



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Temmuz-Aralık 2002
Sayı 46-47

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter İsmail BENHÜR
- Sorumlu Müdür* : Uzman Denetçi Derya KUBALI
- Yayın Kurulu* : *Uzman Denetçi:*
Derya KUBALI
Başdenetçiler:
Bülent GEÇGEL, Ceyhan SEVİNÇ,
A. Yasin KARANFİLOĞLU
Savcı Yrd.
Celalettin ÖZTÜRK
- Dizgi ve Sayfa Düzeni* : Sayıştay Kütüphane Müdürlüğü
- İsteme Adresi* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
: 06100 / ANKARA
- Baskı* : Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü
Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 46-47

TEMMUZ – ARALIK 2002

İÇİNDEKİLER

3 Dünya Bankası ve Türkiye

Safiye KAYA

Sayıştay Uzman Denetçisi

43 Avrupa Birliği'ne Adaylık Sürecinde Sayıştay

Fusun KARAMAN

Sayıştay Uzman Denetçisi

Cem Suat ARAL

Sayıştay Başdenetçisi

83 İşsizlik Sigortası

Murat TOKER

Sayıştay Başdenetçisi

111 SAYIŞTAY ARAŞTIRMA RAPORLARI

113 Özerk Kurumlar Hakkında Araştırma Raporu

141 Anayasa'nın 160'ıncı Maddesine Aykırılık Teşkil Eden Düzenlemelerin Tespiti Hakkında Araştırma Raporu

149 SAYIŞTAY KARARLARI

151 Genel Kurul Kararları

180 Daireler Kurulu Kararları

198 Temyiz Kurulu Kararları

DÜNYA BANKASI VE TÜRKİYE

Safiye KAYA

Sayıştay Uzman Denetçisi

GİRİŞ

Belirli tarihsel koşullar altında yine belirli ihtiyaçların ürünü olarak kurulan Dünya Bankası'nın, günümüzde neredeyse, tüm siyasal, ekonomik ve kamu yönetimine ilişkin tartışmaların odağında yer aldığı gözlenmektedir. Banka, bazı çevreler tarafından bir uluslararası yardım kurumu gibi algılanmakta, hatta az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları için ihtiyaç duydukları finansmanın tek kaynağı biçiminde de sunulmaktadır. Buna karşılık başka bir anlayış, Banka'yı, faaliyetleriyle tüm dünyanın neo liberal ideolojinin isterlerine göre yeniden şekillenmesine katkıda bulunan kurumlardan biri olarak tarif etmektedir.

Ancak tartışmasız olan şey; Banka'nın az gelişmiş ülkeler dünyası için çok önemli olduğudur. Bu önemlilik sadece bu ülkelerin yatırım projelerinin finansmanı için Banka'nın sağladığı kredilerden kaynaklanmamaktadır. Belki de daha önemlisi "Banka'nın uluslararası piyasalar için 'risklerden koruyan şemsiye örgüt' rolü oynamasıdır. Bu rol nedeni ile, ulusal dış borcun diğer büyük bölümü, bu kurumun bir tür 'vize'si ile harekete geçmektedir."¹ Banka'nın bu niteliğinin, kalkınmasını sağlayabilmek için dış kaynağa ihtiyaç duyan az gelişmiş ülkeler bakımından ne denli önemli olduğu açıktır.

Öte yandan Banka, özellikle az gelişmiş ülke hükümetleriyle imzaladığı "Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredi Anlaşmaları" aracılığı ile bu

¹ Birgül Ayman Güler (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE, s. 79.

Ülkelerin toplumsal yapısını dönüştüren, üretim ve dağıtım ilişkilerini yeniden düzenleyen yaptırımları uygulamaya koymaktadır.

Bütün bunlar Banka'nın ve faaliyetlerinin iyi anlaşılmasını gerektirmektedir. Banka uygulamalarını desteklemek ve kendi yararına kullanmak veya bunlara muhalefet etmek amacına yönelik bütün tavırların, ancak, doğru bilgiye dayandırıldığı sürece etkili olabileceği çok açıktır.

Hiç kuşkusuz Dünya Bankası lkemiz açısından da çok önemlidir. Cumhuriyet tarihimizin belki de en derin ekonomik krizini yaşadığımız bu günlerde, Dünya Bankası, gerek yatırım projelerimizin ya doğrudan kreditr ya da diğer dış finansman kaynaklarını harekete geçiren kurum olarak, gerekse tüm toplumsal sistemimizin yeniden yapılanmasında başrol oynayarak IMF ile birlikte ülke gündemimizin odağında yer almaktadır.

Bu yazı, Banka'nın ülkemiz açısından taşıdığı bu önem nedeniyle, konu hakkındaki bilgi birikimine katkıda bulunmak amacıyla kaleme alındı. Yazıda esas olarak, yerimiz elverdiği ölçüde, Dünya Bankası Grubu'nun temel birimi olan Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası'nın tanıtılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte Grubun diğer birimleri hakkında da özellikle Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası'ndan farklılaşan yönleri ne çıkarılmak suretiyle bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bu tanıtımlar sırasında yeri geldiğinde ülkemizle ilgili hususlar özellikle belirtilmek suretiyle, lkemizin Dünya Bankası açısından ne ifade ettiğinin veya tersinden söylersek, Banka'nın ülkemizde ne anlama geldiğinin anlaşılmasına yardımcı olunmak istenilmiştir.

I. DÜNYA BANKASI GRUBU

Dünya Bankası denilince ilk akla gelen Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (The International Bank for Reconstruction and Development–IBRD) olmakla birlikte, gerçekte bu deyim, Uluslararası Kalkınma Birliği (The International Development Association–IDA), Uluslararası Finansman Kurumu (The International Finance Corporation–IFC), oktarafılı Yatırım Garanti Ajansı (The Multilateral Investment Guarantee Agency–MIGA) ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının zm Merkezi (The International Centre for Settlement of Investment Disputes–ICSID)'nden oluşan 5 ayrı kurumu ifade eder.

- Bu kurumların bir grupta toplanması,
- Tümünün başkanlığını Dünya Bankası (IBRD) Başkanının üstlenmiş olmasının,
- Yönetim, amaç ve fonksiyonları bakımından Dünya Bankası ile doğrudan ilişkili bulunmasının ve
- Diğer kurumlara üye olabilmek için öncelikle Dünya Bankası'na üye olma zorunluluğunun getirdiği pratik bir sonuçtur. Bir başka deyişle, bütün bu kuruluşlar kaynak ve hesapları bakımından birbirinden bağımsız olmakla birlikte, üyelik, amaçlar ve yönetim ilişkileri açısından Dünya Bankası şemsiyesi altında toplanmışlardır. Bu nedenle, Dünya Bankası ile ilgili olarak yapılan ayrıntılı yorum ve değerlendirmelerin genel anlamda diğer kurumlar için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

II. ULUSLARARASI YENİDEN YAPILANDIRMA VE KALKINMA BANKASI (DÜNYA BANKASI) -IBRD KURULUŞU

Dünya Bankası'nın kuruluşuna ilişkin düşünceler ilk olarak 1–22 Temmuz tarihleri arasında ABD New Hampshire Eyaletine bağlı Bretton Woods kasabasında toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Maliye Konferansında dile getirildi.

Literatürde daha çok Bretton Woods Konferansı olarak bilinen söz konusu toplantı, aralarında SSCB'nin de bulunduğu 44 devleti ya da hükümeti gayri resmi olarak temsil eden uzmanların katılmasıyla gerçekleşti.²

Konferansta, İkinci Dünya Savaşının çeşitli ülkelerde, özellikle Avrupa'da yarattığı ağır tahribatın giderilmesi için ihtiyaç duyulan uzun vadeli finansmanı sağlayacak bir Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) ile uluslararası ödemelerdeki kısa süreli darboğazları finanse edecek ve kambiyo kurlarının istikrarını sağlayacak bir Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin kurulmasını öngören bir proje hazırlandı. Projenin hükümetlerin onayından geçmesi üzerine 1945 yılı sonunda Dünya Bankası, 1946 yılında ise Uluslararası Para Fonu kuruldu. Söz konusu kuruluşların işlerlik kazanması ise sırasıyla 1946 ve 1947 yıllarını buldu.

² Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi.

Bugün Dünya Bankası'nın yönetim merkezi, Washington'un Pennsylvania Caddesinde ve Beyaz Saray'dan sadece üç blok ötededir. Ancak içinde 4800 kişinin çalıştığı bu bina, Dünya Bankasının Washington'da sahip olduğu veya kiraladığı 18 binasından sadece biridir. Mevcut haliyle Dünya Bankası, Washington'un üçüncü büyük, dünyanın da en fazla ekonomist çalıştıran işverenidir.³ Banka'nın merkez dışında 100 ülke temsilciliği bulunmaktadır. 2001 yılı itibariyle 8168'i Washington'da 2545'i dışarıda olmak üzere toplam 10.713 kişi Banka adına çalışmaktadır.⁴

III. KURULUŞ AMACI VE ANA SÖZLEŞME

Dünya Bankası'nın kurucu üyeleri başlangıçta, Banka'nın kuruluş ve işleyişini düzenleyen “Articles of Agreement” başlıklı Anasözleşmesini kabul etti. Ancak 11 madde ve 2 Ek'ten oluşan söz konusu Anasözleşme, Banka'nın zaman içinde değişen rolüne ve fonksiyonlarına bağlı olarak günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramış bulunmaktadır.

Anasözleşmenin 1. maddesi Banka'nın kuruluş amacına ayrılmıştır. Maddede yer alan hükümlere göre Banka'nın kuruluş amacı özetle:

- Üye ülkelerin savaşın oluşturduğu yıkıntıların düzeltilmesi de dahil olmak üzere, kalkınma ve yeniden yapılanma çabalarına, verimli sermaye yatırımları kanalıyla yardımcı olmak, gelişme yolundaki ülkelerin kaynaklarının ve verimli imkanlarının geliştirilmesini özendirmek,
- Özel yabancı yatırımları garanti vermek ya da krediye katılımda bulunmak yoluyla desteklemek; özel sermayenin yetersiz olduğu yerlerde kendi kaynaklarını kullanmak suretiyle destek sağlamak,
- Uluslararası ticareti geliştirmek ve ödemeler dengesi istikrarını sürdürebilmek için kalkınma amaçlı uluslararası yatırımları özendirmek,

³ Alec Dubro (1998), *The World Bank*, France: Public Services International, s. 5.

⁴ *About the World Bank Group*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

- Başka kanallardan sağlanan kredileri yeniden düzenlemek ya da garanti etmek suretiyle daha yararlı ve acil projelerde öncelikle kullanılmasını sağlamak,
- Savaş döneminden barış dönemine geçişte mümkün olan en uygun koşulların sağlanmasına yönelik uluslararası yatırımları yönetmek⁵

biçiminde ifade edilmektedir. Görüldüğü gibi, Anasözleşme’de sayılan kuruluş amaçları, 2. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’nın onarılması isteğini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Ancak bugün durum çok farklıdır. Bu farklılaşmayı Banka kendi dokümanlarında da dile getirmektedir:

Bugün Banka, savaş sonrası Avrupa’ya yardım eden kurumdan çok farklıdır. Bütün çalışmalarını yoksulluğun azaltılmasına odaklanacak şekilde biçimlendirmektedir. Eskiden mühendislerden ve mali analistlerden oluşan homojen yapıda personele sahip iken bugün, %40’ı ülke temsilciliklerinde bulunan ve ekonomistler, kamu politika uzmanları, sektör uzmanları ve sosyal bilimcilerden oluşan farklı disiplinlerden gelen farklı nitelikleri bulunan çalışanları vardır.

1980’li yıllar boyunca Banka çeşitli yönlelere çekildi. Bu yılların başlangıcında, Banka, makroekonomik konular ve borç erteleme sorunlarıyla yüz yüze iken, 1980 yılların sonunda sosyal sorunlar ve çevre problemleri temel sorunlar sayıldı ve sivil toplum sözcüleri giderek artan bir şekilde Banka’yı belli başlı projelerinde kendi politikalarını göz ardı etmekle suçladılar. Banka bu gün, küresel politika arenasında eskiden hiç olmadığı kadar önemli bir rol oynamaktadır.⁶ Bu ifadeden açıkça anlaşıldığı gibi, bugün gelinen noktada, Banka, belirli bir amaçla kurulmuş herhangi bir uluslararası mali kurum olmanın ötesinde, yoksulluğun azaltılmasından çevre sorunlarına, kamu sektörünün küçültülmesini hedefleyen özelleştirme uygulamalarından uluslararası yatırımların özendirilmesine uzanan bir dizi konu hakkında birinci elden düşünce üreten ve bunların uygulanmasına katkıda bulunan, asıl önemlisi, küresel politikaların oluşturulmasında önemli bir aktör olan kendine özgü bir kurum niteliğindedir.

⁵ A. Mahfi Eğilmez, *Dünya Bankası IMF ve Türkiye*, İstanbul: Creative Yayıncılık, s. 65.

⁶ *World Bank History*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

IV. ÜYELİK VE ÜYE ÜLKELERLE İLİŞKİLER

Anasözleşme gereğince Dünya Bankası üyeliği, IMF üyesi olan her ülkeye açıktır. Başka bir deyişle Dünya Bankası'na üye olmak isteyen ülkenin öncelikle IMF'ye üye olması şarttır.

2001 yılı itibarıyla Dünya Bankası'na üye ülke sayısı 183'e ulaşmış bulunmaktadır.⁷ Türkiye ise Banka'ya 1947 yılında üye olmuştur.

Dünya Bankası, üye ülkelerle ilişkisini kamu kesimi üzerinden kurar. Bunun iki temel nedeni vardır; “Birincisi, Anasözleşme gereğince, Banka, sadece üye ülke hükümetine veya hükümet garantisi altında bir kamu kurumuna borç verebilir. İkincisi ise, Bankanın çalışmalarını yürütmek için ihtiyaç duyduğu bilgilerin çoğu, kamu kesiminin elinde bulunmaktadır.”⁸ Anasözleşme'nin III/2'inci maddesi uyarınca, üye ülkeler de, Banka ile ilişkisini, “mali ajan” tayin ettiği Hazine, Merkez Bankası veya benzeri mali yönetimin üst düzey kurumlarından biri ile yürütmek zorundadır. Ayrıca üye ülkeler, merkez bankasını veya bu görevi yürüten başka bir kurumunu, kendi parası cinsinden olan sermaye yükümlülüğünü muhafaza etmek için “muhafaza kurumu” olarak tayin etmek ve bunu Banka'ya bildirmekle yükümlüdür. Ülkemizde bu görevleri sırasıyla Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası yürütmektedir.

Dünya Bankası'na üye olan ülkelerin “üye olma amaçları” gelişmişlik düzeylerine göre değişmektedir. Az gelişmiş ülkeler, Banka'dan kalkınmaları için ihtiyaç duydukları finansmanın ve diğer türden desteklerin sağlanmasını beklerken, gelişmiş ülkeler, hem Dünya Bankası yönetiminde sahip oldukları oy güçleri aracılığıyla dünya politikasında etkili olmayı hem de Banka'nın finansmanını sağladığı yatırım projelerinin uygulanmasında kendi şirketlerinin iş almasını temin etmeyi hedeflemektedir. Çünkü Anasözleşme gereğince Dünya Bankası üyesi olmayan ülkelere ait şirketlerin Banka'nın kredi sağladığı projelerin yürütülmesine ve bu işlerle ilgili ihalelere katılabilmeleri mümkün değildir.

⁷ *About the World Bank Group*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

V. SERMAYE PAYI VE OYGÜCÜ

2000 Yılı Yıllık Raporuna göre Dünya Bankası'nın toplam sermayesi 30.06.2000 tarihi itibarıyla 188.608 milyar \$'dır. Toplam sermaye ve ülke payları ABD Doları cinsinden ifade edilmektedir.

Dünya Bankasına üye her ülkenin belirli bir sermaye payı vardır. Bu pay, Banka'nın her üye ülke için, o ülkenin IMF içindeki kotasını esas alarak hazırladığı minimum sabit pay ile o ülkenin gönüllü olarak koyduğu değişken sermayenin toplamından oluşmaktadır.

Anasözleşme'nin 11/5-7 maddesi gereğince üye ülkelerin sermaye payları iki bölüme ayrılmıştır. Payın % 20'lik bölümü altın veya ABD Doları cinsinden peşin ödenir veya Banka'nın faaliyetleri için ihtiyaç duyulduğunda ödenmek üzere "Muhafaza Kurumu"nda hazır tutulur. Payın geri kalan %80'inin tamamının veya bir bölümünün ise, Banka'nın üye ülkelere açacağı krediler veya vereceği garantilerle ilgili faaliyetlerinde özel durumların ortaya çıkması halinde ödenmesi gerekir.

Dünya Bankası'nın sermaye artırımı zorunlu bir zamana bağlı kalmaksızın Guvernörler Kurulu'nun dörtte üç oy gücü ile vereceği karara bağlıdır. Üye ülkeler sermaye artırımlarında minimum payı korumak kaydı ile ek pay almak istemeyebilirler.

Banka mevzuatına göre, bir ülkenin sermaye payının yüksekliği, o ülkeye daha fazla kredi kullanma hakkını vermez. Bununla birlikte, Banka'nın karar ve uygulamalarında etkili olmasına imkan veren oy gücünün artmasını sağlar.

Başka bir deyişle oy gücü, üye ülkelerin Banka'nın karar ve uygulamalarını etkileyebilmeleri için ellerindeki temel araçtır. Bu durum, gelişmiş ülkeleri yüksek sermaye payları ile Banka'ya üye olmaya teşvik etmektedir.

⁸ IBRD, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

Dünya Bankası'nda En Yüksek Sermaye Payına Sahip 10 Ülkenin Oy Güçleri ve Türkiye'nin Durumu

Üye Ülke	Sermaye Payı (milyon \$)	Toplam Sermaye İçindeki Payı (%)	Oy Sayısı	Toplam Oy İçindeki Payı (%)
ABD	31,964.5	16.95	265,219	16,49
Japonya	15,320.6	8.12	127,250	7,91
Almanya	8,733.9	4.63	72,649	4.52
Fransa	8,371.7	4.44	69,647	4.33
İngiltere	8,371.7	4.44	69,647	4.33
Çin	5,404.3	2.87	45,049	2.80
İtalya	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Hindistan	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Kanada	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Suudi Arabistan	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Rusya Federasyonu	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Hollanda	4,282.9	2.27	35,753	2.22
Belçika	3,496.4	1.85	29,233	1.82
Toplam Sermaye (30.06.2000)	188,606.0	100.00	1,608,693	100.00
Türkiye	890.2	0.47	7,629	0.47

Kaynak : World Bank, “Annual Raport 2000”, Washington DC, 2000 s: 37-40.

Üye ülkelerin oy güçleri, Banka'da sahip oldukları sabit ve değişken oy sayılarının toplamının Dünya Bankası toplam oy sayısına oranlanması ile bulunur. Ancak sermaye payının ifadesinde kullanılan dolar değeri ile oy gücünün belirlenmesinde kullanılan dolar değeri aynı değildir. Bu farklılık, burada ayrıntılı olarak anlatılmasına gerek bulunmayan ve altın standardı sisteminden vazgeçilmesi üzerine Özel Çekme Hakkı (SDR) olarak adlandırılan döviz sepeti biriminin 1 Temmuz 1974 tarihinde, ABD Doları karşısındaki değerinin (1SDR=1.20635 ABD \$) hesaplamada esas alınmaya devam edilmesinin getirdiği bir sonuçtur.

Basit olarak, Üye ülkenin Dünya Bankasındaki Toplam Oy gücü =Üye ülkenin Sabit Oy Sayısı + Değişken Oy Sayısı / Dünya Bankası Toplam Oy Sayısı formülü ile bulunur.

Tabloya göre, Banka'nın an büyük hissedarı olan ABD, toplam oy gücünün %16,49'unu elinde tutarken, Türkiye % 0.47 oy gücü ile yetinmek durumundadır.

VI. ÖRGÜT YAPISI VE YÖNETİMİ

Dünya Bankası, Guvernörler Kurulu, İcra Direktörleri Kurulu, Başkan ve diğer yönetim birimlerinden oluşan organlar eliyle yönetilir. Bu organlar daha öncede belirtildiği gibi IBRD'nin yanı sıra Dünya Bankası Grubu içinde yer alan diğer kurumların da yönetiminden sorumludur. Bu organların dışında, Kalkınma Komitesi de örgüt yapısı içinde yer alan önemli bir birimdir.

A. Guvernörler Kurulu (*Board of Governors of the World Bank*)

Dünya Bankası Guvernörler Kurulu her üye ülkenin atadığı bir guvernör ile bir guvernör vekilinden oluşan bir kuruldur. Banka'ya üye ülke sayısına bağlı olarak halen 183 Guvernörden oluşan Kurul, Banka'nın temel karar organıdır. Guvernör vekilleri toplantıya katılabilirler ancak sadece guvernörün bulunmadığı toplantıda oy kullanabilirler.

Guvernörlerin belirlenmiş bir atanma süresi yoktur. Üye ülke istediği zaman guvernörünü ve / veya vekilini değiştirebilir.

Guvernörler genellikle üye ülkenin Maliye ve Planlama Bakanı gibi mali yönetimin en üst düzeyinde bulunanlar arasından seçilir. Türkiye Kurul'da Hazine Müsteşarı tarafından temsil edilmektedir. Kurul kendi içinden bir Guvernörü, Guvernörler Kurulu Başkanlığına seçer.

Guvernörler Kurulu her sonbaharda;

- Bankanın genel politikasını görüşmek,
- Yeni üye kabul etmek veya üyeliği askıya almak,
- Ödenmiş sermaye miktarını değiştirmek,
- Mali tabloları ve bütçeyi onaylamak

üzere toplanır.⁹

Kurul, Anasözleşme'de kendisi tarafından kullanılacağı özellikle belirtilmemiş olan yetkilerini İcra Direktörleri Kurulu'na devredebilir.

Yukarıda belirtildiği gibi, Dünya Bankası Guvernörler Kurulu, yılda bir kez genellikle sonbaharda IMF Guvernörler Kurulu ile birlikte ortak genel kurul toplantısını gerçekleştirir. Bu olağan toplantı dışında Anasözleşme'de belirlenmiş olan durumlarda olağanüstü toplantı yapılması da mümkündür.

Kurul, Anasözleşme'de belirlenen haller dışında, kararlarını oy toplamının üçte ikisi ile alır. Dünya Bankası Başkanı'nın bu toplantılara katılmakla birlikte oy hakkı yoktur.

B. İcra Direktörleri Kurulu (*Board of Executive Directors of the World Bank*)

İcra Direktörleri Kurulu, Dünya Bankası'nın yönetiminden sorumlu Kurul'dur. Guvernörler Kurulu'nda yer alan Bakanlar, genellikle yılda bir kez toplanabildiğinden, yetkilerinin bir kısmını bu Kurul'a devretmiştir. İcra Direktörleri Kurulu, Anasözleşme'de öngörülen görev ve yetkilerinin yanı sıra Guvernörler Kurulu tarafından devredilen bu görevleri de yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakla yükümlüdür.

⁹ The World Bank (2001), *Knowledge & Resource for Development*, Washington, D.C.: Dünya Bankası.

İcra Direktörleri Kurulu 24 kişiden oluşur. Kurul’da Dünya Bankasında en fazla sermayeye sahip dolayısıyla en büyük ortaklar olan, ABD, Almanya, Japonya, Fransa ve İngiltere’nin kendilerinin atadıkları birer atanmış icra direktörü vardır. Ayrıca Suudi Arabistan, Çin ve Rusya’nın birer seçilmiş icra direktörü ile Kurul’da temsil edilmesi uygun bulunmuştur. Kalan ülkelerin oluşturduğu 16 adet ülke grubunu temsil etmek üzere seçilen 16 seçilmiş icra direktörü ile Kurul üyeleri tamamlanır.

İcra Direktörleri Kurulu’nun mevcut yapısına göre, ortalama 11 ülkeden oluşan bütün bir uluslar bloku, bir seçilmiş icra direktörünü paylaşıırken, yukarıda sayılan gelişmiş ülkeler, tek başlarına, kendi atadıkları bir icra direktörü ile Kurul’da temsil edilme şansına sahip olabilmektedir. Bu durum, aynı ülkelerin yüksek sermaye paylarına bağlı olarak görece yüksek oy güçleri ile birlikte göz önüne alındığında, gelişmiş ülkelerin Banka’nın karar ve uygulamalarında ne denli etkili olabileceğini ortaya koymaktadır. “Bu haliyle Banka’nın demokratik bir kurum olmanın çok uzağında bulunduğu bir gerçektir.”¹⁰

Türkiye’nin içinde bulunduğu ülke grubunda; Avusturya, Belarus, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Lüksemburg, Slovakya, Slovenya ve Kazakistan’dan oluşan 10 ülke yer almaktadır.¹¹

Direktörler iki yıllık bir süre için atanır veya seçilirler. Her icra direktörü kendisine bir icra direktör vekili atar. İcra direktör vekillerinin bütün toplantılara katılmakla birlikte, ancak icra direktörünün bulunmadığı toplantılarda oy kullanma hakkı vardır. Kurul’a Dünya Bankası Başkanı başkanlık eder. Kurul kararlarını ancak toplam oy gücünün en az yarısından bir fazla oy gücüyle alabilir. Başkan, oyların eşit olması durumunda oyunu kullanabilir.

İcra Direktörleri Kurulu normal şartlarda haftada iki kez toplanır. Bu toplantılarda Kurul;

¹⁰ Sinan Sönmez (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, Ankara: İmge Kitabevi, s. 315.

¹¹ *Turkey Country Office*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org [16.07.2001].

- Kredi ve garanti anlaşmalarının onaylanmasına,
- Yeni politikaların oluşturulmasına,
- Bütçenin uygulanmasına ve yönetilmesine,
- Ülke yardım stratejilerinin, borçlanma ve finansal kararların görüşülmesine

ilişkin çalışmaları yürütür.¹²

C. Dünya Bankası Başkanı (*President*)

Dünya Bankası Başkanı İcra Direktörleri Kurulu tarafından atanır. Başkanlığa atanacak kişinin guvernör, icra direktörü veya bunların vekili olmaması gerekir.

Dünya Bankası Başkanı geleneksel olarak Banka'nın en büyük hissedar ülkesi olan ABD vatandaşları arasında seçilir. 13 Halen Dünya Bankası Başkanı olan James D. Wolfenshon, Avustralya kökenli bir ABD vatandaşıdır. Başkanlar, 5 yıllık süre için ve tekrar seçilebilme şansı ile göreve getirilir.

Başkan İcra Direktörleri Kurulunun toplantılarına başkanlık eder, kararların oylanmasında, ancak eşitlik halinde oy kullanma hakkı vardır.

Başkan, Dünya Bankası'nın yönetiminden genel olarak sorumludur ve Banka personelinin en üst amiri durumundadır. Başkana çalışmalarında yardımcı olmak üzere 3 kıdemli Başkan Yardımcısı (*managing director*) ve yardımcılara bağlı daha kıdemsiz yardımcılar (*vice president*) görev yapar.

D. Departmanlar

Daha önce belirtildiği gibi Dünya Bankası'nın 4800'ü Washington'da Genel Merkez çalışanı olmak üzere 10.713 personeli bulunmaktadır. Bu personel, her icra direktörünün ofisinde görevli danışmanlar, teknik asistanlar ve yardımcı personelin yanı sıra, ülke temsilciliklerinde görev yapan personel ile yönetim, hukuk ve teknik departmanlarda görevli farklı niteliklere sahip çalışanlardan oluşmaktadır.

¹² The World Bank, *a.g.e.*, s. 23.

¹³ _____, *a.g.e.*, s. 23.

1. Teknik Departmanlar:

Teknik departmanların temel çalışma alanını geliştirmekte olan üye ülkeler teşkil etmektedir. Bankanın, bir ülkeye kredi açması söz konusu olduğu durumlarda, krediye ilişkin inceleme ve değerlendirmeler üye ülkenin içinde yer aldığı teknik departmanda görevli uzmanlar tarafından gerçekleştirilir. Teknik Departmanlar 6 Bölge Ofisi halinde düzenlenmiştir:

- Afrika Bölgesi Ofisi (Merkezi Batı Afrika, Doğu Afrika, Güney ve Orta Afrika, Hint Okyanusu, Batı Afrika, Sahel Ülkeleri, Güney Afrika bölümlerini kapsayan departmanlar)
- Doğu Asya ve Pasifik Bölgesi (Bu bölgedeki ülkeleri kapsayan 3 adet departman)
- Güney Asya Bölgesi Ofisi (Bu bölgedeki ülkeleri kapsayan 3 departman)
- Avrupa ve Merkezi Asya Bölgesi Ofisi (Avrupa ile Rusya ve diğer eski Doğu Bloku ülkelerini kapsayan 4 departman)
- Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgesi Ofisi (Ortadoğu ve Afrika'nın kuzeyinde Akdeniz'e sahili olan ülkeleri kapsayan 2 departman)
- Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Ofisi (Güney Amerika Kıtası ile Karayipler'deki ülkeleri kapsayan 4 departman)¹⁴

Türkiye, Avrupa ve Merkezi Asya Bölgesi Ofisinin 2 numaralı departmanı çalışanlarının görev alanında bulunmaktadır.

2. Yönetim ve Hukuk Departmanları

Bu departmanlarda çalışan uzmanlar Banka'nın yönetimine ve hukuki sorunlarına ilişkin çalışmaların yanı sıra üye ülkelere verilecek kredilerin hukuki durumu ya da Banka'nın uygulayacağı vade, faiz vb. hususların tespitine dair çalışmaları yapar.

¹⁴ Eğilmez, *a.g.e.*, s. 68.

Bu departmanların önemlileri aşağıda sayılmıştır:

- Başkanlık Ofisi
- Sekreteryaya
- Hukuk Bölümü
- Denetim Bölümü
- Muhasebe Departmanı
- Planlama ve Bütçe Departmanı
- Mali Politika ve Risk Yönetim Departmanı
- Finansman Bölümü

E. Kalkınma Komitesi

Komitenin resmi ve tam adı “Gelişme Yolundaki Ülkelere Kaynak Transferi Hakkında Dünya Bankası ve IMF Guvernörler Kurullarının Ortak Komitesi”dir Komite 1974 yılında kurulmuştur ve 24 üyeden oluşur. Komite üyeleri, üye ülkelerin Dünya Bankası ve IMF İcra Direktörleri Kurulu’nda tek başına veya gruplar halinde temsil edilme modeline uygun olarak atadıkları maliye bakanı düzeyindeki kişilerdir.

Komite Dünya Bankası ve IMF İcra Direktörleri Kurulu ile yakın işbirliği içinde çalışır. Temel görevi az gelişmiş ülkelere kaynak aktarımını ve bu kaynakların kullanımını izleyerek adı geçen Kurullara rapor vermek ve önerilerde bulunmaktır.

Komite, biri Dünya Bankası ve IMF Guvernörler Ortak Genel Kurul Toplantısı sırasında yapılmak üzere yılda iki kez toplanır.

VII. FİNANSMAN KAYNAKLARI

Dünya Bankası çeşitli dokümanlarında, kalkınmanın finansmanını sağlayan bir kurum olmasının yanı sıra güçlü bir mali kurum olduğunu belirtmektedir. Banka’nın bu ikili fonksiyonu sağlam finansman kaynaklarına sahip olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle aşağıda belirteceğimiz finansman kaynaklarını tehlikeye atacak uygulamalara karşı tedbirler geliştirilmiştir. Örneğin “bir ülke devalüasyon yaparsa, bu ülke sermayeye katılma payında meydana gelen düşme ile geri ödeyeceği borçlarda meydana

gelen azalma dolayısıyla ortaya çıkan kayıpları, kendi milli parası ile karşılamak zorundadır.”¹⁵

Banka’nın çok çeşitli finansman kaynakları bulunmakla birlikte en önemlilerini üç ana başlık altında toplamak mümkündür:

A. Sermaye

Dünya Bankası’nın başta gelen finansman kaynaklarından birisi sermayesidir ve daha öncede belirtildiği gibi 30.06.2000 tarihi itibarıyla 188.608 milyar\$’a ulaşmış bulunmaktadır. Banka’nın sermayesinin miktarı önemlidir, çünkü kendi mevzuatına göre Bankanın sermayesinin, rezervlerinin ve gelir fazlalarının toplamı, aynı zamanda açacağı kredilerin sınırını da işaret eder. Başka bir deyişle Banka bu toplamdan fazla kredi açamaz.

Bununla birlikte Banka, kredi verirken çoğu kez sermaye kaynağına başvurmaz. Bu sonucu, üye ülkelere taahhüt ettikleri sermaye paylarının ödenmesinde tanınan esneklikten de çıkarmak mümkündür. Üye ülkelerin taahhüt ettikleri sermaye payının %5’inden daha azı ödenmiş durumdadır.¹⁶ Banka’nın vereceği krediler için temel finansman kaynağı, mali piyasalardan yaptığı borçlanmalardır.

B. Borçlanma

“Dünya Bankası en üst düzeyde kredi değerliliğine (*rating*) sahip bir kurumdur.”¹⁷ AAA kredi değerliliği notu ile Banka’nın, bütün finans piyasalarından kolaylıkla ve çok ucuz maliyetle borçlanabilme şansı bulunmaktadır. Banka’nın da bu imkanı iyi kullandığı borçlanma kaynaklarını mümkün olan en üst düzeyde çeşitlendirdiği bilinmektedir. Halen bir yılda üye ülkelere kullandırdığı kredilerin %75’nin finansmanını, borçlanma

¹⁵ Rıdvan Karluk (1998), *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 251.

¹⁶ *Where Does the World Bank Get its Money*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, 23.05.2001.

¹⁷ Eğilmez, a.g.e., s. 72.

yoluyla karşılamaktadır.¹⁸ Finansman teminine ilişkin işlemler sırasında Banka, tek başına davranabildiği gibi, çeşitli ülkelerin hükümetleriyle veya onların merkez bankalarıyla da işbirliği yapabilmektedir. Para ve faiz swap'ları Banka'nın sık başvurduğu, maliyet düşürme araçlarından birisidir.

Banka, piyasalardan bu şekilde borçlanarak temin ettiği finansmanı, piyasa rayicine uygun bir faizle az gelişmiş ülkelere kredi olarak kullandırmaktadır.

Banka'nın mali piyasalardan borçlanma ve bunları az gelişmiş ülkelere kredi olarak verme sisteminin ortaya koyduğu tablo şudur; Söz konusu ülkeler, dünya üzerinde inanılmaz bir hızla hareket ettiği belirtilen mali sermayeye kendi imkanları ile ulaşamamaktadır. Kalkınma için ihtiyaç duyulan dış finansmanın sağlanması, Dünya Bankası'nın mali piyasalardan borçlanmak suretiyle temin ettiği finansmanı kredi olarak vermesiyle ya da Banka'nın kredi vererek güvenini ortaya koymasının, diğer kreditorleri harekete geçirmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu durumun söz konusu ülkeler açısından zaten olumsuz olan şartları daha da ağırlaştırdığı ve Banka karşısındaki hareket yeteneğini ne kadar sınırladığı da ortadadır.

C. Diğer Gelirler

Dünya Bankası'nın kullandığı kredilere piyasa rayici üzerinden faiz uyguladığı daha önce belirtilmişti. Söz konusu faiz gelirleri Banka'nın önemli bir finansman kaynağı durumundadır. Dahası, Banka tahsis ettiği, fakat borçlusu tarafından henüz kullanılmayan kredilere de "Taahhüt Komisyonu" adı altında, %075 oranında faiz uygulamaktadır.

Ayrıca Banka'nın elde ettiği karlar, mevzuatı gereğince sermaye payı sahibi ülkelere dağıtılmadığından, bu karlar da finansman kaynağına eklenmektedir.

Son olarak, Banka'nın elindeki kaynakları çeşitli hisse senedi bono ve tahvil piyasalarında değerlendirmek suretiyle gelir elde ettiğinin belirtilmesi gerekir.

¹⁸ *Where Does the World Bank Get Its Money*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

VIII. DÜNYA BANKASI KREDİ ANLAŞMALARI

“Dünya Bankası üye ülkelerde, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür. Kalkınma uzun vadeli bir süreçtir ve sonuç itibarıyla toplumun tümünün değişimi ile ilgilidir. Bu; doğru ekonomik ve mali politikaları içerir. Fakat aynı zamanda insani gelişme, yolların yapımı, hukuki kuralların konulması, kadın haklarının tanınması, kadınların eğitimi, yolsuzlukla mücadele edilmesi, çevrenin korunması, çocukların aşılanması vs. ile de ilgilidir.

Kalkınma her bakımdan uygun seviyeye getirilme demektir, bu da dengeli bir şekilde uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal programlar aracılığıyla olur.

Kalkınma hedefi sınırsız ve kapsayıcıdır. Bunun anlamı ise, kalkınma sürecinin ilgilendirdiği herkesin –*hükümetler, banka benzeri kurumlar, sivil toplum ve özel sektör*– ihtiyaçlarının tespitinde ve programların uygulanmasında yakın işbirliği içinde çalışması gerektirir.¹⁹

Dünya Bankası’nın kendisine neden ihtiyaç duyulduğunu açıkladığı bu satırlar, Banka’nın kredi verme amaçlarını da açıklamaktadır. Banka’nın kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etme misyonunun ötesine geçmekte, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas alan programların uygulamaya konulmasını hedef almaktadır. Bu nedenle Banka, başlangıçta sadece, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlarken, giderek, toplumsal yapıları öngörülen kalkınma modeli çerçevesinde topyekün değiştirecek programlara ilgi duymaya başlamıştır.

Bu misyon değişikliği, uygulamada Banka’nın geleneksel proje kredisi anlaşmalarının yanı sıra özellikle 1980 yılından bu yana, az gelişmiş ülke hükümetleriyle “*Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları*” ile daha dar kapsamlı “*Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları*”nı imzalamaya başlamasıyla sonuçlanmıştır.

¹⁹ The World Bank (2001), *Knowledge & Resources for Development*, Washington, D.C.: World Bank, s. 2.

Yakın tarihe gelindiğinde ise uyarlanma kredi anlaşmalarının esnek biçimler kazanmak suretiyle daha da çeşitlendiğini görmekteyiz.

Bu nedenle kredi anlaşmalarının ana hatlarıyla sınıflandırılması ve özellikleri hakkında bilgi verilmesi, Banka faaliyetlerinin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

A. Proje Kredisi Anlaşmaları

Dünya Banka'sının kuruluşundan bu yana geleneksel olarak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına yardım edecek projelerin finansmanı için sağladığı krediler, bu kategori içinde değerlendirilmektedir.

“Eğer ‘Dünya Bankası ne yapar?’ sorusunu bir kaç kelime ile yanıtlamak gerekirse, yanıt; ‘Banka, kalkınma projelerini kredilendirir’, biçimde olur. Banka’nın temel görevi, dikkatli seçilmiş ve hazırlanmış, usulüne uygun şekilde onaylanmış, uygulaması yakından izlenmiş ve sistematik bir şekilde değerlendirilmiş belirli projelere kredi sağlamaktır. Kapılarını açtığı 1946 yılından bu yana Banka, 1961 yılında faaliyete başlayan Uluslararası Kalkınma Kurumu (İDA)’nın kredileri dahil olmak üzere, toplam miktarı 92 milyar \$’ı aşan 3094 kalkınma projesini kredilendirdi. Bunun %90’ı aşan çok önemli bir bölümü, okullar, tarım ürünlerinin üretim programları, hidroelektrik santral ve barajları, yol yapımı ve tohum üretimi gibi özellikli projeler için kullanılmıştır. Projelerin kredilendirilmesindeki bu yoğunluk, Banka’yı fonlarını, borç alan ülkenin ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacak, sağlam ve üretken projeler için kullandırmaya çabalamak kadar, o ülkenin krediyi geri ödeme kapasitesini gözönünde bulundurmaya da sevketmiştir. Banka hem bir kalkınma kurumu hem de aynı zamanda bir mali kurumdur. Bu nedenle kredilendireceği her proje, Banka’nın her iki niteliği açısından tatmin edici olmalıdır.”²⁰

Yukarıdaki alıntı, Bankanın proje kredilerinin özelliklerini de ortaya koymaktadır. Buna göre:

Proje kredilerinin ekonomik kalkınmayı hedefleyen krediler olması dolayısıyla bu krediler, ekonomik yönden gelişmiş ülkelere değil, gelişmekte olan ülkelere verilmektedir.

²⁰ Warren C. Baum (1996), *The Project Cycle*, Washington, D.C.: IBRD, s. 1.

Proje kredileri, alt yapı yatırımlarından sanayi yatırımlarına, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinden eğitim kalitesini yükseltilmesine kadar çeşitli sektörlere açılabilir.

Dünya Bankası'nın aynı zamanda bir uluslararası finans kurumu olması dolayısıyla, krediler, borcunu geri ödeme kapasitesine sahip ülkelerin yatırım projeleri için kullanılmaktadır.

Proje kredileri, Banka personeli tarafından yapılan araştırmalar sonucunda, projenin ekonomik, teknik ve mali açılarından yeterli bulunması ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacağının tespit edilmesi durumunda açılmaktadır.

Ayrıca; proje kredileri ya bir ülkenin hükümetine (hükümet temsilcisi olarak mali ajana) ya da onun garantisi altında bir kamu kurum veya kuruluşuna verilmektedir.

Banka verdiği proje kredileri ile ilgili yatırım projesinin tamamını finanse etmez. Kalan kısmın, ya ülke tarafından iç kaynaklardan ya da diğer dış kaynaklardan finanse edilmesi gerekir. Bu uygulama ile Banka, hem üye ülkenin projeyi sahiplenmesini sağlamayı hem de, projenin uygulanması dolayısıyla, iç hukuk gereği ödenmesi gereken vergi, harç vb. ödemelerin Banka kaynaklarından karşılanmasını engellemeyi amaçlamaktadır.

B. Bir Projenin Aşamaları

Bankaya göre “İki proje birbirine benzemez, her birinin kendi tarihi vardır ve kredi ilişkisi, kendi özgün koşullarına göre biçimlendirilir. Bununla birlikte her proje, bazı ufak değişiklikler dışında ortak bir aşamalar çevriminden geçer”²¹ Bu ortak aşamalar aşağıda sayılmıştır.

1. Projenin Belirlenmesi

Proje çevriminin ilk basamağını hükümetin, kredi alan kuruluşun öncelikleri içinde yer alan ve Banka desteği için uygun olan bir projenin tespiti oluşturmaktadır. Başlangıçta Banka, üye ülkelerin hazırladığı projeleri fizibilite yönünden inceler ve finanse edip etmeyeceğine karar verirdi. Ancak son yıllarda Banka projenin seçimi aşamasında da yer almaktadır. Banka

²¹ Baum, a.g.e., s. 2.

tarafından bu amaçla yapılan ekonomik ve sektörel analizler, ulusal ve sektörel politikaların, problemlerin değerlendirilmesi ve ülkenin gelişme potansiyelinin saptanması için bir çerçeve sağlamaktadır. Analizler, ayrıca Banka'nın veya IDA'nın kredi verebilmesi için o ülkenin “kredi değerliliğinin” saptanmasına yardım etmekte ve Banka ile ülke arasında, hem bir bütün olarak ülke ekonomisinde, hem de temel sektörlerinde öngörülen kurumsal değişimleri ve politikaları da içeren, elverişli bir kalkınma stratejisinin oluşturulmasına yönelik sürekli bir diyalogun temelini oluşturmaktadır. Bir başka deyişle Banka, proje kredisi talep eden ülke ile kendi hazırladığı bu ekonomik ve sektörel analizler üzerinden iletişim kurmaktadır. Banka'ya göre ancak bu şekilde, kalkınma stratejisi ile tutarlı ve onu destekleyen, sektörün hedeflerini karşılayan ve hem hükümetin hem de Banka'nın uygun gördüğü projelerin belirlenmesi mümkün olabilmektedir.²²

Görüldüğü gibi, projenin belirlenmesi aşamasında Banka, projeyi sadece fizibilite yönünden inceleme ile yetinmemekte, bunun yanı sıra ilgili projenin, Banka'nın o ülke için önerilen kalkınma stratejisi ile tutarlı olup olmadığı, onu destekleyip desteklemediği yönünden de incelemeye tabi tutmaktadır.

Projeler, ya o ülkede bulunan Dünya Bankası temsilciliği çalışanlarının ülke yetkilileriyle olan temasları sonucu ya da Dünya Bankası tarafından mevcut projelerin durumunun değerlendirilmesi amacıyla ülkeye gönderilen misyonların belirlemeleri ile ortaya çıkmaktadır. Bunlara ek olarak, üye ülke, Dünya Bankasına finanse edilmek üzere bazı projelerini takdim ederek bunların değerlendirilmesini de isteyebilmektedir.²³

2. Projenin Hazırlanması

Projenin belirlenmesini takip eden aşama, hazırlık devresidir. Proje hazırlama sorumluluğu ilke olarak kredi talep eden ülkeye aittir. Ancak giderek Banka, projenin hazırlanmasında daha aktif rol oynamaktadır. “Bu rolün, Banka'nın ihtiyaçlarını ve standartlarını göz önüne alan bir projenin hazırlanması için borçlunun kaynaklarını ve kapasitesini değerlendirme,

²² Baum, a.g.e., s. 2.

²³ Eğilmez, a.g.e., s. 75.

hazırlık çalışmasının gerektirdiği teknik yardımın veya finansmanın sağlanması için borçluya yardım etme ve projede eksik ve yetersiz olan boşlukları doldurma gibi yönleri vardır.”²⁴ Projenin hazırlanması sırasında henüz Dünya Bankası tarafından onaylanmış, dolayısıyla finanse edilmeye karar verilmiş bir proje mevcut olmadığı için hazırlık aşamasındaki giderlerin finansmanı tamamen borçluya aittir ve ayrı bir finansman kaynağını gerektirir.

Projenin hazırlığının ihtiyaç gösterdiği mali ve teknik destek, bazı uzman ve danışmanlardan ya da uzman kuruluşlardan yardım alınması gerektirebilir. Örneğin Birleşmiş Milletler Örgütüne bağlı olarak faaliyet gösteren UNESCO, FAO, WHO, UNDP, UNIDO gibi kuruluşların kendi alanlarında proje hazırlama ve danışmanlık yapma konularında önemli gelişme kaydettikleri bilindiğinden bu kuruluşlardan destek alınması söz konusu olabilmektedir.

Proje hazırlığı, projenin hedeflerine ulaşması için gereken teknik, kurumsal, ekonomik ve mali koşulların tamamını kapsamaktadır. Bu yüzden “hazırlık; sonunda en tatmin edici çözüm bulunana kadar, kurumsal ve teknik alternatiflere ilişkin ön tasarımları ortaya koyan, maliyet ve faydaları göreceli olarak karşılaştıran, daha ayrıntılı ve umut vaad eden alternatifleri inceleyen bir fizibilite çalışmasını gerektirir.”²⁵ Projenin hazırlanması sırasında Dünya Bankası uzmanları bir rapor “*aide memoir*” hazırlayarak üye ülkeye verir.”²⁶ Bu rapor;

- Hedeflerin tanımlandığı,
- Temel sorunların belirlendiği ve
- Zaman tablosunun oluşturulduğu

bir belge niteliğindedir.”²⁷

²⁴ Baum, a.g.e., s. 3.

²⁵ _____, a.g.e., s. 4.

²⁶ Eğilmez, a.g.e., s. 76.

²⁷ Dubro, a.g.e., s. 23.

3. Projenin Değerlendirilmesi

Değerlendirme, tümüyle Banka'nın sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Bu nedenle Banka görevlileri tarafından yürütülür. Bununla birlikte uzmanlardan danışmanlık hizmeti alınması mümkündür.

Değerlendirme, projenin Banka'nın amaçlarına uygunluğunun ve dört ayrı yönden yeterliğinin tespitine yönelik bir faaliyettir. Bu bakımdan bir proje özetinde, aşağıdaki konuların yer almasına ve belirtilen soruların yanıtlarının verilmesine özen gösterilir.

Teknik Yeterlilik: Teknik açıdan yapılan değerlendirme, projenin, sağlam şekilde dizayn edilmesini, uygun şekilde tasarlanmasını ve kabul edilmiş standartlara uygun olmasını sağlar. Banka görevlileri, teknik anlamda bütün seçenekleri, önerilen çözümleri ve beklenen sonuçları yeniden gözden geçirir

Kurumsal Yeterlilik: Projeyi yürütecek kurum uygun şekilde organize edilmiş mi ve yönetimi yeterli mi? Yerel güçler ve girişimler etkili şekilde kullanılmış mı? Ana yapının dışında kurumsal ve politika değişikliklerine ihtiyaç var mı? Kurumsal yeterlilik, bu soruların yanıtları verilerek tespit edilir.

Ekonomik Yeterlilik: Ülkenin kalkınma hedeflerini gerçekleştirmesine en yüksek katkıyı sağlamak bakımından, bu proje tasarısı hakkında, alternatif proje tasarılarına göre maliyet–fayda analizleri temelinde yapılan son incelemedir. Ayrıca Banka görevlileri, ülkenin sektörlere göre tüm yatırım programlarında ve konuyla ilgili kamu ve özel sektör kurumları ile devletin ana politikalarında mevcut zayıflıkları ve sağlam noktaları inceler.

Mali Yeterlilik: Borçlu ülkenin, projeyi uygulamak için yeterli kaynağı olacak mı? Proje mali açıdan uygulanabilir durumda mı? Projenin bedeli hesaplanabiliyor mu ve maliyetini çıkarması için uygun politikaları var mı? Bu ve benzeri soruların cevapları ile projenin mali yeterliliğinin değerlendirilmesi yapılır.

Banka'nın değerlendirme raporunda, kredi süresine ve şartlarına ilişkin öneriler de yer alır. Bir proje, değerlendirilmeye tabi tutulduğu bu dönemde,

eksiklerini gidermek için geniş ölçüde değiştirilebilir veya yeniden düzenlenebilir.

4. Görüşmeler ve İcra Direktörleri Kurulu'na Sunma

Banka görevlileri tarafından yürütülen çalışmaların bir değerlendirme raporu halinde tamamlanmasından sonra bu rapor üzerinde görüşmelere geçilir. Görüşmelerde Banka yetkilileri ve üye ülke temsilcileri bulunur. Taraflar bu müzakerelerde, projenin ve finansmanının, bir hukuki metin olan kredi anlaşmasına dönüştürülme çalışmalarını gerçekleştirir.

Müzakerelerin temel amacı, projenin başarıya ulaşması için projenin uygulanma ortamını belirlemeye yöneliktir. Bu nedenle görüşmeler aşağıdaki konular üzerinden yürütülür:

- Mali koşullar,
- Banka tarafından finanse edilecek harcama kalemlerinin ve miktarlarının yer aldığı tablolar,
- Uygulanacak satın alma ve ihale yöntemleri,
- Denetim şekli, kurumsal değişiklik gerekleri,
- Projenin yönetimi ve projenin sağlayacağı gelir düzeyi²⁸

Görüşmelerden sonra üzerinde uzlaşılarak son şekli verilmiş olan değerlendirme raporu ve kredi anlaşması metni, Dünya Bankası Başkanı'nın raporu ile birlikte İcra Direktörleri Kurulu'nun onayına sunulur. Yapılan görüşmelerden sonra Kurul, eğer uygun görürse projeyi onaylar ve projenin aşamalarından birisi daha tamamlanmış olur.

5. Uygulama ve Denetim

Proje çevriminin bir sonraki aşaması projenin uygulanması ve uygulamanın denetlenmesidir. Projenin uygulanması doğal olarak borçlu ülkenin sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Ancak bu sürecin anlaşmada yer alan koşullar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, uygulamada bir takım güçlüklerin ve sorunların ortaya çıkması durumunda, Banka ile görüşmek suretiyle anlaşma şartlarında değişiklik yapılabilir. Eğer

²⁸ Eğilmez, a.g.e., s. 77.

anlaşmada yer verilmiş ise Banka, kurumsal çalışma, personeli eğitimi, yönetici veya danışman gönderme biçiminde her türlü destek ile projenin uygulanmasına yardım eder.

Bu aşamada Banka'nın rolü projenin uygulanmasını izlemekten ibarettir. Ancak izleme faaliyeti sürekli ve projenin yürütülmesine ilişkin ihale işlemlerinin onaylanmasından, yapılan giderlerin kabul edilmesine kadar, Bankanın ödeme yapacağı her aşamada söz konusudur. Örneğin anlaşmada yer almayan bir işin bedelinin ödenmesi mümkün olmayacağı gibi, ihalelerin Banka'nın usullerine uygun olarak yapılmamış olması halinde, ihalenin onaylanmaması da gündeme gelebilecektir.²⁹

İzleme çeşitli yollarla yapılabilmektedir: Temel izleme biçimi raporlar üzerinden yapılan faaliyettir. Bu nedenle kredi anlaşmaları ekinde, borçlu ülke tarafından verilecek "ilerleme raporlarına" ilişkin bir cetvel yer alır. Söz konusu raporlarda; projenin fiziki gelişimi, maliyeti, yatırım kazançlarının (gelirlerinin) mali durumu ve projenin sağladığı faydaların düzeyine ilişkin bilgilere yer verilir. Bu raporlar Banka merkezince gözden geçirilir. Ayrıca izleme faaliyeti, Dünya Bankası'nın eğer o ülkede temsilciliği bulunuyorsa bu temsilcilik çalışanları veya merkezden gönderilen uzmanlar aracılığıyla, zaman zaman uygulamanın yerinde incelenmesi biçiminde de gerçekleştirilmektedir.

6. Proje Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Proje çevrimin son aşamasını projenin uygulanması tamamlandıktan sonra uygulama hakkında Banka tarafından genel bir değerlendirme yapılması oluşturur.

Bugün için Banka tarafından desteklenen bütün projeler; uygulama sonrası denetime tabidir. Söz konusu denetim, denetimin bağımsızlığını ve tarafsızlığını temin etmek amacıyla Bankanın uygulamacı birimlerinden tamamen ayrı bir birim olan Uygulamaları Değerlendirme Departmanı (OED) tarafından yerine getirilir. Birim, raporlarını doğrudan İcra Direktörleri Kurulu'na sunar. Uygulama sonrası denetim, açılan kredilerin Ana sözleşmedeki amaçlara uygun sonuçlar verip vermediğinin tespiti ve bu

²⁹ Eğilmez, a.g.e., s. 78.

deneyimden hareketle, ileride açılacak kredilerin yönlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

C. Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları

1980’li yıllarla birlikte Dünya Bankası’nın geliştirmekte olan ülkelere kullandığı geleneksel yatırım kredilerinden ayrı olarak yeni bir kredi anlaşmasını uygulamaya koyduğu görülmektedir. “Taraflar ülkelerde ulusal iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine uzanan geniş bir etki alanına sahip”³⁰ olan bu anlaşmalar, kapsadığı alanın büyüklüğüne göre “yapısal uyarlanma kredi anlaşmaları” veya “sektörel uyarlanma kredisi anlaşmaları” olarak adlandırılmaktadır.

Uluslararası Para Fonu’nun enstrümanlarından biri olan *Stand-by Anlaşmalarına* benzeyen yapısal uyarlanma kredisi anlaşmaları, kredi alan ülkenin herhangi bir yatırımının finansmanını sağlamaya yönelik olarak değil, o ülkenin, uyarlanılması istenilen sisteme entegrasyonunu sağlayacak şekilde kendini dönüştürmesi öngörülerek hazırlanmaktadır. Kredi alan ülkelerin genellikle ekonomik açıdan zayıf oldukları göz önüne alındığında, bu ülkelerin dünya ile entegrasyon çerçevesinde kendilerine biçilen yere itiraz etmeleri pek de mümkün görünmemektedir. Bu noktada söz konusu Uyarlanma Kredi Anlaşmaları yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır:

“Özellikle 1980’den sonra Dünya Bankası standart bir yapısal uyum programı oluşturarak az gelişmiş ülkelerin ekonomik politikalarının yönlendirilmesinde, büyük etkinlik sağladı. Dünya Bankasının yapısal uyum programı, özel ve kamu sektörlerinin karşılıklı ağırlığı, pazarın işlevi, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, ihracatın özendirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler), destekleme alımlarına son verilmesi, mukayeseli üstünlüklere dayalı bir büyüme stratejisi izlenmesi vb. gibi öneriler içeriyordu. Retorik geri plana ve önlemlerin dayandırıldığı teorik argümanlara rağmen bu tür politikaların belli başlı iki amacı vardı : birincisi IMF, Dünya Bankası, özel ticari bankalar ve devletlere olan borçların düzenli olarak

³⁰ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 83.

ödenmesini sağlamak, ikincisi de; az gelişmiş ülkelerin ihracat ürün fiyatlarını daha da düşürmek, kaynak transferini derinleştirmek.³¹

Anlaşmalar dönüştürme gücünü, eklerinde bulunan koşullarından almaktadır. Çoğu zaman kredi verilen işle ilgili ve sınırlı olmayan bu koşullar yerine getirilmedikçe, kredinin kullanılması mümkün olmamaktadır. “Koşulları kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını, ya da gün, ay, yıl belirterek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredici, kimi zaman da, borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşmasında “tatmin edici ilerlemeler” olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve emredicidir.”³²

İlk olarak 1980 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile imzalanan “*1.Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşması*”³³ ile uygulamaya konulan uyarlanma kredilerinin hazırlanması, proje kredilerinden farklı olmakla birlikte, genel olarak yukarıda açıklanan hazırlanma, müzakere, onaylanma ve denetim aşamalarından geçer ve dilimler halinde kullanılır. Dilimler, daha önce belirtildiği gibi, borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlı olarak serbest bırakılır.

D. Karma Kredi Anlaşmaları

90’lı yıllarla birlikte dünya politika arenasında üstlendiği yeni roller ve karşılaştığı somut sorunlar, Banka’yı kredi verme politikasında da yeni arayışlara yöneltmiştir. Çünkü söz konusu misyon değişikliği karşısında, geleneksel yatırım projesi kredi anlaşmaları çekiciliğini görece olarak yitirmiş, yapısal ve sektörel uyarlanma kredisi anlaşmalarında ise ilgili ülkelerde yükselen muhalefet nedeniyle, dayandıkları programların uygulanması zorlaşmıştır.

Gerek bu durum nedeniyle, gerekse üye ülkelerin (gelişmiş ve/veya gelişmekte olan) değişen ihtiyaçlarına yanıt vermek bakımından Banka, daha esnek ve karma yapıda kredi anlaşması biçimleri geliştirmiştir. Bu anlaşmalar, tam anlamıyla ne yatırım projesi kredi anlaşması ne de yapısal ve

³¹ Fikret Başkaya (1994), *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: İmge Kitabevi s. 152.

³² Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 83.

³³ Dubro, a.g.e., s. 47.

sektörel uyarlanma kredisi anlaşmasıdır. Fakat her ikisinin de özelliklerini taşıyabilir. Örneğin bir yatırım projeleri demetinin ilgili sektörde bir takım değişiklikler öngören bir programla birlikte kredilendirilmesine yönelik anlaşmalar bu türdendir.

Bu kredilerin de hem yatırımlardaki ilerlemelere hem de taahhüt edilen değişimlerin gerçekleşmesine bağlı şekilde dilimlere ayrılarak kullanılması mümkündür.

E. Kredilerin Kullanım Koşulları

Dünya Bankası kredilerinin kullanılabilmesi bir anlaşmaya dayanması ile mümkündür. Bu anlaşmanın daha önce açıklanan usule uygun şekilde hazırlanması ve Banka ile kredi talep eden ülke yetkilileri arasında imzalanması gerekmektedir.

Dünya Bankası ile yapılan bu anlaşmalar, farklı durumları işaret etmek üzere farklı isimler alır:

Eğer kredi, bir yatırım projesi veya uyarlanma programı için ve doğrudan üye ülke hükümetine veriliyorsa; imzalanan anlaşma bir Kredi Anlaşması'dır (*Loan Agreement*).

Banka ile bir proje hazırlama imkanının kullanılması için anlaşma imzalanıyorsa, bu bir Mektup Anlaşması'dır (*Letter Agreement*).

Hibe Anlaşması (*Grant Agreement*) ise Banka'nın yönettiği emanet fonlarından hibe alınması durumunda imzalanan anlaşmanın adıdır.

Banka, üye ülkelerin ayrı tüzel kişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım projelerine de finansman sağlamaktadır. Ancak bu durumlarda Banka, kredinin geri ödenmesini teminat altına almak için ülkenin garantörlüğünü talep etmektedir. Ülkemizde Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilere karşı garantörlük görevi Hazine müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bu durumda iki ayrı anlaşmanın imzalanması gerekmektedir;

Banka ile projeyi yürütecek kamu kurumu arasında Proje Anlaşması imzalanır.

Projeyi yürütecek kamu kurumunun aldığı krediye karşı garanti vermek üzere Dünya Bankası ile mali ajan arasında ise Garanti Anlaşması imzalanır.

Anlaşma imzalandıktan sonra borçlu veya projeyi uygulayacak kurum adına üye ülkenin merkez bankasında veya bir ticari bankada serbestçe çevrilebilir döviz cinsi üzerinden bir özel hesap açılır. Özel hesabın işleyişi anlaşmanın türüne göre değişmektedir:

Eğer imzalanan bir Proje Kredisi anlaşması ise projenin yıllık ortalama gider tahmininin %25'i veya 4 aylık bölüme isabet eden ortalama gider miktarı özel hesaba yatırılır. Borçlu veya projeyi uygulayan kurum, anlaşmada sayılan gider kalemlerini bu hesaptan avans çekerek gerçekleştirdikten sonra, gider belgelerini kesin hesabın çıkarılması için Dünya Bankasına gönderir. Banka yapılan giderlerin ve ilgili belgelerin usulüne uygun olup olmadığını inceler, uygun bulması halinde, gider miktarını yeniden hesaba yatırır.

Eğer bir Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredi Anlaşmasının imzalanması söz konusu ise Banka'nın özel hesaba para yatırması borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Anlaşma gereğince dilimlere ayrılmış ve ödenmesi bir takvime bağlanmış bulunan kredi, taahhütler gerçekleştikçe özel hesaba yatırılır.

Kredilerin kullanım koşullarının denetlenmesi Dünya Bankası açısından büyük önem taşımaktadır. Hemen tüm anlaşma metinlerinde denetime ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde kredi kullanımlarının Banka'nın isteklerine uygun olup olmadığının bağımsız denetim şirketleri eliyle denetlenmesi ve Bankaya rapor edilmesi öngörülmektedir.

Dünya Bankası, kredi anlaşması çerçevesinde yapılacak satın alma ve ihale işlemlerinde genel yöntem olarak "uluslararası ihale yöntemi"ni kabul etmektedir. Bununla birlikte istisnai olarak, satın alınacak mal veya hizmetin cinsi, miktarı vs. göz önüne alınarak diğer ihale yöntemlerinin uygulanması mümkün olabilmektedir. Banka mevzuatı gereğince bu ihalelere katılacak istekliler, Banka üyesi bir ülkeye ait olmalıdır.

F. Kredilerin Geri Ödenme Koşulları

Dünya Bankası kredilerin geri ödenme sürelerinin tespiti bakımından, kredi verdiği az gelişmiş ülkeleri, kişi başına düşen GSMH bazında üç sınıfa ayırmıştır. Bu ayırım çerçevesinde kredilere;

- En yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 3 yıl ödemesiz dönem ve 15 yıl vade,
- Orta gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 4-5 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade,
- Düşük gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 5 yıl ödemesiz dönem ve 20 yıl vade

uygulanmaktadır.

Türkiye bu ayırımda orta gelirli ülkeler sınıfına dahil edildiğinden, aldığı kredilere 4-5 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade uygulanmaktadır.

Kredilerin geri ödenmesinde iki yöntem uygulanmaktadır. Hangisinin uygulanacağını seçiminin borçluya bırakıldığı bu yöntemlerden;

- *Eşit Miktarlı Ödeme* yönteminde; geri ödeme tutarı, alınan toplam kredi ödemesiz dönem dışında kalan yıl sayısına bölünerek, her yıl için eşit miktarda,
- *Artan Miktarlı Ödeme* yönteminde ise geri ödeme tutarı, toplam kredi miktarı, ödemesiz dönem dışında kalan yıllara, düşük miktardan başlayıp, giderek artan miktarda devam etmek üzere yayılarak,

hesaplanır.

Banka verdiği kredilere, anlaşma imzalanırken belli olmayan oranlarda değişken faiz uygular. Söz konusu değişken faiz oranı, Banka'nın kredi maliyetlerindeki değişimleri, faiz oranlarına yansıtmak istemesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Banka, her yılın 1 Ocak ve 1 Haziran tarihlerinde, Londra Bankalararası Faiz Borsası gibi önemli borsalarda belirlenen faiz oranlarını dikkate alarak yeni oranları belirler ve uygular. Bu yöntem Dünya Bankası kredilerinin pahalı olduğunu iddia edenlerin en

önemli argümanlarından birisidir. Gerçekten de anlaşma yapılırken alınan kredinin ne kadara mal olacağının bilinmemesi, krediyi alan ülkeler bakımından ciddi bir risk üretmektedir.

Yeri gelmişken, uzun süredir Banka'dan kredi alan ülkelere ilave yük getirdiği için eleştirilen ve geri ödeme tutarlarının hesabında kullanılan “Havuz Sistemi” hakkında bilgi verilmesi uygun olacaktır. Daha önce de belirtildiği gibi Dünya Bankası, üye ülkelere kredi verirken, uluslararası para piyasalarında önemli ölçüde borçlanmaktadır. Bu işlem sırasında, ABD Doları cinsinden borçlanmanın çeşitli nedenlerle mümkün olamadığı durumlarda Banka, diğer dövizler üzerinden de borçlanabilmektedir.

Oysa, Banka'nın kredi anlaşmaları ABD Doları bazında yapılmaktadır. Bu nedenle Banka kredinin ödenme günü elindeki diğer dövizleri ABD Doları'na çevirip ülkelere vermektedir. Buna karşılık ödeme yapmak için bozdurduğu bu dövizleri, geri ödeme sırasında üye ülkelerden talep etmekte ve geri ödeme tutarını, söz konusu döviz cinslerinin değişen oranlarda yer aldığı döviz sepeti birimini (havuz birimi), esas alarak hesaplamaktadır. Bu şekilde Dünya Bankası, kendisini çapraz kur değişimlerinden korurken, riski kredi alan ülkelere yönlendirmektedir. Gerçi bu sistem üye ülkelerin kazançlı çıkması ihtimalini de içinde barındırmaktadır. Ancak uygulamada bu ihtimal neredeyse %0 düzeyinde gerçekleşmiştir. Örneğin “Türkiye 1987 yılında Dolar olarak aldığını varsaydığı borçlarının tutarını 4.4 milyar Dolar olduğunu tablolarında gösterirken, Dünya Bankası bilgisayarları tutarın 6.5 milyar Dolar olduğunu gösteriyordu. Türkiye'nin 4.5 milyar dolar zannettiği borç içindeki ABD Doları payı %9 olunca 2 Milyar Dolarlık bir yük ortaya çıkmıştır.”³⁴ Dahası, “Dünya Bankası tarafından uygulanan ve havuz sistemi olarak adlandırılan kur ayarlamaları sonucunda Banka'ya olan borcumuzda, 1984-1993 yılları arasında toplam olarak 10 milyar Dolarlık bir artış ortaya çıkmıştır.”³⁵ Burada önemle vurgulanması gereken nokta, bu artışın normal olarak ödenmesi gereken faizlerle bir ilgisinin bulunmadığı, doğrudan ana para artışını işaret ettiği.

³⁴ Tülay Evgin (2000), *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, s. 55.

³⁵ *Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu*, s. 78.

Neyse ki bu sorun ülkemiz açısından, geçmişî kapsamamak kaydıyla giderilmiş bulunmaktadır. “1997 yılında havuz sistemine tabi krediler, o tarihe kadar doğmuş olan ilave maliyet anaparalara ilave edilerek, sabit kurlu sisteme geçirilmiştir.”³⁶

IX. ULUSLARARASI KALKINMA BİRLİĞİ-IDA

1960 yılında kurulan Uluslararası Kalkınma Birliği (*International Development Association- IDA*) esas itibariyle, üye ülkelerin en yoksul kesiminin kalkınma çabalarında ihtiyaç duyduğu finansmanı sağlamak üzere oluşturulmuş bir kurumdur. Kuruluş amacı, Anasözleşme’nin birinci maddesinde, özetle; “üye ülkelerden en az gelişmiş düzeyde bulunanlara, verimliliği ve yaşam standartlarını yükseltmek suretiyle kalkınma amaçlarına katkıda bulunacak kredileri, bu ülkelerin ödemeler dengesinde önemli bir yük oluşturmayacak koşullarla sağlamak”³⁷ biçiminde ifade edilmektedir.

Belirtilen kuruluş amacı nedeniyle, Uluslararası Kalkınma Birliği’nin sağladığı kredilerin, Dünya Bankası kredilerinden iki farklı özelliği vardır:

IDA kredileri, her üye ülkeye değil, kişi başına milli geliri fakirlik çizgisi altında kalan ülkelere verilmektedir. 1999 yılı için, kişi başına milli geliri 885 ABD\$’nın altında bulunan ülkeler bu kategori içinde değerlendirilmektedir.³⁸ IDA, dünyanın bu en yoksul ülkelerine yılda ortalama 6 milyar Dolar kredi vermektedir.

Söz konusu krediler, 0 faizli ve 10 yılı geri ödemesiz olmak üzere 35–40 sene vadeye yayılan imtiyazlı kalkınma kredileridir. Bununla birlikte hibe niteliğinde değildir, dolayısıyla geri ödenmesi gerekir.

Kredi uygulamasındaki bu iki farkın dışında İDA, yönetim, amaç ve fonksiyonlar bakımından Dünya Bankası ile birlikte hareket eder. Yani, “IBRD ve IDA aynı yönde ilerler”.³⁹

³⁶ Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu, s. 79.

³⁷ Eğilmez, a.g.e., s. 93.

³⁸ *What is IDA*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

³⁹ *What is IDA*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

Özetle, IDA yönetimi ve denetimi bakımından Dünya Bankası ile tamamen aynı yapıya sahip olan, ancak, Dünya Bankasından ayrı sermayesi, kaynakları ve dolayısıyla tüzel kişiliği bulunan bir kurumdur. Bu nedenle hesapları Banka'dan ayrı tutulur, saklanır ve birbirlerinin karar ve yükümlülüklerinden sorumlu değildir.

IDA'ya üye olmak için öncelikle Dünya Bankasına üye olmak gerekir. 2001 yılı itibariyle, 161 ülke IDA'nın üyesidir. Bunlardan 78 ülke, IDA kredilerinden yararlanmaktadır. 1960 yılından bu yana IDA, 106 üye ülkeye 120 milyar\$ kredi sağlamıştır.⁴⁰

Türkiye IDA'ya 1960 yılında üye olmuştur. Türkiye başlangıçta kendi yatırımlarının finansmanında IDA kredilerinden yararlanırken, zamanla IDA'ya katkıda bulunan ülkeler durumuna gelmiştir ve halen bu konumdadır. Ancak bu kredilerin çok uzun zamana yayılan geri ödeme planı nedeniyle, ülkemizin bu Kurum ile borç ilişkisi devam etmektedir ve 1999Yılı sonu itibariyle 103 milyon Dolar borcu bulunmaktadır.⁴¹

X. ULUSLARARASI FİNANSMAN KURUMU-IFC

Dünya Bankası(IBRD) daha önce de belirtildiği gibi, genel kural olarak kredilerini, kamu kesimi eliyle kullanırmaktadır. Krediler ya ülke hükümetine (hükümetin temsilcisi olarak mali ajana) ya da mali ajanın garantisi altında bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmektedir.

1956 yılında kurulan Uluslararası Finansman Kurumu (*Intenational Finance Corporation- IFC*) Dünya Bankasından farklı olarak, kamu kurum ve kuruluşları yerine, gelişmekte olan ülkelerin özel kesim kuruluşlarına kredi vermektedir. IFC, özel sektör yatırımcılarına verdiği bu krediler için devlet garantisi talep etmemektedir. Ancak, IFC ile üye ülke ilişkileri, yine hükümet adına kamu yetkilileri tarafından yürütülmektedir.

IFC, temel kuruluş amacını, Anasözleşmesi'nin birinci maddesinde özetle; "IFC'nin temel amacı, Dünya Bankası'nın üye ülkelere yönelik faaliyetlerini desteklemek için, üye ülkelerde, özellikle daha az gelişmiş bölgelerdekiler öncelikli olmak üzere, verimli özel kesim kuruluşların

⁴⁰ *What is IDA*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

⁴¹ Evgin, a.g.e., s. 97.

büyümesini özendirmek yoluyla ekonomik kalkınmaya daha fazla katkıda bulunmaktadır.”⁴² şeklinde ifade etmektedir.

Görüldüğü gibi, IFC kendi sermayesine, ayrı hesaplara kendi personeline ve departmanlarına sahip olmakla birlikte, faaliyetlerine yön veren ilkeler çerçevesinde, Dünya Bankasıyla ortak hareket etmektedir. “IFC, Dünya Bankası grubu içinde yer alan kurumların, gelişmekte olan üye ülkelerinde yaşayan insanların hayat kalitesini yükseltmeye yönelik temel hedefini paylaşmaktadır.”⁴³

IFC’nin Dünya Bankası grubu içindeki ağırlığı, içinde bulunduğumuz neo-liberal dalgalanının bir yansıması olarak giderek artmaktadır. Dünya Bankası Grubu açık bir şekilde, gelişmekte olan ülkeler için özel sektörün öncülüğünde bir kalkınma modeli önermektedir: “Banka’nın en önemli önceliklerinden birisi, özel sektörün güçlenmesine yardım etmektir. Çünkü özel sektör, ekonomik büyümenin, gelir ve istihdam artışının ana kaynağıdır. Banka, özel sektörü, istikrarlı ekonomik politikaları, sağlam kamu maliyesini, şeffaf, dürüst, hesap verebilir ve tutarlı yönetişimi savunarak ve garantiler sağlayarak, cesaretlendirir. ve özel sektörün gelişebileceği, hızlı yurt içi yollar, enerji, telekomünikasyon, bilişim teknolojisi, petrol ve gaz, endüstri gibi bir çok sektöre destek verir. (...) Ayrıca Banka, kamu yatırımlarının özelleştirilmesinde, ortak şirketlerde özel sermaye payının yükseltilmesinde, hükümetlere yardım eder, hukuk ve düzenlemeler için tavsiyelerde bulunur.”⁴⁴ Bu konudaki en açık destek, üyelerinin çoğunluğunu çeşitli gelişmiş ülkelerin özel kesim temsilcilerinden oluşturduğu “Bretton Woods Komitesi”nden gelmektedir. Komiteye göre; “Dünya Bankası’nın daha çok IFC ile birlikte özel kesime yönelik projeleri destekleyerek kamu kesiminin küçültülmesine yardımcı olması gerekli bulunmaktadır.”

Bugün için gelişmekte olan üye ülkelerin özel sektörünün, en büyük çok taraflı finansman kaynağı olan IFC, bu desteğini ana hatlarıyla;

- Gelişmekte olan üye ülkelerin özel sektör projelerini finanse ederek,

⁴² Eğilmez, a.g.e., s. 100.

⁴³ _____, a.g.e., s. 127.

⁴⁴ IBRD, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

- Gelişmekte olan üye ülkelerin özel şirketlerinin uluslararası finans piyasalarında finansman sağlamasına yardım ederek,
- Özel sektör dünyasına ve hükümetlere öneri ve teknik yardımda bulunarak

sağlamaktadır.⁴⁵

IFC'ye üye olabilmek, Dünya Bankası üye olma koşuluna bağlıdır. 2001 yılı itibarıyla üye ülke sayısı 174'e ulaşmış bulunmaktadır. Türkiye ise IFC'ye 1956 yılında üye olmuştur.

XI. ÇOKTARAFLI YATIRIM GARANTİ AJANSI—MIGA

1985 yılında Kuruluş Anlaşmasını imzalayan ve 1988 yılında çalışmalarına başlayan Çoktaraflı Yatırım Garanti Ajansı (*Multilateral Investment Guarantee Agency- MIGA*) gelişmekte olan ülkelere yönelik yabancı sermaye yatırımlarını, ticari olmayan risklere karşı, garanti altına alarak korumak üzere kurulmuştur.

Kuruluş Anlaşmasının 2. maddesine göre; “MIGA’nın temel amacı, üye ülkeler arasında yatırım fonlarının verimlilik amacı doğrultusunda özellikle gelişme yolundaki ülkelere doğru akımını özendirmek ve bu çerçevede Dünya Bankası ve IFC’nin çabalarına tamamlayıcı yönde katkıda bulunmaktır. Bu özendirme faaliyetini gerçekleştirebilmek için MIGA, üye ülkelerin gelişme yolundaki üye ülkelere yatırım yapacak yatırımcılarına ticari olmayan risklere karşı garanti vermekte ve çeşitli danışmanlık hizmetleri sunmak şeklinde işlevleri yerine getirmektedir.”⁴⁶

MIGA’nın bir yatırıma garanti verebilmesi için;

- Yatırımın yapılacağı ülkenin gelişme yolundaki ülkeler sınıfından olması,
- Yatırımcının ve yatırım şeklinin MIGA Anlaşmasının tanımladığı çerçeveye uygun bulunması

⁴⁵ *Basic Facts About IFC*, World Bank elektronik adres: www.worldbank.org, [23.05.2001].

⁴⁶ Eğilmez, a.g.e., s. 110.

gerekmektedir.

MIGA'nın tanımladığı çerçeveye göre;

- Yatırımcı, yatırıma ev sahipliği yapan ülke dışından olmalıdır.
- Yatırım, para veya mal şeklinde sermayeye katılım, sermaye sahibi tarafından garanti edilmiş bir kredi ya da sermayeye katılım dışında belirli bir doğrudan yabancı sermaye yatırımı şekillerinden biri şeklinde yapılmalıdır.

MIGA'nın garanti kapsamına aldığı riskler, MIGA Anlaşmasının 11. maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

- Ev sahibi ülkenin gerek döviz yetersizliğinin, gerekse döviz transferiyle ilgili mevzuat değişikliklerinin yarattığı döviz transfer sorunlarının doğması,
- Kamulaştırma veya diğer bir yolla garanti edilmiş yatırım konusu mülkün yatırım sahibi kuruluşun elinden çıkması,
- Yatırıma ilişkin proje sözleşmesinin ev sahibi ülke tarafından bozulması yada iptal edilmesi,
- Savaş halinin veya olağanüstü hallerin ortaya çıkması sonucunda garanti konusu yatırıma devam edilememesi

durumlarında, 15 yıla kadar bir süre boyunca (bazen 20 yıla kadar) her proje için 50 milyon Doları aşmamak koşuluyla projenin %90'ına kadar ulaşan kısmını, garanti kapsamına alır.

Yukarıda sözü edildiği gibi, MIGA kuruluş amacını, kabaca, geliştirmekte olan ülkelere yönelik yatırımları özendirmek olarak ortaya koymaktadır. Ancak bunun kadar, belki de daha önemli amacı, kendine pazar arayan uluslararası sermayeye sigorta sağlayarak, olası risklerden korumaktır. MIGA sayesinde yabancı sermaye, herhangi bir risk almadan, o ülkenin sermaye payı ve ödediği primlerle karşılanan garanti olanağına kavuşmaktadır.

MIGA'nın Başkanı Dünya Bankası Başkanı olmasına rağmen, grubun diğer üyelerinden farklı olarak kendi “Guvernörler Konseyi ve Direktörler Kurulu” vardır.

Dünya Bankasına üye olan her ülke MIGA'ya üye olabilir. 2001 yılı itibariyle üye ülke sayısı 154 dür. Türkiye MIGA'ya 1988 yılında üye olmuştur.

XII. ULUSLARARASI YATIRIM ANLAŞMAZLIKLARININ ÇÖZÜM MERKEZİ–ICSID

Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* ICSID), 1965 yılında kendisine üye bir ülke ile bir başka üye ülkenin kişi ve kurumu arasında ortaya çıkabilecek yatırım anlaşmazlıklarının çözüm yeri olarak tasarlanarak kurulmuştur.

ICSID'in 75 maddeden oluşan “Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of States” isimli Anasözleşmesinin 1. maddesine göre, amacı; “ICSID'e üye olan ülkeler ile diğer üye ülkelerin kuruluşları arasında ortaya çıkacak yatırım anlaşmazlıklarının ve uzlaşmazlıklarının çözümü için gerekli uzlaşma ortamını yaratmaktır.”⁴⁷ Bu şekilde uluslararası yatırım imkanlarının artırılacağı hesaplanmaktadır.

Genellikle ev sahibi ülke ile yabancı yatırımcılar arasında ortaya çıkan herhangi bir uyuşmazlıklarda mahkemeye başvurarak yargı kararı almak, yerel hukukun ulusal çıkarları gözetmesi nedeniyle yabancı yatırımcılar tarafından tercih edilmemektedir. Bu nedenle bir hakeme başvurarak ortak bir kesin hakem kararı alıp ona uymak veya bir uzlaştırmacı mercii önünde uzlaşma yolunu denemek, yabancı yatırımcılara daha uygun gelmektedir. ICSID, yabancı yatırımcıların bu isteğine yanıt vermektedir.

ICSID bünyesinde, üstlendiği bu görevi yerine getirmek üzere “Uzlaşmazlık Paneli” ile “Tahkim Paneli” adı altında kurulmuş iki ayrı birim vardır.

⁴⁷ Eğilmez, a.g.e., s. 119.

ICSID’in sermayesi veya borçlanma benzeri gelir kaynağı yoktur. Tüm geliri kendisine ulaşan uzlaşma ve tahkim istekleri karşılığında ilgili taraflardan aldığı ücretlerden oluşmaktadır. Gerektiğinde Dünya Bankasından veya diğer üye ülkelerden Yönetim Konseyince belirlenen miktarda gelir tahsil eder.

ICSID üyeliği Dünya Bankasına üye olma şartı aranmadan tüm ülkelere açıktır. 2001 itibarıyla üye ülke sayısı 133 dür. Türkiye bu Kuruma 1989 yılında üye olmuştur.

XIII. DÜNYA BANKASI - TÜRKİYE İLİŞKİLERİ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Dünya Bankası kayıtlarına göre Türkiye ile üye olduğundan bu yana (son olarak imzalanan *Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlanma Kredi Anlaşması* hariç) 159 kredi anlaşması imzalanmıştır.⁴⁸

Türkiye’nin Dünya Bankası Grubu kurumlarına olan borcunun, toplam dış borcu içindeki payı fazla değildir. 1999 yılı sonu itibarıyla, IFC’ye 1.358 milyon\$, IDA’ya 103 milyon\$ ve IBRD’ye 2.883 milyon\$ olmak üzere toplam 4.344 milyon\$ olan toplam Dünya Bankası borcunun, Türkiye’nin aynı dönemde 111.215 milyon\$ olan toplam dış borcuna oranı sadece %3.90 civarındadır.⁴⁹ Üstelik, -içinde bulunduğumuz kriz nedeniyle sağlanan kaynaklarla durum değişmiş olabilir- Türkiye, 1989 yılından başlayarak aldığı kredilerden daha fazla ana para ve faiz ödemesi gerçekleştiren, bir başka deyişle Dünya Bankası karşısında net kaynak kullanan değil, net kaynak aktaran durumundadır.⁵⁰ Bununla birlikte, önceki bölümlerde açıklanan nedenlerle, ülkemizin içinde bulunduğu yeniden yapılandırılma sürecine olan etkisi, bu pay ile ölçülemeyecek kadar yüksektir.

Çeşitli nedenlerle sermaye birikimi yetersiz olan ülkemizin, kalkınma için dış kaynağa ihtiyaç duyduğu hemen herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Bu bağlamda Dünya Bankası kaynakları da değerlendirilebilir. Önemli olan bu dış kaynağın da diğerleri gibi, uygun şartlarla alınması ve etkin

⁴⁸ www.worldbank.org [16.07.2001].

⁴⁹ Evgin, a.g.e., s. 97.

⁵⁰ _____, a.g.e., s. 128.

kullanılmasıdır. Bu mümkündür: “Bir başka deyişle (Banka), gelişmiş ülkelerin üretimleri için yaratmaya çalıştıkları pazarın büyütülmesine katkıda bulunma görevini başarıyla yürütmeye devam etmiştir. Bir bölüm gelişme yolundaki ülke, özellikle uzak doğu ülkeleri, bu imkanları da kullanmak suretiyle yalnızca bu ülkelerin pazarı olmak yerine ihracatlarını büyük ölçüde artıracak yatırımlar yapmayı başarmışlar ve dünya ticaretinde önemli yerler edinmişlerdir. Bununla birlikte çoğu gelişme yolundaki ülke açısından Dünya Bankası kredileri bu ülkelerin ithalatını artırmakla sonuçlanmış ve bundan üretimlerini bu ülkelere satan gelişmiş ülkeler yararlanmışlardır.”⁵¹

Kuşkusuz, Banka’dan sağlanan kaynakların etkin kullanımı ve kaynak tahsisinde önceliklerin doğru tespit edilmesi, herkesten önce, ülkemiz kamu yönetiminin sorumluluğundadır. Oysa bu sorumluluğun yeterince etkili şekilde getirilmediği, tersine, kredilerin amaç dışı kullanıldığı, savurganlığa varan uygulamaların yapıldığı, herkes tarafından bilinmektedir.

Bununla birlikte, kredi anlaşmalarının ekinde bulunan koşullar, ülke yönetiminin, ülke çıkarları doğrultusunda hareket etmesinin önündeki en önemli engellerden biridir. Örneğin projenin yürütülmesine ve proje ile ilgili mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihalelerde “Uluslararası İhale”nin temel ihale yöntemi olarak belirlenmesi, çoğu kez, bunların yurt içinden teminini engellemekte ve bu suretle mal ve hizmet ithalatını artıran bir unsur haline getirmektedir. Keza, anlaşmalara konulan yurt dışından yüksek ücretle danışman, uzman çalıştırılmasına dair hükümler de, aynı sonuçları vermekte, yurtdışından kredi olarak sağlanan kaynakların yine yurtdışına aktarılmasına neden olmaktadır.

Şurası bir gerçektir ki; Türkiye’nin Dünya Bankası’na ihtiyacı olduğu kadar Banka’nın da Türkiye gibi ülkelere ihtiyacı vardır. Dünya Bankası sonuç itibarıyla devletleri hedef alan bir mali kurumdur. Elindeki kaynakları gelir sağlama potansiyeli yüksek, geri ödeme konusunda risk taşımayan ülkelere yönlendirmek zorundadır. Bu noktada, geçmişte borçlarını geri ödemede gösterdiği performans, Türkiye’nin önemini artırmaktadır. Öte yandan, “..Dünya Bankası Grubunun temel işlev(i) dünya ticaretini geliştirmek ve bu yolla da geniş ölçüde gelişmiş ülkelerin çıkarlarına hizmet

⁵¹ Eğilmez, a.g.e., s. 126.

etmek(...)tir.⁵² Türkiye, gerek coğrafi konumu, gerek nüfusu ile Banka'nın söz konusu işlevini yerine getirebilmesi bakımından göz ardı edemeyeceği potansiyeli taşımaktadır. Öyleyse şartlara teslim olmak yerine, şartları lehimize dönüştürebilmeliyiz.

KAYNAKÇA

“About the World Bank Group”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

Ayman Güler, Birgül (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.

“Basic Facts About IFC”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

Başkaya, Fikret (1994), *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: İmge Kitabevi.

Baum, Warren C. (1996), *The Project Cycle*, Washington, D.C.: Dünya Bankası.

Dubro, Alec (1998), *The World Bank*, Fransa: Public Services International.

Eğilmez, A. Mahfi (1997), *IMF Dünya Bankası ve Türkiye*, İstanbul: Creative Yayıncılık.

Evgin, Tülay (2000), *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, Ankara: Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi No:26.

“IBRD”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

Karluk, Rıdvan (1999), *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu.

Sönmez, Sinan (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, Ankara: İmge Kitabevi.

The World Bank Group (2001), *Learning from the Past, Embracing the Future*, Washington, D.C.: Dünya Bankası.

⁵² Eğilmez, a.g.e., s. 127.

The World Bank (2001), *Knowledge & Resource for Development*. Washington, D.C.: Dünya Bankası.

“Turkey Country Office”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [16.07.2001].

“What is IDA”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

“Where Does the World Bank Get Its Money”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

“World Bank History”, Dünya Bankası elektronik adres: www.worldbank.org [23.05.2001].

World Bank (2000), *Annual Raport 2000*, Washington D.C.

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ADAYLIK SÜRECİNDE SAYIŞTAY

Füsun KARAMAN

Sayıştay Uzman Denetçisi

Cem Suat ARAL

Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası Dünya mali ve siyasi sisteminde ortaya çıkan büyük değişikliklere bağlı olarak, Türkiye politik ve ekonomik sisteminde önemli değişiklikler yapma zorunluluğu duymuş ve çabalarını bu yönde yoğunlaştırarak, 1960'lara kadar geçen süre içerisinde, Avrupa kıtasında yer alan veya bu bölgeyi merkez alarak, Avrupa'nın bütünleşmesi amacına dönük olarak kurulan Avrupa Konseyi, OECD ve NATO gibi kuruluşlara üye olmuştur.

Bu gelişim çizgisi içerisinde Türkiye daha ilk kuruluş yıllarından itibaren Avrupa Ekonomik Topluluğuyla ilişkide bulunmaya çalışmıştır. Bu durum, Türkiye'nin Batı dünyası içerisindeki konumunu koruma ve geliştirme düşüncesinin yanında genç Cumhuriyetin yeniden şekillenen dünya haritasındaki ve bulunduğu coğrafyadaki güvenlik arayışının da bir ifadesidir.

Ekonomik bloklara yönelmiş bulunan bugünkü dünya düzeninde, söz konusu blokların dışında kalmak üretimin pazzarsız kalması anlamına gelecektir. Türkiye'nin hiçbir bloğa dahil olmamak gibi bir lüksü bulunmadığı gibi, tarihi, coğrafi ve pratik gerçekler Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin başını çektiği blok içinde yer alma gereğine işaret etmektedir.

Türkiye, değişen koşulları da göz önüne alarak 31 Temmuz 1959'da o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortaklık talebinde bulunmuştur. Bu talep doğrultusunda, taraflar arasında dört yıl süren görüşmeler sonucunda, 1963 yılında imzalanan ve 1 Aralık 1964 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de onayı ile yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile Türkiye, AET ile ortaklık ilişkisini kurmuştur. 14 Nisan 1987 tarihinde de Roma Antlaşması'nın Avrupalı her ülkeye Topluluk üyesi olma hakkını tanıyan 237. maddesi çerçevesinde tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.

Bu başvurudan iki yıl sonra gelen Komisyon görüşünde, Türkiye'nin Topluluğa katılmaya ehil olduğu vurgulanmakla birlikte, ülkemiz açısından ekonomik, Topluluk açısından ise, mevcut yapıdaki değişikliklere dayalı bazı gerekçelerle zamana ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Aynı dönemde Türkiye, AB ile ilişkileri çerçevesinde ertelemiş olduğu yükümlülüklerini hızlandırılmış bir takvim dahilinde yerine getirmeye başlamış ve bütünleşme sürecinde yeni bir dönemece girmiştir. Son yıllarda Kopenhag Kriterleri'ni uygulama ve Avrupa Birliği'ne katılma yönünde bütün kamu kurumları dahil büyük çabalarda bulunmaktadır.

I. AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Avrupa Birliği 15 üye ülkeden kurulu bir topluluktur. Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi ile aday ülkelerden 10'unun daha 2004 Yılı itibarıyla Birliğe katılımı sağlanmıştır. Böylece üye sayısı 25'e ulaşacaktır. Mevcut haliyle Arazi olarak 3.2 milyon km² yüzölçümüne sahiptir. Avrupa Birliği 1993 yılında kurulmuştur; fakat karşılıklı işbirliğinin ilk adımları 50 yıl öncesine dayanmaktadır. 1951 yılında Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Luxemburg ve Hollanda ('altılar') tarafından oluşturulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957 yılında aynı ülkelerin oluşturduğu Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu bu birlik fikrinin ilk tohumlarının atıldığı anlaşmalardır.

1965 yılında üye ülkeler anlaşarak bu üç topluluğun organlarını birleştirdiler ve böylece Avrupa Toplulukları adlandırmasının temelleri atıldı. Günümüzde ise Avrupa Ekonomik Topluluğu artık "Avrupa Topluluğu" olarak anılmaktadır.

1960'lı yıllar topluluk bünyesi içinde değişik alanlarda önemli ilerlemelerin gerçekleştiği dönemdir. En önemli konulardan biri olan tarım politikası alanında 1962 yılında önemli bir ilerleme meydana gelmiş ve ortak tarım politikası saptanmıştır. Ortak bir Pazar kurulması öncelikle bütün gümrük vergilerinin kaldırılmasını gerektirmekteydi. 1968 yılında üye ülkeler kendi aralarında gümrük vergilerini kaldırdılar, üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulamasına başladılar. Bunun yanı sıra miktar kısıtlamaları da kaldırıldı. Topluluğa 1961 yılında İngiltere, İrlanda, Danimarka, 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya, İsveç katılmış ve üye sayısı 15 olmuştur.

1980'li yıllarda yeni üyelerin de katılmasıyla topluluk birçok problemle karşı karşıya kalmıştır. Genel Tarım Politikasını finanse etmek, karar vermeyi güç hale getiren ulusal rekabetle başa çıkmak gibi bir dizi sorunu aşmak için, topluluk ticaretini artırıcı çabalar; engellerin kaldırılması (farklı vergilendirme ve vergileri kaldırma, farklı ulusal kayıt prosedürü vb); malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı gibi yeniliklerde bulunulmuştur. Bu değişiklikler 1987 yılında her bir üye devlet tarafından onaylanarak Avrupa Tek Senedi doğmuştur.

1993 yılında önceki anlaşmaları değiştiren Maastricht Antlaşması (Bir diğer adı AB Antlaşması'dır) bütün üye ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş ve böylece 'Avrupa Birliği' ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlaşmayla beraber Avrupa Birliği'nin Üç Ayağı (*Three Pillars*) da ortaya çıkmıştır: 1. Topluluk Ayağı (Ekonomik ve Parasal Birlik), 2. Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası, 3. Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği. Böylece, ekonomik ve parasal birlik kavramları aşılarak siyasi alanlarda da ortak tavır belirleme dönemi başlamıştır. Halen Avrupa Birliği, 15 Üye ve 13 Aday Ülkenin (10 ülke 2004 Yılında tam üye statüsüne kavuşacaklardır) katıldığı Avrupa konvansiyonu toplantıları düzenlemektedir. Bu konvansiyona Türkiye de Parlamenterleri aracılığıyla katkıda bulunmaktadır.

A. Avrupa Birliği'nin Asli Kurumları

Avrupa Birliğinin her biri farklı role ve güce sahip 5 asli kurumu vardır. Bunlar; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa Sayıştayı'dır.

1. Avrupa Parlamentosu

Tek dereceli doğrudan seçimle 5 yılda bir seçilen üyelerden oluşur. Üyeler seçildikleri ülkeleri değil ait oldukları çeşitli siyasal görüşleri temsil eden gruplar içinde yer alırlar. En güçlü gruplar Sosyalistler ve Hristiyan Demokratlardır. Bu iki grup yanında, Yeşiller, Liberaller, Avrupa Birleşik Solu, Avrupa için Birlik, Radikal Avrupa İttifak, Halklar Avrupası ve Bağımsızlar Parlamentoda yer alırlar.

Parlamentonun faaliyetlerinin yönetimi bir başkan ve 14 yardımcından oluşan büronun sorumluluğundadır. Parlamentonun çalışmaları 20 tane alt komisyonda yerine getirilir.

Doğal olarak parlamento kendini Birliğin bir gardiyanı olarak görmektedir. Avrupa Tek Senedi'nden önce Avrupa Parlamentosu bir danışma organı gibiydi; fakat günümüzde gittikçe artan bir role sahip olmaktadır. En önemli yetkileri şöyle sıralanabilir: Yasama yetkisi, bütçe üzerindeki yetkisi ve yürütmenin denetlenmesi.

Yasama yetkisi: Komisyon tarafından önerilen bazı yasalar Konsey tarafından kabul edilmeden önce fikrini beyan eder; önerilen yasada değişiklikler yapabilir; Konseyle anlaşamadığı durumda öneriyi reddedebilir; ayrıca uluslararası anlaşmaları ve Birliğin genişlemesini veto etme yetkisi vardır.

Bütçe yetkisi: Birliğin yıllık bütçesini onaylar. Harcamaların izlenmesi, Bütçe Kontrol Komitesinin işidir. Sayıştay'ın hazırladığı yıllık rapora dayanarak Komisyonu aklamadan önce bütçe yönetimi hakkında değerlendirmede bulunur.

Yürütmenin denetlenmesi: Parlamento her 5 senede bir Komisyon başkan ve üyelerini atar; Komisyonun Parlamento'ya vermek zorunda olduğu aylık ve yıllık raporları inceler; yazılı ve sözlü sorular yöneltebilir. Parlamento bir suçlama önergesiyle komisyonu istifaya zorlayabilir.

Avrupa Parlamentosu, Topluluklar organ ve faaliyetlerinin icraatındaki uygulamalarla ilgili olarak Birlik vatandaşlarının şikayetlerini dinlemekle yetkili bir '*Ombudsman*' atamıştır.

2. Avrupa Birliği Konseyi

Birliğin temel yasa yapıcı kurumudur. Komisyonun önerilerine göre Parlamentoyla bağlantılı çalışır. Yasaları yürürlüğe koyma, Parlamenteoya danıştıktan sonra anlaşmaları onaylama yetkisi vardır. Komisyondan bazı çalışmaları yapmasını, yasa haline getirmesini ister ve yürütme, yasama yetkilerini komisyona devredebilir.

Komisyonunda bazı kararları nitelikli oy çokluğu, diğerleri oybirliğiyle alınır. Çeşitli alanlarda düzenli konsey toplantıları vardır. Genel İlişkiler, Ekonomi, Finans ve Tarım Konseyleri her ay; taşıma, çevre ve endüstri konseyi toplantıları senede iki ya da dört kez yapılır. Genel İlişkiler Konseyi Dışişleri Bakanlarından, Teknik Konseyler ise üye ülkelerin konu ile ilgili bakanlarından oluşur.

Birlik üyesi her ülke sırayla Konsey başkanlığını altı ay süresince üstlenir. Halen Konsey Başkanı Yunanistan'dır. Konsey toplantıları üye ülkelerin Brüksel'de bulunan daimi temsilcilerinden oluşan komite (COREPER) tarafından hazırlanır.

Konsey her toplantının arkasından Birlik tarafından yapılan ilerlemeler hakkında Parlamenteoya bir rapor sunar.

Konsey tarafından ya da Parlamenteoya ortak çalışarak kabul edilen Topluluk maevzuatı şunlardır:

- Tüzükler (*regulations*): Üye ülkeleri doğrudan bağlar.
- Yönergeler (*directives*): Uygulama şekli ve yorumlanması konusunda üye ülkelere serbestlik sağlar; ancak, hedeflerin başarılmaması yönünde ülkeleri bağlayıcıdır.
- Kararlar (*decisions*):İlgili kişi, kurum ya da üye ülkeyi bağlayıcıdır.
- Tavsiyeler ve görüşler (*recommendation and opinions*): Bağlayıcı değildir.

3. Avrupa Komisyonu

Birliğin kalbi durumundadır. Komisyonun, kendi ülkelerinin parlamento üyesi olan, Avrupa Parlamentosu üyesi ya da ülkelerinde bakanlık üst görevlisi olan, 5 yıl için seçilen 20 üyesi (komiser) vardır. Üyelerin atanması Avrupa Parlamentosu onayı ile olur. Parlamentonun olumsuz oylarıyla da tamamının görevi sona erdirilebilir. Görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Başkan üye ülkeler tarafından seçilir; Parlamento tarafından onanır. Komiserler, 24 Genel Müdürlük ile uzmanlaşmış departmanlardan oluşan bir yönetim kadrosu tarafından desteklenir.

Komisyonun dört ana sorumluluk alanı vardır. 1-Yasal önerilerde bulunur. Bu taslaklar onanmak üzere Konseye gider. 2-Konseyin tüzük ve kararlarına dayanarak Topluluk politikasını uygulamak üzere tüzük ve kararlar yayınlar. 3-Üye ülkenin Topluluk Hukukuna uymasını sağlar ve yasa ihlal edildiği zaman gerekçeli karar yayınlar; ihlal eden ülke hakkında Adalet Divanını harekete geçirir. Rekabetin engellenmesi gibi bazı durumlarda şahıslara, firmalara ve organizasyona maddi ceza verebilir. 4-Birliğin yıllık bütçesini yönetir.

4. Avrupa Birliği Adalet Divanı

Topluluk faaliyetlerinin, anlaşmaların uygulanmasının, yasaların yorumlanmasının hukuki teminatıdır. Topluluk kurumları, üye ülkeler, üye ülkelerdeki gerçek ve tüzel kişiler Adalet Divanına başvurabilir. İki temel işlevi vardır: Avrupa kurumları ve hükümetlerinin kullandıkları araçların kurucu anlaşmalar ile çelişkili olup olmadığını denetlemek ve bir ulusal mahkemenin isteği üzerine Topluluk Hukuku hükümlerinin geçerliliğini teyit etmek ya da bu hükümlere ilişkin yorum yapmak.

Adalet Divanı İlk Derece Mahkemesi tarafından desteklenir. Bu mahkeme üye ülkelerdeki gerçek ve tüzel kişilerin Topluluk kurum ve organlarına ilişkin idari uzlaşmazlıklar ve rekabet kurallarından doğan anlaşmazlıkların çözümlenmesi için başvurduğu bir birimdir.

Adalet Divanı, üye ülkelerin üzerinde uzlaşmaya vardığı ve altı yıl için atanan 15 yargıç ile onlara yardımcı 9 savcıdan oluşmaktadır.

5. Avrupa Sayıştayı

Avrupa Birliği’ni kuran Anlaşma, Avrupa Sayıştay’ına bütçenin en iyi şekilde yönetilmesinin gözetimi görevini vermiştir. Avrupa Birliği bütçesindeki gelirlerin ve giderlerin yasalara ve kurallara uygunluğunu denetler. Mali yönetimin en iyi şekilde gerçekleştirildiğinin teminatıdır. Böylece, Birlik vatandaşına bütçenin düzgün ve etkin bir şekilde yönetildiğinin garantisini verir.

Her bir üye devletten 6 yıllığına seçilen üyelerden oluşmuş bir kurumdur. Üyeler bağımsızdır. Sayıştay, Birlikle ilgili mali işleri yöneten veya Birlikten para alan her kişi veya kuruluşu denetleyebilir. Öncelikle Birlik kurum ve kuruluşlarını, ulusal, bölgesel, yerel yetkilileri ve Birlik yardımıyla yararlananları denetler. Denetim görevini yerine getirirken gerekli her türlü bilgiye erişim yetkisi bulunmaktadır.

Sayıştay’ın yayınladığı Avrupa Birliği bütçesinin uygulanmasına dair mali yıla ilişkin yıllık rapor, işlemlerin güvenilirliği, yasallığı ve düzenliliğine ilişkin teminat beyanı, bazı Birlik kuruluşları ile ilgili özel yıllık raporlar, belirli konular hakkında özel raporlar sayesinde Birlik vatandaşlarını tarafsız bir şekilde haberdar etmektedir.

Sayıştay’ın yargılama yetkisi yoktur. Denetçiler yolsuzluk ve düzensizlik emarelerine rastlarsa topladıkları bilgileri gerekli işlemin gerçekleştirilebilmesi için yetkili Birlik organlarına iletmektedir.

B. Türkiye - AB İlişkileri (Özet Kronoloji)

- 1959 Türkiye AET’ye ortaklık için başvurdu. (31 Temmuz)
- 1964 Türkiye ile AET’yi Gümrük Birliği’ne götürecek ve tam üyeliği sağlayacak olan Ortaklık Anlaşması (Ankara Anlaşması) imzalandı. (1 Ocak)
- 1973 Katma Protokol ile Geçiş Dönemine girildi. Birinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumu yapıldı. (1 Ocak)
- 1976 Türkiye, Katma Protokol’den kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirerek ikinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumunu gerçekleştirdi. (1 Ocak)

- 1978 III. Mali Protokol onaylandı. (30 Ekim)
- 1980 Ortaklık Konseyi tarım ürünlerinin tamamına yakın bir kısmında Türkiye'ye uygulanan gümrük vergilerinin 1987 yılına kadar sıfıra indirilmesini kararlaştırdı. (30 Haziran)
- 1987 Türkiye, Roma Anlaşmasının 237. , AKÇT Anlaşmasının 98. ve EURATOM Anlaşması'nın 205. maddelerine istinaden, Avrupa Toplulukları'na tam üye olmak üzere müracaat etti. (14 Nisan)
- 1989 AT Komisyonu Türkiye'nin tam üyelik başvurusu konusundaki "Görüş"ünde (Avis) Topluluğun kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği ve Türkiye'nin katılmadan önce, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesine ihtiyaç duyulduğu hususlarına yer verdi. (18 Aralık)
- 1990 Komisyon, Türkiye ile her alanda işbirliğinin başlatılması ve hızlandırılması konusundaki önlemleri içeren bir "İşbirliği Paketi"ni hazırlayarak Konsey'in olurlarına sundu. (6 Haziran)
- 1991 Ortaklık Konseyi 1986 yılından sonra ilk kez toplandı. (30 Eylül)
- 1992 Türkiye-AB arasında Teknik İşbirliği Programı imzalandı. (21 Ocak)
- Gümrük Birliği Komitesi 10. Dönem toplantısı gerçekleşti.
- 1995 Türkiye Gümrük Birliği'nin iyi işlemesi için gerekli teknik koşulları yerine getirdi.
- Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı Avrupa Parlamentosu'nda onaylandı.
- AKÇT ürünlerini kapsayan Serbest Ticaret Anlaşması parafe edildi.
- 1996 Türkiye, AB ile Gümrük Birliği'ne girdi.

- 1997 Lüksemburg Zirvesi Türkiye aday ülkeler arasında gösterilmedi. AB ile siyasal diyalog kesildi.
- 1998 Tarım ürünleri ticaretinde tercihli rejime ilişkin anlaşma imzalandı. AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'ne üyelik için belirlenmiş olan Kopenhag kriterleri ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren "İlerleme Raporu" yayımlandı. (4 Kasım)
- 1999 Helsinki Zirvesi-Türkiye'nin AB adaylığı açıklandı. İlişkilerde yeni dönem. AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'ne üyelik için belirlenmiş olan Kopenhag kriterleri ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren ikinci "İlerleme Raporu" yayımlandı. (13 Ekim)
- 2000 Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kuruldu. AB, Türkiye'den beklentilerini içeren "Katılım Ortaklığı Belgesi"ni açıkladı. Nice Zirvesi- Türkiye'nin AB'nin geleceğindeki yeri netleştirilemedi. AB Komisyonu katılım ortaklığı belgesinin taslağını ve 2000 yılı ilerleme raporunu açıkladı. (8 Kasım)
- 2001 Türkiye, AB' ye taahhütlerini içeren "Ulusal Program"ı açıkladı. Kopenhag Kriterleri çerçevesinde bazı Anayasa değişiklikleri yapıldı. 15 Aralık - Leaken Zirvesi sonucunda Türkiye'nin katılım müzakerelerine yaklaştığı ve AB'nin geleceği ile ilgili konvansiyonun çalışmalarına katılacağı ilan edildi. (15 Aralık)
- 2002 Kopenhag Zirvesi - Zirve Sonuç Bildirgesinde, Avrupa Komisyonunca düzenlenecek raporda Kopenhag Politik Kriterlerinin Türkiye tarafından yerine getirildiğinin kabulü durumunda, 2004 Aralık ayında Türkiye ile katılım görüşmelerine gecikilmeksizin başlanacağı taahhüt edildi.(11-12 Aralık)

II. ADAYLIK SÜRECİNDE SAYIŞTAY

19.03.2001 *Ulusal Program*

19.03.2001 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilen ve 24.03.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde ülkesel yol haritamızı çizen Ulusal Program’ın Mali Kontrol ve Bütçesel İşler başlıklı bölümünde Sayıştay ile doğrudan ilgili kısımlar yer almaktadır:

“4.29

I.ÖNCELİK TANIMI - Mevcut Durum

D - Sayıştay:

Harcama öncesi ve harcama sonrası denetim işlevlerini yerine getiren anayasal bir kurumdur. Harcama öncesi denetim işlevini, harcamacı birimlerin gönderdiği ödeme emirlerini uygun bularak ya da bulmayarak yerine getirir. Saymanlar, kendi görev süreleri içerisinde elde edilen bütçe gelirleri ve sarf edilen bütçe harcamalarıyla ilgili belgeleri Sayıştay’a göndermekle yükümlüdürler. Sayıştay denetimi mal muamelelerini de kapsamaktadır.

Sayıştay, bütçesel işlemleri yargısal usulle muhakeme eder ve kararını beraat ya da mahkumiyet şeklinde hükme bağlar. Mahkumiyet durumunda, uygunsuz işlemi yapan, söz konusu işlemin neden olduğu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Harcama sonrası denetim ardından, Sayıştay bütçe harcamaları ve gelirleriyle ilgili, Parlamento adına “Genel Uygunluk Bildirimi” olarak adlandırılan nihai bir hüküm verir. Bu son hüküm aracılığıyla, Parlamento, Bütçe Kanununun hükümet tarafından Mecliste benimsendiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemiş olur.

1996’dan bu yana Sayıştay, Parlamentoya “Genel Uygunluk Bildirimi”nin yanı sıra, “Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Rapor”unu sunmaktadır. Söz konusu rapor, ilgili yıl bütçesinin gelir ve harcamalarını ayrıntılı şekilde gösterir ve gerçekleşen harcamalarla planlanan harcamalar arasındaki farkı ortaya koyar. Bundan sonra Sayıştay bir de mali denetimin önemli bulgularını içeren bir “Hazine İşlemleri Raporu”

hazırlar. Buna ek olarak 1997’den bu yana “Dış Borç İzleme Raporu” da Parlamenteoya sunulmaktadır.

Sayıştay denetiminin kapsamına ilişkin yürürlükteki mevzuata göre;

Bakanlıklar ve bağılı genel müdürlükler gibi genel bütçeli daireler,

Üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi katma bütçeli idareler,

Devlet orman işletmeleri ve devlet hastaneleri gibi döner sermayeli kuruluşlar,

Afetler ve çevre fonları gibi fon şeklindeki kuruluşlar, (Deprem Kararnameleri ve kendi özel kuruluş yasaları ile Sayıştay denetimi dışında bırakılanlar hariç)

Belediyeler ve il özel idareleri gibi özel bütçeli kuruluşlar,

Devlet tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi gibi farklı bütçe rejimi bulunan kuruluşlar,

Rekabet Kurumu gibi özerk idareler,

Sayıştay’ın denetim alanı içinde yer almaktadır.

Buna karşılık,

Kamu İktisadi Teşebbüsleri,

Özelleştirme İdaresinin özelleştirme işlemleri,

Belediyeler Fonu, Yatırım ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu gibi işlem hacimleri önemli büyüklüklere ulaşan kimi bütçe dışı fonlar,

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu gibi özerk idareler,

özel yasal düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Keza, finansmanı Dünya Bankası tarafından sağlanan projelere ait kamu harcamaları da Sayıştay’ın denetim yetkisi dışındadır.

Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetim;

Mali kaynakların incelenmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolar hakkındaki kanaatlerin açıklanmasıyla ilişkilendirilerek hesap veren kurumların mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,

Bir bütün halinde hükümet yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,

Yürürlükteki mevzuat ve yönetmeliklere uygunluğun değerlendirilmesi de dahil olmak üzere mali sistemlerin ve işlemlerin denetlenmesi,

İç kontrol ve iç denetim fonksiyonlarının denetlenmesi,

Denetlenen kurum bünyesinde alınmış idari kararların yönetim ve davranış standartlarına uygunluğunun denetlenmesi,

Denetimle ilgili olan veya denetimde ortaya çıkan sayıştayın açıklanmasını gerekli gördüğü diğer konuların raporlanması gibi öğeleri kapsamaktadır.

Öte yandan Sayıştay Kanununa 1996 yılında 4149 sayılı Kanunla eklenen Ek 10'uncu maddeyle Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi tanınmıştır. Kurum içinde ayrı bir Performans Denetim Grubu kurulmuştur. Bu gruptaki ekipler halen birisi özel amaçlı performans denetimi diye nitelendiren "risk denetimi" olmak üzere iki performans denetimi çalışmasını sürdürmektedirler.

c) Sorumlu Kuruluş

Bütçenin hazırlık ve uygulamasından sorumlu ana kuruluş Maliye Bakanlığıdır. Özellikle mali planlama ve bütçenin hazırlanması aşamasında DPT, hazırlık ve uygulama aşamasında ise Hazine Müsteşarlığının sorumlulukları vardır. Mali kontrol ve denetimde ise Maliye Bakanlığı ve Sayıştay temel Sorumlu kuruluşlardır. Kurumlar ve denetim birimleri ise uygulamaya yön verecek temel düzenlemelerin yapılması konusunda kısmi sorumluluğa sahiptir.

...

II. AB müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırması ve yapılması gereken değişiklik ve yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi için alınması gereken önlemler

d) Gerekli kurumsal değişiklikler

Sayıştay'ın parlamento adına denetim yapan bir dış denetim kurumu olarak vize ve tescil gibi dönem başı denetim faaliyetlerini de terk etmek suretiyle, münhasıran harcama sonrası denetim faaliyetlerini performans ve sistem denetimi yörüngesine oturtması gerekmektedir.

Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulması pratikte mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak TBMM dahilinde Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması Sayıştay raporlarının etkinliği açısından gerekli görülmektedir.

...

e) Yeni düzenlemelerin uygulanması için gereken ek personel ve eğitim ihtiyacı

Performans denetimlerinin uluslararası standartlara uygun olarak yabancı uzman desteğinden ve bu alana özgü iyi uygulama örneklerinden yararlanılarak yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu amaçla, Sayıştay tarafından 2001 Yılı Eylem Planında eğitim ve sağlık alanlarında, 3-4 performans denetim çalışmasının 2001 yılında başlatılması ve İngiltere Sayıştay'ından metodoloji alanında danışmanlık desteği sağlanması öngörülmektedir. Sayıştay Bilgi İşlem Merkezinin kapasitesinin artırılması, Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin özümzenmesi ve bilişim teknolojisi eğitim çalışmaları hızlandırılacaktır. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 87 nci maddesinin öngördüğü periyodik raporların düzenli olarak TBMM'ye sunulması konusunda ise Sayıştay bünyesinde çalışmalar sonuçlandırılacaktır. Sayıştay Kanununun çeşitli maddelerinde anılan ve TBMM'ye sunulması gereken diğer raporlarda süreklilik sağlanacaktır.

Harcama sonrası, denetimden sorumlu ünite tarafından denetim standartları ve mesleki ahlak kuralları tespit edilerek hayata geçirilecektir.”

27.04.2001 Sayıştay’da Kurulan Komisyon

“ ‘INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri’ ve ‘Avrupa Birliği İle Entegrasyon Bağlamında Sayıştaylara Tavsiyeler’ başlıklı iki doküman gözönünde bulundurulmak suretiyle AB (Avrupa Birliği) ile uyum süreci çerçevesinde atılması gereken adımların neler olması gerektiğinin belirlenmesi ” amacıyla 05.04 2001 tarihinde oluşturulan Komisyon görevini tamamlamış ve raporunu Başkanlık Makamına sunmuştur.

08.05.2001 Sayıştay’da Kurulan Komisyon

“ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”ın uygulanma ve izlenme sürecinin etkin şekilde sürdürülebilmesi faaliyetine tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte koordineli olarak katkıda bulunabilmek amacıyla,

a) AB Genel Sekreterliği’nce yürütülecek çalışmalarda ve toplantılarda, Sayıştay’ca gerçekleştirilen veya ileride gerçekleştirilecek adımlarla ilgili olarak bilgi vermek ve gerektiğinde iş seyir raporları türünden teknik çalışmaları yürütmek,

b) Söz konusu çalışmalar hakkında Başkanlığı bilgilendirmek,

c) İşin gereğine göre Sayıştay içindeki denetim birimlerinden yada 2001 Yılı Eylem Planı çerçevesinde kurulan komisyonlardan geçici süreli katkılar da almak suretiyle ilgili Sekreterlik bünyesinde kurulacak çalışma gruplarına veya alt komite çalışmalarına katılmak üzere mensuplar arasından Komisyon kurulmuştur.

26.06 2001 AB Komisyonu’nun Değerlendirme Raporu

Ulusal Program’ın yukarıda anılan “4.29 Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşler” başlıklı bölümüyle ilgili olarak AB Komisyonu XX Sayılı Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ‘İlk Değerlendirme Raporu’nun 3 ve 4. Maddeleri doğrudan Sayıştay ile ilgilidir :

“3. Sayıştay’ın harcamacı kuruluşların ödeme emirleri üzerinde “ex ante” kontrol (vize, tescil) gerçekleştirdiği bildirilmiştir. Bu çeşit bir kontrol, harcamacı kuruluşlardaki Mali yönetim ve Kontrol birimlerinin tipik bir görevidir. İşleyen bu sistem hakkında idari amire bağımsız görüş bildirecek kişi ise iç denetmendir. Böylece amir, ödemeleri en güvenli şekilde takip edebilir. Sayıştay sadece, Parlamento’ya karşı sorumlu olarak harcamacı kuruluşların kamu iç mali kontrol sistemleri (iç denetmenlerin faaliyetlerini de kapsayacak şekilde) üzerinde ‘Dış Denetim’ (external audit) gerçekleştirmelidir. İyi işleyen bir iç denetim hizmeti ile birlikte uygun bir mali kontrol sistemi en azından uzun vadede Sayıştay’ın bu “ex ante” faaliyetini ortadan kaldıracak, “ex ante” kontrol ile “ex post” denetimi içeren Sayıştay’ın bu mevcut iki görevine ilişkin çatışmaları da önleyecektir.

Buna ek olarak, Sayıştay’ın soruşturmaya (sorgulamaya) yönelik yargısal görevleri, diğer ülke Sayıştaylarının mevcut uygulama ve eğilimlerine ve aynı zamanda aday ülkelerde yapılanmaya başlayan OLAF tipi örgütlerin faaliyetlerine göre değerlendirilmelidir.

Son olarak, Sayıştay’ın ‘iç denetim ve iç kontrol faaliyetlerinin denetlenmesi ve performans denetimi’ne ilişkin görevleri hakkındaki görüşlerini almak ilginç olacaktır.

4. Bir Ulusal/Politika Belgesinin hazırlanmak üzere olduğuna ilişkin duyuru büyük önem taşımaktadır. Bu belge, ‘Mali Yönetim ve Kontrol (FMC)’ ile ‘İç Denetim’ sistemlerine ilişkin uluslararası kabul görmüş ve AB’ ye uygun tanım ve standartların uygulanabilmesi için gerekli olan idari ve yasal düzenlemeleri ortaya koyacaktır. Belge, kamu iç mali kontrolünün tümünü kapsayacak olan bir çerçeve kanununun temelini oluşturacak ve Sayıştay Kanunu, Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu gibi mevcut yasal düzenlemelerde de değişiklikler önerecektir.”

18.07.2001 Görüş Notu

Ulusal Program’ın “4.29” başlıklı bölümünde öngörülen faaliyetler ve çalışmalar çerçevesinde taahhüt edilen ‘Politika Belgesi’nin hazırlanması sırasında dikkate alınmak üzere ilgili Çalışma Grubu’nca hazırlanan not Maliye Bakanlığı’na gönderilmiştir.

20.08 2001 Kısa Değerlendirme Raporu

Mevcut Mali kontrol sistemimizin güçlendirilmesine ve eksikliklerinin giderilmesine ilişkin yeni yasal ve idari düzenlemelere referans teşkil edecek ve AB Komisyonu'na gönderilecek 'Politika Belgesi'nin ikinci versiyonu üzerine hazırlanan rapor Maliye Bakanlığı'na iletilmiştir.

30. 09 2001 2001 Yılı Komisyon İlerleme Raporu

Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinde Müktesebata ve Kopenhag Kriterlerine uyum yönünde attığı adımları ortaya koyan ve AB Komisyonu görevlilerinin ülkemiz kurumlarında yaptığı yerinde incelemeler sonucunda ulaştığı sonuçları kapsayan ilerleme raporları dizisinin 2001 yılına ait olan '2001 Yılı İlerleme Raporu' 28 Sayılı Mali Kontrol Bölümü'nde doğrudan Sayıştayı ilgilendiren ibareler bulunmaktadır.

“Genel değerlendirme

Türk kamu içsel malî kontrol (KIMK) sistemleri, kavram ve uygulama açısından tutarlı değildir, bütünsel bir yasal çerçeveden yoksundur ve sağlam malî yönetim, saydamlık, kamusal hesap verme sorumluluğu ve performans yönetimi konularında uluslararası kabul gören ilkeleri düzenli olarak takip etmemektedir. Bunun bir sonucu olarak, var olan KIMK uygulaması, sahteciliğin, yolsuzluğun ve/veya ciddî usulsüzlüklerin önlenmesinde etkili değildir.

Ele alınması gereken en önemli sorunlar şunlardır: Devlet harcamalarının pek çoğu (en riskli olanların bazıları dahil) kontrol ve denetim kapsamının dışında kalmaktadır; spesifik kontrol ve denetim görevlerine ait sorumluluklar, sahadaki başlıca aktörler arasında net bir şekilde tanımlanmış değildir; çağdaş KIMK konusunda tutarlı bir hükümet yaklaşımı yoktur; KIMK üzerine genel bir yasa yoktur; ve Türkiye'de kamusal dış denetim mesleği mevcut değildir.

İçsel ve dışsal malî kontrol rolleri ve sorumlulukları iyice tanımlanmış değildir. Çeşitli kamu kurumları ve kuruluşları tarafından kurulan içsel denetim birimlerinin sayısının 129 olduğu belirtilmektedir. Bu birimlerin işlevlerinin kesin olarak tanımlanması gerekir. Türkiye, Maliye Teftiş Kurulu'nun işlevinin Uluslararası Denetim Enstitüsü standartlarıyla

uyumlu olmasını sağlamak için bu Kurul'un denetim yöntemlerini ve tecrübelerini de açıklamaya davet edilmektedir.

Var olan durum, aynı faaliyetin mükerrer denetimine yol açmakta veya, tam tersine, bazı alanların denetim kapsamı dışında kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca, idarî yapı içinde, malî yönetim ve kontrol işlevleri, içsel denetim faaliyetleri ve dışsal denetim işlevleri arasında net bir ayrım yoktur.

Örneğin, hem Maliye Bakanlığı hem de Sayıştay (Türkiye'deki yüksek denetim kurumu) geniş “ex ante” kontroller yapmaktadır. Maliye Bakanlığının ex ante kontrol işlevi, taahhütler ve ödemeler ile sınırlıdır, fakat (ödemeler dahil) bütün malî kararlar Sayıştay tarafından da “ex ante” esasta kontrol edilmektedir. Ayrıca, bu denetimler, harcama işlemlerinin yalnızca usullere uygunluğu ve yasalılığı üzerinde durmaktadır. Türkiye, içsel denetimin Maliye Bakanlığı bünyesindeki bir birimde toplanmasına dayanan pozisyonunu gözden geçirmeye davet edilmektedir.

Devletin bütün ulusal bütçe harcamaları ve bütçe dışı harcamaları, devletin maliye veya bütçe politikaları üzerinde her ikisi de etki yaptığından, “ex ante” kontrol ve içsel denetime tabi olmalıdır. Bütçe dışı fonların devam eden varlığı, devlet harcamalarının pek çok önemli sahasında bir kontrol ve denetim yokluğuna neden olmakta veya bütün kamu sektöründe çok çeşitli uyumsuz kontrol ve denetim sistemlerine yol açmaktadır. Malî kontrol ve içsel denetim konusunda bütünsel bir yaklaşımdan yoksun olan çok sayıda kontrol organının bulunması, bu durumu gözler önüne sermektedir. Sayıştay, onun esas “ex post” dışsal denetim işlevleri ve görevleriyle çelişen “ex ante” kontroller nedeniyle, bütçe harcamalarına yönelik dışsal denetim görevlerini düzgün bir biçimde yürütememektedir. Sayıştay, “ex ante” kontrol işleviyle ilgili sorumluluğunu hükümete devretmeli ve hükümetin bütçe harcama merkezlerinde kurulan KIMK sistemlerine yönelik sistem-tabanlı ve performans denetimleri üzerinde yoğunlaşmalıdır. Ayrıca, icracı bakanlıklar ve parlamento ile birlikte uygun raporlama ve izleme prosedürleri içinde denetim çalışmalarının değerini arttırmaya yönelik stratejiler de geliştirmelidir.”

18.03.2002 Politika Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Ulusal Program ve Avrupa Komisyonu’nun konuya ilişkin gözlem, değerlendirme ve önerilerini de dikkate alarak, Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yapılacak değişikliklerin nasıl ve hangi zaman diliminde gerçekleştirileceğini ortaya koymayı amaçlayan ‘ Politika Belgesi’ Sayıştay ile ilgili kısımlar da içermektedir:

“5. MEVCUT İÇ MALİ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

....

Harcama sistemimizde yer alan ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve sürece katılan diğer kişilerin görevlerinin yeniden tanımlanması, özellikle ita amirlerinin mali karar ve işlemleriyle ilgili olarak Sayıştay’a hesap vermelerinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim AB mevzuatı, bütçe uygulama sürecinde, özellikle ödeme talebi ve ödeme süreçlerindeki sorumlulukların, ita amiri gibi bu işlemlere müdahalesi olan tüm kişilere yayılacak şekilde uygulanmasını öngörmektedir.

Oysa mevcut sistemde, giderin yapılması emrini vermesine rağmen, ita amiri, yazılı sorumluluk yüklendiği haller dışında, Sayıştay’a karşı mali sorumluluk taşımamaktadır. Bu sorumluluk, karar verme yetkisi bulunmayan ve idari hiyerarşide ita amirine göre daha alt düzeylerde görev yapan tahakkuk memurları ve saymanlar üzerinde kalmaktadır.

....

Etkin bir mali kontrol / denetim amacını gerçekleştirmek, uygulanması gereken denetim usullerini ve aşamalarını belirlemek, denetçi için asgari düzeyde yol göstermek ve denetim çalışmalarının kalitesinin değerlendirilmesine yönelik ölçü ve kriterleri ortaya koymak bakımından, denetim standartları oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, bir denetim el kitabı (denetim rehberi) çıkartılmalı ve bu rehberin bütün mali kontrol / denetim faaliyetlerini içermesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, Sayıştay’ın harcama öncesi kontrol niteliğindeki vize ve tescil işlemleri, AB müktesebatına göre harcama sonrası dış mali denetim göreviyle bağdaşmamaktadır. Bu itibarla, TBMM adına ve hükümetten

bağımsız bir dış denetim organı olarak, harcama sonrası dış mali denetim yapması gereken Sayıştay, ödeme emirlerinin ‘vize edilmesi’ ve ‘taahhüt’ ve sözleşmelerin ‘tescili’ görevlerinden arındırılarak, gerçek fonksiyonuna yönlendirilmelidir. Sayıştay böylece, harcama sonrası dış denetim faaliyetlerine odaklanabilecek ve performans denetimini de içeren daha etkin bir dış denetim yürütülebilecektir.

7.7. DIŞ DENETİMİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ

Sayıştay, TBMM adına dış mali denetim yapan, yürütmeden bağımsız, Anayasal bir kuruluş olup görev, yetki ve sorumlulukları bu çerçevede ve AB müktesebatına göre yeniden tanımlanmalıdır.

Kamu kaynağı kullanan ancak, Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşlar Sayıştay denetimi kapsamına alınmalıdır. Özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddeleri kaldırılmalı, böylece, kamu kaynağı kullanımının Parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkan sağlanmalıdır.

Halen, büyük ölçüde ‘uygunluk denetimi’ ile sınırlı olan Sayıştay denetimi, performans yönetiminin geliştirilmesiyle birlikte ‘performans denetimi’ne daha fazla yönelmelidir.

Sayıştay’ın, ödeme emirleri ve kadro kullanımlarını vize etmesi ile taahhüt ve sözleşmeleri tescil etmesi şeklinde ortaya çıkan, harcama öncesi mali kontrol fonksiyonlarına son verilmeli, böylece Sayıştay asli niteliği olan dış mali denetim organı olma vasfına uygun bir fonksiyon üstlenmelidir.

Genel uygunluk bildirimleri ve eki raporlar dışında kalan Sayıştay raporlarının TBMM’de daimi bir komisyonda görüşülüp değerlendirilmesi Sayıştay raporlarının etkinliği açısından gerekli görülmektedir.

9. İYİLEŞTİRME ÇABALARINDA AVRUPA BİRLİĞİ’NDEN BEKLENTİLER

....

Dış denetimin risk analizine dayandırılması ve denetim standartlarının kalitesinin artırılması konusunda teknik destek,

Yönetmelik hesap verme sorumluluğu, dış denetimin sonuçlarının raporlanması, kamu oyuna duyurulması ve denetim tavsiyelerinin ne ölçüde yerine getirildiğinin izlenmesi konusunda teknik destek sağlanmasının yasalaşma ve uyum sürecini daha da hızlandıracak değerlendirilmektedir.”

Ekim 2002 Komisyon İlerleme Raporu

Raporun 28 Sayılı ‘Mali Kontrol’ bölümünde Sayıştay ile ilgili olarak aşağıdaki ifadeler yer verilmektedir:

“Genel Değerlendirme

Türkiye’nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB’nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, özellikle, yöneticilerin hesap verebilirliğinin ve modern iç denetimin olmamasında ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay’ın çoğu zaman örtüşen ve çatışan işlevlerinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay, kapsamlı “ex ante” denetim yapmaktadır. Maliye Bakanlığının “ex ante” denetim işlevi, taahhütler ve tahakkuklar ile sınırlı kalırken, tahakkuklar dahil tüm mali kararlar Sayıştay tarafından da “ex ante” denetime tabi tutulmaktadır.

2001 yılı İlerleme Raporundan bu yana, kamu iç mali kontrol sisteminde yapısal veya hukuki bir değişiklik olmamıştır. Ancak, konu hakkında bir politika belgesi hazırlanmış ve Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı TBMM’ye sunulmuştur. Kanun tasarısı, önceki ilerleme raporlarında ifade edilen bir dizi endişeyi göz önüne alarak, mevcut sisteme değişiklikler getirmektedir. Ancak, söz konusu değişikliklerin yakın gelecekte uygulanması mümkün görülmemektedir. Maliye Bakanlığının merkezî “ex ante” denetimlerinin ve teftiş birimlerinin sayısının hızla artmasına rağmen, sayısı nispeten yüksek olan mevcut bozuklukların, kısa sürede etkili ve sistemli bir şekilde ele alınması mümkün görülmemektedir.

Türk Hükümetinin, mali kontrol sistemine ilişkin reforma giderken, AT standartlarına uyum sağlamak amacıyla bir dizi önemli asgari şartı göz önüne alması gerekmektedir. Kamu harcaması yapan birimlerin, tüm gelir, gider, aktif ve pasifleri tek bir ulusal bütçede birleştirilmelidir.

Bütçe dışı fonlar ve borç yönetimine ilişkin reform ile, mali kontrol alanında ilerleme sağlanmıştır. Sayıştay'ın sorumluluk alanı, özerk kurumlar da dahil olmak üzere, tüm genel kamu harcamalarını içine alacak şekilde genişletilmelidir. Bütçenin tamamının yönetimi ve denetimine ilişkin (iç mali kontrol ve dış denetim) tek bir yaklaşımın olması gereklidir. Bu tedbirin yanı sıra, tüm kamu harcamalarında yöneticilerin hesap verebilirliği de sağlanmalıdır. Bunlara ek olarak, tüm bütçe birimlerinde (ilgili bakanlıklar ve kamu kurumları), kendi kurumlarının denetimini yapmakla ve kurumlarının mali yönetimi ve kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumlu, işlevsel açıdan bağımsız iç denetim birimleri kurulmalıdır. Kurumların iç denetim usulleri, uluslararası standartlarla uyumlu olarak, sistem tabanlı işlevlere ve performans denetimi işlevlerine dayanmalıdır. Bütçe birimleriyle Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın ön denetim görevleri arasında açık bir ayırımın yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Sayıştay halihazırda, dış denetim işlevlerinden çok, tüm bütçe ödeme taleplerinin “ex ante” denetimine yoğunlaştırmıştır. Sayıştay, yaptığı denetimlere INTOSAI standartlarını getirmelidir. Kamu iç mali kontrolü ve dış denetim sistemine yönelik reformların gerçekleştirilebilmesi için, yasal değişikliklere ve uygulama mevzuatına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çerçevede, faaliyet ve işlevlerinde bağımsızlığının sağlanması zorunlu olan Sayıştay'ın kuruluş kanununda değişiklik yapılabilir. Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinin değeri, raporlama ve bu rapor sonuçlarının ilgili Bakanlıklar ve TBMM ile birlikte takibi usullerinin geliştirilmesi ve bu raporların yayımlanması yoluyla da artırılabilir.”

Sayıştay'ın AB Bağlamında Kurumsal Olarak ve Sürekli Nitelikteki Temasları

SIGMA koordinatörlüğünde gerçekleştirilen “Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Kıbrıs, Malta ve Türkiye (Yüksek Denetim Kurumları) Sayıştayları ile Avrupa Sayıştayı Başkan ve İrtibat Memurları Toplantıları” çerçevesinde ilgili Sayıştay başkanları ve irtibat memurları periyodik olarak bir araya gelmektedirler.

Bu toplantılar çerçevesinde oluşturulan;

Denetim El Kitapları Çalışma Grubu,
Denetim Sürecinde Kalite Kontrolü Çalışma Grubu,
Denetim Faaliyetleri Çalışma Grubu,
İç Kontrol Sistemlerine İlişkin Çalışma Grubu

dahilinde *ad hoc* (süresi yüklenilen misyonun tamamlanması ile sınırlı) nitelik arz eden çalışmalar yürütülmekte, kurumsal deneyimler paylaşılmakta; uluslararası karşılıklı çalışma olanakları yaratılmaktadır.

Bu çerçevede, kurumumuzdan Denetim El Kitapları Çalışma Grubu bünyesindeki ‘Denetim El Kitapları ve Misyon Bildirimleri’ konulu toplantılara katılmıştır.

Türkiye – AB ilişkilerinin resmi platformunu oluşturan ve dayanağını 1963 tarihli Ankara Anlaşmasından alan Türkiye – AB Ortaklık Konseyi altında ihdas edilen ve Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin koordinasyonunda oluşturulan 8 Sayılı ‘Türkiye – AB Vergilendirme, Uyuşturucu ve Kara Paranın Aklanması Alt Komitesi’ ve bu Alt Komite dahilindeki ‘Mali Kontrol Çalışma Grubu’ çerçevesinde de çalışmalar yürütülmektedir.

III. GENEL OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYLARI*

Avrupa Birliğinde dört temel Sayıştay (Üst Denetim Kurumu) vardır.

1. Yargılama fonksiyonu olan mahkeme (Court) şeklindeki sayıştaylar: Fransa, Belçika, Luxemburg, Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan.

2. Yargılama fonksiyonu olmayan kurullar (Collegiate Body) şeklinde oluşturulmuş sayıştaylar: Hollanda, Almanya.

3. ‘Genel Denetçi’ (Auditor General) tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisi şeklindeki sayıştaylar: İngiltere, İrlanda, Danimarka.

4. Hükümet yapısı içinde yer alan ve Genel Denetçi tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisi şeklindeki sayıştaylar. Bu sistemde iki

* NAO’nun ‘*State Audit in the European Union*’ (Avrupa Birliği’nde Devlet Denetimi) isimli metninden dilimize çevrilmiş ve kullanılmıştır.

denetim birimi vardır: Biri hükümete karşı sorumlu olan, detaylı incelemeyi yapan birim diğeri parlamento üyelerinin başkanlık ettiği yasamaya karşı sorumlu birim. Örnek; İsveç, Finlandiya.

Avusturya’da ise bunlardan tamamen farklı bir model vardır: Bir başkan tarafından yönetilen merkezi, bölgesel ve yerel denetim.

A. Statüleri

Bütün üye ülkelerde Anayasa ve yasalar ile Sayıştaylara devlet sistemi içinde önemli yer verilmiştir. İngiltere dışındaki ülkelerin yazılı anayasası vardır ve bu anayasaların çoğunda Sayıştaylar yer alır. İsveç’te yüksek denetim kurumu özel bir düzenlemeyle kurulmuştur. İngiltere’de ise diğer kurumlar gibi yasayla kurulmuştur.

İsveç ve Finlandiya’da her ne kadar yüksek denetim kurumları denetim alanlarını ve metotlarını seçmekte özgürse de Maliye Bakanlığının kontrolü altındadır. 1975 yılına kadar Danimarka’da devlet denetimi Maliye Bakanlığına bağlı olarak dört denetim departmanından oluşuyordu. İngiltere’de Hazinesin ‘NAO’ (*National Audit Office*)’nun çalışmalarına etkisi 1983 tarihli Ulusal Denetim Yasası ile sona erdirilmiştir.

Sayıştayların ulusal yönetim sistemi içindeki bağımsızlığı belki de en iyi Fransa’da gösterilmiştir. ‘*Cour des Comptes*’ üç üst devlet yönetim organından biridir. Fransa’nın en eski ve en prestijli kurumlarından biridir. Bütçenin uygulanmasını denetlemede önemli rol oynar.

B. Yönetimin Yapısı

İrlanda, İsveç, Finlandiya, İngiltere, Avusturya ve Danimarka Sayıştaylarında Genel Denetçi ya da Başkan olarak nitelenen, en üst düzeyde nihai kararları alan tek kişi vardır. Diğer Sayıştaylarda kararlar toplu olarak alınır. Almanya’da Sayıştay’ın başkan ve yardımcısı dahil 66 üyesi vardır ve kararlar bunlardan oluşan kurullar tarafından alınır. Hollanda’da Sayıştay’ı üç organ yönetir ve kararlar ortak olarak alınır.

Kararların bir mahkeme tarafından verildiği yüksek denetim kurumlarının büyüklükleri değişkendir. Örneğin İtalya’da 20’den fazla üye varken Belçika ve İspanya’da üye sayısı 12’dir. Avrupa Sayıştayı’nda her ülkeden bir kişi olmak üzere üye sayısı 15’tir.

Sayıştay'ın başına içerden mi dışardan mı atama yapılması konusunda ülkelerin yaklaşımları farklıdır. Örneğin 1975 yılından beri Danimarka'da Genel Denetçi kurum içinden atanmaktadır. Belçika'da ve Yunanistan'da birçok üye içerden atanmaktadır. Finlandiya, Avusturya, İsveç ve İngiltere'de atamalar dışardan yapılır. Diğer ülkelerde üst düzey atamalar içerden ya da dışardan yapılabilmektedir. Örneğin Fransa'da birçok eski bakan geçmişte Sayıştay'da çalışmışlar ve Sayıştay Başkanı olarak da atanmışlardır.

Genel olarak herbir Sayıştayda üst görevlere aday olanların yönetsel ya da politik geçmişleri vardır. Örneğin İspanya'da üyelerin en azından 15 yıl denetçi, hakim, savcı,ekonomist veya üniversite öğretim üyesi deneyimlerinin olması gerekmektedir. Bazı yüksek denetim kurumları üst kadrolar için başka nitelikler de aramaktadır. Finlandiya'da Genel Denetçi ve üç yardımcısının mastır derecesi ve kamu maliyesi,kamu yönetimi konusunda geniş bilgisinin olması, birinin de hukuk mastırının olması gerekmektedir. Portekiz'de *tribunal* üyelerinin yüksek eğitim dereceleri ya da üst yönetim pozisyonlarında önemli deneyimlerinin olması gerekmektedir.

Sayıştay başkanlarının statüleri de çeşitli şekillerde belirtilmiştir. İngiltere'de Sayıştay Başkanı (*Comptroller and Auditor General*) bağımsızlığı vurgulanırcasına Avam Kamarasının üst düzey bir memurudur. İspanya'da ve Portekiz'de Sayıştay üyelerine yargıç statüsü verilmiştir. Aynı şekilde, Avrupa Sayıştay'ında üyeler Avrupa Adalet Divanı yargıçlarıyla aynı statüde tutulmuştur.

Avusturya'da Sayıştay Başkanı hangi yönetimin incelenildiğine dayanılarak federal yönetimin ya da eyalet yönetiminin üleriyle aynı statüye sahiptir.

C. Atanma Yöntemleri

Başkan ve üyelerin atanma yöntemi Sayıştaylarda farklılık gösterir. Avusturya, İspanya, Danimarka ve Belçika'da atamalar yasayla yapılır. Danimarka'da bu, son zamanlardaki devlet denetimi üzerindeki güçler dengesinin yasama lehine düzenlenmesi gelişiminin bir sonucudur. İsveç, İtalya, Yunanistan, Finlandiya, Fransa ve Portekiz'de atamalar yürütmede son bulur.

İngiltere, İrlanda, Luxemburg, Almanya ve Hollanda’da atamalar yasama ve yürütme tarafından yapılır. Atamalarda İngiltere’de Kraliçenin, Finlandiya’da devlet başkanının, Avrupa Sayıştay’ında Avrupa Konseyinin ve Parlamentosunun önemli rolleri vardır.

D. Görev Süreleri

Görev süresi denetim kurumları arasında farklılık gösterir. Birçok Sayıştayın başkan ve üyeleri ya yaşam boyu ya da belirli bir emeklilik yaşına kadar görevde kalırlar. İstisna olarak, İspanya’da üyeler 9 yıl için, İsveç’te Genel Denetçi 6 yıl için, Belçika’da üyeler 6 yıl için seçilir ve bu seçim yenilenebilir. Avusturya’da başkan 12 yıl için seçilmektedir.

E. Görevden Alınmaları

Başkan ve üyelerde memuriyet güvencesi Sayıştaylarda bağımsızlığın teminatıdır bu nedenle görevden alınma her zaman ciddi olarak değerlendirilen bir konudur. Belçika’da mahkeme üyeleri yalnızca Temsilciler Meclisi kanalıyla görevden alınabilir. İngiltere’de ‘*Comptroller and Auditor General*’ parlamentonun iki kanadının kararıyla kraliçe tarafından görevden alınabilir. Benzer bir durum İrlanda, Luxemburg ve Avusturya’da söz konusudur. Başkan Anayasa mahkemesinin kararıyla görevden alınabilir. Portekiz’de yalnızca devlet başkanı Sayıştay Başkanını görevden alabilir. Avrupa Sayıştay’ında ise Adalet Divanı’nın kararıyla üyeler görevden alınabilir.

Diğer yerlerde görevden alınma daha güçtür. Almanya ve İspanya’da Sayıştay üyeleri sadece yasayla görevden alınabilir. Finlandiya’da Genel Denetçi Helsinki Temyiz Mahkemesinin kararıyla görevden alınabilir.

F. Sayıştay’a Kaynak Tahsisi

Birçok ülkede Sayıştay’a kaynak aktarımı yasama yoluyla olur. Yunanistan, Portekiz, İtalya, İrlanda İsveç, Finlandiya, Almanya, Hollanda ve Avusturya’da yürütme de bazı yönlerden işin içindedir. Belçika, İspanya ve Danimarka’da bütçe Sayıştay’ın tavsiyesiyle yasama tarafından oluşturulur. İngiltere’de Sayıştay bütçe önerilerini parlamento komitesine sunar, Komite yasamadan kabulünü ister.

Bazı ülkelerde kaynakların Sayıştay'a dağılımı konusunda zaman içinde değişiklikler görülmüştür. Şöyle ki, 1983 yılından itibaren bütçe, yeni parlamento komitesinin işi olup, *Comptroller ve Auditor General* işlevlerinin aklanması için personeli atama yetkisiyle donatılmıştır. Danimarka'da 1980 yılında, Sayıştay Maliye Bakanlığından gelen baskı üzerine personeline sayıca azaltmaya gitmiş ve bu 1991 yılında yapılan yeni bir yasayla Sayıştay bütçesi üzerinde Maliye Bakanlığının etkisinin azaltılması sonucunu doğurmuştur.

G. Çalışanların Sayısı ve Nitelikleri

Çalışanların nitelikleri değişik ülkelerde Sayıştay'ların üstlendiği role göre farklılaşmaktadır. Birçok ülkede Sayıştay personeli devlet memurudur. 1983 yılından önce, İngiltere'de Sayıştay personeli devlet memuru iken, şimdi *Comptroller ve Auditor General*'in çalışanı konumundadır. Avrupa Sayıştay'ında çalışanların çoğunluğu daimi çalışandır, diğerleri ise kısa dönem sözleşmelilerdir.

Ülke	Personel Sayısı	Hukukçu	Muhasebe/ İş İdaresi	Diğer
Avusturya	350	*	-	i
Belçika	600	*	-	p,s,i
Danimarka	260	-	-	k,i
Finlandiya	100	*	*	ky,p,i,so
Fransa	500	*	-	f,i
Almanya	280	*	-	gy
Yunanistan	800	*	*	i
İrlanda	130	-	*	-
İtalya	3900	*	-	gy
Luxemburg	40	-	-	gy
Hollanda	320	*	-	İ,is
Portekiz	540	-	-	-
İspanya	490	*	*	-
İsveç	520	-	-	İ,s
İngiltere	750	-	*	k

(i: iktisatçı, p: politik bilimler, s: sosyal bilimler, ky: kamu yönetimi, is: istatistik, so: sosyoloji, k: konu uzmanı, f: finans, gy: genel yönetim)

H. Sayıştay'ın İşlevi

Bütün Sayıştayların kamu fonlarını inceleme ve raporlama gibi ana amaçları vardır. Buna ek olarak bazıları ekonomiklik, etkinlik ve verimliliği de araştırır (performans denetimleri yürütür). Bazı ülkelerde de Sayıştayların kurum bazında incelemeye dönük hedefleri vardır.

Sayıştayların rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Fransa'da bütçenin uygulanmasını denetlemede parlamentoya ve hükümete yardımcı olur. Yunanistan'da görevi gereksiz devlet harcamalarını önlemektir. Bazılarının daha geniş görev alanı vardır. Örneğin Hollanda Sayıştayını anayasaya göre bütün devlet gelir ve harcamalarını denetlemekten sorumludur. İspanya'da Sayıştay kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerinin daimi ve nihai dış denetimini yapar. Alman Sayıştayını devlet hesaplarının denetlenmesini ve mali yönetimin düzenliliğini ve performansını inceler.

İsveç Sayıştay'ında idari birim denetim ve raporlamadan, parlamenter organizasyon da devletin faaliyetlerini incelemekten sorumludur. Finlandiya'da da benzer bir sistem vardır. Her iki ülkede de parlamenterler denetçi olarak atanır, üst düzey memurlar yardımcılık eder. Detayları incelemek yerine daha üst düzeyde ve genel inceleme yaparlar.

İ. Denetlenen Birimlerin Dağılımı

Avrupa Birliği ülkelerinde kamu fonksiyonları ve hizmetleri çok geniş birimler tarafından yerine getirilir. Merkezi, bölgesel ve yerel devletin yanında tamamen ya da kısmen devletin olan girişimler ve çeşitli tipte kamu birimleri (*public body*) bulunmaktadır. Kamu fonlarından yardım alan kuruluşlar ve kısmen devletin sahip olduğu devlet hizmeti gören özel sektör kuruluşları gibi.

Avrupa Birliği ülkeleri Sayıştaylarının denetim alanı çeşitli kuruluşları kapsamaktadır. İngiltere'de *Comptroller and Auditor General* çeşitli kuruluşları inceler ve raporlar; fakat herhangi bir zamanda denetlenebilecek 4000'den fazla kurum üzerinde denetim yetkisi vardır. Hollanda'da Sayıştay'ın denetim alanı 5000 ayrı kurum ve kuruluşu kapsar. Portekiz'de denetim alanı 6000 kuruluşu kapsarsa da bütçelerine göre bazıları denetim dışı kalmaktadır. Pratikte 2000 kadarı düzenli olarak denetlenir. İspanya'da

Sayıştay 8000 yerel otoriteyi denetlemekle sorumludur; denetim daha çok iç denetçilerin çalışmalarına dayanmaktadır.

Bütün Sayıştaylar merkezi devletin kurumlarını incelemektedirler. Birçok ülkede bu, bakanlıklar ve ilgili departmanları kapsar. İsveç'te merkezi devlet denetimi içinde bakanlıklar yer almaz. Bakanlıklar küçük ve siyaset üretme merkezidir. Yönetmel konularla ilgileri yoktur ya da çok azdır.

Bazı ülkelerde Sayıştay bölgesel ve yerel denetim yapar. Avusturya'da '*Rechnungshof*', eyalet yönetimini incelediği zaman eyalet yönetiminin, bölgesel yönetimi incelediği zaman bölgesel denetimin bir parçasıdır. İtalya'da ise karmaşık bir düzenleme vardır. Beş bölgenin dördünü özel bir yetkiye sahip bölgesel meclisler denetlerken bölgesel komisyon birçok bölgeyi denetlemektedir.

Diğer ülkelerde, örneğin Fransa, Danimarka ve Almanya'da, bölgesel ve yerel denetimleri kapsayan ayrı denetim organizasyonları vardır. İngiltere'de yerel yönetim hesapları bu amaçla yasayla kurulan, hükümet gözetiminde bulunan denetim komisyonu tarafından atanan denetçiler tarafından denetlenir. Almanya'da '*Landesrechnungshöfe*' eyalet hesaplarını denetlerken Danimarka'da birçok yerel yönetim ,Yerel Yönetim Denetim Departmanınca denetlenir. Fransa'da 1980'li yılların başında bölgesel '*Chambres des Comptes*' kurulmuştur,bunların kararlarına karşı Sayıştay temyiz mercii olarak belirlenmiştir.

1. Devlet Girişimleri

On ülke yüksek denetim kurumlarında devlet girişimlerinin tamamı ya da bazıları denetlenmektedir. Fransa'da Sayıştay bu alanda yer alan özel sektör denetçilerinin çalışmalarını da izler. Devlet girişimlerinin özelleştirilmesi Avusturya ve Finlandiya'da bu alandaki denetim yetkisinin azalmasına neden olmuştur; fakat Finlandiya ve İngiltere'de Sayıştay bu kurumları izleyen kuruluşları da inceleyebilmektedir. Kamu girişimlerinin özelleştirmeye başlandığı Almanya'da *Bundesrechnungshof*un denetim yetkisi kurumların hesaplarının denetlenmesinden Federal Hükümetin bu ortaklıklardaki paylarının yönetiminin denetlemesine doğru değişmektedir.

2. Kamu Birimleri

Kamu birimleri bütün Sayıştaylar tarafından denetlenmektedir. İngiltere’de Sayıştay departman şeklinde yapılanmayan kamu birimlerini denetlenmektedir ve kamu fonlarının nasıl harcandığına ilişkin Parlatentonun teminatıdır. İrlanda’da son zamanlarda Sayıştay’ın görev alanı Sağlık Kurulu’nu ve Boş Zamanlar Eğitim Komitesi’ni kapsar şekilde kamu birimlerine uzanmıştır. Belçika’da mahkeme federal, topluluk ve bölgesel otoritelerin alt kuruluşu olan kamu sektörünü denetlenmektedir.

3. Belediyeler

Belediyeleri denetleyen az sayıda Sayıştay vardır. Avusturya Sayıştayını nüfusu 20.000’den çok olan bütün yerel toplulukların faaliyetini ve eyalet yönetiminin isteğiyle daha küçük toplulukları denetler. İtalya’da 1981 yılından beri nüfusu 8.000’den çok olan kasaba konseyleri hesaplarını Sayıştay’a vermek zorundadır. Portekiz Sayıştayını federal ve şehir konsey topluluklarının hesaplarını denetler. Danimarka Sayıştayını, gideri devlet tarafından karşılanan faaliyetlere ilişkin yerel otoritenin hesaplarını inceler.

4. Özel Sektör Birimleri

Birçok ülkede özel sektör devletten yardım görür ve Sayıştay da bu fonları denetler. Avusturya ve Almanya’da durum böyledir. Hollanda’da devletten fon sağlayan girişimler ve ortaklıklar, sermayesinin bir bölümünün devletin elinde olduğu özel şirketler Sayıştay tarafından denetlenir. İsveç ve Finlandiya’da Sayıştay ticarethanelere ve evlere sübvansiyonu, İspanya’da sübvansiyonları alan özel şirketleri denetler.

J. Sayıştayların Denetim Alanı

Ülke	Merkezi Hükümet	Bölgesel Hükümet	Yerel Hükümet	Devlet Girişimi	Kamu	Belediye	Diğer
Avusturya	*	*	*	*	*	*	1
Belçika	*	*	*	*	*	-	-
Danimarka	*	-	-	-	*	-	2
Finlandiya	*	-	-	*	*	-	1,2

Fransa	*	-	-	*	*	-	1
Almanya	*	-	-	*	*	-	1
Yunanistan	*	-	*	*	*	-	1
İrlanda	*	-	-	-	*	-	-
İtalya	*	*	*	*	*	*	1
Luxemburg	*	-	-	-	-	-	-
Hollanda	*	-	-	*	*	-	1
Portekiz	*	*	*	-	*	*	1
İspanya	*	*	*	*	*	-	1
İsveç	*	-	-	*	*	-	1
İngiltere	*	-	-	-	*	-	-
Avrupa Sayıştayı	*	*	*	*	*	*	1,2

(1-Kamu fonları kullanan girişimler 2-Devlet fonu kullanan belediyeler)

K. Denetim Şekilleri

Ön denetim özellikle mali kontrol sürecinde kamu harcaması yapmaya yetki verir. Sayıştay bütün ödeme emirlerini ve ilgili dokümanları alır, işlemlerin bir yetkiye dayandığını ve bütçede yeterli ödenek olup olmadığını denetler. Ödeme ya onaylanır ya da kriterlere uymuyorsa değişiklik için denetlenen kuruma geri gönderilir.

Ön denetim beş ülkede mevcuttur ancak ülkelere göre çeşitlilik gösterir. 1994 yılına kadar İtalya'da SAI bütün Kamu Harcamalarına yetki vermektedir. 1994 yılında bu tip kontrol belli işlemlere uygulanmaya başlandı. Yunanistan'da merkezi hükümetin ve kamu ortaklıklarının yaptığı bütün harcamalar ön denetim konusudur. İşlemlere yetki verilmesi bir, iki gün içinde sonuçlandırılır. Portekiz'de ön denetim küçük ve Sayıştayın azalan bir iş yüküdür. Yetkilendirme işleminin bilgisayar ortamında yapılması Sayıştay üzerindeki idari kısıtlamaları kolaylaştırmıştır.

Ön denetimi çeşitli ülkeler avantaj olarak değerlendirir. Yunan Sayıştayı usulsüz harcamayı önlemenin sonradan düzeltmeye tercih edildiğini, Belçika Sayıştayı uygunsuz harcamayı önlemenin gelişme için hızlandırıcı bir unsur olduğunu, Portekiz Sayıştayı ön denetimin devlet borçlarını kontrol ettiğini söyler. Genel Denetçinin ek olarak kontrolörlük fonksiyonunun olduğu İrlanda ve İngiltere’de üst düzey ön denetim vardır. Fonların parlamento tarafından onaylanan amaç için kullanılmasını sağlar.

L. Yargı Gücü

Yedi Sayıştayın yargılama gücü vardır. Belçika’da saymanlar kendi birimleri içindeki harcama isteklerini inceler, yasal yetkilendirmeyi kontrol eder ve ödemeye yetki verir. Yıllık hesapları Sayıştaya destekleyici dokümanlarla beraber sunar. Sayıştay bu dokümanları inceleyerek saymanların görevlerini uygun şekilde yerine getirip getirmediği konusunda bir sonuca varır. Benzer şekilde Yunanistan’da da Sayıştay bütün sayman hesaplarını ve kamu birimlerinin mali durumlarını ve yerel yönetimleri denetler. Eğer hata bulunursa Sayıştay kişisel sorumluyu yargılar.

İspanya, Portekiz ve İtalya’da yaklaşım farklıdır. Sayıştayın yargılama işi saymanların kişisel sorumluluğuyla direkt bağlantılı değildir. Sayıştayın yargılama birimi denetim biriminden getirilen konuları inceler. Kamu parasını elinde tutmakla sorumlu olan soruşturulur ve geri ödeme yapması istenilir. Eğer ödenme yapılmazsa ikincil sorumluluk oluşur ve eylemi önleyebilecek kişi sorumlu tutulabilir.

M. Harcama Sonrası Denetim

Harcama sonrası denetim üçe ayrılır. Yargılama yetkisi olan Sayıştaylarda kamu fonlarını kullanmakla sorumlu tutulan kişilerin kayıtları incelenir ve yargılanır. Mali Denetimde çeşitli işlemlere ait olan dokümanlar incelenir, Sayıştay devlet hesaplarını inceleyerek yasamaya bir fikir verir. Performans denetimi kamu harcamalarında ekonomiklik, etkililik ve verimlilik konularına eğilir.

Bütün Birlik ülkeleri harcama sonrası denetim yapar ve ön denetim yapmayan ülkelerde devlet hesaplarının incelemesini bu tür bir denetime dayandırır. Örneğin İngiltere’de inceleme her bir departmanın hesapları hakkında bir fikir verir; Danimarka’da ise devlet hesapları bir bütün olarak

denetlenir. Avrupa Sayıştayı Topluluk bütçesinin uygulanmasını harcama sonrası denetimle inceler. 1994 yılından itibaren de işlemlerin düzenliliğini, yasallığını ve doğruluğunu teminat beyanlarında gösterir.

N. Gerçekleştirilen Denetim Şekilleri

Ülke	Ön Denetim	Harcama Sonrası Yargısal Denetim	Harcama Sonrası Mali Denetim	Harcama Sonrası Performans Denetimi
Avusturya	-	-	*	*
Belçika	*	*	*	*
Danimarka	-	-	*	*
Finlandiya	-	-	*	*
Fransa	-	*	*	*
Almanya	-	-	*	*
Yunanistan	*	*	*	-
İrlanda	-	-	*	*
İtalya	*	*	*	*
Luxemburg	*	*	*	-
Hollanda	-	-	*	*
Portekiz	*	*	*	*
İspanya	-	*	*	*
İsveç	-	-	*	*
İngiltere	-	-	*	*

IV. AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM YOLUNDA ADAY ÜLKE SAYIŞTAYLARINDAN BEKLENTİLER*

Kasım 1999 yılında Prag'da Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Avrupa Sayıştayları arasında yapılan bir toplantıda, Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanan bu ülkelerin denetim sistemini birlik üyeliğine hazırlamak, etkili ve verimli bir denetime olanak sağlamak için Sayıştaylara (Yüksek Denetim Kurumlarına -SAI) rehberlik edecek 11 tavsiyede bulunulmuştur. Bunlar:

- Sayıştaylar Anayasa ve yasalarda yer alan yönetmelik kural ve prosedürlerle tamamlanan somut, dengeli ve uygulanabilir bir yasal temele dayanmalıdır.
- Sayıştay görevlerini objektif olarak ve etkin bir şekilde yerine getirebilmek için fonksiyonel, organizasyonel, işlemsel ve mali bağımsızlığa sahip olmalıdır.
- Sayıştaylar ulusal bütçede yer alıp almadığına, kimler tarafından toplanıp yönetildiğine bakılmaksızın bütün kamu kaynaklarını ve işlemlerini denetlemek için Anayasa ve yasalarda açıkça belirtilen yetki ve araçlara sahip olmalıdır.
- Sayıştaylar devletin bütün dış denetimini düzenlilik ve performans denetimini içine alacak şekilde üstlenmelidir.
- Sayıştaylar denetim sonuçlarını özgürce hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın raporlayabilmelidir. Raporlar parlamentoya sunulabilmeli ve kamuoyuna açıklanabilmelidir.
- Sayıştaylar Avrupa Birliği'ne giriş için kabul edilmiş INTOSAI Denetim Standartlarını, INTOSAI Denetim Standartları için Avrupa Uygulama Rehberini ve IFAC tarafından yayınlanmış olan kamu sektörü denetim standartlarını bölgesel şartlara uygun olarak benimsemeli, uygulamaya koymalı ve

* SIGMA'nın 'Avrupa Birliği ile Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler' dokümanından ve Avrupa Müktesebatının Uygulanması ve SIGMA koordinatörlüğünde Müktesebata Uyum Çerçevesinde Merkezi ve Doğu Avrupa Yüksek Denetim Kurumlarının Katılımcı Rolü Hakkında Çalışma Grubunun nihai raporundan dilimize çevrilmiş ve yararlanılmıştır.

duyurmalıdır. Denetim standartları denetimin kabul edilebilir kalite ve kapsamda olmasını sağlamak için süreklilik ve güvenilirlik temelinde uygulanmalıdır. Sayıştaylarda standartların yerine getirilmesi, uygulamada kullanılması için denetim el kitapları ve ayrıntılı teknik rehberler hazırlamalıdır.

- Sayıştaylar yetkilerini en etkin şekilde yerine getirmek için insan kaynaklarını ve mali kaynaklarını en etkin şekilde kullanmalıdır. Bunun için SAI yönetimi kurumun üstün kalitede ve etkin denetim çalışması yapmak üzere organize edilmesinin teminatı olarak uygun politika ve tedbirler geliştirmeli, uygulamaya koymalıdır.
- Sayıştaylar ön denetim sürecinin gerekleriyle bağlantılı olan işin uygun şekilde yerine getirilmesi için kendi iç organizasyonunu destekleyici bir yapı olarak oluşturmalıdır.
- Sayıştaylar etkin denetim çalışmasının uluslararası standartlara ve Avrupa iyi uygulama örneklerine uygun şekilde yerine getirildiğini garanti etmek için personelinin yetenekli, becerikli ve sorumluluklarının bilincinde olmasını sağlamalıdır.
- Sayıştaylar personelinin teknik ve mesleki yeterliliğini eğitim ve yetiştirme yoluyla geliştirmelidir.
- Sayıştaylar denetlenen kurumlarda üstün nitelikli ve etkin iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yoğunlaşmalıdır.

1998 yılında Varşova/ Polonya’ da düzenlenen ‘Sayıştay Başkanları Toplantısı’nda oluşturulan iki çalışma grubundan birinin misyonu “*AB’ne üyeliğe hazırlık çerçevesinde Sayıştayların oynayacağı rol*”ü belirlemektir. Çalışma Grubunun görevi şunlardan oluşmakta idi: i. Sayıştayın Müktesebatın yürütülmesinde yardımcı olabileceği alanları saptamak, ii. Aktif rolün yürütülmesinde olası yaklaşımları belirlemek, iii. Bu rolünü yerine getirirken ihtiyaç duyacağı bilgileri elde edebileceği kaynakları saptamak. Çalışmalar sonucu 1999 yılı Haziran’ında SIGMA’nın da yorumları sonrasında mevcut metine ulaşıldı. Bu metinde gösterilen tavsiyelerin uygulanması tamamıyla ülke Sayıştaylarının takdirine bırakılmıştır. Bütçeyle

direkt bağlantılı Birlik Müktesebatı⁵³ Sayıştay'ın görev alanı içindedir. Bu anlamda ülkeden ülkeye değişmekle beraber aşağıdaki öncelik alanlarının Sayıştay'ın aktif rolü içinde olduğu düşünülebilir:

1. Mali kontrol ve bütçe ödeneği
2. SAPARD ve ISPA gibi katılım öncesi araçlar
3. Tarımsal Garanti Fonu
4. Yapısal Fonlar
5. Gümrük vergileri ve tarımsal vergiler
6. Aday ülkelere açılan birlik programları (Leonardo da Vinci, Sokrates)
7. KDV

Bu bağlamda Sayıştayların oynayabileceği roller 3 bölümde sınıflandırılmaktadır :

Bölüm 1 :

İlk aşamada Sayıştay, müktesebat hakkındaki ve Birlik kaynaklarının toplanmasındaki ve harcanmasındaki kontrollerin gerekleri hakkındaki bilgisini geliştirmelidir. Uzmanlığın gelişimi yalnızca teoride kalmamalı; AB'ne Üye Devletlerdeki mevcut sistemler üzerine uygulamalı bilgileri de kapsamalıdır.

Hedefler: Müktesebatı ve AB, Ulusal, Bölgesel ve Yerel seviyelerde yer alan yürütme sistemlerini tanımak.

Faaliyetler :

- ☐ Sayıştay'ın öz değerlendirmesi
- ☐ Seminerler, konferanslar
- ☐ Burslar, eğitim kursları

⁵³ Avrupa Birliği Müktesebatı: AB'nin Hukuksal temelidir; AB Mevzuatı da denilebilir

Araçlar :

- ❑ TAIEX; SIGMA
- ❑ ‘*Twinning*’ projeleri, çoktarafli anlaşmalar
- ❑ Diğer uluslararası yardım programları
- ❑ Ulusal eğitim programları

Bölüm 2 :

İkinci aşamada Sayıştay, kamu yönetimindeki yasallık, düzenlilik ve sağlıklı mali idareyle ilgili iç ve yönetim kontrollerindeki zayıflıkları açık ve sistematik bir şekilde ortaya koymalıdır. Bu, ulusal sistemlerin ve yönetimlerin, AB kaynaklarının toplanması ve harcanması noktasından analizine dayanmaktadır. Bu aşamada, Avrupa Sayıştayı ve diğer AB Sayıştaylarından ve aday ülke Sayıştaylarında -mümkünse ve arzu edilirse- yardım alınabilecektir. Bu bağlamda, Sayıştaylar, örneğin Avrupa Sayıştayı’nın, AB hesaplarıyla ilgili olarak vermesi gereken ‘Güvence Bildirimi’ denetimlerine katılabilecektir. Sistemin bir görüntüsü oluşturulduktan sonra AB bütçesinin idaresinden sorumlu ulusal yönetimin sorumluluk, kontrol yapısı ve dış denetim işlevleri bağlamında hem yazılı hem de görsel olarak bir kaydının oluşturulması faydalı olacaktır. Mali işlemlerin denetiminden başka Sayıştaylar, yasama uyumu sürecini de denetleyebilir. Yargı işlevine de sahip olduğu ülkelerde Sayıştay, yargılarında Müktesebatı da gözönünde bulundurma durumunda kalacaktır. Ayrıca, Müktesebatın ulusal yasaya doğru şekilde uyarlanıp uyarlanmadığına ve Müktesebat bölümlerinin doğrudan uygulanabilir olup olmadığına karar verecektir.

Hedefler: AB politikalarının yürütülmesinde kullanılabilecek ulusal, bölgesel ve yerel sistemlerimizi analiz ederek, bu sistemleri AB Müktesebatının gerekleriyle karşılaştırmak.

Faaliyetler :

- Ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde sistem analizleri,
- Kontrol yapısının ulusal kurumlara yazılı ve görsel olarak belgelenmesi,
- Belirli alanlarda burslar,

- Diğer ülke Sayıştaylarına yönelik olarak, belirli konularda konferanslar ve seminerler,
- Avrupa Sayıştayı ile ortak denetim çalışması,
- Yasal konularda kararlar.

Araçlar :

- AB Sayıştayları ile ikili projeler,
- TAIEX; SIGMA,
- Çok taraflı anlaşmalar,
- Avrupa Sayıştayı ile ortak denetim,
- Diğer uluslararası yardım programları.

Bölüm 3 :

Son aşama, ulusal karar makamlarını ve AB kurumlarını müktesebatın yürütülmesindeki sorunlara karşı uyarmak bakımından ulaşılan sonuçların bildirimidir. Bu bildirim, örneğin katılım sürecinin yıllık olarak raporlanması şeklinde gerçekleştirilebilir. Bunu yaparken Yüksek Denetim Kurumlarının, ulusal parlamentoların, bütçe kontrol komiteleri veya bütçe komiteleriyle yakın bir işbirliğine girmesi gerekecektir. Belirli bazı denetim bulguları aday ülkelerin, ülke Sayıştaylarının ve Avrupa Sayıştayı'nın oluşturduğu bir forumda ele alınabilir. Böylece, genel anlamda ortak zafiyetlerin ve risk alanlarının ortaya konması sağlanmış olacaktır. Eğer yasal ve siyasi çevre buna izin veriyorsa Sayıştaylar, müktesebatın taranması ve üyelik müzakere süreçlerine bizzat katılabilecektir. Bir kısım Sayıştaylar aktif olarak mali kontrolle ilgili kamusal katılım grup veya komisyonlarında yer alırken; diğerleri iç kontrol işlevlerinin ne şekilde yerine getirildiğini parlamentolarına raporlayabilirler.

Hedefler: AB düzenlemelerine uyumu ve bütçe uygulamaları etkinliğini artırmak amacıyla ulusal veya uluslararası karar organlarına denetim bulgularını raporla ve tavsiyelerde bulunmak.

Faaliyetler:

- Ulusal kurumlara denetim bulgularını raporlamak ve tartışmak,

- Diğer Sayıştaylar ve Avrupa Sayıştayı ile denetim bulgularının değişimi,
- İzleme gözlemleri ve tavsiyeler,
- Ulusal Parlamentoların bütçe komisyonlarıyla işbirliği ve tavsiye üretimi,
- Katılım komisyonlarında ve görüşmelerinde yer almak.

Araçlar :

- Raporlar,
- TAIEX ile seminerler,
- Konferanslar, toplantılar.

V. AB MÜKTESEBATINA UYUMDA KURUMSAL DESTEK KAYNAKLARI

A. PHARE Programı:

Phare, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte bu devletlerin ekonomilerini yeniden yapılandırma çabalarını desteklemek amacıyla, 1989 yılında oluşturulmuştur. Merkezi planlamadan serbest pazar ekonomisine geçen bu ülkelere teknik yardım ve ekonomik yardım sağlar. Devletten devlete yapılan bir yardımdır ve doğrudan hibe değildir.

Program, ülkelere ekonomik yapılanmaları için programlarını finanse etmelerine yardımcı olur. Proje ve programlar ülkeden ülkeye değişmesine rağmen temelde şunları kapsamaktadır:

- Monopollerin kaldırılması,
- Kamu girişimlerinin özelleştirilmesi ve yeniden oluşturulması,
- Finans sektörünün modernizasyonu,
- Özel sektörün kalkındırılması,
- İşçi pazarının ve sosyal sektörün geliştirilmesi.

Phare aynı zamanda AB'ye üye olmak için başvuran on Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri için hazırlanan üyelik öncesi strateji kapsamında

kullanılan temel mali araçtır. 1994'ten bu yana *Phare*'in kullanıldığı alanlar bu ülkelerin öncelik ve gereksinimlerine göre belirlenmiştir. Bu çerçevede özelleştirmenin desteklenmesi, yatırımların finansmanı, Trans-Avrupa ağları, demokrasinin ve kurumların gelişimi gibi hedefler yeni öncelikler arasındadır. *Phare*, 1998 yılından sonra, onüç ülkeyi EU'ya tam üyeliğe hazırlamak için ana kaynak olmuştur.

B. TAIEX:

Komisyonca 1995 yılında oluşturulan bu kurum (*The Technical Assistance Information Exchange Office* / Teknik Bilgi Değişim Ofisi), 'Tek Pazar'ı ilgilendiren bilginin dağıtımından sorumlu idi. Şimdi ise üyeliğe hazırlıkta aday ülkelere AB hukuk labirenti hakkında rehberlik sağlamaktadır. Müşteri (yardım amacıyla başvuran ülke veya kurum ya da kişi) ihtiyaçlarına bağlı olarak TAIEX, bir dizi teknik yardım hizmeti sunmaktadır. Genellikle Brüksel'de AB Üye Devletleri ve Komisyon bürokratlarının katılımıyla çok uluslu seminerler düzenlemektedir. Ayrıca, Komisyona ve Üye Devletlere çalışma ziyaretleri organize etmektedir. Aday ülkelerde kısa dönem görevlendirmelerle Üye Devletlerden uzmanlar seferber edebilme kapasitesi vardır. TAIEX, 1997 yılında 10 aday ülkede (2002 itibariyle 13) yürütme organları için teknik eğitim programları yürürlüğe soktu. Bunlara ek olarak, TAIEX'in çevirmenlik ve yorumlama alanlarında da çalışmaları bulunmaktadır. En çok ilgilendiği alanlar tarım, genel Tek Pazar düzenlemeleri, sosyal politika, çevre, taşımacılık, maliye, rekabet ve gümrüklerdir. Türkiye, 15 Mart 2002 itibariyle TAIEX bütçesine dahil edilmiştir.

C. TWINNING Programı:

1998 yılında Komisyon ve AB Üye Devletlerince oluşturulan Program, müktesebatın yürütülmesinde yönetsel uyumu ve kapasiteyi artırmak amacıyla aday ülkelere yardım maksadı gütmektedir. AB'nde müktesebat, Üye Devletlerde (Merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde) ulusal idareler, kurumlar, meslek organları ve özel sektörce yürütülmektedir. Bu çok geniş yönetsel yapı ve teknik düzeyde uzmanlık, 'çift taraflılık' süreci doğrultusunda aday ülkelere de sağlanmaktadır. 'Çift taraflılık', aday ülkelerin ihtiyaçlarına bağlı olarak kısa veya uzun dönemler için aday

ülkelere AB uzmanlığı götürmeyi gerektirmektedir. Bu uzmanlık sıklıkla, proje hedefleri doğrultusunda bilgisayar yazılımı türünden uzman desteği, çevirmenlik gibi hizmetler, AB Üye Devletleri içerisinde staj imkanı ve eğitim seminerleri biçiminde olmaktadır.

D. SIGMA Aktiviteleri:

SIGMA, finansmanı prensip olarak Avrupa Birliği tarafından sağlanan ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde yönetişimin geliştirilmesi ve yönetsel etkinliğin artırılması amaçları doğrultusunda çalışmalar yapan bir OECD–AB ortak girişimidir. Denetim ve mali yönetim alanlarında yürütmekte olduğu faaliyetler şunlardır:

- Hem kamu mali idareleri hem de ülke Yüksek Denetim Kurumları üzerinde ayrıntılı incelemeler ve gözlemler;
- Stratejik gelişim planlaması desteği;
- Katılım öncesi fon (SAPARD, EDIS, ISPA/Phare) yönetim araçlarının desteklenmesi (Örneğin yasa tasarısı oluşturmada) teknik yardım ve destek, uygulamaya dönük seminerler;
- *Phare* projeleri (*twinning*) ve delegasyonlara irtibat noktası görevi ve destek;
- Sayıştaylar ile Çalışma Grupları Başkanlıklarına irtibat ve iletişim desteği;
- 28. Bölüm konularıyla ilgili olarak) mali kontrol, dış denetim ve yolsuzlukla mücadele için AT düzenli raporlarına değerlendirme temeli oluşturmak.

İŞSİZLİK SİGORTASI

Murat TOKER

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Günümüzde, dünya genelinde çok önemli ve hızlı bir yapısal ve ekonomik dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Son 20 yıllık dönemde hız kazanan ve ekonomiler üzerindeki etkisini giderek artan oranda hissettiren bu sürecin merkezlerinden biri küreselleşme olgusudur. Küreselleşmenin, dünya ticaret hacmini artırması, mali piyasaları bütünleştirmesi, yeni teknolojilerin dünya çapında hızla yayılması, haberleşme ve koordinasyon hizmetlerinin yaygınlaşması gibi olumlu etkilerinin yanında dayatmacı uygulamaları, sosyal politikaların gözardı edilmesi ve sosyal devlet ilkesinin görmezden gelinmesi biçiminde ortaya çıkan olumsuz etkileri de mevcuttur. Bu bağlamda, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve etkin kullanılması büyük önem taşımaktadır.¹

Küreselleşmenin en önemli olumsuzluklarından biri olan “işsizlik”, beraberinde getirdiği ekonomik ve sosyal maliyetleri ile hemen hemen her ülkede orta ve uzun dönemde çözülmesi gereken sorunlar arasında yer almaktadır. Zira, ülkelerin ekonomik kalkınmasında diğer kaynakların yanı sıra sahip olunan insangücü potansiyeli önemli bir yere sahiptir. Bu potansiyelin üretken kılınarak ekonomiye kazandırılması ülkelerin vazgeçemeyeceği bir hedeftir.

ILO verilerine göre dünyada günümüzde 130 milyondan fazla kayıtlı işsiz bulunmaktadır. 1973’lerde patlak veren birinci petrol şokuna kadar

¹ VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

yaşanan düşük işsizlik dönemi, izleyen yıllarda yerini artan bir işsizliğe bırakmıştır. OECD ülkelerinin işsizlik ortalaması 1966 yılında %2,5 iken 1980’li yılların ilk yarısına kadar %8’in üzerine çıkmıştır. (2001 yılında bu oran %6,5 olarak gerçekleşmiştir.) Özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde işsizlik rekor seviyelere ulaşmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde, ekonomik ve parasal birlik hedefi doğrultusunda, enflasyonun düşük tutulması, kamu açık ve borçlarının azaltılması yönünde uygulanan politikalar, sözkonusu ülkelerde işsizliği son 50 yılın en yüksek düzeyine çıkarmıştır. 1973’te yalnızca (Avrupa Topluluğu -9 için) %2.4 olan işsizlik oranı, izleyen yıllarda sürekli yükselerek 1985’te %10.9 ile maksimumu değerine ulaşmıştır. OECD verilerine göre (OECD Employment Outlook 2002) Avrupa Birliği’nde 2001 yılında işsizlik oranı %7,6 olarak gerçekleşmiştir.

Avrupa Birliği’nde yüksek işsizliğin, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uyarlanan makroekonomik politikalardan kaynaklandığı kabul edilmekle birlikte, üretim ve istihdamın imalattan hizmetlere doğru kayması, bilgi teknolojilerinin giderek önem kazanması ile kol gücünden beyin gücüne olan talebin hızla artması, tüm endüstrilerde sermaye yoğunluğunun artması da işsizliğin nedenleri arasında sayılmaktadır.

Türkiye’de işsizlik oranının gelişimini izlediğimizde; DİE verilerine göre, 1980’lerde ortalama %8’ler civarında olan işsizlik oranının, 2000 yılında %6.6 ile bir kısım Avrupa ülkesinden düşük gerçekleştiği görülmektedir. (Örneğin; OECD verilerine göre 2000 yılında işsizlik oranı; İtalya’da %10.4; Finlandiya’da %9.7; Fransa’da %9.3 olarak gerçekleşmiştir.) Türkiye’de işsizlik oranının, gelişmiş bir kısım Avrupa ülkelerinden bu dönemde düşük görülmesinin en önemli nedenleri arasında, işgücüne katılma oranının düşük olması, kırsal kesim nüfusunun ve tarım sektöründe çalışanların özellikle ücretsiz aile işçilerinin bu ülkelere göre çok yüksek olması ve dayanışma gibi faktörler sayılabilir.²

Türkiye’de Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan krizler bu tabloyu olumsuz etkilemiştir. Bu krizler sonrası her 100 kişiden 12’sinin işini kaybettiği, mevcut işsizlere 1 milyon kişinin eklendiği, işsizlik oranının

² VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

%6'lardan %10'lara yükseldiği özellikle de eğitim düzeyi yüksek, nitelikli işgücünün üçte birinin işsiz kaldığı, en fazla etkilenen sektörlerin ise; bankacılık ve finans, sanayi ve hizmetler olduğu ifade edilmektedir.³

İşsizliğe karşı genellikle iki ayrı politika uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, işsizliğin nedenlerini giderici politikalar ki, bu politikalar; istihdam kapasitesini genişletici, tasarrufu, yatırımı ve üretim teknolojilerini geliştirici uzun vadeli önlemleri içerir. İkinci tür politikalar ise, daha çok işsizliğin sonuçlarını gidermeye yöneliktir. Bu politikalar; geçici gelir kayıplarına yol açan işsizlik riskini sosyal gelir ile tazmin etme, çalışırken işsiz kalan kişinin yeni iş buluncaya kadar gelir kaybını karşılamak amacı taşımaktadır.⁴ Sosyal yönü ağır basan bu politikaların uygulanmasında kullanılan temel araçlar “işsizlik sigortası” ve “işsizlik yardımı”dır.

Burada sigortacılık tekniği ile faaliyet göstermeyen işsizlik yardımı konumuz dışında bırakılmıştır.

I. İŞSİZLİK SİGORTASINA GENEL BAKIŞ

A. İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi

İşsizlik sigortasına ihtiyaç, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzu ve isteğinde olup ve fakat çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmaz.⁵

William H. Beveridge'e göre “İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır. İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertte faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır; ikinci olarak ise, işsizlik insanların hayatına korku getirir. Bu korkudan da nefret doğar.” Gerçekten de işsizlik toplumda ekonomik, sosyal ve politik çok büyük olumsuz etkileri ile kendini

³ Nusret Ekin, “Türkiye’de İşsizlik Yoksulluğa Dönüşen Yapay İstihdam”, *Endüstri İlişkilerinin Güncel Sorunları Semineri*, 10-13 Mayıs 2002, Ankara.

⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Kurulmasına ve Uygulanmasına İlişkin Görüş ve Öneriler*, 27-28 Nisan 1991, Ankara.

⁵ Mete Törüner (1991), *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.

hissettiren bir olaydır. Devletlerin siyasi tarihinde işsizliğin neden olduğu ayaklanmalar ve ihtilaller küçümsenmeyecek kadar önem taşımaktadır.⁶ İşsizlik sigortası, işsizliğin toplumda yaptığı bu ekonomik, sosyal ve politik olumsuz etkilerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Özellikle sanayi devriminin gerçekleştiği 19. yüzyılda sermayenin emeğin yerine geçmesi, işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş işsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir.

18. yüzyılda Avrupa’da doğup gelişen kapitalist sanayi, çalışanları sefaletle itmiş; düşük ücretler, yetersiz hastalık ve kaza yardımı, hatta çocuklar ve kadınlar zor çalışma koşulları karşısında ezilmişlerdir. Liberal düşüncenin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ilkesinin uzantısı olarak bu alanda yapılacak herhangi bir müdahalenin ekonomik ve teknik gelişmeyi durduracağı varsayılmıştır. Ancak, 1815 yılından itibaren başlayan ekonomik buhranların çalışmakta olan büyük işçi kitlelerini işsiz bırakması ve bunun da toplumda büyük sorunlar yaratması bir çok sanayi ülkesini işsizliğin menfi etkilerine karşı koruyucu tedbirler almaya yöneltmiştir. İlk önlemler dini kurumlar ve sendikalar tarafından alınmış bu amaçla yardım sandıkları kurulmuştur. Bilinen ilk örgütlenme İngiltere’de 1824 yılında kurulan İşsizlik Fonudur.⁷ Bunu izleyen yıllarda Almanya, Fransa, Belçika ve diğer Kıta Avrupası ülkelerinde, sendikal gelişim ile paralel olarak, bir çok işsizlik yardımı sağlayan örgütlenmeler olmuştur. Ancak bu önlemlerin, günümüz modern işsizlik sigortası sistemleri ile karşılaştırıldığında son derece sınırlı, tamamen ihtiyari bir görünüm taşıdığı görülmektedir.

Zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası 1911 yılında Lloyd GEORGE’un Başbakanlığı döneminde, devlet tarafından, yasayla kurulmuştur. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920’de Avusturya’da, 1927 yılında Almanya’da geçilmiştir.⁸ 1929 ekonomik bunalımıyla işsizlik sigortası sistemi geniş kapsamlı hale getirilmiş,

⁶ Faruk Andaç (1991), *Niçin İşsizlik Sigortası*, Kayseri.

⁷ Yılmaz Tuna (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT.

⁸ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları 7.

sanayileşmiş Avrupa ülkelerine, Güney Amerika ülkelerine, ABD ile Kanada'ya yayılmıştır.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), işsizlerin korunmasına yönelik sözleşme ve tavsiye kararlarıyla standartlar getirmiştir. Bunlar, 1934 yılında 44 no.lu “İşsizlik Yardımı Sözleşmesi” ve 1952 yılında çıkarılan 102 sayılı “Sosyal Güvenlik Sözleşmesi”dir.

B. İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Özellikleri

Literatürde işsizlik sigortası ile ilgili çok sayıda tarifile karşılaşmaktayız. Bazı kaynaklara göre işsizlik sigortası “işsizlik durumunda geçici sosyal gelir ödeyen ve kendine özgü nitelikleri bulunan bir sigorta dalıdır”. Başka bir tanıma göre, “kısa bir süre için işini kaybeden bireylere gelir güvencesi sağlamak ve böylece onları yeni bir iş buluncaya kadar ya da eski işlerine dönünceye kadar gelir sahibi kılmayı amaçlamaktadır”. Bir başka kaynakta, işsizlik sigortası “çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları durumunda yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güden sosyal sigorta uygulamasıdır” şeklinde tanımlanmıştır.⁹

8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda yapılan tanım ise; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur.¹⁰

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber, yapmış olduğumuz tanımlar çerçevesinde işsizlik sigortasının kendine özgü bazı özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

1. İşsizlik Riskini Tazmin: İşsizlik sigortası, tek gelir kaynağı ücret olan kişilerin sosyo-ekonomik nedenlerle istek dışı, geçici süre ile işsiz

⁹ Nusret Ekin (1994), *İşsizlik Sigortası*, Ankara.

¹⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Kurumu Genel Müdürlüğü, *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, Kasım 2000, Ankara.

kalmaları halinde, yeni bir iş buluncaya kadar önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılamaya, kendisinin ve ailesinin hayatını sürdürebilmesine imkan vermektedir.

2. *Zorunluluk*: İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Bu özelliği ile diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılmaktadır. İşsizliğin sosyal, ekonomik ve politik yapıda meydana getirebileceği riskler konunun “zorunluluk” kavramı çerçevesinde ele alınmasını gerektirmiştir.

3. *Prim Ödeme*: Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası, işçinin prim ödemesi esasına dayanır. Primlerde genel ilke olarak, sadece sigortalıların ödenmesi benimsenmiş olmakla birlikte sosyal adaletin gerçekleşmesi amacıyla buna işveren ve devlet de katkıda bulunur.

4. *Devlet Tarafından Kurulma*: Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önceleri, tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar, işverenler ve hatta mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen sosyal olaylar karşısında, devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır.

C. İşsizlik Sigortasının Yapısı

1. Kapsam

Kapsam, işsizlik sigortası programlarında işsizlik sigortasının kimlere uygulanacağını belirleyen kısımdır. İşsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir işyerinde bağımlı çalışıp ta, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Bu genel çerçevenin uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükler nedeniyle çeşitli kriterlere göre sınırlamalar getirilmektedir. Bu kriterler;

a. *Sektörel Ayrım*: Çalışılan sektöre göre kapsam belirlenmesi en yaygın kullanılan yöntemdir.

Sanayi ve hizmetler sektörü işsizlik sigortası kapsamına alınırken, tarım sektörü çok küçük ölçekli olması ve sigortanın yönetimi (sigorta hizmetlerinin ulaşabilmesi için gerekli olan kayıt olma, primlerin toplanması, denetim gibi hizmetler) açısından zor ve yüksek maliyetleri olması nedeniyle bir çok ülkede kapsam dışı bırakılmıştır.

Ulaştırma sektöründe; demiryolu ve deniz taşımacılığında çalışanların bir çoğu kamu yönetimi altında çalıştığından ve ayrıca bunlara özel koruyucu nitelikte çalışma şekilleri geliştirilmiş bulunduğundan, genellikle işsizlik sigortası kapsamı dışında bırakılmışlardır.¹¹

b. *İşletme Büyüklükleri:* İdari sebeplerin zorlamasıyla işyeri büyüklükleri de kapsamı belirlemektedir. 2 – 3 kişinin çalıştığı küçük işyerlerinde bu sistem uygulanamamaktadır. Nitekim, Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki Sözleşmesi'nde 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerinde işsizlik sigortası uygulamasını tavsiye etmektedir.¹²

c. *Çalışma Biçimleri:* Sektör ayrımı gibi meslekler de kapsamı belirlemektedir. İşverenler, kendi hesabına çalışanlar ve memurlar bu sigorta kapsamına girmemektedirler. İşçi statüsünde çalışanlar (belirli süreli hizmet akdiyle çalışanlar, mevsimlik ve geçici işlerde çalışanlar, part-time işlerde ya da emekli olduktan sonra çalışanlar hariç olmak üzere) işsizlik sigortasının kolaylıkla uygulanabileceği gruptur.

2. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

Bir işçinin, işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için, iradesi dışında işsiz kalması, belirli süre prim ödemiş olması veya sigortalı olarak çalışmış olması gerekir.

İşsizlik sigortasından yardım alacak olanlarda, işsizliğin doğuş nedeni, kendi iradesi dışında ekonomik koşulların zorlaması sonucu olarak çıkmalıdır. İşsizliğin kişisel nedenlerle ortaya çıkması durumunda hastalık, analık, kaza, yaşlılık gibi sigorta dalları devreye girer. İşsizlik sigortası yardımını talep edebilmede temel koşul, “çalışabilir” veya “çalışmaya muktedir” olup, ekonomik koşulların zorlamasıyla çalışamamaktır.¹³

İşsizlik ödeneği talebinde bulunanın işsiz kalmadan önce belirli asgari bir dönem prim ödemesi ve sigortalı çalışmış olması gerekir.

¹¹ Mete Törüner (1991), *a.g.e.*

¹² Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

¹³ Mete Törüner (1991), *a.g.e.*

Hemen bütün ülkelerde sigortalı şahıs, işsizlik sigortası ödeneklerine hak kazanabilmek için belirli bir asgari süre sigorta sistemine ödeme yapmalıdır. Kural olarak bu ön şart, asgari bir süre sigortalı istihdamı ifade etmektedir. Avrupa Topluluğu ülkelerinden Danimarka’da bu süre en az 12 ay, Almanya’da 360 gün, İspanya’da son dört yıl içinde 6 ay, İngiltere’de 2 yıl içinde 50 kez düşük haftalık kazanç limiti miktarında prim ödeme şartı aranmıştır.

Asgari belirli süre çalışma şartı ise üç ay (örneğin; Fransa, ABD) ile 12 ay (örneğin; İsveç, Avusturya) arasında değişmektedir.¹⁴

Söz konusu prim ödeme ve çalışma süresi, yapılacak yardımın miktarı ve yararlanma süresiyle, yani sigortanın aktüeryal dengesiyle doğrudan ilişkili olduğundan önem taşımaktadır.¹⁵

İsteğe bağlı işi terk etme, kötü bir hareket sonucu işten çıkarılma, uygun bir iş önerisini reddetme, başka bir işte kaçak çalışma ve işten çıkarma tazminatı alma durumları işsizlik ödeneğinden yaralanmayı önleyen veya durduran eylemlerdir.¹⁶

3. Ödenek Miktarı

İşsizlik sigortasının asıl amacından biri, işsiz kalan kişilere bu süre içinde yardım yapmaktır. Kaybedilen gelir nakdi olduğu için bu yardım da nakdidir.¹⁷Yapılacak nakdi ödenek yardımı miktarı her ülkenin sigorta sistemine göre değişmektedir. Yapılmış olan aktüeryal hesaplar sonucu, işsize sağlanacak olan işsizlik ödeneği miktarında iki unsur göz önünde bulundurulmaktadır:

a.Ödenek miktarı, işsizlik süresince kişinin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalıdır.

b.Sigortanın ödeme gücünü geçmemelidir.¹⁸

¹⁴ Ekin (1994), *a.g.e.*

¹⁵ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

¹⁶ Friedrich Ebert Vakfı (1991), *a.g.e.*

¹⁷ Törüner, *a.g.e.*

¹⁸ Andaç, *a.g.e.*

Genellikle ülke uygulamalarında işsizlik ödeneğinin hesabında iki farklı prensip söz konusu olmaktadır. Bunlardan bir tanesi gelirle ilgili ödemeler diğeri ise, seyyanen ödemelerdir. İşsizlik sigortası ödeneğinin, kişinin önceki geliriyle ilişkisi önemli bir husustur. Kanada ve bir çok Amerika eyaletlerinde ödenekler, önceki gelirin bir oranı olarak ödenir.¹⁹ Bu yöntemde gelir düzeyine göre yardımda farklılaşabilmektedir. Diğer uygulanan yöntemde ise, işsiz kalan herkese işsizliği süresince sabit en düşük bir geçimi garanti eden yöntemdir. Bu uygulamadaki yardım ortalama ücrete göre belirlenmektedir. Ortalama ücretin altında geliri olanlar için yardım daha yüksek olurken, bunun üstünde ücret alanlar için yardım düşük olmaktadır. Seyyanen ödeme sistemi bugün sadece İngiltere’de mevcuttur.

Ödeme miktarı, işsizi, fazla ödenek almasından ötürü tembelliğe, az ödenek almasından ötürü yoksulluğa sevk etmeyecek miktarda olmalıdır. Uluslararası Çalışma Teşkilatı’nın Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmesinin 67. maddesine göre ödenmesi gereken işsizlik ödeneğinin miktarı son aylığın %45’inin altında olmaması hakkında asgari bir miktar belirlenmiştir (Türkiye’de bu miktar, sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak bulunacak günlük ortalama net kazancın %50’si olarak hesaplanmaktadır).

4. Ödenek Süresi

İşsizlere yapılacak yardımın azami ne kadar süreceği önemli bir sorundur. Zira, sürenin uzun olması yardımı alan açısından refah artırıp tembelliğe sevk etmesi, yeni bir iş bulup çalışma gayreti göstermemesi ihtimalini yaratırken, işsizlik sigortası açısından maliyetlerin yükselmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle uygulamada buna ait bazı sınırlamalar getirildiğini görmekteyiz. Ödeneğin süresiyle ilgili en basit ve tek şekilli düzenleme İngiltere’de mevcuttur. Her işsiz, azami bir yıl süreyle işsizlik ödeneğinden yararlanmaktadır. Ödeneğin süresi daha önceki çalışma süresiyle ilgili olarak bir değişme göstermemektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde bu süre eyaletlere göre değişmekle birlikte çoğunda 26 haftadır.

¹⁹ Yılmaz Tuna, *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT, Ocak 1995.

TABLO:1 ÖDENEK SÜRELERİ

ÜLKE	AZAMI SÜRE
Almanya	Sigortalılık süresi ve yaşa bağlı olarak 180-960 gün
Avusturya	20-30 hafta
Belçika	Süresiz (Azalan orandadır.)
Yunanistan	Çalışılan süreye bağlı olarak 5-12 ay
Fransa	Yaşa ve sigortalılık süresine bağlı olarak 4 - 27 ay
İspanya	180 gün

Kaynak: Social Security Programmes Throughout the World, 1999.

Azami sürenin daha uzun belirlenmesi halinde, yoğun işsizlik dönemlerinde, sigortanın önemli ölçüde yara alması, asgari sürenin daha kısa belirlenmesi halinde ise işsizler bu süre içinde yeniden işe yerleştirelemeyeceğinden, işsizlik sigortasından beklenen koruyuculuk sağlanamamış olacaktır. Uygulamada işsizlik sigortası yardımı, kişiye hemen ödenmeyip genellikle bir bekleme süresi vardır. İşin kaybedilmesiyle ödeneğin bağlanması arasında geçen bu zaman aralığı “bekleme dönemi” olarak adlandırılır. Bu bekleme süresi ortaya ekonomik bir sorun çıkarmayacak ve çok kısa olabilecek sürelerin tazmini için maruz kalınacak daha büyük idari maliyetlerden kaçınmayı; işsizliğin gerçek olup olmadığının işsizlik sigortası yönetimince kontrol edilmesini dolayısıyla suistimallerin önlenmesini sağlayacaktır. En yaygın bekleme süresi 3 ila 7 gün arasında değişmektedir. ILO’nun Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde azami bekleme

süresi bir hafta olarak gösterilmiştir.²⁰ Bir haftalık bekleme süresi Amerika’da çok yaygındır.

TABLO:2 BEKLEME SÜRELERİ

<u>ÜLKELER</u>	<u>BEKLEME SÜRESİ</u>
Belçika	yok
Danimarka	yok
Almanya	yok
	(İşten kendi isteği ile ayrılmışsa 8-12 hafta)
Yunanistan	6 gün
İspanya	yok
	(İşten kendi isteği ile ayrılmışsa 6 ay)
Fransa	yok
İsveç	5 gün
İtalya	7 gün
	(Eğer işten ayrılma gönüllü veya çalışanın kusurundan dolayı ise 30 gün)
Lüksemburg	yok
Hollanda	yok
Portekiz	yok
İngiltere	3 gün
	(İşten ayrılma isteğe bağlı veya çalışanın kusurundan dolayı ise 6 ay)

Kaynak: TİSK İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler Yayın No: 131

5. Finansman

İşsizlik sigortası harcamalarının karşılanabilmesi için çeşitli kaynaklardan oluşan gelirlere gereksinim vardır. Bu gelirler merkezi bir fonda toplanarak harcamaların finansmanı buradan karşılanır.

İşsizlik sigortasının finansman kaynakları primlerdir. Primler genellikle sosyal sigorta uygulaması gibi işçi-işveren-devlet üçlüsünden alınmaktadır. ABD’de (Alaska, New Jersey ve Pensilvanya eyaletleri hariç) işverenler prim öderken; Avrupa’da (İsveç’te işsizlik sigortası fonuna sadece işçiler prim ödemektedir) işçi ve işveren değişik oranlarda fona katkı yapmakta, sistemin

²⁰ Törüner (1991), *a.g.e.*

açık vermesi durumunda devlet bütçe transferleriyle açıkları finanse edilmektedir.

İşçi, işveren ve devletin ödediği prim katkıları çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşsizlik sigortası primlerini ödemede görülen genel uygulama biçimi, işçi ve işverenlerin ücretin bir oranı olarak katkıda bulunmalarıdır. İşçilerin katkısı ücretin belli bir yüzdesidir. İşveren, toplam ücret ödemelerinin belirlenen bir yüzdesini karşılayan miktarı ödeyecektir. İşçi ve işveren tarafından yapılacak bu katkıya (prime esas kazanç) çeşitli ülkelerde tavan uygulanmaktadır. Belçika, Danimarka, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde işsizlik sigortası primlerine baz teşkil eden ücretler için tavan uygulanırken , diğer Avrupa ülkelerinde tavan sözkonusu değildir.

Deneye dayalı finansman sisteminin pek çok türevi mevcut olmakla birlikte en yaygın olan biçimi “rezerv oranı” olarak adlandırılmaktadır. Rezerv oranı yönteminde, her bir firma ayrı ayrı izlenmekte; firmanın ödediği kümülatif işsizlik sigortası primleri ile firmadan ayrılanlara ödenen kümülatif işsizlik ödeneği farkının firma çalışanlarının bordro tutarları toplamına bölünmesi suretiyle bulunmaktadır. Sözkonusu oran belirli bir dönem için geçerlidir. Firmadan çıkarılıp işsiz kalanların sayısı arttıkça firmanın prim yükümlülüğü artmaktadır.²¹

²¹ Mustafa Akmaz (2000), *İşsizlik Sigortası*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi.

TABLO:3 ÇEŞİTLİ AVRUPA ÜLKELERİNDE İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMLERİ

ÜLKE	PRİMLER		DEVLET KATKISI
	İŞÇİ	İŞVEREN	
Belçika	% 0,87	11,5	Açık kapatma
Lüksemburg	% 2,5	Katkısı yok	Sübvansiyeye eder.
İtalya	Katkı yok	%1,61 - %1,91	İdari giderleri karşılar, sübvansiyeye eder.
İngiltere	Tüm sigorta kolları için %2 - %10	Tüm sigorta kolları için %12,2	Açık kapatma
Almanya	% 3,25	% 3,25	Açık kapatma
Yunanistan	% 1,33	% 2,67	Katkıda bulunmaz
Fransa	% 2,21	% 3,97	Katkıda bulunmaz
Avusturya	% 3	% 3	Açık kapatma

Kaynak: Social Security Programmes Throughout the World, 1999.

Avrupa’da uygulanan bu finansman modelinden başka, “Deneye Dayalı Finansman” sistemi adıyla 1935 yılından beri Amerika’da farklı bir model uygulanmaktadır. Bu sistemde, işçi dolaşımının çok olduğu (örn. Mevsimsel baskının sözkonusu olduğu inşaat, ahşap, turizm v.b.) sektörlerde faaliyet gösteren firmalar daha fazla prim oranına muhatap iken, işçi dolaşımının az olduğu ya da düzenli çalışmanın yaygın olduğu sektörlerde faaliyet gösteren firmalar için daha az prim oranı söz konusu olmaktadır.

D. İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Etkileri

1. Faydaları

a. İşçinin işsizlikten doğan gelir kaybı minimize edilerek, refah düzeyinin belirli bir seviyenin altına düşmesi engellenebilmektedir. Bir ailede, üyelerinden birinin işsiz kalması ekonomik anlamda harcanabilir hane

gelirinin azalması anlamına gelir. Ancak harcanabilir gelirin azalmasının direk olarak o hanenin tüketim düzeyini düşüreceğini söyleyebilmek mümkün değildir. Harcamalardaki azaltıcı etki zamana yayılmış olarak ortaya çıkabilir veya beklenen azalmadan daha az düzeyde bir harcama azalması gerçekleşebilir. Bunun en önemli nedeni sosyal yardımlaşma anlayışı, hane halkının, akrabaların veya çevrenin göstereceği dayanışmadır. Ancak bunun sürekli olma olasılığı düşüktür. Bu nedenledir ki, işsizlik sigortası uygulaması belirli bir geçim düzeyindeki asgari harcamaların istikrarlı bir şekilde yapılabilmesine olanak tanınması nedeniyle önem kazanmaktadır.²²

b. Ekonomik daralma ve nihai talebin düşük olduğu dönemlerde işsizlik sigortası, talebin azalmasına karşı engelleyici direnç oluşturmakta ve üretimin düşmesini engelleyebilmektedir. Konjonktürün düşme eğilimi içinde olduğu bu dönemlerde işsizlik belirgin bir biçimde çoğalmaktadır. İşsizlik sigortası fonundan işsizlere yapılan işsizlik yardımları bu kesimin satınalma gücünü desteklediğinden, toplam talebin daha da azalarak istihdam ve üretimin düşmesini kendiliğinden önlemiş olmaktadır.²³

c. Konjonktürün yükselme dönemlerinde ise, işsizliğin düşmesi ve toplam primde artış nedeniyle, işsizlik sigortası fonlarında fon fazlası oluşmakta, bu durumda ekonomideki aşırı talebin enflasyonist etkisi söz konusu fonlarca engellenmektedir.²⁴

d. İstihdam edilenlerden işsizlere doğru gelir dağılımı sağlanarak, bölüşüm daha adil zemin üzerine oturtulmaktadır.

e. İşgücü piyasasına yönelik iş-işçi-işyeri niteliklerine yönelik veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayıp, doğru kişiyi doğru işe yerleştirme özelliği yerine getirildiği takdirde, beşeri ve maddi kapasite kullanımı olumlu etkilenmektedir.

²² İsmail Güneş, “İşsizlik Sigortası ve Ekonomik Etkileri Üzerine Düşünceler”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Y.4, S.14, s.59-63.

²³ Törüner (1991), *a.g.e.*

²⁴ Akmaz (2000), *a.g.e.*

f. Yeterli bir işsizlik ödeneği, bireyin kendi yeteneklerine daha uygun iş arayabilmesi için gerekli zamanı kazandırmakta ve bu durum işgücü piyasasında verimliliği artırıcı etki yapmaktadır.²⁵

g. İşsizlik sigortası, kayıtlı istihdamı kapsamı nedeniyle, kayıtlı olarak çalışmak bireyler açısından daha cazip hale gelmekte ve dolayısıyla bu sigorta kolu kayıtdışı sektörün daralmasına neden olmaktadır. Bu durum, devletin vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde ciddi bir artışa neden olabilmektedir.²⁶

h. İşsiz kalanlara verilecek eğitimle vasıflı işgücünün artması sağlanacaktır. Bu yöndeki eğitim verimi ve kaliteyi olumlu etkileyecektir.²⁷

2. İşsizlik Sigortasının Yaratabileceği Sorunlar

a. İşsizlik ödeneği alan işsizler, iş arama konusunda isteksiz davranabilmektedirler.

b. Kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu ülkelerde, bilerek işsiz kalıp işsizlik sigortasından yararlanma ve işsizlik ödeneği süresince kayıtdışı sektörde çalışarak normal ücretin üzerinde bir kazançla sahip olma olasılığı ahlaki çöküntüyü artırabilmektedir.

c. İşsizlik sigortasının, işgücü maliyetlerinde yarattığı artış nedeniyle, işveren emek yoğun üretimden sermaye yoğun üretime geçip, istihdam hacmini daraltabilmektedir.

d. İşsizlik ödeneğinin süresi, işgücü piyasası ve çalışmama kararı üzerinde etkili olabilmektedir. İşsizlik ödeneğinin süresi arttıkça işsiz kalma eğilimi artmakta, uzun vadeli işsizliğe neden olmaktadır.

e. Hiç iş bulamamış kimselerin iş bulma imkanını daha da güçleştirebilir. Çünkü, boşalan her işe bu sigortadan yararlananlar yerleştirilmeye çalışılacaktır.²⁸

²⁵ Şerife Türkan Özsuca (1998), *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, Ankara.

²⁶ Akmaz (2000), *a.g.e.*

²⁷ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

²⁸ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

II. TÜRKİYE’DE İŞSİZLİK SİGORTASI UYGULAMASI

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar 1959 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun öncülüğünde ve Uluslararası Çalışma Örgütü’nden bir uzmanın danışmanlığında başlamıştır. 1963 yılından itibaren DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da yer alan bu konu ile ilgili ilk ciddi çalışma 1967 yılında hazırlanan “İşsizlik Sigortası Yasa Taslağı”dır. Taslağın ekonomik ve yasal olarak uygulanabilirliği ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürlüğü’nden F.L. Miller tarafından incelenmiş ve “uygulanabilir” olduğu yönünde rapor verilmiştir.²⁹ 1968 yılında bu rapordan yararlanılarak İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından bir yasa tasarısı hazırlanmış ancak, bu konuda görüşleri istenen ilgili bakanlık ve kuruluşların aralarındaki görüş ayrılıkları nedeni ile taslak geri çekilmiştir. Bu konuda günümüze kadar 30’a yakın kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır.³⁰

Ayrıca, bugüne kadar Üçüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planları dışındaki tüm planlarda işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüştür. Ancak tüm bu çalışma ve raporlara rağmen işsizlik sigortası yaklaşık 40 yıl sonra yasallaşmış ve uygulamaya geçebilmiştir. Bunun temel nedenlerini şöyle sıralayabiliriz;

- İşgücünün yeterince gelişmemiş olması: İşgücünün eğitim düzeyi düşüktür. Özellikle ilköğretim mezunlarının istihdam edilen nüfus içindeki ağırlığının %50’ler seviyesinde olduğu, ortaokul ve lise eğitim sistemimizde ise mesleki yönlendirmenin yapılmadığı ve beşeri sermaye stokunun yeterince gelişmediği ülkemizde, işgücü değişen işgücü piyasalarına uyumda sorunlar yaşamaktadır.

DİE’nin 2000 yılı verilerine göre, istihdam edilenlerin ancak %49.6’sı düzenli gelir olanağı sağlayabilen işlerde çalışmaktadır. Özellikle kentsel alanlarda kısa süreli ve düzensiz işlerin yaygınlığı ile küçük ölçekli üretimin sıklığı nedenleriyle, düzenli çalışma olanağı sınırlıdır.

İşgücü piyasası ile ilgili önemli bir parametre olan işsizlik oranı ise özellikle son yıllarda hep %10’lar gibi yüksek bir seviyenin üzerinde

²⁹ Özşuca (1998), *a.g.e.*

³⁰ Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *a.g.e.*

gerçekleşmiştir. Ayrıca, ücretlerin ulusal gelir içindeki payının %23-30 aralığında seyretmesi istihdam ve işgücü piyasasının yetersizliği konusunda bir diğer göstergedir.

- Sosyo-ekonomik gerekçeler: İşsizliğin giderilmesine ilişkin olumlu gelişmeler sağlanmadan söz konusu sigorta kolunun kurulması halinde işçilik maliyetlerinin artacağı, sermaye yoğun teknoloji seçiminin yaygınlaşıp emeğe talebin düşebileceği, firmaların rekabet ve istihdam kapasitelerinin daralmasına yol açabileceği, işsizlik ödeneği yoluyla işgücünün tüketme yetisinin devam edeceği ve bunun da enflasyonist bir baskı yapacağı yönündeki görüşler de kamuda özellikle de DPT’de etkin bir biçimde taraf bulmuştur.

- Diğer ülkelerde uygulananın aksine, ülkemizde kıdem tazminatının uygulanması, bir çeşit işsizlik tazminatı olduğundan ve de sağlanan yardımların ciddi miktarlar olması nedeniyle özellikle sendikalar kanadından işsizlik sigortasına ciddi bir talep söz konusu olmamıştır.

- İşgücü maliyeti: İşveren çevreleri işgücü maliyetinin yüksek olduğunu ve işsizlik sigortasının getirilmesiyle söz konusu yükün daha da artacağını savunmuşlardır.

- Kayıtdışı istihdamın yaygınlığı: Bazı araştırmacılara göre yaklaşık 4,5 milyon kişinin kayıtdışı sektörde çalıştığı tahmin edilmektedir. İşsizlik sigortası uygulandığında kayıtlı sektörlere yönelik başlayacağından kayıtdışı istihdam eski gücünü kaybetmeye başlayacak bu arada formel sektörde işgücü maliyetleri artacak ve bundan da önemlisi, kayıtdışı sektörü “yüklenici” ya da “yan sanayi” olarak kullanan formel sektör büyük olanaktan mahrum kalacaktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle kurulması geciken işsizlik sigortası 8 Eylül 1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu* ile varlık bulmuştur ve ilk prim kesintileri 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren başlamıştır.

A. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Tanımı ve Kapsamı

4447 sayılı Kanunun 47/c maddesinde “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan; sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta” şeklinde tanımlanmıştır.

İşsizlik sigortasından aşağıdaki kişiler yararlanabileceklerdir;

- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. Maddesine göre, bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, bir veya birkaç işverene bağlı olarak çalışan sigortalılar,
- 506 sayılı kanunun geçici 20. Maddesinin kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar yani işçi statüsünde olanlar (Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birlikler; personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, bu kanunun yayımı tarihine kadar tesis veya dernek olarak kurulmuş bulunan sandıklara tabi çalışanlar),
- 506 sayılı SSK Kanununun 3. maddesinde sayılanlardan kamu sektörüne ait tarım ve orman işlerinde ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak tarım sanatlarına ait işlerde çalışanlar,
- Tarım işyerlerinde yapılan ve tarım işlerinden sayılmayan işlerde çalışanlar,
- Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık vb. işlerde çalışanlar,
- Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
- Çiftçi Mallarının Korunmasıyla ilgili yasaya göre çalışan bekçiler,
- Mütakabiliyete dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre, Türkiye’de sigortalı olarak çalışan yabancılar
- işsizlik sigortası kapsamına girmektedirler.

B. İşsizlik Sigortası Hizmetlerine Hak Kazanma Şartları

İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek için, bazı koşulların mevcudiyeti gerekmektedir. Bu koşullar;

- Bu kanun kapsamına dahil olmak,
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak (1 Haziran 2000 tarihinden itibaren 600 günlük prim ödeme süresini eklediğimizde, yani 2002 yılının Mart ayından itibaren kanunda öngörülen şartları yerine getirmiş olan bütün sigortalılar, işsiz olmaları şartı ile işsizlik ödeneği almaya başlamışlardır).

- Hizmet akdi İş Kanunu'nun 13,16,17/I ve III. maddelerine göre feshedilmiş olmak,

- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta iken sürenin bitiminde iş akdinin yenilenmemesi suretiyle işsiz kalmak,

- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmak,

- Özelleştirme nedeniyle hizmet akdinin sona ermesi, hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanılır.

İşveren, hizmet akdi sona eren sigortalı hakkında örneği Kurumca hazırlanacak olan "üç nüsha işten ayrılma bildirgesi" düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma gönderecek, bir nüshasını sigortalı işçiye verecek, bir nüshasını da işyerinde saklayacaktır. Sigortalı işsiz, işsizlik sigortası ve diğer hizmetlerden yararlanabilmesi için, işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde Kuruma başvurması gerekmektedir.

Bu şekilde kuruma başvuran sigortalı işçiye;

- işsizlik ödeneği,
- hastalık ve analık sigortası hizmetleri,

- danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri,
- mesleki eğitim hizmetleri

verilecektir.

C. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, Kanun kapsamındaki sigortalılar, işverenleri ve devletin işsizlik sigortası primi ödemesi öngörülmüştür. Sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden;

- İşveren %3
- İşçi %2
- Devlet %2

oranında prim ödeyecektir (22.12.2001 tarih 24618 mükerrer sayılı Resmi gazete’de yayımlanan Bütçe Kanunu gereği; 2002 yılı için işveren payı %2, sigortalı payı %1, devlet payı %1 olarak uygulanmıştır. 1.01.2003 tarihinden itibaren prim oranları tekrar yukarıdaki oranlara çıkarılacaktır).

İşsizlik Sigortasında herhangi bir açığın meydana gelmesi durumunda ise, bu açığı devlet karşılayacak, yani İşsizlik Sigortası devlet güvencesi altında kalacaktır.

D. İşsizlik Ödeneği Miktarı

İşsizlik ödeneği, sigortalının akdinin feshedildiği tarihten önceki son dört aylık prime esas kazançlarının ortalamasına göre bulunacak günlük kazancının net %50’si olarak hesaplanacaktır.

İşsizlik ödeneğinin miktarı 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan cari asgari ücretin aylık net tutarından fazla olamayacaktır (1.01.2003 tarihinden itibaren uygulanacak tutar 223.749.000 ,- TL’dir).

İşsizlik ödeneği, damga vergisi hariç, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmayacaktır.

E. İşsizlik Ödeneğinin Süresi

İşsizlik ödeneği yalnızca belli bir süre ile sınırlı olmak üzere verilmektedir.

Buna göre;

- 600 gün prim ödemiş olanlar için 180 gün;
- 900 gün prim ödemiş olanlar için 240 gün;
- 1080 gün ve daha fazla prim ödemiş olanlar için 300 gün

süre ile bu ödenek ödenecektir.

İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsizin kendine ödenmektedir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneye hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılacaktır.

F. İş Danışmanlığı ve İşe Yerleştirme Hizmetleri

İŞKUR müdürlüklerince sigortalı işsizlere ilin işgücü piyasası, istihdam olanakları ve meslekler hakkında iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilerek, iş bulmalarına yardımcı olunmaktadır. Danışmanlık hizmetleri ile sigortalı işsizlerin meslek becerilerinin, ilgilerinin ve kişilik özelliklerinin saptanması amaçlanmaktadır. Böylece, sigortalı işsizlerin kendilerine en uygun meslek eğitimi alternatiflerine yönlendirilmeleri ve sahip oldukları meslek becerilerini geliştirmeleri veya yeni beceriler kazanmaları mümkün olacaktır.

G. Meslek Eğitimi

Mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştirelemeyen sigortalı işsizlere, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde, meslek edindirme, değiştirme ve yetiştirme eğitimi verilmektedir. Meslek eğitimine ilişkin esaslar, 23 Aralık 2000 tarih ve 24269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği” ile belirlenmiştir. Türkiye İş Kurumu verilerine göre Ocak–Ekim 2002 döneminde işsizlik sigortası kapsamında 9 kurs düzenlenmiş, bu kurslara 146 kişi katılmıştır.

Ocak – Ekim 2002 döneminde, 39632 kişinin işsizlik sigortası ödeneği aldığı gözönünde bulundurulduğunda, bu kurslardan yararlanma oranının % 0,37 gibi oldukça düşük bir düzeyde kaldığı görülmektedir.

H. İşsizlik Sigortası Hizmet ve Ödeneklerinin Kesilmesi

İşsizlik ödeneği;

- İş Kurumu tarafından mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde teklif edilen bir işin haklı bir neden olmaksızın reddedilmesi,

- Gelir getirici bir işte çalıştığının tespit edilmesi,

hallerinde kesilir ve kalan işsizlik ödeneği hak sahipliği kaybedilir.

Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen; haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılar zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içerisinde vermeyenlerin işsizlik ödenekleri kesilir. Ancak, ödeneklerin kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, işsizlik ödeneğinin ödenmesine yeniden başlanır.

Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla, hastalık ve analık nedeniyle geçici iş göremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumlarının devamı süresince durdurulur.

İ. İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik sigortasının gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynaklar sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve işsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödeme ve harcamaları finanse edebilmek amacıyla oluşturulan İşsizlik Sigortası Fonu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, işçi ve işveren konfederasyonlarından birer temsilcinin yer aldığı Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde Türkiye İş Kurumu tarafından yönetilmektedir.

1. Fonun Gelirleri

4447 sayılı Yasa gereğince fonun gelirleri:

- İşsizlik sigortası primleri,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,
- Fonun açık vermesi halinde Devletçe sağlanan katkılar,
- Bu kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler,
- Diğer gelir ve kazanç ile bağışlardan oluşmaktadır.

İş Kurumu'nun (Ocak 2003 Bülteni) verilerine göre; fona ilk prim kesintisinin yapıldığı 01/06/2000 tarihinden 31/12/2002 tarihine kadarki 30 aylık dönemde 5 katrilyon 36 trilyon 87 milyar lira gelir elde edilmiştir. Bu gelirlere ilişkin ayrıntı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO:4 İŞSİZLİK SİGORTASI GELİR TABLOSU	
(Milyar TL)	
GELİRLER	TOPLAM (31 Aralık 2002 Tarihi İtibariyle)
İŞÇİ İŞVEREN PRİMLERİ	1.779.481,32
GECİKME ZAMMI	8.711,03
DEVLET KATKISI	671.184,77
FAİZ GELİRLERİ	2.575.976,80
İDARİ PARA CEZALARI	733,92
TOPLAM	5.036.087,84

31 Aralık 2002 tarihi itibariyle toplam fon varlığının %15,43'ü mevduat, %44,54'ü bono, %26,25'i tahvil ve %13,77'si de dövizde endeksli kuponlu tahvilden oluşmaktadır. Fonun gelirlerinin yaklaşık %50'sini

oluşturan faiz gelirlerinin yapısına bakıldığında; fon kaynaklarının önemli bir kısmının (yaklaşık %85) devlet iç borçlanma senetlerine yatırıldığını görüyoruz.

2. Fonun Giderleri

Fonun giderleri; sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, hastalık ve analık sigortası primlerinden, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun onayı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktadır.

İlk işsizlik sigortası ödemeleri Mart 2002 tarihinde başlamış olup, Aralık 2002 tarihi itibarıyla bu sigortadan yararlananların sayısı 41.953 olmuş ve 6 trilyon 863 milyar lira ödeme yapılmıştır. İşsizlik ödeneği alanların aylar itibarıyla sayısı ve yapılan ödeme miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

TABLO: 5 İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ALANLARIN SAYISI VE ÖDEME MİKTARI		
	İşsizlik Ödeneği Alan Sayısı	Ödeme Miktarı (Milyar TL)
<i>Mart</i>	5710	1254,87
<i>Nisan</i>	13126	2413,77
<i>Mayıs</i>	20463	3212,91
<i>Haziran</i>	26742	3842,78
<i>Temmuz</i>	32902	4914,75
<i>Ağustos</i>	36068	5150,41
<i>Eylül</i>	39333	6204,26
<i>Ekim</i>	39692	6391,67
<i>Kasım</i>	40637	6566,11
<i>Aralık</i>	41953	6862,91

İşsizlik sigortasından yararlananların sayısı ile Türkiye’de bu dönemdeki işsizlerin sayısını (DİE verilerine göre 2002 yılında işsiz sayısı; I. Dönem 2.462.000, II. Dönem 2.217.000, III. Dönem 2.373.000 kişidir.) karşılaştırdığımızda; bu uygulamanın çok sınırlı kaldığı görülecektir. Bunun en temel nedenlerinden biri, ülkemizde kayıt dışı istihdamın önemli

büyükliklere ulaşmasıdır. Ayrıca kayıt içinde olup prim ödemelerinin düzenli yapılmamasından dolayı işsizlik sigortasından yararlanamayanların olabileceği de gözardı edilmemelidir.

TABLO: 6 İŞSİZLİK SİGORTASI FONU GELİRLERİ İLE GENEL YÖNETİM GİDERLERİNİN YILLAR İTİBARI İLE KARŞILAŞTIRMASI		
Yıllar	Gelir	Genel Yönetim Giderleri
Temmuz- 31 Aralık 2000	333.981.987.000.000	5.100.000.000
Ocak - 31 Aralık 2001	1.098.532.960.000.000	230.420.000.000
Ocak - 30 Eylül 2002	726.003.934.000.000	1.579.757.000.000

Not: Fon gelirlerine faiz, repo ve diğer finans gelirleri dahil edilmemiştir. Rakamlar bağımsız denetçi raporlarından alınmıştır.

Fonun yıllar itibariyle elde ettiği gelirlerden genel yönetim giderlerine ayırdığı kısmın seyrine baktığımızda artan bir eğilimle karşı karşıyayız.

Fonun, Mart- Aralık 2002 döneminde işsizlik ödemeleri dahil yapmış olduğu giderlerin toplamı 56 trilyon 998 milyar lira olarak gerçekleşmiştir.

J. İşsizlik Sigortasının Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı Üzerine Muhtemel Etkileri

Türkiye'de işsizlik ödeneklerinin, çalışmakta iken işsiz kalıp yardımlardan yararlanarak işsizlik sürelerini uzatması ve işsizlik oranı etkilemesi beklenmemektedir. Çünkü, çalışan kesimin eline geçen ücretin reel olarak azaldığı göz önünde tutulduğunda bu ücretlerin yarısı kadar yapılacak yardımın boş zamanı önemli ölçüde özendirme beklenmez. Ancak, İşsizlik ödeneği dışında geliri olanların bu ödenekten azami ölçüde yararlanma istekleri söz konusu olabilir.

İşsizlik sigortasından yararlanma isteği işgücüne katılmayı özendirecektir. Özellikle kentsel kesimde eğitim görmüş ev kadınları açısından bu etki daha büyük olacaktır. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilme isteği örtülü işsizliğin açık işsizliğe dönüşmesi yönünde etki yapacaktır.

İşsizlik sigortası ile ele geçen ücretlerin azalmasıyla, Türkiye’de, işsiz kalanların çalışma kararı üzerinde “gelir etkisinin” görülmesi beklenebilir. Gelir etkisiyle, azalan gelirini telafi etmek için çalışma gayretini artıracaktır.

Bu olumlu etkilerinin yanında, karşılaşılabilecek olumsuz etkiler ise şunlardır:

Halen SSK ve Bağ-Kur primlerinin düzenli olarak toplanmadığı ülkemizde işsizlik sigortası primlerinin toplanmasında benzer sıkıntının ortaya çıkması muhtemeldir.

İşsizlik sigortası uygulayan gelişmiş ülkelerde iyi teşkilatlanmış bir işgücü piyasası mevcuttur, işgücünün iş ve mesleklere uygun dağılımı söz konusudur. Eğitim seviyesi yüksek ve vasıflıdır. Ülkemizde bu durum tatmin edici değildir. Kanunla getirilen primlerin, gelişmiş ülkelerde uygulanan sigorta primleriyle aynı oranda olması işçi ve işveren açısından artı bir maliyet ortaya çıkaracaktır.

SONUÇ

İşsizlik sigortası uygulaması, daha önce emek piyasasında yaşamını devam ettirmek için herhangi bir işi kabul etmek zorunda olan işçiyi, böyle bir kaderden kurtarmıştır. Sosyal devletin başta gelen sorumluluğu olarak, işsizlik sigortasının hak şeklinde düzenlenmesi ve herkese asgari bir geçim güvenliğinin sağlanması, bireyin, sistemin yarattığı sorunları tek başına yüklenmesini engelleyecektir.

KAYNAKÇA

Akmaz, Mustafa (2000), *İşsizlik Sigortası*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi.

Andaç, Faruk (1991), *Niçin İşsizlik Sigortası*, Kayseri.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Kasım 2000), *İşsizlik Sigortasını Tanıyalım*, Ankara.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu, *Aylık Basın Bültenleri*, Ocak 2001 – Kasım 2002.

- Ekin, Nusret (1994), *İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları)*, Ankara.
- Ekin, Nusret, “Türkiye’de İşsizlik Yoksulluğa Dönüşen Yapay İstihdam”, *Endüstri İlişkilerinin Güncel Sorunları Semineri*, Ankara, 10-13. Mayıs 2002.
- Friedrich Ebert Vakfı (1991), *İşsizlik Sigortası ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.
- Güneş, İsmail, “İşsizlik Sigortası ve Ekonomik Etkileri Üzerine Düşünceler” , *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Nisan- Haziran 2002, Y.4, S14, s.59-63.
- Özşuca, Şerife Türcan (1998), *İşsizlik Sigortası ve Emek Piyasası*, Ankara,
- Samur, Mustafa, “İşsizlik Sigortası Değerlendirmesi”, *Kamu Çalışanları Dergisi*, Şubat 1993, Y.3, S.26, s.32-35.
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001), *İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Törüner, Mete (1991), *İşsizlik Sigortası*, Friedrich Ebert Vakfı, Ekonomi ve Toplum, İstanbul.
- Tuna, Yılmaz (1995), *İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri*, DPT.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, İnceleme Yayınları 7.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, Mart 2000.
- Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu (TİSK), *İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri*, Ankara, Mayıs 2000.

SAYIŞTAY
ARAŞTIRMA RAPORLARI

ÖZERK KURUMLAR HAKKINDA RAPOR*

GİRİŞ

Telekomünikasyon Kurumunun 2000 yılı hesabını inceleyen Denetçi tarafından yazılan müzekkere ve müzekkereye ilişkin 2.Dairece verilen kararın Genel Kurulda incelenmesi sonucunda alınan 7.01.2002 tarih ve 5010 sayılı Genel Kurul kararı ile; bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurumlar hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine genel nitelikte bir rapor sunulabilmesi bakımından, söz konusu kurumların neler olduğu, hukuki statüleri, teşkilat modelleri, muhasebe sistemleri, harcama usulleri, gelir kaynakları, gelir fazlalarının nasıl değerlendirildiği, personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin özel düzenlemeler, denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ve benzeri hususların etraflıca incelenip araştırılması gerektiğine karar verilmiştir.

Başkanlık Makamının yazıları ile, Genel Kurulun almış olduğu karar uyarınca, özerk kurumlar (bağımsız idari otoriteler) hakkında gerekli araştırmanın yapılarak sonucunun bir raporla sunulması istenilmiştir.

Araştırmanın Kapsamı ve Metodoloji

Araştırmada kamuoyunda bağımsız idari otorite (BİO), üst kurul ya da düzenleyici kurum olarak adlandırılan özerk kurumların ortaya çıkış nedenleri, özellikleri, dünya örnekleri, Türkiye’de oluşum nedenleri, anayasal statüsü, bu idarelerin çeşitli yönleri hakkında tartışmalar, bu kurumların neler olduğu, hukuki statüleri, karar organlarının oluşumu, atama usulleri, görev süreleri, bütçe ve muhasebe sistemleri, gelir kaynakları, gelir fazlalarının nasıl değerlendirildiği, personel rejimleri mali ve sosyal haklarına ilişkin özel düzenlemeler, denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ve benzeri hususlar ele alınmıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi Gülseba BAHRAN tarafından hazırlanmıştır.

1. Bölüm: GENEL BİLGİ

Ortaya Çıkış Nedenleri

Devlet tüzel kişiliğinin çağdaş yaşamın gelişmelerini kendi klasik erkleriyle (yasama, yürütme, yargı) karşılayamaz duruma gelmesi, klasik devlet yapısı içinde verilen hizmetlerde bürokrasinin ağır ve hantal, şeffaflıktan uzak işleyişi gibi nedenlerle, belli sektörlerle göre etkinliklerin düzenlenmesi, denetlenmesi, düzenlemelere ilişkin kuralların yürütülmesi, siyasi müdahalelerden uzak, uzmanlık düzeyinde, donanımlı, bağımsız ve güvenli ayrı bir yapılandırılmayı gerektirmiştir.

Bazı temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda (bankacılık ve borsa işlemleri, sigortacılık, rekabet, görsel, işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı gibi), ağır, verimsiz bir şekilde işleyen mevcut idari yapıya karşı, kaynakların kullanımı, çağdaş yürütme niteliğindeki işlemlere yönelik bir düzenleme, denetim, yaptırım işlevlerini üstlenecek karar mekanizmaları olarak özerk kurumlar ortaya çıkmıştır.

Ayrıca, bu idarelerin ortaya çıkması ve gelişimi, özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerine “düzenlenmiş piyasa ekonomisinin” uygulanmaya başlamasıyla paralellik göstermektedir. Özelleştirilen bazı sektörlerde düzenleme ve denetim ihtiyacı da bu kurumların gelişimini hızlandırmıştır (Tan,2002: .s.13).

Özellikleri

Bu kuruluşlar, özel kanunlarında yazılı esaslar çerçevesinde kendilerine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak kamusal ve özel faaliyetleri düzenlemekte, izlemekte, denetlemekte, düzenledikleri alanlarda ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmekte ve gerektiğinde yaptırım uygulamak suretiyle bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumaktadırlar. Dolayısıyla Devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerinin bulunması nedeniyle hukuk düzeni içinde varlıkları belirgindir (Tan , 2002: s.26).

Özerk kurumların temel görev alanları, idari kamu hizmeti niteliği taşımakla birlikte klasik kamu hizmetlerine oranla daha teknik ve bilimsel nitelikte olup, belirli bir edim sunma şeklinde değil hukuki tasarruf olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu işlemler, danışma, öneri, başvuru niteliğinde olduğu gibi, kesin icraî karar ve düzenleyici genel işlem güç ve etkisi de taşımaktadır(Duran, 1997: s.5). İşlemleri idarenin denetimi dışındadır.

Özerk kurumları geleneksel kamu yönetimi örgütlerinden ayıran, ona hukuk düzeni içinde ayrı yer veren en önemli özellikleri, özerk ve bağımsız statülerinden kaynaklanmaktadır. Bu kurumların bulundukları alanda tam bir tarafsızlık içersinde ve yeterli kapasiteyle iş görebilmeleri ancak bu özellikleriyle mümkün olabilmektedir.

Bir örgütün özerk sayılabilmesi için kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin bulunması gerekmektedir. Özel kanunları ile kurulmuş olan ve tüzel kişiliği haiz bu kurumlar, yasalarla belirlenmiş faaliyet alanları içinde kendi başına karar alabilme, düzenleme yapma, bunları yürütme yetkilerinin bulunması ve örgütsel iç yapılanma, personel alımı, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri nedeniyle özerk yapılı idarelerdir.

Bu otoriteler ilgili oldukları kişi ve kuruluşlardan sağladıkları gelirleri kendi özel bütçelerine alıp giderleri için harcamaları nedeniyle mali yönden bağımsız olmakta ve daha serbest hareket etmektedirler. Özerk yapılı kurumlar olarak bu idareler kurumsal yapılarını kendileri oluşturmakta (yasaların öngördüğü çerçevede çıkarılacak yönetmelik, yönerge ve esaslara göre kurumda görevlendirilecek personelin seçimi, çalışma ilkelerinin belirlenmesi gibi) ve giderlerini kendileri yapmaktadırlar.

Özerk kurumların bağımsızlığından asıl anlaşılması gereken ise, bu şekilde yapılanan makamların personelinin her türlü siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmış bir statü güvencesi taşımasıdır. Bu kurumlar bu şekilde gerek kamu makamlarının gerekse temsil ettikleri özel örgütlerin baskı, yönlendirme ve etkilerinden korunmuş olmaktadır. Ancak bu konumları, görevlilerin yetkilerini yanlış veya kötüye kullanarak, keyfi işlem ve eylem yapmalarına imkan vermez. Çünkü bu otoriteler idari denetime tabi değilseler bile, kararları dolayısıyla yargı denetimine tabidirler. Kararlarında hukukun

kendilerine tanıdığı sınırlar içinde kalmak zorundadırlar. Bu idarelere yaptırım yetkisi tanınması ölçüsünde onlar üzerindeki yargısal denetim önem kazanmaktadır. Kendi görev alanlarında oldukça kapsamlı yetkilerinin bulunması dolayısıyla bu yetkiler sonucu oluşturulan işlem ve eylemlerinin yargısal denetim, özellikle idari yargı denetimi dışında bırakılmasının özgürlükleri sınırlayıcı sonuçlar doğurabilmesi açısından bağımsız idari kuruluşların yargı denetimi kapsamına bulunması özgürlüklerin güvencesi olarak görülmektedir (Kaboğlu, 1998: s.192).

Bu açıklamalara göre özerk kurumların özellikleri kısaca aşağıdaki noktalarda toplanabilir:

- 1- Genel yönetim sistemi içinde yer alırlar. Devlet nam ve hesabına hareket ederler.
- 2- Kurumsal oluşum ve işleyişleri yasalarla belirlenmiştir.
- 3- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.
- 4- Hukuk düzeni içinde varlıkları belirgindir. Kendilerine bırakılan alanda “düzenleme” yapabilmelerinin yanı sıra, “idari, icrai kararlar” da alabilirler. Güçlü kamusal yetkileri vardır.
- 5- İdari yönetimin denetimine bağlı değildirler (Akıncı, 1999: s.118-119).

2.Bölüm: DÜNYADA ÖZERK KURUMLAR

Tüm dünyada değişen kamu yönetimi anlayışının bir gereksinimi olarak ortaya çıkan ve devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız olan bu idareler ilk olarak ABD de, daha sonra Avrupa Birliği ülkelerinde oluşturulmaya başlanmıştır. ABD dışında İngiltere, İsveç, Norveç, Danimarka, Fransa, Almanya, Kanada ve bir çok ülke bu idarelere varlık tanımışlardır. Bu ülkelerin dışında, Kıta Avrupası ve diğer ülkelerde, insan hakları ve diğer toplumsal alanlardaki klasik güvencelerin yetersizliğini gösteren deneyimlere sahip olunması, özellikle iktisadi alanlarda hızlı gelişmeler karşısında ortaya çıkan etkin çözüm arayışları, özerk kurumların (bağımsız idari otoritelerin) ortaya çıkışını hızlandırmıştır. 80’li yılların

sonunda rejimin çökmesini takiben de eski doğu bloku ülkelerinde, toplumsal alandan iktisadi alana kadar bir çok konuda örnekleri artmaya başlamıştır.

Dünyada özerk kurumlar işlevlerindeki artı noktaları kadar eksi noktaları ile de dile getirilmektedir. Artılar , ekonomilerin rekabet gücünü belirleyen çok önemli alt yapı sektörlerinde ve kurumsal düzenlemelerde verimlilik ve dolayısıyla tüketici menfaatine odaklanmalarıdır. Tartışılan eksileri ise, yapısal değişimi yavaşlatarak tüketiciye olan faydanın geciktirilmesine neden olabilmeleri, ilgili oldukları sektörün çıkarı uğruna ekonominin geri kalan alanını göz ardı edebilmeleri, hükümet politikalarının ve icrasının dağınıklığına neden olabilmeleri ve en önemlisi bu kurulların demokratik veya daha geniş bir tabirle siyasi hesap verebilirliklerinin yetersiz olabilmeleridir. OECD raporlarına göre, bağımsız düzenleyici kurulların bağımsızlığı, bunların birer ‘minyatür hükümet’ haline gelmesini önleyici ‘hesap verebilirlik’ mekanizmaları ile dengelenmelidir (İlkorur, Radikal).

ABD

ABD’de güçlü bir yürütme erkinin kamusal alanlar üzerindeki egemenliğini zayıflatma düşüncesi bu idarelerin yapılandırılmasında etkili olmuştur. ABD de bu otoritelerin ilk örneği 1889 da kurulan Devletlerarası Ticaret Komisyonudur. Bu Komisyon ABD’de eyaletler arası ticari ilişkilerin daha etkili biçimde gerçekleştirilmesi için Kongrenin belli bir konuda yasa üretmekte gecikmesi dolayısıyla, daha hızlı bir karar mekanizmasının gerekliliği nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici örgütler sistem içinde kısa zamanda güçlenmiştir. ABD’de yargı yolunun uzun ve eziyetli oluşu, vatandaşları Bağımsız İdari Otoritelere başvurmaya yöneltmektedir (Akıncı, 1999: s.8).

Bazı kurulların yargısal karar verme yetkileri vardır. ABD’de bugün yaklaşık olarak elliden fazla Bağımsız İdari Otorite mevcuttur .Bu idarelere örnek, olarak Yeterlik Sistemini Koruma Kurulu, Nükleer Düzenleme Kurulu, Federal İletişim Komisyonu, Sermaye Piyasası Kurulu verilebilir (Özer, 2000:s.97).

Anayasa’da öngörülme-yen bu otoriteler özel yasalarla kurulmuş olup, tamamen bağımsız bir tüzel kişilikleri olmamakla birlikte yürütme erkinden bağımsız faaliyette bulunmaktadır.

Bu kurumlar, Kongrenin gereken durumlarda devreye giren uzmanlaşmış komisyonlarının denetimine ve ABD Başkanına bağlı olan Yönetim ve Bütçe Bürosu tarafından yapılan Bütçe denetimine tabidir (Akıncı,1999: s.125).

İtalya

Düzenleme işlevleri veya sadece bazı sektörlerin düzenlenmesine katılma işlevleri yönetsel yapının dışına yerleştirilmiştir. İtalya da, Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu (CONSOB), Özel Sigorta Şirketleri Denetim Bürosu (ISVAP), Basın Garantörü , Sinema Medyatörü bağımsız idari otorite olarak görev yapan kuruluşlardır. Bu kuruluşlarda üyelerin görev süresi uzun tutulmuştur. Görevden alma sadece ISVAP'ın başkanı için öngörülmüştür. Diğer üyeler için azledilme söz konusu değildir. Ayrıca bu kuruluşların üyelerinin görev alanları ile ilgili iş ve mesleklerde görev almaları, ilişkiye girmeleri yasaklanmıştır (Akıncı, 1999:s.104).

Fransa

Bu ülkede de özerk kurumlar çatışan yararları uzlaştıracı bir hakem rolü üstlenmişlerdir.

Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin en önemli özellikleri tüzel kişiliklerinin bulunmamasıdır. Başbakana veya bir bakana bağlıdırlar. Ancak oldukça ileri bir yönetim özerkliğine sahiptirler ve üyelerinin statüleri özel grupların ve kamu otoritelerinin baskılarına direnme olanağı sağlayan bir statüdür.

Bu ülkedeki idari otoritelerin müdahale alanları, mali ve ekonomik, iletişim, yönetenler ve yönetilenler ilişkileri gibi duyarlı sektörlerdir. Fransa'da şu anda yirmi kadar özel müdahale alanlarına özgü karakterleri olan bağımsız idari otorite mevcuttur. (Borsa İşlemleri Komisyonu, Görsel-İşitsel Yüksek Kurulu, Bilişim Ve Enformatik Ulusal Komisyonu gibi) Fransa'da kanunun bağımsız idari otorite olarak adlandırdığı ilk kurum Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonudur (Kaboğlu, 1998: s.19).

Fransız Danıştayı özerk kurumları ele aldığı 2001 yılı Raporunda, bu tür kurumların bağımsız olabilmeleri için, ayrı bütçe ve özel gelir kaynaklarına sahip bulunmaları gerekmediğini, mali kaynaklarının örneğin

Başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine ödenek konulmak suretiyle sağlanabileceğini belirtmektedir. Nitekim bu ülkede Borsa İşlemleri Komisyonu dışında diğer özerk kurumların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek kadar azdır (Tan, 2002: s.20).

İngiltere

İngiltere’de, tüzel kişilikleri olan, genellikle parlamenter kaynaklı bir yasa ile oluşturulan, ilgili bakanlık tarafından üyeleri atanan, genel bütçe dışında gelirleri olan, ilgili bakanın genel işleyişten sorumlu olduğu ve kâr amacı gütmeyip, kamu sektöründe yer alan kurumlar bağımsız idari otorite olarak adlandırılmaktadır.

İngiltere’de özerk kurumlar yönetsel alanda düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirirken geniş bir özerklik güvencesinden yararlanmaktadırlar. Çok amaçlı bir işlevselliğin yerine son yıllarda tek amaçlı örgütlenmeye doğru gidilmiş; etkiledikleri alanının kapsamı daraltılmış olmakla birlikte ağırlıkları artmıştır. (Sanat Konseyi, Üniversite Bütçe Konseyi gibi) Bu ülkede bağımsız idari otoriteler görevlerinde özerk olmanın yanı sıra kendi personelini ve akçalı kaynaklarını kendilerinin yönetmeleri dolayısıyla idarelerinde de özerktirler. İngiltere’de bu kurumların sayısı bir hayli çoktur. Ancak özellikle Thatcher döneminde bir kısmı verimsiz ve gereksiz olduğu gerekçesiyle kapatılmıştır (Akıncı,1999: s.127).

3. Bölüm: TÜRKİYE’DE ÖZERK KURUMLAR

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel olarak son yirmi yılda “düzenleme,denetleme ve koruma” görevini üstlenen bağımsız idari otorite tipi kurumsal yapılanma, özerk ve bağımsız statüsüyle Türk kamu yönetimine özgün bir atmosfer getirmiştir.

Gerek toplumsal ve gerekse iktisadi alanlarda görülen hayli karmaşık ve teknik sorunların çözümünün, genel idari yapıda bakanlık olarak örgütlenen hizmet birimlerince yerine getirilememeye başlanması, sınırlı bürokratik çerçevenin dışında hızlı karar alma ve işleyiş sürecine duyulan gereksinim, hiyerarşik yapının dışında bir organizasyonun kurulmasını gerektirmiştir (Çekinmez, 1999: s.22).

Ayrıca, 24 Ocak 1980 kararları ile ekonomide Devletin piyasaya olan müdahalesini en aza indirmeyi amaçlayan hızlı bir reform hareketi başlatılmış, bu değişiklikler, bireylerin yararını da düşünerek birtakım kurumsal güvenceler getirmek zorunda kalmıştır

Anayasal Statü

Anayasamızın 123’üncü maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” ilkesi yer almaktadır. Bu madde hükmüyle Anayasamız Türk idari yapısı içinde ayrıca özerk kurumlara yer vermemiştir.

Ancak Anayasa’nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar” bölümünde koşullu olarak devlete verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, bağımsız idari otorite niteliğinde bazı kurumların kurulmasına olanak sağlanmıştır.

Örneğin; 133’üncü maddede yer alan radyo ve televizyon istasyonları kurma ve işletme şartlarının kanunla düzenlenmesi zorunluluğu dolayısıyla, özel radyo ve televizyonların kuruluş ve yayınlarının yasallaştırılması amacıyla Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun düzenlenmesi zorunluluk olmuştur.

Yine 167’inci maddede öngörülen “devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” hükmü Sermaye Piyasası Kurulu ile Rekabet Kurumunun oluşturulmasına dayanak olarak gösterilebilir.

Anayasa’da yer alan bu hükümlere karşı, bağımsız idari otoritelerin oluşum ve yapılanma süreci göz önüne alındığında, bu yapıların Anayasa’da öngörülmüş olmalarından dolayı değil, Türkiye’nin Avrupa Birliğine giriş için başlatılan hazırlık ve uyum süreci, Gümrük Birliği Anlaşması, IMF ile Stand-by ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar gereği kuruldukları gözlenmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Komisyonunun Türkiye’nin tam üyelik stratejisini tek taraflı olarak belirlediği bir yol haritası olarak tanımlanan 8.11.2000 tarihli Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı belgesinde, kısa

vadede elektrik ve gaz sektörleri için bağımsız bir düzenleyici makamın kurulması, telekomünikasyon konusunda bağımsız düzenleyici makamın kapasite oluşturulmasının güçlendirilmesi vurgulanmıştır.

Mevzuatımızda Özerk Kurumlar

Mevzuatımızda idari ve mali özerkliği haiz bir çok kurum yer almaktadır. İdare hukukunun “bağımsız idari otorite” olarak adlandırmış olduğu ve idari-mali özerkliğin yanında konularıyla ilgili düzenleme, gözetim ve denetim, yaptırım uygulama yetkileri bulunan ve ayrıca kendi alanlarıyla ilgili danışmanlık yapma, uyuşmazlık çözme gibi işlevlere sahip özerk kurumlar ise aşağıda sayılmıştır.

- Rekabet Kurumu (4054 sayılı Kanun)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (4389 sayılı Kanun)
- Sermaye Piyasası Kurulu (2499 sayılı Kanun)
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (3984 sayılı Kanun)
- Telekomünikasyon Kurumu (4502 sayılı Kanun ile değişik 2813 sayılı Kanun)
- Şeker Kurumu (4634 sayılı Kanun)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4628 sayılı Kanun)
- Kamu İhale Kurumu. (4734 sayılı Kanun)
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (4733 sayılı Kanun)

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Sermaye Piyasası Kurulu dışındakiler “kurum” olarak örgütlenmiş ve bunlarda “kurul”, kurumun temsil ve karar organı olarak düzenlenmiştir.

Hukuki Statüleri ve İlgili (İlişkili) Oldukları Bakanlıklar

Hukuki statü ile ilgili olarak söz konusu kurum ve kurullara ilişkin yasal düzenlemelerde “kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir” veya “özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir” ibareleri kullanılarak özerklik vurgulanmıştır. Şeker Kurumu’na ilişkin düzenlemelerde ise sadece “kurum kamu tüzel kişiliğine sahiptir” ibaresinin

kullanıldığı özerklik hususuna ise yer verilmediği görülmektedir. Ancak özerkliği vurgulayan açık bir madde bulunmamasına rağmen, ilgili kanunun geneli göz önünde bulundurulduğunda Şeker Kurumu’nun da özerk kurumlar arasında değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kurum veya kurulların ilgili/ilişkili oldukları Bakanlıklar aşağıda gösterilmiştir.

Kurum/ Kurul Adı	İlgili/ İlişkili Olduğu Bakanlık
Rekabet Kurumu	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
BDDK	Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı (İlgili Bakanlık)
SPK	Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı (İlgili Bakanlık)
RTÜK	Üst Kurulun hükümetle olan ilişkileri Başbakanlık tarafından yürütülür
Telekomünikasyon Kurumu	Ulaştırma Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Şeker Kurumu	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Tütün, Tütün Mam. ve Alk. İçk. Piy. Düz. Kurumu.	Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanlığı ile ilişkilendirilir
Enerji Piyasası. Düzenleme. Kurumu	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)
Kamu İhale Kurumu	Maliye Bakanlığı (İlişkili Bakanlık)

Görüleceği gibi, Kanunlarında kurum/kurul ile bakanlıklar arasındaki bağlantı için “ilgili” ve “ilişkili”, kavramları kullanılmıştır. “ilgili kuruluş”

kavramı 3046 sayılı Kanunda “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları” olarak tanımlanmıştır. Mevzuatımızda “ilişkili kuruluş” kavramının tanımı olmadığı gibi ne amaçla kullanıldığı hususuna söz konusu kurum ve kurulların kanunlarına ilişkin gerekçelerde de yer verilmemiştir. Bu kavramın, özerk kurumların da bir şekilde merkezi idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmaması gereğinden kaynaklanan pratik formül olduğu anlaşılmaktadır.

Karar Organlarının Oluşumu, Atama Usulleri, Görev Süreleri

Özerk kurumların karar organı olan kurullarla ilgili olarak, üye sayısı, atama şartları, atama usulü, görev süresi, tekrar atanabilme hususlarında farklı düzenlemeler yapılmıştır.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilirken, diğer kurullarda üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilir ve/veya atanırlar.

Başkan ve İkinci Başkanlar dahil olmak üzere, Rekabet Kurulu 11 üyeden, Kamu İhale Kurulu 10 üyeden, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 9 üyeden, Telekomünikasyon Kurulu 5 üyeden oluşurken diğer kurullar 7’şer üyeden oluşmaktadır.

Seçilen veya atanan üyelerin görev süreleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nda, Sermaye Piyasası Kurulu’nda, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nda, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nda ve Rekabet Kurulu’nda 6 yıl, Telekomünikasyon Kurulu, Şeker Kurulu, Kamu İhale Kurulu ve Tütün;Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu’nda 5 yıl olarak düzenlenmiştir. Rekabet Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin üçte biri, Sermaye Piyasası Kurulu’nun Başkan dışındaki üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir.

Görev süreleri biten üyelerin tekrar aynı göreve atanabilmeleri hususunda, Kamu İhale Kurulu dışında bir kısıtlama getirilmemiştir.

Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi

kötüye kullanmaları, yüz kızartıcı bir suçla mahkûm olmaları, atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri, kurul toplantılarına katılmamaları gibi kanunlarında açıkça belirtilen hususlara aykırı davranışları durumlarında görevlerine son verilebilir veya çekilmiş sayılırlar. Bahsedilen hususların tespiti ve göreve son verme yetkisi kanunlarında farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu yetki Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu ile ilgili olarak Başbakan, Rekabet Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile ilgili olarak Kurulun kendisine, diğerlerinde ise Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

Bütçe ve Muhasebe Sistemleri, Gelir Kaynakları, Gelir Fazlaları

Kurum ve kurulların bütçeleri “özel bütçe” türündendir. Bütçeleri ve muhasebe işlemleri genellikle kendi bütçe ve muhasebe yönetmeliklerine göre düzenlenmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu için bir ölçüde farklı düzenleme öngörülmüştür. Bu kurulun gelir ve giderlerinin muhasebeleştirilmesinde Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde tarif edilen ve Üst Kurulun faaliyet özelliklerine uygun olan hesaplar açılır ve aynı Yönetmelikte yer alan defterler tutulur. Üst Kurul onayı ile değişik hesaplar açılabilir veya farklı defterler tutulabilir. Kurul bütçesi TBMM bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir ve TBMM Genel Kurulu’nda görüşülerek karara bağlanır.

Özerk kurumlar için mevzuatlarında çok çeşitli gelir kaynakları öngörülmüştür. Düzenleme yapılan sektörde faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarının gelirleri üzerinden alınacak paylar ve ücretler, düzenleme yapılan alanlarla ilgili tescil, izin, lisans, belge, ruhsat, uygunluk belgesi v.b karşılığı alınan harç ve/veya ücretler, idari para cezaları, basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilen gelirler, bağış ve yardımlar, faiz gelirleri bunlar arasında sayılabilir. Ayrıca birçoğunun kanunlarında genel bütçeden yapılacak yardımlar da gelir kaynakları arasında gösterilmiştir.

Mali yıl sonunda oluşan gelir fazlalarının nasıl değerlendirileceği konusunda bazı kanunlara hükümler konulduğu görülmektedir. 4628 sayılı Kanunda; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun gelir fazlasının ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılması gerektiği, 4733 sayılı Kanunda; Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme

Kurumunun gelir ve giderleri arasındaki farkın Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılacağı, 2813 sayılı Kanunda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanunda; gelir fazlasının talep halinde bütçeye devredilmesine karar verilmesinin Telekomünikasyon Kurumu’nun görevleri arasında olduğu belirtilmiştir. Diğer özerk kurumların mevzuatlarında ise gelir fazlalarının ne şekilde değerlendirileceği ile ilgili hükümlere rastlanmamaktadır.

Personel Rejimleri

Özerk kurumların, personel rejimleri ile ilgili olarak farklı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

“Rekabet Kurumu”, “Kamu İhale Kurumu”, “Telekomünikasyon Kurumu”, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” ve “Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”nun kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği, personelin ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olduğu hususlarına yer verilmiştir.

2489 sayılı Kanunda, Sermaye Piyasası Kurulunda asli ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği, 3984 sayılı Kanunda, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu personelinin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu, 4389 sayılı Kanunda, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu hizmetlerinin sözleşmeli personel, geçici personel, ve kısmi zamanlı personel tarafından yürütüleceği, 4634 sayılı Kanunda Şeker Kurumu personelinin 1475 sayılı İş Kanununa göre istihdam edileceği belirtilmiştir.

Özlük Hakları

Özerk Kurumlarda, kurul başkanları ve üyelerin aylık ücretleri genellikle ilgili-ilişkili Bakan veya Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu”, “Rekabet Kurumu” ve “Telekomünikasyon Kurumu”na ilişkin düzenlemelere göre;

Bakanlar kurulunca tespit edilecek ücret, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçemeyecektir. Bu sınırlama, “Sermaye Piyasası Kurulu” Başkan ve üyeleri için, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretini geçemeyeceği şeklindedir. Ayrıca “Sermaye Piyasası Kurulu” başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödenir. İkramiyelerin toplamı, en yüksek devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemez. “Telekomünikasyon Kurulu” başkan ve üyelerine ise çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye ödenebilir. Ayrıca, iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki ikramiye daha ödenebilir. “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu”, “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu” ve “Kamu İhale Kurulu” başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler, yine Bakanlar Kurulunca tespit edilmekte fakat mevzuatlarında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” Başkan ve üyelerine görevleri süresince, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenirken, “Şeker Kurulu” Başkan ve üyelerine Yüksek Planlama Kurulunca Kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenir.

Diğer personelin ücretleri konusunda, özerk kurumların bir kısmında paralel hükümler düzenlenmiştir. “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu”, “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”, “Kamu İhale Kurumu” ve “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” mevzuatlarında, personelin aylık ücret ve diğer mali haklarının Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esaslara göre kurul tarafından belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir. “Sermaye Piyasası Kurulu” ve “Telekomünikasyon Kurumu”nda ise özlük ve diğer mali hakların, kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca “Telekomünikasyon Kurumu”nda, kurum kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen en yüksek devlet memuru aylığının belli bir oranı dahilinde her ay aylıkla birlikte verilecek fazla çalışma ücretinin, esas ve usulleri kurul tarafından belirlenmektedir. “Rekabet Kurumu”nda kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde başkanlığın teklifi üzerine kurul tarafından belirlenir. “Radyo ve

Televizyon Üst Kurulu”nda teşkilat personelinin özlük hakları, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi tutulurken, Şeker Kurumu hizmet birimlerinde istihdam edilen personelin ücretleri, hiyerarşik bir skala çerçevesinde Şeker Kurulu tarafından tespit edilir. Bu ücret, Yüksek Planlama Kurulunca Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilen II sayılı cetvele tabi personele uygulanan en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin iki katından yüksek olamaz. Ücret artışları diğer kamu personeline yapılacak artışlarla aynı tarih ve miktarda olur. Personele ayrıca yılda iki maaş tutarında ikramiye ödenir.

Bu kurulların başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin yüksekliği konusunda kamuoyundaki eleştiriler üzerine, 4.7.2001 tarih ve 631 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı KHKlerde değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin” 14’üncü Maddesi ile bu kurumlarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödenecek aylık ücretlerinin tümünün altı aylık net ücret ortalaması toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş olup, Bakanlar Kurulunun kapsama dahil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, ortalama kanuni ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

13.7.2001-31.12.2001 tarihleri için uygulanacak ücret üst sınırı:

Bu madde hükmü gereğince çıkarılan 16.11.2001 tarih ve 2001/330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile,

“Özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul,...ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları tarafından, yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul üyeleri dahil tüm personeli için; ilgili mevzuatları uyarınca belirlenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad

altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bu Karar hükümlerine göre ödeneceği düzenlenmiş ve 2001 yılı ikinci altı ay için “ortalama ücret toplamı üst sınırı” 1.800.000.000.TL olarak tespit edilmiştir. Söz konusu Kararın 3’üncü Maddesinde; Kararname kapsamına dahil personele anılan tarih itibarıyla yapılmakta olan ayni ve/veya nakdi ödeme unsurlarına hiçbir şekilde yeni bir unsur ilave edilmemek kaydıyla, 13/7/2001-31/12/2001 tarihleri arasında dönem için, söz konusu personelden,

a-) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşmayanların mali ve sosyal haklarında, Devlet memurları aylıklarına 2001 yılı ikinci altı ayında yapılan artış oranlarını,

b-) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşanlardan;

1-Ortalama ücret toplamı 2.500.000.000.TL ye kadar olanların mali ve sosyal haklarında, devlet memurları aylıklarına 2001 yılı ikinci altı ayında yapılan artış oranlarının %50 sini,

2-Ortalama ücret toplamı 2.500.000.000 TL ve daha fazla olanların mali ve sosyal haklarında ise anılan oranın % 40 ını,

geçmemek ve kurum içi hiyerarşik yapıların gerektirdiği ölçüde farklı oranlarda olmak üzere, mevzuatları dahilinde, yetkili organları tarafından artış yapılabilceği düzenlenmiştir.

1.1.2002-30.6.2002 tarihleri için uygulanacak üst sınır:

Bu miktarlar ve oranlar 14.03 2002 tarih ve 2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2002 yılı birinci altı ayı için yeniden belirlenmiş olup, ortalama ücret üst sınırı 2.300.000.000 TL olarak tespit edilmiştir. Söz konusu kararda 1/1/2002-30/6/2002 tarihleri arasındaki dönem için,

a) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşmayanların mali ve sosyal haklarında, Devlet memurları aylıklarına 2002 yılı birinci altı ayında yapılan ve yapılacak olan artış oranlarını,

b) Ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşanlardan ;

1- Ortalama ücret toplamı 3.000.000.000.TL ye kadar olanların mali ve sosyal haklarında, devlet memurları aylıklarına 2002 yılı birinci altı ayında yapılan ve yapılacak olan artış oranlarının %45 ini,

2- Ortalama ücret toplamı 3.000.000.000 TL ve daha fazla olanların mali ve sosyal haklarında ise anılan oranların %35' ini

geçmemek üzere mevzuatları dahilinde yetkili organlar tarafından artış yapılabileceği öngörülmüştür.

Özerk Kurumlarla İlgili Tartışmalar ve Bunlara Yöneltilen Eleştiriler

Son yıllarda uygulanmakta olan ekonomik program ve yeniden yapılanma sürecinin bir gereği olarak hükümet tarafından bankacılıktan enerjiye, şekerden tütüne, sermaye piyasasından telekomünikasyona kadar hükümete ait pek çok yetki bağımsız idari otorite olarak adlandırılan kurumlara devredilmiştir.

Özel kanunlar ile idari ve mali özerkliği haiz olarak kurulan bu kurumların karar organı olan Başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanmaları ve süresinden önce kanunlarında yazılı şartların gerçekleşmesi halinde Bakanlar Kurulu kararıyla veya Başbakanın onayıyla görevden alınabilmelerinin bu kurumların özerk statüleriyle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. Bu görüşe karşılık, özerk ve düzenleyici kurulların politikadan bağımsız olmalarının mümkün bulunmadığı, niteliği itibarıyla bir kamu görevi olan bu kurullara yapılacak atamaların özel kişi ve kurumlara bırakılmasının düşünülemeyeceği, ancak atanacak üyelerin sadece diğer üyelerin oyları sonucu seçilebilmesinin sağlanması veya siyasi partiler tarafından gösterilecek adayların atanmalarında sivil toplum örgütleri, özel kesim temsilcilerinin görüşlerinin alınması durumlarında, bu kurullara yapılacak atamalarda siyasi tercihlerin etkisinin azalabileceği belirtilmektedir.

Bu kurumlarla ilgili olarak son günlerde gündemde olan bir başka konu da, sayıları giderek artan bu kurulların düzenleme, denetleme, gözetim, danışma, yaptırım yetkilerinin çoğalması nedeniyle genel yönetim anlayışı içinde bütünlüğü bozabilecek kurumlar haline gelebilecekleri konusunda duyulan endişelerdir. Bu yöndeki eleştirilere karşı ise, bu kurumların özel kanunlarında, görev ve yetkileri ile örgütlenme biçimlerinin tartışmalara neden olmayacak şekilde belirlenmesi, kurul karar organlarına yapılacak atamalarda, liyakata dayalı, kurumun misyonunu benimsemiş, düzenlediği alanda yeterli teknik bilgiye sahip kişilerin atanmasının sağlanması ve bu kurumların faaliyet alanlarına giren konularda kurumsal şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesi ölçüsünde bu endişelerin yersiz olacağı savunulmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak ayrıca, siyasi etkiden uzak karar alan, uygulayan bu kurumların uzun dönemli politikalar oluşturup, izlemeyi olanaklı kılacakları, siyasi iktidarların siyasi nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracığı bu kurumların artı özellikleri olarak vurgulanmaktadır (Tan , 2002: s.14).

Özerk kurumlar Türkiye'nin gündemine girdiğinden beri gerekli olup olmadıklarından çok, gelir kaynakları, harcama rahatlıkları, personeline ödenen ücretlerin yüksekliği gibi özellikleriyle tartışılmaktadır.(Erten 15.3.2002 Dünya). Bu konuyla ilgili olarak ta, özerk kurumların düzenledikleri sektörün önünde gitmek, ona rehberlik yapmak, bu sektörün ufkunu ve vizyonunu açmak ve genişletmek zorunda olmaları nedeniyle, işlerini iyi yapabilmek için nitelikli, uzman kadrolara ihtiyaç duydukları gözönüne alındığında, özerk kurumlarda çalışanlara yüksek ücret ödenmesinin doğal olduğu ileri sürülmektedir.

Ayrıca bu kurumlarda dinamizmin sağlanması amacıyla çalışan uzmanların belli bir görev süresi sonunda ayrılmaları gerektiği ve bu kurumlardaki idari görev sayısının sınırlı olması nedeniyle idari terfi olanaklarının da sınırlı olduğu dikkate alındığında, mali hak kıyaslamasının ay/yıl bazında yapılmasının hatalı sonuçlara yol açacağı savunulmaktadır (Karacan, 2002: s.29).

4. Bölüm: ÖZERK KURUMLARIN DENETİMİ

Özerk kurumlar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun gereği olarak sadece mali açıdan hesap verebilirlikleri yönünden değil, düzenleyici kuruluşların düzenledikleri alanla ilgili olarak yaptıkları faaliyetlerin denetimi konuları bakımından da diğer ülkelerde tartışılmaktadır.

INTOSAI Özelleştirme Denetim Grubunca Hazırlanan Ekonomik Düzenlemeler ve Bunların Denetimi Konusunda Yönlendirici İlkeler

Uluslararası Sayıştaylar Birliğince (INTOSAI) kurulan INTOSAI Özelleştirme Denetim Grubu tarafından, Birlik üyelerine ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda anket gönderilmiş, 67 ülke Sayıştayınca cevaplandırılan anket sonuçlarına göre Grup tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Grubun Ekim 1999'da Varşova'daki toplantısında kabul edilen raporla ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda 22 yönlendirici ilke tespit edilmiştir. Bu ilkelerle Sayıştayların, ekonomik düzenleyicilerin yaptıkları görevlerle ilgili verimliliklerini ve etkinliklerini incelerken ele alma ihtiyacı duyabilecek bir dizi kilit soruya dikkat çekilmektedir. Söz konusu ilkeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

1. Sayıştay ekonomik düzenleyici ile ilgili denetim sorumluluklarını belirlemeli ve düzenleyicinin bütçe uygulamasını incelemek için gereken finansal becerilerine ilaveten, ekonomik düzenlemenin performansını değerlendirirken hangi uzmanlık becerilerine ihtiyaç duyduğunu saptamalıdır.
2. Sayıştay, ekonomik düzenlemelerin performanslarını değerlendirmek için ihtiyaç duyduğu temel becerileri belirleyip, gerektiğinde bu becerileri dışarıdan uzman desteğiyle takviye etmelidir.
3. Sayıştay, performans değerlendirmelerini yapabilmek için, hangi kontekst içinde çalıştığını açık seçik anlamak durumundadır.
4. Sayıştay, düzenleyicinin üzerine düşen görevleri etkin yerine getirdiğini incelemek için, onun amaçlarını, görevlerini ve yetkilerini açık seçik kavramalıdır.

5. Sayıştay, düzenleyici fonksiyonların doğru olarak ve dürüst bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere hangi kuralların ve prosedürlerin oluşturulduğunu ve iddia edilen yanlış uygulamaların düzenleyici organ yada çalışanları tarafından soruşturulup soruşturulmadığını incelemelidir.

6. Sayıştay, düzenleyicinin fonksiyonlarını düzenlemeye konu yüklenici kuruluşlar ve bu kuruluşların içinde faaliyette bulunduğu piyasalar hakkında yeterli düzeyde bilgiye sahip olarak yerine getirebilmesine olanak sağlamak amacıyla yeterli ehliyetle personele sahip olma ve uzman tavsiyelerine erişme konularında hangi adımları attığını incelemelidir.

7. Sayıştay, düzenleyicinin kendi fonksiyonlarını verimli ve etkin bir biçimde yerine getirmesine imkan verecek şekilde yüklenici kuruluşlar hakkında yeterli ve güvenilir bilgi edinip edinmediğini saptamalıdır.

8. Sayıştay, düzenleyicinin ticari sırların korunması ihtiyacına kamu menfaatinin gerektiği durumlarda gereken dikkati göstererek, ilgili taraflara danışma düzenlemeleri de dahil olmak üzere, kendi kararlarının ve faaliyetlerinin kamuoyu ve parlamento tarafından denetimine yardımcı olmak amacıyla hangi adımları attığını incelemelidir.

9. Sayıştay, yüklenici kuruluşlar tarafından en azından statü gereği sunulması gereken temel hizmetlerin sağlanmasını ve hizmetin arzında bir aksaklık ortaya çıktığında tüketicilerin zararlarının telafi edilmesini güvence altına almak amacıyla, düzenleyici tarafından alınan tedbirleri incelemelidir.

10. Sayıştay, düzenleyicinin tüketicilerin hizmetlere erişmesini nasıl güvence altına almaya çalıştığını ve yüklenici kuruluşların farklı tüketici grupları arasında adaletsiz bir biçimde ayırım yapmalarının engellenip engellenmediğini incelemelidir.

11. Sayıştay, düzenleyicinin, yüklenici kuruluşların zayıf grupların hizmetlere erişmelerinin sağlanmasıyla ilgili yasal ödevlerine uyup uymadıklarının nasıl izlendiğini incelemelidir.

12. Sayıştay, düzenleyicinin, tüketicilere sunulan hizmetin minimum standartlarını belirlemek, yüklenici kuruluşların performansını standartların altına düştüğünde iyileştirmeleri güven altına almak amacıyla neler yapmış olduğunu incelemelidir.

13. Sayıştay, düzenleyicilerin ve yüklenici kuruluşların, tüketicilerin şikayetleriyle tatmin edici şekilde ilgilenilmesine imkan veren ve yeterli şekilde halkın bilgisine sunulan prosedürler oluşturup oluşturmadıklarını incelemelidir.

14. Sayıştay, çevrenin korunmasında yüklenici kuruluşların kendilerine yüklenen mükellefiyetlerin gereğini yapıp yapmadıklarını kontrol etme sorumlulukları bulunan ekonomik düzenleyicinin bu sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdiğini incelemelidir.

15. Ekonomik düzenleyicinin, yüklenici kuruluşlarca tüketicilerden talep edilen fiyatların kontrol edilmesinde sorumluluğunun bulunduğu durumlarda, Sayıştay, düzenleyicinin, düzenlemenin amaçlarıyla uyumlu, iyi tasarlanmış ve şeffaf bir fiyatlandırma rejimini uygulamaya koyup koymadığını incelemelidir.

16. Sayıştay, düzenleyicinin, tüketicilerden ödenmesi istenilen bedelin verilen hizmetin kalitesine uygun olmasını sağlamaya çalışıp çalışmadığını incelemelidir.

17. Sayıştay, düzenleyicinin, yönlendirici kuruluşları, maliyetlerini düşürme ve verimliliklerini artırma yönünde şirketleri teşvik edip etmediğini araştırmalıdır.

18. Sayıştay, fiyat kontrolleri ya da yüklenici kuruluşların gelirlerine başka kısıtlamalar uygularken, düzenleyicinin, farklı finans kaynaklarından oluşan yüklenici kuruluş bilançolarının oranları ve karlar ve faizler üzerindeki vergiler gibi faktörleri de

dikkate alarak, hem borç hem de net sermaye dahil olmak üzere, sermaye artırımının yükleniciye olan muhtemel maliyetlerini tetkik edip etmediğini incelemelidir.

19. Sayıştay, düzenleyicinin, şirketin yatırım gereksinimlerini karşılamasını ve girişimlerini gerçekleştirmesini ve yatırımın tüketiciler açısından arzulan olumlu etkiye sahip olmasını kontrol edip etmediğini incelemelidir.

20. Sayıştay, düzenleyicinin, tekelliliği ve piyasaya egemen olmayı azaltmak üzere rekabeti teşvik etme amacının bulunduğu durumlarda, bu amaca ulaşmak için nelerin yapılmış olduğunu ve hangi sonuçlar alındığını incelemelidir.

21. Sayıştay, tüketicilerin yüklenici kuruluşu değiştirme fırsatlarının olup olmadığını, seçecekleri yüklenici kuruluşlar hakkında rasyonel kararlar verebilmelerine yeterli bilginin ve yüklenici kuruluşları değiştirmek isteyen tüketicilere yönelik etkili düzenlemelerin bulunup bulunmadığını saptamak amacıyla, düzenleyicinin neler yapmış olduğunu incelemelidir.

22. Sayıştay, düzenleyicinin rekabeti önlediği iddia edilen uygulamaları anında belirlemek amacıyla girişimde bulunup bulunmadığını incelemelidir (Özbaran, çeviri).

Çalışma Grubu bu yönlendirici ilkeleri tavsiye ederken, ekonomik düzenlemenin, farklı ülkelerde, farklı yasal koşullarda ve farklı gelişmişlik düzeylerinde çok değişik tarzlarda uygulandığını, dolayısıyla bu ilkelerin farklı ülkelerin kendi özel koşulları içinde bu ülkelerin gelişmişlik düzeyi de hesaba katılarak, gerekli değişikliklerle birlikte uygulanabileceğini raporunda belirtmiştir.

Yukarıda yeralan ilkelerin incelenmesinden de görüleceği gibi, Sayıştaylara düzenleyici kurumların denetimi konusunda önemli görevler düşmektedir.

Anayasa'nın Çizdiği Model Çerçevesinde Olması Gereken Denetim

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde, Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi yanında, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu hükme bağlanmış, 165.Maddesinde de, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan yada dolaylı olarak Devlete ilişkin kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM’nce denetlenmesi esaslarının yasayla düzenleneceği öngörülmek suretiyle, kamu gelirleri, giderleri ve malları üzerinde TBMM denetimi dışında bir yöntem kabul edilmemiştir.

Maddede yer alan “Genel ve Katma Bütçeli İdare” kavramından ne anlaşılması gerektiği 160’ıncı maddenin gerekçesinde yer almaktadır. Danışma Meclisinin hazırladığı Anayasa taslağında Sayıştay’ın denetim kapsamı “genel ve katma bütçeli daireler ile sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve malları” şeklinde belirlenmişken, Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunun “genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve malları içerisinde bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunduğu” gerekçesine dayanarak “sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli veya fon şeklindeki idareler” ibaresi metinden çıkarılmıştır.

Anayasa’nın “Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması” başlıklı 161’inci maddesinde genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı hususunun kanunla belirleneceği belirtilerek iki tür bütçe öngörülmüştür. Anayasa’nın 162, 163 ve 164’üncü maddelerinde de “devlet bütçesi” kavramı genel katma bütçe ile sınırlı tutulmuştur.

Görüldüğü gibi Anayasa’nın 161’inci maddesi Genel ve Katma bütçe tanımına paralel olarak, sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsleri genel ve katma bütçeli idarelerin içinde değerlendirmiş ve ayrıca belirtmeye gerek duymamıştır. Bu nedenlerle ve kamu gelir, gider ve malları üzerinde Anayasa’nın 160 ve 165’inci maddeleri ile öngörülen model dışında bir denetim söz konusu olamayacağından ve 165’inci maddenin de ancak sermayesi olan kurumları kapsadığı düşünüldüğünde, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan, ticari isterlere göre çalışan,

mal ve hizmet üretimi yapan, kamu iktisadi kuruluşları dışında, geliri bütçeden, bütçe içi yada bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, kamu gücünü kullanarak gelir elde eden, kamu otoritesini kullanan, amir hükümler koyan, bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan ve tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşların, döner sermaye ve fonlar gibi genel ve katma bütçeden ayrılan yapılanmalar olarak değerlendirilerek 160'ıncı maddenin birinci fıkrası hükmüne göre denetimlerinin Sayıştayca gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, 160'ıncı maddenin ikinci fıkrasında Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli idareler dışında kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu düzenlenmiştir. Devlet gelir, gider ve malları üzerinde 160 ve 165'inci maddeler ile çizilen model dışında parlamento denetimi öngörülmemiş olup 165'inci madde, sadece sermayesi bulunan kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. 160'ıncı maddenin ikinci fıkrası hükmüyle, kanunlara bırakılan husus, TBMM'nin dışlandığı bir denetim modelinin belirlenmesi değil, denetleme esaslarının düzenlenmesidir. Dolayısıyla 165'inci madde kapsamı dışında kalan bütün kamu kurumları (özerk kurumlar dahil) 160'ıncı madde hükmü gereği Sayıştay'ca denetlenmeli, kanunlar ile bu denetimin usul ve esasları belirlenmelidir.

Mevcut Durum

Mevzuatımızda düzenlenmiş olan özerk kurumların denetimleri konusunda farklı modeller öngörülmüşken, 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 7'nci Maddesi ile Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesaplarının denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyonca yapılacağı ve Komisyon tarafından hazırlanan yıllık raporun her yıl mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulacağı, ilgili kurul ve kuruluşlarında yılda bir defa faaliyetleriyle ilgili hususlar hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceği ve bu kurul ve kuruluşların 6245, 1050, ve 832 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hükme bağlanmak suretiyle bir iç denetim modeli Sayıştayca parlamento adına yürütülen denetimin yerine geçirilmiştir.

4743 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan bu denetim şekli, parlamenter denetimi kapsamadığı gerekçesi ile, Anayasa Mahkemesinin 24.06.2002 tarihli kararıyla iptal edilmiştir. Söz konusu karar Resmi Gazetede henüz yayımlanmamıştır. Bu karardan sonra çıkarılan, Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 39 uncu maddesi ile ise, Kurum hesaplarının Başbakanlık YDK tarafından denetleneceği öngörülmüştür (3.7.2002 –24804 R.G.).

Özerk Kurumların Denetimi Konusunda Gelişmeler

VIII. 5 yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturulan “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Şeffaflık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*” ile denetim sistemimizin etkili bir şekilde işletilmesinin önündeki engeller tespit edilmiş ve bu konuda öneriler geliştirilmiştir. Anılan raporda Türkiye’de denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması ciddi bir sorun olarak görülmüş, kamu kaynaklarının parlamento denetimi dışında kalmasına yol açan düzenlemelerin Anayasa’nın 160 ve 165’inci maddelerine uygun hale getirilmesi önerilmiştir.

Kamu Harcama Yönetimi Reformu Çalışmaları

Dünya Bankasından sağlanan “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” çerçevesinde uygulanan Kamu Harcama Yönetim Reformu bağlamında Sayıştay denetim alanının genişletilmesi öngörülmekte ve yapılan anlaşmaya ek dokümanlarda, Hükümetin, gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştayın denetim alanını özerk kurumlar da dahil olmak üzere tüm genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletmek üzere bir eylem planı hazırlaması taahhüt edilmiştir. Ancak, henüz bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

Politika Belgesi

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı kapsamında hazırlanması öngörülen “Politika Belgesi”nde de, kamu kaynağı kullanan ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddelerinin kaldırılması, böylece kamu

kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkan sağlanması ifade edilmiştir

“Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı”nda Özerk Kurumların Denetimi

Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı” hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuş olup, tasarının kapsam maddesinin özerk kurumları kapsayıp kapsamadığı ve dolayısıyla bu kurumların hesaplarının Sayıştay denetimine tabi olup olmayacakları konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır.

Şöyle ki; tasarının 68’inci maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin faaliyet, mali karar ve işlemlerine ilişkin olduğu belirtilmiş, “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde de, Genel idarenin, merkezi idare, sosyal güvenlik kurumları ve yerel idareleri, merkezi idarenin ise genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli daireler, özel bütçeli idareler ile döner sermaye ve fonları ifade ettiği düzenlenmiştir.

Tasarının 3’üncü maddesinde yer alan “özel bütçe” tanımı ile hangi kuruluşların kastedildiği açıkça ifade edilmediğinden, Kanun kapsamında bulunması gereken “özerk bütçeli” kurumların bu tanım kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu tartışmalıdır. Bu husus, “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı” hakkında Hazine Müsteşarlığınca Maliye Bakanlığına gönderilen görüş yazısında da, özel bütçeli kuruluş tanımına BDDK, SPK; Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi düzenleyici kurumların da dahil olduğunun madde metninin yorumu suretiyle çıkarılabiliyorsa da bu hususun daha açık bir biçimde belirtilmesinin uygulamada yanlış anlama ve yorum hatalarına düşülmemesi için gerekli olduğu, düzenleyici kuruluş bütçelerinin uygulanmasında da Merkezi İdare Bütçelerinde olduğu gibi aynı mali kontrol mekanizmalarının geçerli olması gibi bir yaklaşım olacağı izlenimi edinilmekte olup, bu durumun söz konusu kuruluşların özerkliği ile bağdaşmayacağı, onun yerine bu kuruluşların dış denetiminin Sayıştay

tarafından yapılmasının, iç denetiminin ise, kendileri tarafından belirlenmesinin daha uygun olacağı belirtilmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi Amacıyla Sayıştay'da Oluşturulan Komisyonca Hazırlanan Rapor

Kurulan Komisyon tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda düzenlenen 31.07.2002 tarihli raporda da bütçe kapsamının, bütün kamu idarelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi, mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun “genel idare”de tesis edilmesi ve kamu idareleri üzerindeki parlamenter kontrolün artırılmasının Kanun Tasarısının temel amaçları arasında olduğu, bu amaçların özerk (otonom) idareler içinde geçerli olduğu, ayrıca Avrupa Komisyonuna sunulan “Politika Belgesi” ve Dünya Bankası ile imzalanan “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması” eki dokümanlarda da özerk idarelere “genel idare” kavramı içinde yer verilmiş olması, dolayısıyla konunun bir bakıma ulusal taahhüdümüz olması nedeniyle, Kanun kapsamının “özerk (otonom) idareleri” kapsayacak şekilde yeniden formüle edilmesi önerilmiştir. Ancak, anılan Kanun Tasarısı taslağının kapsam maddesinde Maliye Bakanlığınca herhangi bir değişiklik yapılmamış ve kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

SONUÇ

Uygulanmakta olan ekonomik programın ve yeniden yapılanma sürecinin bir gereği olarak Türk kamu yönetimi alanında son birkaç yılda sayıları giderek artan bu kurumlar son zamanlarda kamuoyu ve siyasi otorite tarafından çeşitli yönleri ile yoğun biçimde tartışılmaktadır ve bu tartışmaların bir süre daha devam edeceği anlaşılmaktadır.

Bu kurumların alanlarında uzman ve güvenilir olmaları, faaliyetleri hakkında kamuoyunu, parlamentoyu ve hükümeti bilgilendirmeleri, dolayısıyla şeffaf olmaları, kamuya hesap verebilme ilkesine göre faaliyet göstermeleri sağlandığı ölçüde eleştirilerin dışında kalacakları kabul edilmelidir.

Özerk kurumların INTOSAI ilkeleri çerçevesinde en kısa zamanda Sayıştay’ca denetlenmesine imkan verecek yasal değişiklikler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basın Yayın Dağıtım.
- Kaboğlu, İbrahim (1998), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınevi.
- Duran, Lütfü (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:30 Sayı:1
- Tan, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35 Sayı:2
- Çekinmez, Mehmet (1999), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Değerlendirilmesi”, *Active Dergisi*, Sayı: 8
- Özer, M.Akif (2000), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler” *Türkiye İdare Dergisi*, Sayı: 428
- Karacan, A. İhsan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, 25 Nisan 2002
- İlkorur, Korkmaz “Alaturka Bağımsız Kurullar”, 21 Mart 2002, *Radikal Gazetesi*.
- Erten, Taylan, “Özerk Kurullara Mali Disiplin”, 15 Mart 2002, *Dünya Gazetesi*.
- Şimşek, Muhittin, “Kamu Yönetimi ve Bir İyileştirme Modeli”, 7 Kasım 2001, *Dünya Gazetesi*.
- Güneş, Hurşit, “Sıkı Kurallar mı, Bağımsız Kuruluşlar mı?”, 5 Nisan 2002, *Milliyet Gazetesi*.
- Bozkurt, Nergis, “Türkiye Kurullaşıyor, Yeni Ayrıcalıklara Doğru”, ..VS Kasım-Aralık 2001, Sayı: 4
- Çekinmez, Mehmet (2000), “Kısaç Altındaki Özerk Kurullar”, 3 Aralık 2002 *Dünya Kamu Yönetimi Dünyası* Sayı: 3-4
- Özbaran, M. Hakan (Çeviri 2002), INTOSAI tarafından hazırlanan “Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler”

ANAYASA’NIN 160’INCI MADDESİNE AYKIRILIK TEŞKİL EDEN DÜZENLEMELERİN TESPİTİ HAKKINDA RAPOR*

Çevre Bakanlığına bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca hazırlanıp, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105 inci maddesi uyarınca Sayıştay’a gönderilmiş bulunan “Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Bütçe, Gelir ve Gider Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” Taslağı hakkında Daireler Kurulunun 13.03.2002 tarih ve 1084/1 sayılı kararı ile, son zamanlarda Özel Çevre Koruma Kanununda olduğu gibi birçok kurum ve kuruluşun Sayıştay denetimi dışına çıkarılarak Anayasa’nın 160 ıncı maddesine aykırı düzenlemeler yapıldığı belirtilerek, Sayıştayı yakından ilgilendiren bu konuda Anayasa’ya aykırı olarak düzenlenmiş bulunan kanunların Araştırma Grubunca araştırılarak tespit edilmesi istenilmiştir.

1. ANAYASA’NIN ÇİZDİĞİ MODEL ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTER DENETİM

Anayasamızın 160 ve 165 inci maddeleri ile çizilen model çerçevesinde tüm kamu gelir, gider ve malların üzerinde Parlamentonun denetimi esas olup; 160 ıncı maddesinde; “Sayıştay’ın genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu”;

165 inci maddesinde ise, “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği” hükümleri yer almaktadır.

* Uzman Denetçiler Gülseba BAHRAN, Emine ÖZEY ile Başdenetçi Erdin İVGİN tarafından hazırlanmıştır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği başlıklı 123 üncü maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" ve "kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur" hükmü yer almaktadır. Bu maddenin gerekçesinde "nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle gördürülmek yoluna gidilse de, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır. Ayrıca, Anayasa ve kanunlarda özel hüküm bulunmayan durumlarda, Anayasa'nın idareye ilişkin genel ilke ve hükümleri uygulanacaktır" denilmek suretiyle idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak parlamentonun denetiminin de bütünlük içerdiği ve bu denetim dışına çıkılamayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa koyucunun anılan maddelerde benimsediği sisteme göre, kamu gider, gelir ve mallarının denetimine ilişkin kuralların, Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimini öngörecektir. Anayasa kamu gelir, gider ve malları üzerinde TBMM denetimi dışında bir yöntem kabul etmemiş ve genel kuralın ayrıklığına da yer vermemiştir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında da kamu gelir, gider ve malları üzerinde parlamenter denetimin gerekliliğini vurgulamıştır. Örneğin, 3230 sayılı "Tanıtma Fonu Teşkili....." hakkında kanunun bazı maddelerinin iptaline ilişkin 24.02.1987 tarih ve E.1985/24, K.1987/6 sayılı kararında; "Devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde Parlamenter denetim için Anayasa'nın iki yol ve yöntem kabul ettiği, bunlardan birinin Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin öngördüğü Sayıştay tarafından yapılan, diğeri, Anayasa'nın 165 inci maddesinde belirtildiği üzere, yasa gereğince kurulan ve denetimin TBMM'ce yapılmasını öngören bir sistemle gerçekleştirilen denetim olduğu" belirtilerek Anayasal açıdan asıl olan ve önem taşıyan denetim yönteminin TBMM denetimi olduğu, idari denetimin hangi ölçüde etkin olursa olsun parlamenter denetimin yerini tutamayacağı vurgulanmıştır.

Aynı kararda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Anayasa'nın 98, 99 ve 100 üncü maddelerinde yazılı soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması gibi yol ve yöntemlerle her zaman her konuda denetleme yapma olanağına sahip bulunmasının, yukarıda yapılan değerlendirmenin haklılığını ortadan kaldırmadığı belirtilmiştir.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 3346 sayılı Yasa ile ilgili olarak aldığı 28.01.1988 günlü, E. 1987/12, K. 1988/3 sayılı kararında, "Yasaya bırakılan hususun , denetleme esaslarının düzenlenmesi olduğunu, yasayla düzenleme yapılırken, kimi kuruluşların denetim dışında tutulmasının, Anayasa'nın kapsamını belirleyen buyurucu kuralına aykırılık oluşturacağını" ifade ederek parlamenter denetimin gerekliliğini açıkça belirtmiştir.

Aynı kararın, 3346 sayılı Kanunun "Fonların Denetimi" başlıklı 12 nci maddesini iptal eden 3 üncü maddesinde, "12 nci maddede düzenlenen denetimin sadece bütçenin görüşülmesi sırasında Anayasa'nın 162 nci maddesine göre yapılan bir denetim olduğu, yasaya göre bu denetimin fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ve bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinden yapılacağı öngörülmekte ise de, bir önceki faaliyet sonuçlarının, yasama organı önüne gelmeden önce, Sayıştay ya da Yüksek Denetleme Kurulu gibi bir denetim organının incelemesinden geçmeyeceği, bütçenin görüşülmesi ve sonrasında yapılan denetimin birbirini tamamlaması ve bütünlük arz etmesi nedeniyle, uygulamayı dışlayan denetimin eksik ve etkisiz olduğu" vurgulanarak, bu maddede düzenlenen denetimin Anayasa'nın 165 inci maddesinde yer alan TBMM denetimini kapsamadığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 19.03.1987 tarih, E.1986/5, K.1987/7 sayılı kararında da Vergi İdaresini Geliştirme Fonu'na ilişkin yasada öngörülen ve denetimi üç kamu görevlisinden oluşan komisyona bırakan yöntemi de, Anayasada getirilen sisteme aykırı bulmuştur.

A. Anayasa'nın 160 ve 165 inci Maddelerinin Kapsamı Hakkında Ön Bilgi

Bilindiği üzere, Anayasa'nın 160 ıncı maddesi gereğince, genel ve katma bütçeli idareler ile ancak kanunlar ile öngörülmüş olması halinde genel ve katma bütçeli idareler dışında bulunan kurumlar (Türk Tarih Kurumu Başkanlığı, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Kefalet Sandığı gibi) Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Kanunlarında Sayıştay'ca denetleneceklerine dair özel hüküm bulunmaması halinde, genel ve katma

bütçeli daireler dışında olan kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarının Sayıştay tarafından denetlenmesi söz konusu değildir.

Anayasa'nın 165 inci maddesinde ise, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüş olup, bu kurum ve kuruluşların Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Anayasada belirtilmeyerek bu konuda kanun koyucuya serbestlik sağlanmıştır. 165 inci madde hükmü bağlamında kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM'nce kuruluş amaçlarına göre denetlenmesine dair usul ve esaslar 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun hükümlerine göre bu denetim Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlığın sevk edeceği diğer raporlar üzerinden yürütülmektedir. 3346 sayılı Kanunun "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlardan olmamakla birlikte, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup, galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumların bu Kanunla konulan denetime tabi olacakları öngörülmek suretiyle 165 inci madde kapsamı genişletilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bugüne kadar almış olduğu kararların çoğunda, (örneğin: Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 3346 sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptaline ilişkin 28.1.1988 tarih ve E.1987/12, K. 1988/3 sayılı ve 3230 sayılı “Tanıtma Fonu Teşkili ... Hakkında Kanunun bazı maddelerinin iptaline ilişkin 24.2.1987 tarih ve E. 1985/24, K.1987/6 sayılı kararlarında olduğu gibi) konuyu 160 ve 165 inci maddelerin kapsamı yönünden değil, iki maddeden biri dolayısıyla parlamenter denetimin sağlanmış olup olmadığı yönünden inceleyerek değerlendirmiş, TBMM denetiminin sağlanmış olması halinde, bu denetimin hangi madde kapsamında gerçekleştirildiği konusu üzerinde fazla durmamıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi “Özelleştirme Uygulamalarının DüzenlenmesiAmacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanunun” iptaline ilişkin 7.7.1994 tarih ve

E.1994/49, K. 1994/45-2 sayılı Kararında ise, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın, Anayasa'nın 165 inci maddesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşları içinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığını, anılan kuruluşun denetiminin ancak 160 inci maddede öngörülen şekilde yapılması gerektiğini, bu nedenle Yüksek Denetleme Kurulu denetiminin kabul edilemeyeceğini belirtmek suretiyle konuyu bu defa Anayasa'nın 160 ve 165 inci maddelerinin kapsamı yönünden değerlendirmiştir.

B. Dünyada ve Türkiye'de Denetim Alanı İle İlgili Bazı Gelişmeler

Dünyada özellikle son 25 yılda gözlenen çağdaş gelişmeler, Sayıştay denetiminin nesnel tabanının genişletilmesi yönündedir. Bu eğilim INTOSAI gibi yüksek denetim kurumları uluslararası örgütlerinin ve diğer uluslararası kurumların çeşitli amaçlarla ürettikleri dokümanlara da yansımıştır. Gerek çağdaş ülkelerde gerekse uluslararası platformlarda Sayıştay denetiminin kapsamı ile parlamentonun kontrol fonksiyonunun etkinliği arasında doğrudan ilişki kurulmakta ve Sayıştay denetimi şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinin güvencesi sayılmaktadır.

Öte yandan ülkemizde, Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi Kamu Harcama Yönetimi Reformunun temel alanlarından birini oluşturmaktadır. Hükümetimizin de, Dünya Bankası ile yapılan anlaşma bağlamında, Sayıştay'ın denetim alanını, özerk kurumları, sosyal güvenlik kuruluşlarını, bütçe dışı fonları ve tüm Hükümet kuruluşlarını kapsayacak biçimde genişletilmesine yönelik, gerekli hukuksal değişiklikleri de içerecek bir eylem planı hazırlanması taahhüdü bulunmaktadır.

Keza, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” kapsamında hazırlanması öngörülen "Politika Belgesi"nde; kamu kaynağı kullanan ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddelerin kaldırılması, böylece kamu kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine olanak sağlanması öngörülmektedir.

II. ANAYASA’NIN ÖNGÖRDÜĞÜ PARLAMENTER DENETİMİN YENİDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dünyada ve Türkiye’de denetim alanındaki gelişmeler ışığında, tüm kamu gelir, gider ve malları üzerinde parlamenter denetimin öngörüldüğü Anayasa’nın 160 ve 165 inci madde kapsamının yeniden yorumlanması gerekmektedir.

Anayasa’nın "Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması" başlıklı 161 inci maddesinde genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı hususunun kanunla belirleneceği belirtilerek iki tür bütçe öngörülmüştür. Bunun istisnası yine aynı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan "*Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir*" hükmü gereğince kurulan fonlar ile 130 uncu madde hükmü gereğince Üniversitelerin hazırladığı bütçelerdir. Bütçelerin görüşülmesi, değişiklik yapılma esasları ve kesin hesap kanunlarının görüşülme usul ve esaslarını düzenleyen Anayasa’nın 162, 163 ve 164 üncü maddelerinde de "devlet bütçesi" kavramı genel ve katma bütçe ile sınırlı tutulmuştur.

Anayasa’nın Sayıştay’ın denetim alanını belirleyen 160 ıncı maddesinde yer alan "*Genel ve Katma Bütçeli İdare*" kavramından ne anlaşılması gerektiği bu maddenin gerekçesinde yer almaktadır. Danışma Meclisinin hazırladığı Anayasa taslağında Sayıştayın denetim kapsamı "*genel ve katma bütçeli daireler ile sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir gider ve malları*" şeklinde belirlenmişken, Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunun "*genel ve katma bütçeli dairelerin gelir gider ve malları içerisinde bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunması*" şeklindeki gerekçesiyle "*sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idareler*" ibaresi metinden çıkarılmıştır. Görüldüğü gibi, Anayasa’nın 161 inci maddesi genel ve katma bütçe tanımına paralel olarak, sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve

teşebbüsleri genel ve katma bütçeli idarelerin içinde değerlendirmiş ve ayrıca belirtmeye gerek duymamıştır. Bu nedenlerle ve kamu gelir, gider ve malları üzerinde Anayasa'nın 160 ile 165 inci maddelerinde öngörülen model dışında bir denetim söz konusu olamayacağından ve aşağıda belirttiğimiz gibi 165 inci maddenin kapsamı da ancak sermayesi olan kurumlar için söz konusu olduğundan, 160 inci madde de ifade edilen “genel ve katma bütçeli daireler” ibaresinin daha geniş kapsamlı olarak düşünülmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 160 inci maddesinde, genel ve katma bütçeli idarelerin TBMM adına Sayıştay'ca denetlenmesi açıkça düzenlenmiş olup, maddede yer alan “*kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama*” görevinin açıklanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Anayasa'nın çizdiği model çerçevesinde TBMM denetimi dışında bırakılan herhangi bir kamu gelir, gider ve malı söz konusu olamayacağından, maddede yer alan “*kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama*” görevinin, sadece kanunlarında yer alan özel hükümler dolayısıyla Sayıştay denetimine tabi olan kurumları değil, 165 inci madde de yer alan sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaması gerektiği düşünülmelidir. Dolayısıyla bu kurumlar dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki parlamenter denetimin Sayıştay'ca yapılması esas olup kanunlara bırakılan, TBMM'nin dışlandığı bir denetim modelinin belirlenmesi değil, denetleme esaslarının düzenlenmesidir.

165 inci madde başlığında geçen “*Kamu İktisadi Kuruluşu*” ile maddede belirtilen “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları” ifadeleri ise 165 inci maddenin kapsamını belirlemektedir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde Kamu İktisadi Teşebbüsü, İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adı olduğu belirtildikten sonra “*İktisadi Devlet Teşekkülü; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür; Kamu İktisadi Kuruluşu sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği*

ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür” şeklinde tarif edilmektedir. Bu nedenle madde kapsamının sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan ve yukarıda belirtilen nitelikteki kurumlar ile sınırlı olması gerektiği, sermayeleri bulunmayan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu kapsamda değerlendirilmelerinin Anayasa’nın buyurucu kuralına aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir.

Sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan, ticari esaslara göre çalışan, mal ve hizmet üretimi yapan, kamu iktisadi kuruluşları dışında kamu gücünü kullanarak gelir elde eden, kamu otoritesini kullanan, amir hükümler koyan, tüzelkişiliğe sahip ve idarenin bir parçası olan hangi şekil ve isimde kurulursa kurulsun tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kaynağı kullanan her alan, 160 ıncı madde kapsamında değerlendirilmeli ve dolayısıyla parlamento adına denetimleri Sayıştay tarafından gerçekleştirilmelidir.

SONUÇ

Anayasa Devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde Parlamenter denetim için Anayasa’nın iki yol ve yöntem kabul etmiş, genel kuralın istisnasına da yer vermemiştir.

Bunlardan biri Anayasa’nın 160 ıncı maddesinin öngördüğü Sayıştay’ca yapılan diğeri Anayasa’nın 165 inci maddesinde belirtildiği üzere yasa gereğince kurulan ve denetimin TBMM’ce yapılmasını öngören bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir.

Anayasa’nın 165 inci maddesinde sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ilişkin kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetim esaslarının kanunla düzenleneceği kurala bağlanmıştır.

Bu madde kapsamındaki kamu iktisadi teşebbüsleri dışında, geliri, bütçe içi veya bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan tüm kamu kuruluşları ile kamu kaynağı kullanılan her alanın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapma görev ve yetkisiyle donatılan Sayıştay’ın denetimine tabi olması Anayasal bir zorunluluktur.

SAYIŞTAY KARARLARI

- **Genel Kurul Kararları**
- **Daireler Kurulu Kararları**
- **Temyiz Kurulu Kararları**

GENEL KURUL KARARLARI

İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARI

Esas No: 2002/1

Karar Tarihi: 30.9.2002

Karar No: 5039/2

KONU:

Sahipli ocaklardan temin edilen kırma taş Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde belirtilen farkın ödenmesinin mümkün olup olmadığı konusunda, 5. Dairenin 7.7.2000 tarih ve 504 sayılı ilâmı ile 6. Dairenin 21.5.2001 tarih ve 1207 sayılı ilâmında yer alan hükümler arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

İstanbul Yıldız Teknik Üniversitesi Bütçe Daire Başkanlığı Saymanlığı 1998 yılı hesabının 5. Dairede yargılanması sonunda düzenlenen 7.7.2000 tarih ve 504 sayılı ilâma esas 25.5.2000 tarih ve 9833 sayılı tutanağın (7/b) maddesinde:

"Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi'nin "malzeme ocakları" başlıklı 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında "Sözleşme veya eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde, izin belgesine bağlı sahipli ocaklardan idarenin zorunlu gördüğü ve uygun bulduğu hallerde malzeme alınması gerektiğinde, ocak sahiplerine malzemenin birim miktarı için ödenecek bedel ile aynı şartlar çerçevesinde hesaplanmış malzeme birim fiyatı arasındaki fark idareye aittir." denilmektedir.

Aynı Şartnamenin 29'uncu maddesinde, taş, kum, çakıl, granit, balast, tuğla, kireç, stabilize vb. malzemeye malzeme fiyat farkı verileceği belirtilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere taş da fiyat farkı uygulanacak malzeme arasında sayılmıştır.

Bu nedenlerle Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6 ve 29'uncu maddelerine uygun olarak kırma taş fiyat farkı verilmesinde herhangi bir ilişilecek husus bulunmadığına karar verildi.” denilmiştir. İlâmda ise bu konu da dahil olmak üzere "maadasının belgelerine dayandığı, kayıtlarına, kanun ve nizamlarına uygun bulunduğu anlaşıldığından sorumluların beraatine" karar verilmiştir.

İstanbul İl Özel İdare Müdürlüğü Saymanlığı 1998 yılı hesabının 6. Dairede yargılanması sonunda 8.2.2001 tarih ve 10199 sayılı tutanağa göre düzenlenen 21.5.2001 tarih ve 1207 sayılı ilâmın 6'ncı maddesinde:

".... Büyükçekmece Mehmet Akif Ersoy İlköğretim Okulu İnşaatı işinde, kırma taş için malzeme fiyat farkı ödendiği görülmüştür.

Bilindiği üzere 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesi ile Tip Sözleşmede ve Sözleşme eki Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinde kırma taş malzeme fiyat farkı verilmesini düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla beraber Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasındaki, “Sözleşme ve eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde, izin belgesine (ruhsata) bağlı sahipli ocaklardan idarenin zorunlu gördüğü ve uygun bulduğu hallerde malzeme alınması gerektiğinde, ocak sahiplerine, malzemenin birim miktarı için ödenecek bedel ile aynı şartlar çerçevesinde hesaplanmış malzeme birim fiyatı arasındaki fark idareye aittir” hükmü gerekçe gösterilerek, ocaktan çıkan malzemelerle (kum-çakıl, tuvenan gibi) birlikte kırma taş da malzeme fiyat farkı verilmiştir.

Ancak, inşaatlarda 63 mm ve 32 mm olarak iki ayrı çeşit halinde kullanılmakta olan ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayınlanan “Rayiç” listesinde;

“04.005/A 63 mm 'ye kadar kırma taş (08.022)

04.005/B 32 mm 'ye kadar kırma taş (08.023)”

şeklinde yer alan kırma taş, kum çakıl gibi tek başına ocaktan çıkarılan bir malzeme değil, 08.022 ve 08.023 numaralı pozların uygulanması sonucu elde edilen bir malzemedir. Bu tür imalatların fiyatları ise her yılın başında Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca Birim Fiyat Cetvelleri içerisinde tespit edilmekte ve yıl boyunca değiştirilmeksizin uygulanmaktadır.

Öte yandan 08.022 numaralı “Taştan konkasörle kırılmış ve elenmiş 70 mm’ye kadar kırma taş hazırlanması” pozu ile 08.023 “Taştan konkasörle kırılmış ve elenmiş 30 mm’ye kadar kırma taş hazırlanması” pozunun analizleri incelendiğinde, 04.005/A ve 04.005/B poz numaralı rayiçlerin fiyatlarının bir imalat sonucu elde edildiği ve analizlerde yer alan “03.530 Konkasör” pozunun içerisinde 04.109 pozu ile motorinin bulunduğu görülmektedir. Motorin, fiyat farkı ödemesine tabi bir malzeme olduğundan, 08.022 ve 08.023 poz numaralı imalatlar sonucu elde edilen kırma taş için fiyat farkı verildiği takdirde mazot için mükerrer fiyat farkı verilebilecektir (mazot için fiyat farkı verilmişse).

Yukarıdaki açıklamalar karşısında, bir imalat sonucunda elde edilen kırma taş malzemesine, Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6’ncı maddesi dayanak gösterilerek, ocaktan çıkarıldığı haliyle üzerinde hiçbir işlem yapılmaksızın kullanılan malzemeler (kum, çakıl, tuvenan gibi) gibi fiyat farkı verilmesi mümkün değildir.”

Denilmiş ve 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesi ile tip sözleşmede, fiyat farkı ödeneceğine ilişkin bir hüküm olmamasına rağmen kırma taş malzemesine, ocaktan çıkarılan bir malzeme gibi fiyat farkı verilmesi sonucu fazla ödendiği anlaşılan miktarın, sorumlularına müstereken ve müteselsilen ödettirilmesine karar verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 80’inci maddesinin birinci fıkrasında, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilâmların birbirine aykırı olması halinde, Birinci Başkanın bu ilâmları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan her iki ilâmda da ödemelerin konusu ve ibraz edilen belgeler aynı mahiyette olduğu halde, bu ilâmlar arasında aykırılık bulunmaktadır.

Bu itibarla, 5. ve 6. Dairelerce verilen ilâmlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine çoğunlukla karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun;

“*Şartnameler*” başlıklı 7’nci maddesi:

İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa ekleri idarelerce hazırlanır.

Bu şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur:

- a) İşin niteliği, nevi ve miktarı,
- b) Taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampa edilmesi ve üzerlerinde mülkiyetin gayri aynî hak tesisinde tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü, varsa pafta, ada ve parsel numarası ve durumu,
- c) Tahmin edilen bedeli, geçici teminat miktarı ve kesin teminata ait şartlar,
- d) İşin yapılma yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları,
- e) İşe başlama ve işi bitirme tarihi, gecikme halinde alınacak cezalar,
- f) İsteklilerde aranılan şartlar ve belgeler,
- g) İhaleyi yapıp yapmamakta ve uygun bedeli tespitte idarenin serbest olduğu,
- h) İhale kararının karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde ita amirince onaylanacağı veya iptal edilebileceği,
- i) Vergi, resim ve harçlarla sözleşme giderlerinin kimin tarafından ödeneceği,
- j) Ödeme yeri ve şartlarıyla avans verilir verilmeyeceği, verilecekse şartları ve miktarı,
- k) Sözleşme konusu işlerin malzeme veya birim fiyatlarındaki değişiklikler nedeniyle eğer ödenecekse fiyat farkının ne şekilde ödeneceği,
- l) Süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları,

m) İşin süresinden önce bitirilmesinde fayda görülen hallerde erken bitirme primi verilecekse miktarı, şartları ve ödeme şekli,

n) İhtilafların çözüm şekli.

“Şartname genel esasları” başlıklı 8’inci maddesi:

Bakanlar Kurulu:

a) Tip şartnamelerin genel ve ortak esaslarını belirlemeye,

b) Şartnamelere konulmak üzere 7’nci maddede sayılan hususlarla ilgili veya bunlar dışındaki konularda genel esaslar tespit etmeye,

Yetkilidir.

29.8.1984 tarihli ve 84/8520 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin; “*Malzeme Ocakları*” başlıklı 6’ncı maddesi:

Müteahhit kamuya ait arazi ve sahalardaki ocakları, hiçbir şekilde ücret ödemek zorunda olmaksızın, bu iş için geçici olarak kullanır. Ocakların izin belgesinin (ruhsat) alınması idareye ait olup bunlar izin belgesi alınmış olarak müteahhide teslim edilir.

Sahipli arazi ve sahalar içinde ocak açılması ve bu ocakların kullanılması giderleri (kamulaştırma ve/veya geçici işgal giderleri bunun dışındadır) sözleşme veya eklerinde aksi yazılı olmadığı takdirde müteahhide aittir.

Sözleşme veya eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde, izin belgesine (ruhsata) bağlı sahipli ocaklardan idarenin zorunlu gördüğü ve uygun bulunduğu hallerde malzeme alınması gerektiğinde, ocak sahiplerine malzemenin birim miktarı için ödenecek bedel ile aynı şartlar çerçevesinde hesaplanmış malzeme birim fiyatı arasındaki fark idareye aittir.

.....

“*Malzeme Ocaklarının Kullanma Şartları ve Ocak Değişiklikleri*” başlıklı 29’uncu maddesinin birinci fıkrası:

Taş, kum, çakıl, graviye, balast, tuğla kireç, stabilize vb. malzemeyi müteahhit, sözleşme veya eklerinde belirlenmiş veya sonradan idarece tespit

edilmiş ocaklardan, ocak gösterilmesi gerekmeyen nitelikteki işlerde, yine sözleşme veya eklerinde belirtilmiş yerlerden sağlamak zorundadır.

28.7.1988 tarihli ve 88/13181 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslar'ın 9'uncu maddesinin “*Bu maddede sayılmayan diğer malzemeye fiyat farkı verilebilmesi*” başlıklı 8'inci fıkrası:

Yukarıda (9.2) fıkrasında belirtilen malzemenin dışında olup da idareleri tarafından, işlerin özelliği bakımından adları, baz fiyatları ve fiyat farkı hesap usulleri ayrıca sözleşmelerine eklenen malzemeye de, sözleşme birim fiyatlarına veya uygulama yılı birim fiyatlarına esas olan rayiçlerinde yılı içinde bir değişiklik olması halinde fiyat farkı ödenir.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü:

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı ve bu şartnamelerde, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlar ile maddede sayılan hususların gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 8'inci maddesinde de, tip şartnamelerin genel ve ortak esaslarını belirlemeye ve şartnamelere konulacak hususlarla bunlar dışındaki genel esasları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Bakanlar Kurulu, bu yetkisine istinaden Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesini ve 88/13181 sayılı Kararname eki Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslar'ı hazırlayarak yürürlüğe koymuştur.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde, müteahhidin, kamuya ait arazi ve sahalarda yer alan malzeme ocaklarını, ihalesini aldığı iş için geçici olarak kullanacağı, bu ocaklar için hiçbir bedel ödemeyeceği ve bu ocakların izin belgesinin idare tarafından alınmış olarak teslim edileceği

belirtildikten sonra; izin belgesine bağlı sahipli ocaklardan idarenin zorunlu gördüğü ve uygun bulduğu hallerde malzeme alınması gerektiğinde, sözleşme ve eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde, müteahhidin ocak sahiplerine malzemenin birim miktarı için ödediği bedel ile aynı şartlarda hesaplanan malzeme birim fiyatı arasındaki farkın idareye ait olacağı açıklanmıştır.

Buna göre, idare, işini ihale ettiği müteahhide, kamuya ait arazi ve sahalarda, gerekli malzemeyi temin edebileceği ve hiçbir şekilde bedel ödemeyeceği bir ocak gösterecektir. Ayrıca bu ocakların izin belgesi de idare tarafından alınmış olacaktır. Eğer müteahhide, kamuya ait arazi ve sahalarda bir malzeme ocağı gösterilmemişse, söz konusu malzeme, sahipli ocaklardan temin edilecektir. Bu durumda, sözleşme veya eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde, müteahhidin idarenin izni ile sahipli ocaklardan temin ettiği malzemenin birim miktarı için ödediği bedel ile aynı şartlarda hesaplanmış malzeme birim fiyatı arasındaki fark idare tarafından ödenecek ve böylece, sahipli ocaktan temin edilen malzeme için müteahhidin ödediği birim bedel ile malzemenin birim fiyatlara esas rayiçleri arasındaki fark giderilerek, müteahhidin maruz kalabileceği mağduriyet önlenmiş olacaktır.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin söz konusu 6'ncı maddesi “Malzeme Ocakları” başlığını taşımakta olup, madde metninde genel olarak ocak malzemelerinden bahsedilmiş, ancak bunların hangi malzemeler olduğu belirtilmemiştir. Kıрма taşı anılan madde hükmü kapsamında saymamak mümkün değildir. Çünkü kıрма taş da bir ocak malzemesidir. Nitekim aynı Şartnamenin 29'uncu maddesinde; taş, kum, çakıl, graviye, balast, tuğla, kireç, stabilize vb. malzemeyi müteahhidin sözleşme veya eklerinde belirlenmiş veya sonradan idarece tespit edilmiş ocaklardan, ocak gösterilmesi gerekmeyen nitelikteki işlerde, yine sözleşme veya eklerinde belirtilmiş yerlerden sağlamak zorunda olduğu ifade edilmek suretiyle, ocak malzemelerinin neler olduğu konusu büyük ölçüde açıklığa kavuşturulmuştur. Her ne kadar 29'uncu maddede açıkça kıрма taştan bahsedilmemekte ise de, madde metninde ocak malzemeleri sınırlayıcı bir şekilde sayılmamış, “vb. malzeme” denilerek geniş bir tanımlama yapılmıştır. Kıрма taşın, 29'uncu maddede sayılan “taş, kum, çakıl” gibi malzemelerle benzer nitelikte olduğu ise açıktır. Şartnamenin 6'ncı maddesinde ismen belirtilmediği gerekçesiyle

kırma taş için fark ödenemeyeceği de söylenemez. Aksi takdirde taş, kum, çakıl ile ilgili olarak da aynı yorumu yapmak ve hiçbir malzemenin ismi 6'ncı maddede sayılmadığından sözü edilen malzemelere de bu madde uyarınca fark ödenemeyeceğini kabul etmek gerekir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre fark ödenecek malzemelerin, ocaktan çıkarıldıktan sonra herhangi bir işleme tabi tutulmadan kullanılan malzemeler olduğu, oysa kırma taşın imalat sonucunda elde edildiği, bu nedenle de anılan maddede öngörülen farkın kırma taş için ödenemeyeceği yolundaki görüşün kabulüne de imkân bulunmamaktadır. Zira anılan Şartname gereğince fark verilmesinde tereddüt bulunmayan 04.001/A rayiç numaralı taş için 08.021 poz numaralı analiz, 04.003/A rayiç numaralı çakıl ve 04.006/A rayiç numaralı kum için de 08.001 poz numaralı analiz kullanılmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu malzemeler için kullanılan analizlerde de 04.005/A,B rayiç numaralı kırma taş için kullanılan 08.022 ve 08.023 poz numaralı analizlerde olduğu gibi, yapılan işleri gösteren benzer mahiyette birtakım iş kalemleri mevcuttur. Ayrıca kırma taşın imalatında kullanılan mazot için fiyat farkı ödenmesi söz konusu olduğundan, bu malzemeye Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre fark verilmesi halinde mükerrer ödeme olacağı iddiası da dayanaktan yoksundur. Çünkü kırma taşın elde edilmesinde kullanılan akaryakıt, bu malzemenin rayicini oluşturan unsurlardan birisidir ve rayice dahil olan bu akaryakıt için ayrıca fiyat farkı ödenmesi söz konusu değildir.

88/13181 sayılı Kararname eki Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslar'ın 9'uncu maddesinde hangi malzemelere fiyat farkı verileceğinin belirtildiği, bunların dışındaki malzemeye fiyat farkı verilebilmesinin ise aynı maddenin 8'inci fıkrası hükmüne göre, ancak sözleşmede belirtilmesi halinde mümkün olduğu şeklindeki bir gerekçeyle, kırma taş için Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre fark ödenemeyeceğini ileri sürmek de mümkün değildir. 88/13181 sayılı Kararname eki Esaslar'ın 9'uncu maddesi, fiyat farkı ödenecek malzemeyi sadece bu Esaslar'da sayılanlarla sınırlı tutmamakta; adları, baz fiyatları ve fiyat farkı hesap usulleri ayrıca sözleşmelerine eklenen malzeme için de fiyat farkı ödenebileceğini hüküm

altına almaktadır. Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi de sözleşmenin eki olduğundan, bu Şartnamede belirtilen malzeme için, yine Şartnamede yazılı usullere göre fark ödenmesi 88/13181 sayılı Kararname hükümlerine aykırılık teşkil etmemektedir.

Ayrıca, Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde, “sözleşme veya eklerinde başka hükümler bulunmadığı takdirde” ifadesi yer aldığından, sözleşmede aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde kırma taş için anılan madde hükümlerine istinaden fark ödenmesi mümkün bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kırma taşta Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde belirtilen farkın ödenebilmesi için sözleşmede açıkça kırma taştan bahsedilmesi gerekmemektedir.

Esasen Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre sahipli ocaklardan satın alınan kırma taş için ödenen farkın, 88/13181 sayılı Kararnameye göre ödenen malzeme fiyat farklarından ayrı mütalâa edilmesi gerekir. Zira anılan Kararnameye ekli Esaslar'ın 9'uncu maddesinde öngörülen fiyat farkları, genel fiyat artışları sonucunda malzeme fiyatlarında yıl içinde meydana gelen değişimleri karşılamak için ve bu fiyat değişimleri dikkate alınarak hesaplanıp ödenmektedir. Oysa kırma taş için Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre ödenen farklar, yıl içindeki fiyat değişmelerinden kaynaklanan bir fiyat farkını değil, Bayındırlık Bakanlığınca her yıl için tespit edilen birim fiyatlara esas rayiçlerle Valiliklerce tespit edilen yerel fiyatlar arasındaki bedel farkını ifade etmektedir. Nitekim bu husus Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğünün 30.12.1985 tarih ve B-06/B-10/Başkanlık/99-2/11816-B sayılı genelgesi ile de açıklığa kavuşturulmuş ve malzemenin sahipli ocaklardan satın alınması halinde, satın alma bedeli ile uygulama yılına ait Bayındırlık ve İskan Bakanlığı rayiç fiyatı arasındaki farkın, müteahhit kârı ve genel gider payı eklenmeksizin ve eksiltme indirimi hesaba katılmaksızın müteahhide ödeneceği, malzemenin sahipli ocaklardan satın alma bedelinin, valiliklerce oluşturulacak bir heyet tarafından her yıl Ocak ayı içerisinde tespit edileceği, fiyat farkı uygulamasında o yıl için bu fiyatların esas olacağı ve yılı içinde başkaca fiyat tespiti yapılmayacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, kırma taş için Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre fark ödenmesi kabul edilmediği takdirde, kamuya ait

ocaklardan malzeme temin eden müteahhitler ile sahipli ocaklardan malzeme satın alan müteahhitler arasında, eşitsizlik ortaya çıkacak ve sahipli ocaktan malzeme satın alanların zarara uğramasına yol açılmış olacaktır.

Bütün bu nedenlerle, kırma taş için Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesine göre fark ödenmesinin mümkün bulunduğu kanaatine varılmıştır.

SONUÇ

Sahipli ocaklardan temin edilen kırma taş için Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6'ncı maddesinde belirtilen farkın ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına ve içtihadın bu yönde birleştirilmesine 30.9.2002 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

GENEL KURUL KARARLARI

Karar No: 5035/1

Tarih: 12.9.2002

KONU:

Öğretmenevleri döner sermaye saymanlıkları ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak benzer şekilde kurulmuş diğer döner sermaye saymanlıklarının hukukî durumları ve bu saymanlıklara ait hesapların Sayıştayca incelenip yargılanmasının mümkün olup olmadığı.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 49'uncu maddesi:

Muvazenei umumiye dahilinde idare edilmekte olan sınaî ve ticarî müessese ve idarelerin mevaddı iptidaiye ve malzeme mubayaa bedelleriyle mütehasıs ve amele ücretleri mütedavil sermaye namıyla bütçelere konulan tahsisat ile tedvir ve tesviye olunur. Bu müessesat ve dairelerin mütedavil sermaye tahsisatından istimal olunmayan miktarı sene nihayetinde iptal ve istimal olunan sermayeden mütehasıl varidat fazlaları da irat kaydolunur.

3.6.1938 tarihli ve 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanunun değişik 1'inci maddesi:

8 Haziran 1927 tarih ve 1087 sayılı kanunun birinci maddesi mucibince Aydın sanayi idadisiyle sanayi mektepleri atelyeleri için, 21 Mart 1931 tarih ve 1774 sayılı kanun mucibince Milli Eğitim Bakanlığı emrinde bulunan meslek mektepleri atelye ve satış evleri için, 16 Mart 1936 tarih ve 2920 sayılı kanun mucibince Milli Eğitim Bakanlığı emrinde bulunan kız mesleki ve teknik öğretim okulları için tahsis edilen ve 22 Temmuz 1931 tarih ve 1867 sayılı kanunun dördüncü maddesi mucibince vilayet hususi idarelerinden san'at mektepleri için verilen döner sermayeler birleştirilmiştir.

Okulların Döner Sermayelerinin toplamı 5 (50) milyar liraya çıkarılmıştır. Bu miktar Bakanlar Kurulunca 10 katna kadar artırılabilir. Sermaye artırımları Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma gelirlerinden karşılanır. Döner sermaye işletme faaliyetlerinden elde edilecek karın en çok üçte biri, bu karın gerçekleşmesini sağlayan personele katkıları oranında “üretimi teşvik primi” olarak dağıtılır. Ancak, her personele verilecek primin yıllık tutarı en yüksek asgari ücretin yıllık tutarından fazla olamaz. Primin dağıtım esas ve usulleri çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Bu sermayelerin mesleki ve teknik öğretim okullarına tevzii ve icabında birinden diğerine nakli salahiyeti Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir. İşbu tevzi ve nakilleri Maliye Bakanlığı Sayıştaya bildirir.

Ankara II nci Akşam Sanat Okulunun (Ders Aletleri Yapım Merkezi) döner sermaye işletmesinin sermayesi (500.000.000) beşyüz milyon liradır. Bu sermayenin (200.000.000) ikiyüz milyon lirası Genel Bütçeden, kalan (300.000.000) üçyüz milyon lirası ise her yıl sonunda elde edilecek döner sermaye karından karşılanır.

30.4.1992 tarihli ve 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (13/12/1983 Tarihli ve 179 Sayılı, 8/6/1984 Tarihli ve 208 Sayılı, 23/10/1989 Tarihli ve 385 Sayılı, 9/4/1990 Tarihli ve 419 Sayılı, 28/8/1991 Tarihli ve 454 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin

Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun)un “Görev” başlıklı 2’nci maddesinin (b) fıkrası:

Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, ve her çeşit örgün ve yaygın eğitim kurumlarını açmak ve yükseköğretim dışında kalan öğretim kurumlarının diğer bakanlık kurum ve kuruluşlarınca açılmasına izin vermek,

14.6.1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun;

“Süreklilik” başlıklı 9’uncu maddesi:

Fertlerin genel ve meslekî eğitimlerinin hayat boyunca devam etmesi esastır.

Gençlerin eğitimi yanında, hayata ve iş alanlarına olumlu bir şekilde uymalarına yardımcı olmak üzere, yetişkinlerin sürekli eğitimini sağlamak için gerekli tedbirleri almak da bir eğitim görevidir.

“Örgün ve yaygın eğitim” başlıklı 18’inci maddesi:

Türk millî eğitim sistemi, örgün eğitim ve yaygın eğitim olmak üzere, iki anabölümden kurulur.

Örgün eğitim, okul öncesi eğitimi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsar.

Yaygın eğitim, örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerinin tümünü kapsar.

“Kuruluş” başlıklı 41’inci maddesi:

Yaygın eğitim, örgün eğitim ile birbirini tamamlayacak, gereğinde aynı vasıfları kazandırabilecek ve birbirinin her türlü imkânlarından yararlanacak biçimde bir bütünlük içinde düzenlenir.

Yaygın eğitim, genel ve mesleki – teknik olmak üzere iki temel bölümden meydana gelir. Bu bölümler birbirini destekleyici biçimde hazırlanır.

27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı

Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun;

“Döner sermaye işletmeleri” başlıklı 40’ncı maddesi:

Bakanlıklar ile bağılı kuruluşlar ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilirler.

Döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usuller kanunla düzenlenir.

Geçici 2’nci maddesi:

Bu Kanunun 40 ncı maddesinde belirtilen genel hükümlere ilişkin düzenleme yapıncaya kadar, döner sermaye işletmeleri, ilgili bakanlığın teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ve Sayıştayın olumlu görüşü alındıktan sonra teklifi yapan Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin “Muhasebat Genel Müdürlüğü” başlıklı değişik 11’inci maddesi:

Muhasebat Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır :

- a).....,
- b).....,
- c).....,

d) Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelere bağılı döner sermaye işletmelerin sermaye kaynaklarına, bütçe ve harcama ilkelerine, mali yönetim ve denetimlerine ilişkin esasları düzenlemek, bunların gayri safi hasılatı üzerinden genel bütçeye aktarılacak miktarın tesbitine esas oranları belirlemek ve uygulamaya yön vermek, bu işletmelerin vergi mükellefiyet ve sorumluluğu ile diğler kanuni kesintilere ilişkin yükümlölüklerini tam ve zamanında yerine getirip getirmediklerini incelemek ve denetlemek, nakit varlıkları, gelir ve giderleri ile dönem kârları üzerinde tasarrufta bulunmak, yeni kurulacak döner sermayeli işletmelerin kurulmasına izin vermek, tahsis edilecek sermayeyi belirlemek,

.....

21.2.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun “Sayıştayın Görevleri” başlıklı değişik 28’inci maddesi:

Sayıştay aşağıda gösterilen görevleri yerine getirir:

I- A) Genel ve katma bütçeli idarelerin,

B) (A) bendinde yazılı daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin,

C) Kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar.

.....

İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat ve bu husustaki Daire kararı incelenerek gereği görüldü:

A) Öğretmenevleri döner sermaye saymanlıkları ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak benzer şekilde kurulmuş diğer döner sermaye saymanlıklarının hukukî durumları:

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 49’uncu maddesinde döner sermayelerin kuruluş amaçları ile şartları belirtilmiştir. Bu madde hükmüyle, genel bütçe içerisinde yönetilen sınaî ve ticarî kurum ve idarelerin ham madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretlerinin, döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödeneklerle idare edilip ödenmesi öngörülmüştür.

3046 sayılı Kanun ile 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede de döner sermayelerin kuruluşu ile ilgili genel hükümlere yer verilmiştir.

3046 sayılı Kanunun 40’ıncı maddesinde, bakanlıklar ile bağlı kuruluşların ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilecekleri, bu

işletmelerin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usullerin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Ancak, aynı Kanunun Geçici 2'nci maddesinde, 40'inci maddedeki genel hükümlere ilişkin düzenleme yapılmaya kadar, döner sermaye işletmelerinin, Maliye Bakanlığının ve Sayıştayın olumlu görüşü alındıktan sonra, ilgili bakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Daha sonra, 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11'inci maddesinde yapılan değişiklikle, Maliye Bakanlığına, yeni kurulacak döner sermaye işletmelerinin kuruluşuna izin verme ve bu işletmelere tahsis edilecek sermaye miktarlarını belirleme yetkisi verilmiştir.

Bütün bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, bakanlıklar ve idarelerin, Maliye Bakanlığından izin almak koşuluyla döner sermaye işletmesi kurabilecekleri veya mevcut döner sermaye işletmelerini birleştirebilecekleri yahut faaliyetlerine son verebilecekleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Milli Eğitim Bakanlığının da, ihtiyaç duyduğu yaygın ve örgün eğitim kurumlarında, Maliye Bakanlığından izin almak suretiyle döner sermaye işletmeleri kurmasında hukuki bakımdan bir engel bulunmamaktadır. Bu Bakanlığın, meslekî ve teknik okullar gibi örgün eğitim kurumlarının yanı sıra; halk eğitim merkezleri, sağlık eğitim merkezleri ve öğretmen evlerinde de döner sermaye işletmesi kurması mümkündür. Esasen bu birimler de, genel anlamda birer yaygın eğitim kurumlarıdır ve bu kurumlarda da, eğitimin devamını sağlamak için, bazı uzman kişilerin çalıştırılması, bir takım malzemelerin alımı ve eğitim faaliyetleri sonucunda da elde edilen ürünlerin satışından dolayı harcama yapılması ve gelir elde edilmesi söz konusudur.

3423 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde ise, daha önceden bazı kanunlarla çeşitli okullara tahsis edilmiş olan döner sermayeler birleştirilerek bu döner sermayelerin toplamı artırılmış ve buralarda çalışanlara üretimi teşvik primi ödenmesi esası getirilmiştir. Ayrıca, bu sermayelerin meslekî ve teknik öğretim okullarına tevzii ve icabında birinden diğerine nakli yetkisi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiş, bu tevzi ve nakillerin Maliye Bakanlığı tarafından Sayıştay'a bildirileceği belirtilmiştir. Aynı maddeye bilahare eklenen bir fıkra ile de, II'nci Akşam Sanat Okulunun teknik okul hüviyeti

değiştirilerek Ders Aletleri Yapım Merkezi haline dönüştürülmüş ve belli bir döner sermaye miktarı belirlenmiştir. Görüleceği üzere 3423 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı döner sermayelerin kuruluş esaslarını düzenleyen ve dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığınca bu maddede belirtilmeyen yeni döner sermaye işletmeleri kurulmasına engel teşkil eden bir hüküm bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, 1050 sayılı Kanunun 49'uncu maddesi hükmüne uygun olmak ve yukarıda açıklanan yasal prosedüre uyulmak kaydıyla, Milli Eğitim Bakanlığınca, halk eğitim merkezi, sağlık eğitim merkezi ve öğretmen evlerinin faaliyetlerinin akşam sanat okulları ile birleştirilerek döner sermaye kurulması mümkün bulunmaktadır.

B) Söz konusu döner sermaye saymanlıklarına ait hesapların Sayıştayca incelenip yargılanmasının mümkün olup olmadığı:

832 sayılı Sayıştay Kanununun 28'inci maddesinde, genel ve katma bütçeli daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesinin, saklanma ve kullanılmasının Sayıştayca denetleneceği, sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanarak kesin hükme bağlanacağı belirtilmiştir.

Bu hükme göre, döner sermaye tarzında kurulan kurum ve teşebbüsler Sayıştayın denetim ve yargılamasına tabi bulunmaktadır. Dolayısıyla, gerek öğretmen evleri döner sermayelerinin, gerekse benzer şekilde kurulmuş Milli Eğitim Bakanlığına bağlı diğer döner sermayelerin Sayıştay denetimine tabi tutulmaları da kanun gereğidir.

Bu itibarla, diğer bütün döner sermaye saymanlıklarında olduğu gibi, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından kurulmuş bulunan halk eğitim merkezi, sağlık eğitim merkezi ve öğretmen evleri döner sermaye saymanlıkları hesaplarının da Sayıştayca incelenip yargılanması gerekir.

SONUÇ

A) Akşam sanat okulları ile halk eğitim merkezi, sağlık eğitim merkezi ve öğretmen evleri faaliyetlerinin birleştirilerek döner sermaye saymanlığı kurulmasının mümkün bulunduğu oyların eşitliği nedeniyle Birinci Başkanın bulunduğu tarafın üstün sayılması ile,

B) Söz konusu döner sermayelere ait saymanlık hesaplarının Sayıştay tarafından incelenip yargılanması gerektiğine çoğunlukla,

Karar verildi.

Karar No: 5048/2

Karar Tarihi: 25.11.2002

KONU:

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa göre sendikaların ve konfederasyonların yönetim kurullarında görev almaları nedeniyle aylıksız izinli sayılan kamu görevlilerinin ve bunların eşleri ile bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanmasının mümkün olup olmadığı hususunda Maliye Bakanlığının görüş istemi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

“Güvenlik” başlıklı 18’inci maddesi:

Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet Memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz.

“Aylıksız İzin” başlıklı değişik 108’inci maddesi:

Devlet memurunun bakmaya mecbur olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması hallerinde, bu hallerin raporla belgelendirilmesi şartıyla

Devlet memurlarına, istekleri üzerine en çok altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Aynı şartlarla bu süre bir katına kadar uzatılabilir.

Devlet memurlarına 10 hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri halinde memuriyet süreleri boyunca ve bir defada kullanılmak üzere altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Ancak, Sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen bölgelere veya kalkınmada öncelikli yörelere 72 nci madde gereğince belli bir süre görev yapmak üzere mecburi olarak sürekli görevle atananlar hakkında bu bölgelerdeki görev süreleri içinde bu fıkra hükmü uygulanmaz.

Doğum yapan memurlara istekleri halinde en çok on iki aya kadar aylıksız izin verilebilir.

Yetiştirilmek üzere (bursla gidenler dahil) yurt dışına Devlet tarafından gönderilen öğrenci ve memurlarla, yurt içine ve yurt dışına sürekli görevle atanan memurların eşlerine memuriyetleri süresince her defasında bir yıldan az olmamak üzere en çok dört yıla kadar aylıksız izin verilebilir. Bunların dönüşlerinde, bu Kanunun 72’nci maddesi çerçevesinde, görev yerlerine bağlı olmaksızın atamaları yapılır.

Aylıksız izin süresinin bitiminden önce mazeretini gerektiren sebebin kalkması halinde, memur derhal görevine dönmek zorundadır. Mazeret sebebinin kalkması halinde veya aylıksız izin süresinin bitiminde görevine dönmeyenler, memuriyetten çekilmiş sayılırlar.

Muvazzaf askerliğe ayrılan memurlar askerlik süresince görev yeri saklı kalarak aylıksız izinli sayılırlar. Bunlar hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri ile bu Kanunun 83 üncü maddesi hükümleri saklıdır.

“Kapsam” başlıklı değişik 146’ncı maddesinin ikinci fıkrası:

Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz. (Gençlik ve spor hizmetleri uygulamasında fiilen görevlendirilecekler hariç.)

“Tedavi Yardımı” başlıklı değişik 209’uncu maddesi:

Devlet Memurları ile herhangi bir şekilde sağlık yardımından yararlanmayan eşlerinin veya bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve ikiden fazla dahi olsa aile yardımı ödeneğine müstehak çocuklarının hastalanmaları halinde, evlerinde veya resmi veya özel sağlık kurumlarında ayakta veya yatarak tedavileri kurumlarınca sağlanır. Ancak tedavi giderleri ve yol masraflarının ödenebilmesi için, tedaviye resmi tabip raporu ile lüzum gösterilmesi şarttır.

Sağlık Bakanlığı (Milli Savunma Bakanlığında görevli personel için bu Bakanlık) tarafından yetkili kılınan tam teşekküllü hastanelerin sağlık kurullarınca düzenlenen ve Sağlık Bakanlığınca onaylanan raporlara göre yurt içinde tedavilerinin mümkün olmadığı anlaşılan Devlet memurları ile bunların eşleri, bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve aile yardımına müstehak çocukları tedavi için yurt dışına gönderilirler. Bunların harcırahları ve tedavi giderleri kurumlarınca ödenir. Yurt dışında tedavi müddeti iki yılı geçemez. Bu müddet içinde acil haller hariç olmak üzere raporda gösterilen hastalıktan başka yapılan tedavi giderleri ödenmez ve bu tedavi için müddet uzatılamaz. Tedavi süresi altı ayı geçtiği takdirde ilgili yabancı sağlık kurumundan alınan ve tedavinin devamı zaruretinin gösteren rapor, sağlık ataşeliği veya misyon şefliğince hastanın kurumuna ve Sağlık Bakanlığına gönderilir. Bu işlem her altı ayda bir tekrarlanır.

Yurt dışında:

a) Sürekli görevde bulunan memurlarla eşlerinin, bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve aile yardımına müstehak çocuklarının,

b) Geçici görev, bilgi ve görgülerini artırmak veya staj yapmak üzere, yurt dışına gönderilen memurların,

Hastalanmaları ve mahalli usule göre tedavilerine lüzum gösterilmeleri halinde tedavi giderleri kurumlarınca karşılanır. Ancak, (a) ve (b) fıkraları kapsamına girenlerin (Geçici görevliler hariç), Dışişleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığınca tespit olunan esaslar dairesinde bulundukları ülkelerdeki uygulamalara göre kurumları tarafından mahallinde sigorta ettirilmeleri mümkündür. Bu takdirde, ilgililerin sigorta primleri kurumlarınca karşılanır, kendilerine ayrıca tedavi giderleri ödenmez.

Ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20'si memur tarafından ödenir. Ancak, resmi sağlık kurumu raporu ile belirlenen ve tüberküloz, kanser, kronik böbrek, akıl hastalıkları, organ nakli ve benzeri uzun süreli tedaviye ihtiyaç gösteren hastalıkların ayakta veya meskende tedavileri sırasında kullanılmasına lüzum gösterilen ilaçlardan, hayati önemi haiz oldukları Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca tespit edilecek olanların bedellerinin tamamı kurumlarınca ödenir.

Bu madde gereğince sağlanacak yardımlardan, topluma uyumu kolaylaştıracak her türlü ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin standartlara uygunluğu sağlanır.

8.6.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun değişik ek 72'nci maddesi:

Personel Kanunlarına göre aylıksız izinli sayılanlardan aylıksız izinli olarak geçen sürelerle ilişkin kesenek ve karşılıklarını istekleri halinde her ay veya aylıksız izin süresinin bitim tarihini takip eden üç ay içinde; başvurmaları ve başvuru tarihindeki katsayılar ve emekli keseneğine esas aylığın hesabına ait diğer unsurlar ile kesenek ve karşılık oranları esas alınmak suretiyle hesaplanacak kesenek ve karşılıklarını defaten ödemeleri halinde aylıksız geçen izin süreleri emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir.

25.6.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun;

“Kapsam” başlıklı 2'nci maddesi:

Bu Kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.

“Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrası:

Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Kamu Görevlisi : Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini,

.....

İfade eder.

“Tüzük” başlıklı 7’nci maddesi:

Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

.....

m) Harcamaların nasıl yapılacağı, yetkilerin nasıl verileceği ve yetki sınırları.

.....

“Genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısı” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkraları:

Sendika veya konfederasyonun ilk genel kurulu tüzel kişilik kazanmasından başlayarak altı ay içinde yapılır.

Olağan genel kurul üç yılda bir toplanır. Tüzüklerinde belirtilmek koşulu ile daha kısa sürede de toplanabilir.

“Genel kurulların görevleri” başlıklı 12’nci maddesinin (a) ve (g) fıkraları:

Genel kurulların görev ve yetkileri şunlardır:

a) Organların seçimi.

.....

g) Sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerine verilecek her türlü ücret ve diğer görevlilerin huzur hakkı ve yolluklarının belirlenmesi.

“Sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi” başlıklı 18’inci maddesi:

Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.

Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz.

Sendika veya konfederasyon yönetim kurullarına seçilenler, seçildikleri tarihten başlayarak bu görevlerinde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar.

Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur.

Sendika şubeleri en az 500 üye ile kurulur. 500 ile 3000 üyesi olan sendika şubelerinde bir yönetim kurulu üyesi, 3001 ile 5000 üyesi olan sendika şubelerinde iki yönetim kurulu üyesi, 5001 ile 7500 üyesi olan sendika şubelerinde üç yönetim kurulu üyesi, 7501 ile 10 000 üyesi olan sendika şubelerinde dört yönetim kurulu üyesi ve 10 001 ve daha fazla üyesi olan sendika şubelerinde beş yönetim kurulu üyesi genel kurul kararı ile aylıksız izinli sayılır.

Kamu görevlilerinin bu süreleri, emekli kesenekleri ve karşılıklarının yöneticisi oldukları sendikaları tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri koşuluyla emeklilik derecelerinde değerlendirilir.

Şube yönetim kuruluna seçilenlerden aylıksız izinli sayılanların dışında kalanlar, kamu kurumlarındaki görevlerini sürdürürler.

Aylıksız izinli sayılanlardan herhangi bir nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar, görevlerinin son bulması tarihinden itibaren bir ay içinde ayrıldıkları kurum ve kuruluşa yazılı müracaat etmeleri durumunda, kamu işvereni bu kimseleri bir ay içinde eski görevlerine ya da uygun diğer bir göreve atamak zorundadır. Bir ay içinde görevlerine başlamak için başvurmayanlar görevlerinden çekilmiş sayılırlar.

Açığa alma, resen emeklilik, göreve son verilmesi, tayin veya sair hallerde görevlinin mahkemeye başvurusu halinde, mahkeme kararı kesinleşinceye kadar sendikadaki görevi devam eder.

“Diğer kanunların uygulanması” başlıklı 43’üncü maddesi:

Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır.

Geçici 3’üncü maddesi:

Bu Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip kurulacak sendikalardan üye sayıları, ulaşım hizmetleri, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri ile bankacılık ve sigorta hizmetleri hizmet kollarında 1500, enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri ile tarım ve ormancılık hizmetleri hizmet kollarında 3000, basın yayın ve iletişim hizmetleri ile yerel yönetim hizmetleri hizmet kollarında 4000, büro hizmetleri ile sağlık ve sosyal hizmetler hizmet kollarında 10 000, eğitim, öğretim, bilim ve kültür hizmetleri hizmet kolunda 18 000 ve daha fazla olduğu ve konfederasyonlardan kendi içindeki sendikalarda bulunan kamu görevlisi üye sayısı 35 000 ve daha fazla olduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirlenerek Resmî Gazetede yayımlananlar bakımından, bu Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan yüzde beş oranı, 2002 yılında toplu görüşme yapmaya yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bu sendikaların bağlı oldukları konfederasyonlar belirleninceye kadar geçecek süre içinde uygulanmaz.

Yukarıdaki fıkra uyarınca Resmî Gazetede yayımlanacak belirlemeden sonra ilgililerin aylıksız izinli geçen sürelerine ilişkin aylık ve özlük hakları kendilerine ödenir.

Geçici 7’nci maddesi:

Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren faaliyette bulunan kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyon yöneticilerinin yetkili sendikalar belirlenene kadar özlük haklarının ödenmesine devam edilir.

25.8.1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun “Tarifler” başlıklı 1’inci maddesinin birinci fıkrası:

Bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi, işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye işveren, işin yapıldığı yere işyeri denir.

17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun;

“Sigortalı sayılanlar” başlıklı değişik 2’nci maddesi:

Bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar.

10/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması hakkındaki Kanuna göre çalıştırılan Koruma Bekçileri bu kanuna tabidir.

Bu kanunda belirtilen Sosyal Sigorta yardımlarından sigortalılar ile bunların eş ve çocukları ve sigortalıların ölümlerinde bu kanuna göre hak sahibi olan kimseleri yararlanırlar.

“Sigortalı sayılmayanlar” başlıklı değişik 3’üncü maddesinin (I) numaralı bendi:

I- Aşağıda yazılı kimseler bu kanunun uygulanmasında sigortalı sayılmazlar:

.....

F) Kanunla kurulu emekli sandıklarına aidat ödemekte olanlar,

.....

“Şartlar” başlıklı değişik 85’inci maddesinin (A) bendi:

Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına isteğe bağlı olarak devam edilebilmesi için:

A) - a) İsteğe bağlı olarak devam edeceğini belirtilen bir yazı ile Kuruma müracaatta bulunmak,

b) Müracaat tarihinden önce 506 sayılı Kanuna göre tescil edilmiş olmak,

c) Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olarak çalışmamak ve buralardan kendi çalışmalarından dolayı aylık bağlanmamış olmak,

d) İsteğe bağlı olarak sigortaya devam edeceğini belirten müracaatının Kurumca alındığı tarihi takip eden aybaşından başlayarak, her yıl için 360 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek,

Şarttır.

“Topluluk sigortası” başlıklı 86’ncı maddesi:

Kurum, 2 nci ve 3 üncü maddelere göre sigortalı durumunda bulunmayanların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca onanacak genel şartlarla (İş kazalarıyla meslek hastalıkları), (Hastalık), (Analık), (Malullük, yaşlılık ve ölüm) sigortalarından birine, birkaçına veya hepsine toplu olarak tabi tutulmaları için, işverenlerle veya dernek, birlik, sendika ve başka teşekküllerle sözleşmeler yapabilir.

İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat ve bu husustaki Daire kararı incelenerek gereği görüldü :

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 18’inci maddesinde, sendika veya konfederasyon yönetim kurullarına seçilenlerin, seçildikleri tarihten başlayarak bu görevlerinde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılacakları hükme bağlanmış, ancak bu şekilde aylıksız izinli sayılan personelin tedavi yardımından yararlanıp yararlanamayacakları hususunda Kanunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Genel Kurulun 1.2.1988 tarih ve 4620/1 sayılı Kararında, aylıksız izin kullanan Devlet memurunun; kendisinin, eşinin, bakmakla yükümlü olduğu ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanması gerektiği ifade edilmişse de, bu karar 657 sayılı Kanunun 108’inci maddesine göre aylıksız izinli sayılan memurlar hakkındadır. Oysa 4688 sayılı Kanunun 18’inci maddesinde öngörülen aylıksız izinle, 657 sayılı Kanunun 108’inci maddesinde düzenlenen aylıksız izin arasında nitelikleri ve sonuçları bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Aylıksız İzin” başlıklı 108’inci maddesinde yer alan hükümlere göre,

- Bakmaya mecbur olduğu veya refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş, çocuklar veya kardeşlerinden birisi ağır bir kaza geçiren veya önemli bir hastalığa tutulan Devlet memurlarına,

- On hizmet yılını tamamlamış Devlet memurlarına,

- Doğum yapan Devlet memurlarına,

- Yetiştirilmek üzere yurt dışına Devlet tarafından gönderilen öğrenci ve memurların eşlerine,

- Yurt içine ve yurt dışına sürekli görevle atanan memurların eşlerine,

Madde metninde belirtilen süreler kadar aylıksız izin verilebilmektedir. Ayrıca muvazzaf askerliğe ayrılan memurlar da askerlik süresince görev yeri saklı kalarak aylıksız izinli sayılmaktadırlar.

Görüleceği üzere, 657 sayılı Kanunun 108’inci maddesinde düzenlenen aylıksız izin, büyük ölçüde zorunlu nedenlere dayalıdır ve belli sürelerle sınırlandırılmıştır. Oysa 4688 sayılı Kanunun 18’inci maddesinde öngörülen aylıksız izin zorunlu nedenlere bağlı olmayıp üçer yıllık periyotlarla bu iznin uzun süre devam ettirilmesi imkânı bulunmaktadır. Yani bu iki Kanunda yer alan aylıksız izinle ilgili düzenlemeler arasında, iznin amacı ve süresi bakımından farklılıklar vardır.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanunun 12’nci maddesinin (g) bendi hükmüyle, sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerine verilecek her türlü ücretin belirlenmesi konusunda genel kurullara yetki verilmiştir. Genel kurulların belirlediği miktar kadar bu kişilere ücret ödenmektedir. 657 sayılı Kanunun 108’inci maddesi uyarınca aylıksız izinli sayılan memurlara ise herhangi bir ücret ödenmemektedir. Daha açık bir ifadeyle, 657 sayılı Kanunun 108’inci maddesine göre aylıksız izinli sayılan memurlara herhangi bir ödeme yapılmazken, sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyeleri, aylıksız izinli oldukları süre içinde görev yaptıkları sendika ve konfederasyonlardan ücret almaktadırlar.

657 sayılı Kanunun 108’inci maddesine göre aylıksız izinli sayılanlar ile 4688 sayılı Kanunun 18’inci maddesine göre aylıksız izinli sayılanlar, statü bakımından da tam olarak karşılaştırılabilir durumda değildirler. Çünkü 4688 sayılı Kanunda “kamu görevlisi” tabiri kullanılmakta olup, Kanunun

3'üncü maddesinde kamu görevlisi, “Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla 4688 sayılı Kanundaki aylıksız izin, memurların da dahil olduğu daha geniş bir kesimi kapsamaktadır. 657 sayılı Kanunda düzenlenen aylıksız izin ise yalnızca memurlarla ilgilidir.

Bu durumda 4688 sayılı Kanunun 18'inci maddesine göre aylıksız izinli sayılanlar hakkında 1.2.1988 tarih ve 4620/1 sayılı Genel Kurul Kararının uygulanmasına, dolayısıyla anılan karara istinaden bu kişilerin ve aile fertlerinin tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanmasına imkân bulunmamaktadır.

Doğrudan 657 sayılı Kanunun “Tedavi Yardımı” başlıklı 209'uncu maddesine istinaden de bahse konu personel ile bunların aile fertlerinin tedavi yardımından yararlanmaları mümkün değildir. Çünkü bu maddede Devlet memurları ile herhangi bir şekilde sağlık yardımından yararlanmayan eşlerinin veya bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve aile yardımı ödeneğine müstehak çocuklarının tedavi yardımından yararlanmaları öngörülmüş, ancak sözü edilen aylıksız izinli personel hakkında bir hükme yer verilmemiştir.

4688 sayılı Kanunun 18'inci maddesiyle, yönetim kurullarına seçilenlerin aylıksız izinli sayılmaları, esas itibariyle sendikal hakların kullanılmasında kolaylık sağlamak amacına yöneliktir. Kanun koyucu, sendika yöneticilerinin sendikal faaliyetlerini sağlıklı bir biçimde yürütebilmeleri maksadıyla onlara aylıksız izin imkânı vermiştir. Bu izin, ilgililerin kamu görevlerinden ayrılarak sendikada görev yapabilmeleri için tanınan bir müsaade niteliğindedir. Sendika ve konfederasyonların yönetim kurullarına seçilenler, bu müsaadeyi kullanarak görevlerinden ayrılmaktadırlar. Artık o noktadan sonra ilgililer kamu görevi değil sendika yönetimiyle ilgili görevleri yürütmekte, dolayısıyla kamu görevlisi hüviyetiyle değil sendika görevlisi hüviyetiyle faaliyet göstermektedirler. Kanunun bu kişiler için sağladığı güvence ise, sendikadaki görevlerinden ayrılmaları, ya da görevlerinin son bulması halinde yeniden bir kamu görevine atanma hakkının tanınmış olmasıdır. Bu atama da mutlaka eski görev yerine yapılmak zorunda olmayıp, uygun diğer bir göreve de

yapılabilmektedir. Kanunun sağladığı bu güvence, aylıksız izinli personelin tedavi masraflarının kurumlarınca karşılanmasına imkân sağlayan bir hukuki dayanak olarak değerlendirilemez.

Sendikada görev yapan kişilerin, temsil ettikleri kesime tanınan hakların bir kısmından mahrum olmalarının doğal sayılamayacağı düşüncesinden hareketle, bunların tedavi masraflarının kurumlarınca karşılanması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, gerek 4688 sayılı Kanunda, gerekse diğer ilgili mevzuatta, bahse konu personel ile aile fertlerinin tedavi yardımından yararlanabilmelerine imkân sağlayan bir hüküm yoktur. Bu konuda bir noksanlık hissediliyorsa, 4688 sayılı Kanunda, ya da personel kanunlarında değişiklik yapılabilir, yahut 4688 sayılı Kanunun 7’nci maddesinin (m) bendi hükmüne istinaden, sendika ve konfederasyonların tüzüklerine, bu hususta harcama yapma yetkisi veren bir hüküm konulabilir.

Nitekim tedavi yardımı gibi bir sosyal hak olan emeklilik konusunda Kanun özel bir düzenleme getirmiş ve kamu görevlilerinin aylıksız izinli geçen sürelerinin, emekli kesenekleri ve karşılıklarının yöneticisi oldukları sendikalar tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri koşuluyla emeklilik derecelerinde değerlendirileceği belirtilmiştir. Tedavi yardımı için de böyle bir özel hüküm olmadan ilgili kurumlarca ödeme yapılması mümkün değildir.

Memurlara yapılan her türlü ödeme ve sağlanan bütün haklar prensip olarak yapılan hizmet karşılığıdır. Kanun özel olarak öngörmemişse görevin fiilen yürütülmediği hallerde gerek aylık, gerekse diğer ödemeler yapılamaz. 657 sayılı Kanunun 146’ncı maddesinin ikinci fıkrasında, memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği, hiçbir yarar sağlanamayacağı belirtilmiştir. Bu hükümle, hem memurlara ödenecek ücretler ve sağlanacak haklara bir sınırlama getirilmiş, hem de bu ücret ve hakların görev karşılığı olduğu ifade edilmiştir.

Aylıksız izinli sayılan personele yalnızca aylık ve aylığa bağlı ödemelerin yapılmayacağı, bunun dışında kamu görevlilerinin sahip oldukları diğer haklardan yararlanmaları gerektiği düşüncesi, 4688 sayılı Kanunun geçici 3 ve geçici 7’nci maddelerinde yer alan hükümlerle de çelişmektedir.

Anılan geçici 3'üncü maddede, bu maddenin birinci fıkrası uyarınca Resmî Gazetede yayımlanacak belirlemeden sonra ilgililerin aylıksız izinli geçen sürelerine ilişkin aylık ve özlük haklarının kendilerine ödeneceği ifade edilmiş olup, burada yalnızca “aylık”tan değil “özlük hakları”ndan da bahsedilmektedir. Aynı şekilde geçici 7'nci maddede de Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren faaliyette bulunan kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyon yöneticilerinin yetkili sendikalar belirlenene kadar özlük haklarının ödenmesine devam edileceği belirtilmiştir. Bu iki geçici maddeyle, aylıksız izinli personele belli bir süre için hem aylık, hem de diğer özlük haklarının ödenmesi öngörülmektedir. Bu maddelerde geçen “özlük hakları” tabiri, tedavi yardımını da kapsamaktadır. Dolayısıyla bu maddelerin yürürlük süreleri tamamlanıp geçici uygulama sona erdikten sonra, aylıksız izinli sayılan personelin aylıklarının yanı sıra diğer özlük haklarının ve bu arada tedavi yardımlarının da kesilmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, sendikaların ve konfederasyonların yönetim kurullarında görev aldıkları için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 18'inci maddesi uyarınca aylıksız izinli sayılan kamu görevlilerinin ve bunların eşleri ile bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanması mümkün bulunmamaktadır.

SONUÇ

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa göre sendikaların ve konfederasyonların yönetim kurullarında görev almaları nedeniyle aylıksız izinli sayılan kamu görevlilerinin ve bunların eşleri ile bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanmasının mümkün bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARLARI

Karar No: 1087/2

Karar Tarihi: 10.4.2002

Tamamı dış finansman kredili “15 adet Teleskobik Bumlu Kamyonlu Vinç Alınması” işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 89 uncu maddesinde belirtilen “Özelliği Bulunan İşler” kapsamında, Bakanlar Kurulunun 17.11.1998 tarih ve 98/12029 Sayılı kararıyla ihaleye çıkarıldığı, ihaleye 2 yabancı isteklinin başvurduğu, bunlardan en iyi teklif veren ... firmasına 1.931.475 EURO bedelle, işin ihale edildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 4 üncü Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

..... Genel Müdürlüğünün 1998 yılı yatırım programında yer alan Makina Parkı Yenileme ve Dengeleme Projesi kapsamında firmasından alınmasına karar verilen 1.937.475 EURO ihale bedelli “15 Adet Teleskobik Bumlu Kamyonlu Vinç” alımına ait sözleşmenin, satıcı firma tarafından yurt dışında imzalanmış olmakla birlikte, alıcı idare Genel Müdürlüğünce yurt içinde imzalandığı görüldüğünden 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli 1 sayılı Tabloya göre %07,5 oranında Damga Vergisine tabi olduğu halde Damga Vergisi kesintisinin yapılmaması nedeniyle sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığı, ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sırasında söz alan Üye Doğan Bayar'ın Damga Vergisinin ödenmemiş olmasının sözleşmenin geçerliğine bir etkisinin bulunmadığı, bu verginin alınıp alınmadığının veya takip ve tahsilinin Maliye Bakanlığının görev alanı içinde olduğu bu nedenle Damga Vergisinin ödenmediğine ilişkin tespitin bu Bakanlığa bildirilmesi gerekeceği, teklifi üzerine yapılan görüşmeler sonucunda;

832 sayılı Sayıştay Kanununun 30 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sözleşme ve bağitların Sayıştayca tescil edilmedikçe uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanunun 32 inci maddesinde de;

“Vize edilmek veya tescile tabi tutulmak üzere Sayıştaya gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözleşme ve bağitlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan denetçi veya grup şefi tarafından vize veya tescil edilir. Mevzuata uygun bulunmayanlar tamamlanmak üzere denetçi veya grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilir.

Alınacak karşılık üzerine bunlar ya vize veya tescil edilir ya da bir müzekkere ile Birinci Başkanlığa verilir.

Birinci Başkan bu işlemleri görüşünü bildirmesi için dairelerden birine verir.

İşlem dairece de mevzuata uygun görülmezse ilgili belgeler daire kararı gereğince dairesine geri gönderilir. İlgili ita amirinin bu karara usulü dairesinde itirazda bulunması halinde Birinci Başkan bu belgeleri incelemek üzere Daireler Kuruluna verir. Bu kurulca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verildiği takdirde işlem vize veya tescil edilir. İtiraz yerinde görülmeyip işlemin mevzuata aykırı bulunduğu karar altına alınırsa işlemle ilgili belgeler karar gereğince dairesine geri gönderilir.

.....” denilmiştir.

Buna göre Sayıştaya tescil için gelen sözleşmelerin yürürlükteki mevzuata uygunluğu yönünden inceleneceği öngörülmüş olup mevzuata uygun bulunmayan sözleşmelerin madde hükmü uyarınca tescili mümkün görülmemiştir.

Damga Vergisi Kanunu da bir mevzuat olduğundan ve söz konusu sözleşmeden bu Kanun uyarınca kesilmesi gereken Damga Vergisinin alınmamış olması nedeniyle mevzuata uygunluğundan söz edilemeyeceği, dolayısıyla tereddüt müzekkeresi üzerine sözleşmenin tescil edilmemesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına çoğunlukla karar verildikten sonra yapılan görüşmeler sonucunda,

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 1 inci maddesinin ilk fıkrasında, bu kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların Damga Vergisine tabi olacağı; ikinci fıkrasında da bu kanundaki kağıtlar teriminin yazılıp imzalanmak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan

belgeleri ifade edeceği belirtilmiştir.

Kanuna ekli “Damga Vergisinden İstisna Edilen Kağıtlar” başlıklı (2) Sayılı Tablonun, resmi işlerle ilgili kağıtlara ilişkin 1 inci maddesinde yer alan (C) işaretli bendin 2 nci fıkrasında, yabancı memleketlerde düzenlenen ve doğrudan doğruya resmi daireler ad ve hesabına gönderilen her türlü kağıtların Damga Vergisinden istisna edildiği belirtilmiştir.

Madde hükmüne göre, yabancı ülkelerden yapılan satın almalar için sözleşme bağlanması yoluna gidildiği takdirde, sözleşmenin Damga Vergisine tabi olup olmayacağı hususunun, bağıt mahalline göre tayin edilmesi gerekmektedir. Yazılı şekle tabi bir bağıt hukuken imza işlemi ile tamamlanacağından, sözleşmenin taraflarca Türkiye’de yada bir tarafça Türkiye’de diğer tarafça yabancı memlekette imzalanmış olması hallerinde yabancı ülkede düzenlenen kağıttan dolayısıyla da Damga Vergisi istisnasından söz etmeye olanak bulunmamaktadır.

Nitekim, Sayıştay Genel Kurulunun 21.1.1977 tarih ve 3874/1 sayılı kararında sözleşmeyi taraflardan birinin Türkiye’de imzalamış olması halinde, yabancı memlekette düzenlenmiş bir kağıttan bahsedilemeyeceği belirtilmiş ayrıca Genel Kurul Kararının “Sonuç” kısmının (d) şıkkında; bağıtlanan sözleşmelerin, her iki tarafça da yurt dışında imzalanmış olmaları ve doğrudan doğruya resmi daireler ad ve hesabına gönderilmiş bulunmaları halinde, damga vergisinden istisna edilmeleri gerekeceği belirtilmek suretiyle bu görüş teyit edilmiş bulunmaktadır.

D.S.İ. Genel Müdürlüğünün 1998 yılı yatırım programında yer alan Makina Parkı Yenileme ve Dengeleme Projesi kapsamında firmasından alınmasına karar verilen 15 Adet Teleskobik Bumlu Kamyonlu Vinçin alımına ait sözleşme satıcı firma tarafından yurt dışında, alıcı idare tarafından yurt içinde imzalanmıştır.

488 Sayılı Damga Vergisi Kanununun yukarıda açıklanan hükümleri uyarınca söz konusu sözleşmenin %07,5 oranında Damga Vergisine tabi olduğu açıktır.

İdare savunmasında 6200 sayılı yasanın 49 uncu maddesindeki “Umum Müdürlüğünün Varidatı Kurumlar Vergisinden ve muameleleri her türlü

vergi, resim ve harçtan muaftır.” hükmü uyarınca Damga Vergisi kesilmediği belirtilmekte ise de; o tarihlerde Damga Vergisi Kanunu henüz yürürlüğe girmedikten anılan 49 uncu madde ...’nin yapacağı işlemleri her türlü vergi kapsamından çıkarmaktadır. Ancak, 1.7.1964 tarihinde yürürlüğe giren 488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 8 inci maddesinde, ... resmi daire olarak kabul edilmiş; 3 üncü maddesiyle de Damga Vergisinin mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu ve resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların Damga Vergisini, kişilerin ödeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yani madde hükmüne göre’nin hukuki işlemlere taraf olması durumunda işleme ilişkin kağıt Damga Vergisine tabi ise, bundan doğan Damga Vergisini kendisi ödemeyecek ama hukuki işleme taraf olan kişiden bu vergiyi kesecektir.

Öte yandan, yine idare savunmasında, anılan ihalede 2886 sayılı Kanununun 89 uncu maddesi gereğince alınan Bakanlar Kurulu Kararına binaen Bakanlık onayıyla çıkarılan Şartnamenin Bölüm II. Mukavele Genel Şartlarının “Vergi ve Resimler” başlıklı 29 uncu maddesinin; “29.1. Yabancı bir satıcı, Türkiye dışındaki bütün vergiler, damga resimleri, ruhsat ücretleri ve öteki benzer harcamaların tümünden sorumlu olacaktır.

29.2. Yerli bir satıcı, mukaveleye bağlanmış olan malların ...’ye teslimine kadar ortaya çıkacak bütün vergi, resim, ruhsat ücretleri v.s. den tamamen sorumlu olacaktır. Ancak, ilgili mevzuata göre hesaplanacak olan Katma Değer Vergisi ... tarafından satıcıya ödenecektir” şeklindeki hükmü gereğince müteahhidin Damga Vergisini ödeme yükümlülüğünün bulunmadığı belirtilmekte ise de; Damga Vergisi Kanunun yukarıda bahsettiğimiz hükümleri uyarınca getirilen yükümlülüğün şartnamelere konulan hükümlerle kaldırılması mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca, 2886 sayılı yasa hükümleri dışında yurtdışı alım olarak alınan 15 Adet Teleskobik Bumlu Kamyonlu Vinç alımına ilişkin olarak satıcı firma tarafından yurt dışında, alıcı idare ... Genel Müdürlüğünce yurt içinde imzalanan sözleşmeden %07,5 oranında Damga Vergisi kesilmedikçe anılan sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına, çoğunlukla, karar verildi.

Karar Sayısı: 1093/1

Karar Tarihi: 28.5.2002

1.865.000.000.000 lira tahmini bedelli Belediye Başkanlığı “1 adet 160 ton/saat kapasiteli Asfalt Plenti, 1 adet Asfalt Serme ve Sıkıştırma Makinesi (finişer) 1 adet Vibrasyonlu Asfalt Silindiri, 1 adet Lastik Tekerlekli Asfalt Silindiri ve 1 adet Tandem Toprak Silindiri alımı” işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 35/a maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı, ihaleye 5 isteklinin başvurduğu, bunlardan 4 firmanın tekliflerinin değerlendirmeye alınmadığı, teklifi değerlendirmeye alınan Makine İnşaat Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketine 1.762.656.000.000 TL. bedelle işin ihale edildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 7 inci Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

1-İhaleye katılacaklardan, “alınacak asfalt plenti kapasitesinde veya daha yüksek kapasitede Türkiye genelinde en az on adet asfalt plenti satmış olduğunu gösteren belge” istenilmesi sonucu ihaleye katılımın dolayısıyla rekabetin engellenmesi,

2-İstekliler tarafından belediyeye sunulan teklif mektupları ve ekindeki teknik dokümanların her istekliden eşit şekilde istenilmemesi ve söz konusu teknik dokümanların açık olarak ortaya konulmaması suretiyle ihalede “açıklık” ilkesine aykırı hareket edilmesi,

nedenleriyle sözleşmenin tescilinin mümkün görülemediği ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sonucunda;

1-İdarece hazırlanan ihale konusu işe ait “Asfalt Plenti ve Ekipmanları Alım ihalesi İdari Şartnamesi”nin “İsteklilerde Aranılan Şartlar ve Belgeler” başlıklı 5 inci maddesi (g) bendinde “İmalatçı veya ithalatçı firmadan alınacak olan asfalt plentinin aynı veya daha yüksek kapasitede Türkiye genelinde en az 10 adet satmış bulunduğunu gösteren belge” ibrazının istenilmesi suretiyle, 160 ton/saat kapasite ve/veya daha yüksek kapasiteli asfalt plentinden, Türkiye genelinde en az on adet satmış olan isteklilerin

ihaleye katılımına imkan tanınmış olup, bu sayının altında satış gerçekleştirenlerin ihaleye girmeleri engellenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “İsteklilerde Aranacak Nitelikler ve İstenecek Belgeler” başlıklı 16 ncı maddesinin ilk fıkrasında;

“İdarece ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir. Bunları tespiti yarayan belgelerin neler olduğu, şartnamelerde gösterilir.” denilerek ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını temin etmek için ihale şartnamelerine isteklilerden belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler isteneceği yolunda hükümler konulabileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanunun “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinin 1 inci fıkrasında;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.” denilerek, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Devlet İhale Kanununun temel ilkelerinden olduğu hükme bağlanmıştır.

İdareler ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacı ile belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler ararken, Kanunun temel ilkelerine uymak zorundadırlar. İdareler ihaleye katılımın engellenmesi sonucunu doğuracak, dolayısı ile rekabeti engelleyecek şartlar getiremezler. İdarenin ihale konusu için İdari Şartnamesine “İmalatçı veya ithalatçı firmadan alınacak olan asfalt plentinin aynı veya daha yüksek kapasitede Türkiye genelinde en az 10 adet satmış bulunduğunu gösteren belge” ibrazı şartını koyması, ihaleye katılımı azaltan dolayısı ile rekabeti engelleyen bir işlem tesisidir. Bunun yanısıra rekabetin engellenmesi ihalenin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını da engellemektedir.

Nitekim, 2001/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Uygulama İlke ve Esasları başlıklı II nci bölümünün 1 inci fıkrasının (e) bendinde;

“Her ne kadar eksiltme işlerine ilişkin “tip şartnameler”de isteklilerden işin mahiyetine göre gerek duyulan “diğer belgeler”in istenebileceği belirtilmiş ise de; ihale konusu işin şartname ve sözleşme hükümlerine göre yerine getirilmesini doğrudan ilgilendirmeyen ve idarelerin takdirinde de

bulunmayan bilgi ve belgeler isteklilerden istenilmemeli, ilanlarda rekabeti engelleyecek, isteklileri yanılgıya düşürecek ve bürokrasiyi arttıracak hususlara yer verilmemelidir.” denilmek suretiyle katılımın azaltılarak rekabetin engellenmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Rekabet ve açıklığın sağlanması ihalelerin temel esaslarıdır.

Ayrıca, söz konusu ihale kapsamında asfalt plenti dışında diğer ekipmanların alımı da yer almış olduğundan, ayrı ayrı temini mümkün olan bu ekipmanların aynı ihalede yer almasının ekonomik olmadığı açıktır.

Sonuç olarak, İdari Şartnameye “İmalatçı veya ithalatçı firmadan alınacak olan asfalt plentinin aynı veya daha yüksek kapasitede Türkiye genelinde en az 10 adet satmış bulunduğunu gösteren belge” ibrazına dair şart konulması sonucu, ihaleye sadece 160 ton/saat kapasite ve/veya daha yüksek kapasiteli asfalt plentinden, Türkiye genelinde en az on adet satmış olan isteklilerin katılımına imkan tanınarak, bu sayının altında örneğin 9 adet satış gerçekleştirenlerin ihaleye girmeleri engellenmek suretiyle ihalede açıklık ve rekabet ilkelerine aykırı hareket edildiğinden, sözleşmenin bu yönden tescilinin mümkün olmadığına, oybirliğiyle;

2-Belediye Encümeni 26.02.2002 tarih ve 130 sayılı kararı ile;

İki no.lu teklif sahibinin teklif ekinde; Lastik tekerlekli asfalt silindiri, vibrasyonlu yol silindiri ve tandem toprak silindirinin teknik özelliklerini gösteren belgenin mevcut olmadığı;

Üç no.lu teklif sahibinin asfalt plentine ait teklif ekindeki dokümanda; 20 m³ mazot tankı bulunmadığı ve pompaların en az 7.5 KV. Elektrik motoru ile direkt akuple tahrip edileceğine dair kayda da yer verilmediği;

Dört no.lu teklif sahibinin teklif eki dokümanda; Vibrasyonlu asfalt silindiri ve vibrasyonlu toprak silindirinin İSO 9001 belgesinin bulunmadığı,

Paletli asfalt serme ve sıkıştırma makinasının, yürüyüş hızı, serme kapasitesi, konveyörün çapı ve su tankı kapasiteleri bakımından, teknik şartnamede istenilen şartları taşımadıkları;

Beş no.lu teklif sahibinin teklif eki dokümanda; Paletli asfalt serme ve sıkıştırma makinasının serme genişliğinin teknik şartnameye aykırı bulunduğu,

Gerekçeleri ileri sürülerek teklif mektupları değerlendirme dışı tutulmuş, ihalenin verildiği firmanın teklif mektubu ekinde belediyeye sunduğu ve makine ekipmanının teknik özelliklerini gösteren dokümanlar, belediyeden istenildiği halde ibraz edilmemiş ve cevap yazısında, “ihaleyi üstlenen Makine İnşaat ve Sanayi A.Ş.’nin asfalt plenti ile ilgili olarak ihale komisyonuna sunmuş olduğu teklif mektubu olan dış zarfın içinde ihaleye ait teknik şartnameyi aynen kabul ettiğini belirten imzalı ve kaşeli teknik şartname belgesine bakılarak değerlendirme yapılmıştır.” denilmiştir.

Yukarıya alınan, Belediyenin cevap yazısı ve Encümenin anılan ihale kararından anlaşıldığı üzere, ihale kararında, dört firmanın teklif eki teknik dokümanları esas alınıp inceleme yapılmak suretiyle, teknik dokümanlardaki eksik kapasiteler gerekçe gösterilerek elendikten sonra, işin ihale edildiği bir no.lu firmanın teklif eki dokümanının varlığı araştırılmadan, idare tarafından düzenlenen teknik şartnamelerin istekli tarafından kabul edilmesi, imzalanması ve kaşe basılması yeterli görülmüştür.

Dolayısı ile ihale kararındaki teklifleri değerlendirme işlemi ve idarenin cevap yazısındaki gerekçeler çelişmektedir. Şöyle ki istekliler tarafından belediyeye sunulan teklif mektupları ve ekindeki teknik dokümanların her istekliden eşit şekilde istenilmediği ve söz konusu teknik dokümanların açık olarak ortaya konulmadığı görülmektedir.

Bu durum, 2886 Devlet İhale Kanununun yukarıda yer alan 2 inci maddesinde yazılı “açıklık” ilkesine aykırı olduğundan. sözleşmenin bu yönden de tescilinin mümkün olmadığına, çoğunlukla,

Karar verildi.

Karar No: 1097/1

Karar Tarihi: 11.9.2002

..... Belediye Başkanlığınca “.... Kulesi İnşaatı” işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 35/a, 36 ncı maddeleri uyarınca kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı ihaleye 55 firmanın başvurduğu ve 40 firmanın ihaleye katılma belgesi almaya hak kazandığı 07.05.2002 tarihinde yapılan ihaleye 33

firmanın teklif verdiği, teklifleri değerlendirmeye alınarak ihaleye katılan 26 firma arasından en uygun teklifi veren ... İnş.Taah.Nak.İth.İhr.Tic.Koll.Şti.ne % 35,40 indirimle ve 2.261.000.000.000.- TL bedelle anılan işin ihale edildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda Nöbetçi 3 üncü Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle; “3.500.000.000.000.-TL muhammen bedelli söz konusu ihalenin, “2002 yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ” in 4.6 ve Geçici 1 inci maddeleri uyarınca geçerli tekliflerin içinde en yüksek (%39.75) indirimde bulunan firmaya verilmesi gerekirken, uygun bedel tespitinin, ihale ilânından önce yürürlükten kalkmış olan “2001 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ”in 4 üncü maddesine göre yapılması nedeniyle, ihalenin % 35.40 indirimle gerçekleştirilmesi sonucu (parasal olarak 152.250.000.000.-TL) hazine zararına sebebiyet verilmesi karşısında sözleşmenin tesciline imkân bulunmadığına,” karar verilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sonucunda;

Bahse konu “.... Kulesi İnşaatı” işine ilişkin ihalenin ilanı için Basın İlan Kurumu ile Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğüne 18.04.2002 tarihinde yazı yazılmış ve ilan metni, 21.4.2002 tarihinde Zaman, 24.4.2002-26.4.2002 tarihlerinde, 22.4.2002 tarihinde de Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

İlan metninin 2 nci maddesinde; söz konusu ihalede 4 Mart 2001 tarih ve 24336 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2001 yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ” hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu tebliğin 4 üncü maddesinde;

“İhaleye katılmaya hak kazanan isteklilere ait geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması alınarak bu ortalamaya (10) eklenmek suretiyle azami indirim oranı, (5) çıkartılmak suretiyle asgari indirim oranı bulunur.

Azami ve asgari indirim oranları dışında kalan teklifler değerlendirme dışı tutularak kalan teklifler, isteklinin yeterlik puanı ile çarpılır.

Bu çarpım sonucunda itibari indirim oranı en yüksek olan isteklinin teklifi, “Uygun Bedel” kabul edilir.

.....” denilmektedir.

Bu hüküm doğrultusunda hesaplama yapılması sonucu ... Şti.nin % 35,40 indirim oranındaki teklifi uygun bedel olarak tespit edilmiş ve ihale bu firmaya verilmiştir.

“2002 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ” ise 16 Nisan 2002 tarih ve 24728 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak bu tarih itibariyle yürürlüğe girmiştir

Bu Tebliğin “Uygun bedelin seçilmesi” başlıklı 4 üncü maddesinde; ihaleye katılmaya hak kazanan isteklilere ait geçerli tekliflerin içinden en yüksek indirim oranını içeren teklifin ”Uygun Bedel” olarak değerlendirileceği belirtilmektedir.

Her iki tebliğin ihale sonucunu doğrudan etkileyen uygun bedelin seçilmesini düzenleyen maddeleri karşılaştırıldığında, 2001 yılı Tebliğinde kriterlere göre belirlenen alt ve üst puanlar arasında kalan tekliflerden yeterli puanı ile teklifinin çarpılması sonucu bulunan itibari indirim oranı en yüksek olan teklif uygun bedel kabul edilirken, sonraki Tebliğde ihaleye katılmaya hak kazanan geçerli tekliflerin içinden en yüksek indirim oranına sahip olanı uygun bedel olarak kabul edilmektedir.

Anılan 2002 yılı Tebliğinin “Yürürlükten kaldırılan mevzuat” başlıklı 6 ncı maddesiyle 2001 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ ile eklerinin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiş, Geçici 1 inci maddesinde de;

“Yürürlükten kaldırılan Tebliğ ile eklerine göre ihale edileceği ilan edilmiş veya teklifleri istenmiş işler için ilgili Tebliğ ve eklerin hükümleri uygulanır.” denilmiştir.

Bu hükümler uyarınca, “2002 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ”in yayım tarihi olan 16 Nisan 2002 tarihi itibariyle “2001 yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında

Tebliğ” ile ekleri yürürlükten kaldırılmakta ancak ihale edileceği ilan edilmiş veya teklifleri istenmiş işler için bu tebliğ hükümleri uygulanmaya devam edilmektedir.

Bahse konu ihaleye ilişkin ilanlar 22 Nisan 2002 tarihinde Resmi Gazetede, 21,24 ve 26 Nisan 2002 tarihlerinde diğer gazetelerde yapıldığından, “2002 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ” in yürürlük tarihi olan 16 Nisan 2002 tarihi itibarıyla mezkur ihalenin ilanları yayımlanmamış olmaktadır.

Bu durumda, 16 Nisan 2002 tarihinden önce ihale edileceği ilan edilmemiş söz konusu ihalede uygun bedelin “2001 yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ” hükümlerine göre tespit edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Hal böyle olunca, 16 Nisan 2002 tarihinden itibaren 2002 yılına ilişkin Tebliğ hükümlerinin yürürlüğe girdiği ve ilanların da bu tarihlerden sonra yayımlandığı söz konusu ihalenin, 2002 yılı Tebliğ hükümlerinin uygulanması gerektiği halde, yürürlükte olmayan 2001 yılı Tebliğ hükümlerine göre sonuçlandırılması sonucu mevzuata uygun davranılmamıştır.

Bu suretle, 3.500.000.000.000 TL muhammen bedelli bu ihalenin, 2002 Yılında girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğin yukarıda belirtilen 4 üncü ve 6 ncı maddeleri ile geçici 1 inci maddesi hükümleri gereğince, geçerli tekliflerin içinde en yüksek (%39.75) indirimde bulunan şirkete verilmesi gerekirken, ihale ilanından önce yürürlükten kalkmış olan “2001 yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğin “Uygun Teklifin seçilmesi” başlıklı 4 üncü maddesi hükmü uygulanmak suretiyle, ihalenin daha düşük indirimde bulunan şirkete % 35,40 indirimle verilmesi nedeniyle, Hazine zararına da sebebiyet verilmiş olmaktadır.

Konuya ilişkin olarak Belediye Başkanlığının itiraz yazısında; 16.4.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2002 yılına ait Tebliğ ve ekleri ile bu Tebliğe ilişkin 17.4.2002 tarihli Bayındırlık Bakanlığı açıklamasının

kendilerine geç ulaştığı, anılan işe ilişkin ihale sürecinin, ihale onayının alındığı 11.4.2002 tarihinde başladığı ve söz konusu işin şartnamesinin, ihale işlem dosyasının ve ilanlarının hazırlanması aşamasında uygun bedelin tespitiyle ilgili olarak 2001 yılı kriterlerinin dikkate alındığı, ihale ilanlarını yayımlayacak kurumlara yazılan ilan metinlerinde de 2001 yılı uygun bedel tercih kriterlerinin uygulanacağı belirtildiği ve İdarenin ihale işlemlerini yaparken iyi niyetle hareket ettiği ifade edilmekte ise de;

Sayıştay ihale işlemlerini mevzuata uygunluk açısından incelenmektedir. Konu bu çerçevede ele alındığında; 16.4.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2002 yılı Kriterleri hakkındaki Tebliğin yayımı ile 2001 yılı Kriterleri hakkındaki Tebliğ hükümleri yürürlükten kalkmış olmaktadır. Ancak anılan 2002 yılı Tebliğinin Geçici 1 inci maddesi hükmüne göre, yürürlükten kaldırılan Tebliğ ile eklerine göre ihale edileceği ilan edilmiş veya teklifleri istenmiş işler için ilgili Tebliğ ve eklerin hükümleri uygulanabilecektir. Geçici maddede ihale sürecinden bahsedilmemektedir.

Bahse konu işe ilişkin ihale ilanları, 2002 yılı Kriterleri Tebliğinin yayımlandığı tarihten sonra 21,22,24 ve 26 Nisan 2002 tarihlerinde yapıldığından Geçici 1 inci maddenin tatbik imkanı kalmamaktadır.

Bu hükümlere göre ilan tarihleri ile Tebliğin yürürlüğe girdiği 16 Nisan 2002 tarihi birlikte değerlendirildiğinde 2002 yılı Kriterleri Hakkında Tebliğ hükümlerinin uygulanması gerektiği açıktır. Bu nedenle ilanların iptal edilerek yeniden ilan yapılması gerekirdi.

Ayrıca İdarenin ve yapılan işin Ankarada olması nedeniyle, Resmi Gazetenin ve Bayındırlık Bakanlığı açıklamasının kendilerine geç ulaştığı, şeklindeki savunmaları da yeterli bulunmamıştır.

Diğer taraftan 2002 yılı Tebliğ Hükümleri yerine 2001 yılı Tebliğ hükümlerinin uygulanması sonucu ihaleye katılacak firmalardan 1996-2000 yıllarına ait gelir veya kurumlar vergileri borcu olmadığına dair vergi borcu yazısı istenilmesi gerekli olduğu halde söz konusu belge 1995-1999 dönemi için istenilmiş böylelikle aslında geçerli belge olan “1996-2000 yılları vergi borcu yoktur” yazısını sunmuş olmalarına rağmen İnş.Tur.San.ve Tic.AŞ. ve Müşavirlik Taah.Tic.A.Ş.'nin teklifleri ihale dışı bırakılarak 2886 sayılı

Devlet İhale Kanununun “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesi hükmüne göre ihalelerde sağlanması gereken rekabet engellenmiş olmaktadır.

Bu gerekçeler ile Sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına, çoğunlukla karar verildi.

Karar Sayısı: 1100/2

Karar Tarihi: 13.11.2002

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede;

.... Valiliğince “ İlköğretim Okuluna Ek 16 Derslikli İlköğretim Okulu İnşaata” işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 35/a maddesi hükmü uyarınca Kapalı Teklif Usulü ile ihaleye çıkarıldığı, ihaleye 76 firmanın başvurduğu, 04.09.2002 tarihinde yapılan ihaleye teklifleri değerlendirmeye alınarak katılmaya hak kazanan 58 firma arasından en uygun teklifi verenŞirketine, %21,10 tenzilatla ve 356.628.000.000 TL bedelle anılan işin ihale edildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 6 inci Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

İhaleye katılan firmalardan A.Ş. nin teklif mektubunda, ihale tenzilatı belirtilirken rakamla “%” işaretinin, yazı ile de “yüzde” ibaresinin yazılmaması, ihale gününün de 4.9.2001 tarihi yerine 4.8.2001 olarak yazılması hususu 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 37 inci maddesinde öngörülen hükümlere aykırı olmakla birlikte anılan teklif mektubunun ihale dışı bırakılarak değerlendirmeye alınmamış olması halinde, uygun bedelin hesabı ile ihale sonucu değişmediği için sözleşmenin bu yönden tescilinde bir sakınca bulunmadığına;

Bahse konu ihalede teklifleri değerlendirmeye alınan 58 firma arasından aralarında ihaleyi alan firmanın da bulunduğu 9 adedinin teklif mektupları dört grup halinde ve kendi aralarında aynı yazı karakterini taşıdığı ve aynı kişiler tarafından yazıldığı izlenimi yarattığı hususunun Emniyet Müdürlüğü Kriminal Laboratuvarı uzmanlarınca hazırlanan Ekspertiz raporunda da teyit edilmesi üzerine, Devlet İhale Kanununun 36 ncı

maddesinde öngörülen gizlilik esasının zedelendiği kanaatine varıldığından; ayrıca anılan gruplardaki firmaların verdikleri tenzilat teklifleri %0,50 ile %2,50 arasında olduğu dikkate alındığında, uygun bedelin hazine aleyhine düşük tenzilatla sonuçlandırılmasına ve ihalenin anılan firma üzerine kalmasına neden olduğu görüldüğünden, sözleşmenin bu yönden tescilinin mümkün olmadığına, karar verilmiştir.

Bu tespitlerden sonra konunun esasına geçilmeden önce, Savunmada belirtilen İdare Mahkemesinin ihalenin idarece onanmaması işleminin iptaline ilişkin Kararının, Kararda yer alıp almayacağı hususu üzerinde durularak yapılan görüşmeler sonucunda;

İhalesi 04.09.2001 tarihinde gerçekleştirilen anılan işe ilişkin ihale kararının ita amirince gerekçesiz onanmaması karşısında, ihaleyi kazanan firmanın İdare Mahkemesine başvurarak, idari işlemin iptalini talep etmesi üzerine İdare Mahkemesi, ihalenin davalı idarece onaylanmamasına ilişkin işlemin iptaline karar vermiştir.

İdari işlemin iptaline ilişkin İdare Mahkemesi Kararı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre davalı İdarenin ihaleyi onanmamasının hukuka uygun olup olmadığının tespitine ilişkin bir karar olup sözleşmenin gerçekleştirilmesinden önceki işlemle ilgilidir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun “Vize ve tescilde uygulanacak usul” başlıklı 32 inci maddesine göre tescile tabi bir sözleşmenin uygulanabilmesi için Sayıştay denetçisi ve Grup Şefi tarafından tescil edilmesi gerekmektedir. Denetçisi ve Grup Şefi tarafından tescil edilmeyen sözleşme için ilgili ita amirince usulü dairesinde yapılan itirazlar sırasıyla bir Daire ve Daireler Kurulunda tekrar incelenir. Buna göre tescile tabi bir sözleşme Sayıştay’ca tescil edilmedikçe uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Bu çerçevede Sayıştay’ın sözleşmeleri tescil yönünden incelemesi sözleşmenin tamamlanmasından sonraki bir aşama olup, tescil yönünden inceleme, idari işlemlerin tamamlanması anlamına da gelen, firma ile sözleşmenin imzalanmasından sonra ve Sayıştay’a gönderilmesiyle mümkün bulunmaktadır. Bu aşamadan önce idari işlemlerin hukuka aykırılığı doğrultusunda idari mahkemelerce bir karar verilmesi halinde Sayıştaya tescil için gönderilecek bir sözleşme de bulunmayacaktır. Bu durumda idari işlem,

ancak hukuka uygun hale getirildikten sonra müteakip aşamalarındaki işlemler tamamlanabilecektir. Nitekim ihale konusu olayda İdare Mahkemesince ita amirince onamama işlemi hukuka uygun bulunmayarak iptal edilmiş ve bunun üzerine ita amirince ihale onaylanarak ihaleyi kazanan firma ile sözleşme imzalanmış ve Sayıştay’a tescil için gönderilmiş bulunmaktadır.

Bu bağlamda İdare Mahkemesinin ita amirinin ihaleyi onaylamaması işleminin iptaline ilişkin kararının, Sayıştay’ın sözleşmeyi tescil yönünden incelemesiyle ilgisi bulunmamakla birlikte İdarenin itiraz yazısında bu konuya değindiğinden bu hususun Kararda yer almasında bir sakınca bulunmadığına; çoğunlukla, karar verildikten sonra konunun esasına geçilerek yapılan görüşmeler sonucunda;

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinde;

“Bu Kanunun yürütülmesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır” denilmek suretiyle idarelerin, temel ilke olarak, yapacakları ihalelerde açıklık ve rekabeti sağlamak zorunda oldukları hükme bağlanmıştır. Bu da 2886 sayılı Kanunda yer alan hükümlere uygun olarak ihaleyi gerçekleştirmekle mümkün olmaktadır.

Dosya incelendiğinde ise; kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarılan bahse konu işe ait verilen 50 teklif mektubundan 11 adedinin gruplandırılması sonucunda, gruplandırılan teklif mektuplarının aynı yazı karakterini taşıdığı ve aynı kişi tarafından yazılmış olduğu izlenimine istinaden; bu teklif mektupları hakkında kriminolojik rapor istenmesine ilişkin denetçi sorgusu üzerine, ilgili İdare tarafından Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Polis Laboratuvarı Müdürlüğüne gönderilen söz konusu 11 adet teklif mektubu ile ilgili olarak, adı geçen Kriminal Polis Laboratuvarı uzmanlarınca hazırlanan 29.03.2002 tarihli ve BLG-2002/73 uzmanlık numaralı Ekspertiz Raporunda; “Tetkike konu Teklif Mektupları üzerindeki el yazılarının kaligrafik ve kalem mürekkepleri yönünden kendi aralarında yapılan karşılaştırmaları neticesinde;

a) “.... Mühendislik ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “2.50, iki, elli” içerikli yazılar ile “İnş. Müh. ...” tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “0.50, sıfır, elli” içerikli yazıların

kendi aralarında uygunluk müşahede edilmiş, söz konusu yazıların aynı mürekkepli bir kalemle aynı bir şahıs tarafından yazıldığı,

b) “... Ticaret Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1.90, Bir, Doksan” içerikli yazılar ile “... İnş. San. Limited Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1.80, Bir, Seksen” içerikli yazıların kendi aralarında uygunluk müşahede edilmiş, söz konusu yazıların bir kalemle ikinci bir şahıs tarafından yazıldığı,

c) “... San. ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1.30, Bir, Otuz” içerikli yazılar “... İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1.30, Bir, Otuz” içerikli yazılar ve “İnş. Müh. Müteahhit ...” tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1.70, Bir yetmiş” içerikli yazıların kendi aralarında uygunluk müşahede edilmiş, söz konusu yazıların aynı bir kalemle üçüncü bir şahıs tarafından yazıldığı,

d) “... Turz. San. Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “1, Bir, 00” içerikli yazılar ile “... San. ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “21.10, Yirmibir, On” içerikli yazıların kendi aralarında uygunluk müşahede edilmiş, söz konusu yazıların aynı bir kalemle dördüncü bir şahıs tarafından yazıldığı,

e) “... İnş. Nak. ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “2.00, İKi, SIFIR SIFIR” içerikli yazılar ile “... İnş. Tur. Bilg. ve Tic. Ltd. Şti.” isimli firma tarafından verilmiş Teklif Mektubundaki “2, İKi” içerikli yazıların kalem mürekkepleri yönünden kendi aralarında uygunluk müşahede edilmiş, söz konusu yazıların ise aynı bir kalemle yazıldığı,

Kanaatine varılmıştır.” denilmiştir.

Buna göre, söz konusu ekspertiz raporunun a, b, c, ve d bentlerinde adı geçen firmaların teklif mektuplarının dört grup halinde her grup için aynı kişi tarafından yazılmış olması nedeniyle ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkesine uygun davranılmadığı anlaşılmıştır.

Oysa 2886 sayılı Kanunun “İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Esas Olduğu” başlıklı 36 ncı maddesinin ilk fıkrasında,

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır” hükmü ile kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde gizliliğin esas olduğu ifade edilmiş,

Aynı Kanunun “Tekliflerin Hazırlanması” başlıklı 37 nci maddesinde de;

“Kapalı teklif usulünde teklifler yazılı olarak yapılır. Teklif mektubu, bir zarfa konulup kapatıldıktan sonra zarfın üzerine isteklinin adı soyadı ve tebligata esas olarak göstereceği açık adresi yazılır. Zarfın yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanır veya mühürlenir. Bu zarf geçici teminata ait alındı veya banka teminat mektubu ve istenilen diğer belgelerle birlikte ikinci bir zarfa konularak kapatılır. Dış zarfın üzerine isteklinin adı ve soyadı ile açık adresi ve teklifin hangi işe ait olduğu yazılır.

Teklif mektuplarının istekli tarafından imzalanması ve bu mektuplarda şartname ve eklerinin tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi, teklif edilen fiyatın rakam ve yazı ile açık olarak yazılması zorunludur. Bunlardan herhangi birine uygun olmayan veya üzerinde kazıntı, silinti veya düzeltme bulunan teklifler reddolunarak hiç yapılmamış sayılır.” denilmek suretiyle kapalı teklif usulünde tekliflerin ne şekilde hazırlanacağı belirtilmiş ve müteakip maddelerde de tekliflerin verilmesi dış ve iç zarfların açılmasında uygulanacak prosedür belirlenmiştir.

Yine Maliye Bakanlığınca, 01.03.2001 tarih ve 24333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2001/1 Sıra No’lu Devlet İhaleleri Genelgesinin “2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Uygulama İlke ve Esasları” ile ilgili II nci kısmının “Teklif Mektupları ve Tekliflerin Değerlendirilmesi” başlıklı (İ) bölümünde de “Kapalı teklif usulünde tekliflerin gizli olarak verilmesi esas olduğundan, ihalelerde, bir istekli tarafından kendi veya başkaları adına asaleten ya da vekaleten sadece tek bir teklif mektubu verilecektir. Aksi halde bu tür tekliflerin tamamı işleme konulmadan iade edilecek ve haklarında Kanunun 83 ve 84’üncü maddeleri gereğince işlem yapılacaktır.” denilmektedir.

Ekspertiz raporunun sonuçları bu hükümler çerçevesinde de değerlendirildiğinde; 9 adet teklif mektubunun dört grup halinde her grup için

aynı kişi tarafından yazılmış olması nedeniyle tekliflerin verilmesinde gizlilik esası zedelenmiş ve tekliflerin anılan Kanunun 36 ve 37 nci maddesi ile 2001/1 Sıra No’lu Devlet İhaleleri Genelgesinin yukarıya alınan hükmüne aykırı olarak hazırlandığı ve verildiği anlaşılmıştır.

Ayrıca, adı geçen 9 firmaya ait tekliflerin değerlendirmeye alınmayarak ihale dışı bırakılmaları durumunda ihalenin %4 oranında daha yüksek teklif veren başka bir firmaya verilmesi ve bu suretle uygun bedelin hazine lehine yüksek tenzilatla oluşması engellenmiştir.

Diğer taraftan, söz konusu İdare Mahkemesinin, ihale kararının ita amiri tarafından uygun görülmeyle tasdik edilmemesi hususu ile ilgili vermiş olduğu yürütmenin durdurulması ve işlemin iptali hakkındaki kararı, sözleşmenin tamamlanmasından önceki işlemlere ait idari bir karar olup, 832 sayılı Kanunun 32 nci maddesiyle sözleşmelerin tescili konusunda Sayıştaya tanınmış olan yetki alanıyla bir ilgisi bulunmamaktadır.

Bütün bu gerekçelerle, ihalede gizlilik esası zedelenmiş ve rekabet engellenmiş olduğu, ayrıca uygun bedelin hazine aleyhine düşük tenzilatla oluşmasına neden olduğu anlaşıldığından sözleşmenin tescilinin mümkün olmadığına, çoğunlukla, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARLARI

Tutanak No: 25417

Tarih: 27.11.2001

ÖZET:

Kum-çakıla malzeme bedeli, nakliye ve fiyat farkı hesabunda; sözleşme eki idari ve teknik şartnamelerde malzeme ocaklarının tespit edilmesi, mesafe krokilerinde gösterilmesi ve bunun keşif özetinde yer alması durumunda, sözleşmede gösterildiği şekilde malzeme fiyat farkı ve nakliye bedeli ödemelerinde mevzuata aykırılık bulunmadığı.

İlaman 28. maddesinde, Müteahhit’un yükleniminde yaptırılan YAS Sulama Tesisi İnşaatı işine ait 1 ve 2 nolu hakedişlerde; inşaat mahalline en yakın olan Ereğli kum-çakıl ocağı yerine daha uzakta olan Nevşehir-Gülşehir kum-çakıl ocağından kum-çakıl getirilmesi nedeniyle kum-çakıla fazla para ödendiği, hem de Nevşehir –Ereğli arası nakliye ve akaryakıt fiyat farkı ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 29. maddesinin ilk fıkrasında; müteahhidin taş, kum, çakıl, graviye, balast, tuğla, kireç, stabilize v.b. malzemeleri sözleşme veya eklerinde belirlenmiş veya sonradan idarece tespit edilmiş ocaklardan, ocak gösterilmesi gerekmeyen nitelikteki işlerde yine sözleşme veya eklerinde belirtilmiş yerlerden sağlamak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinde, Sözleşme eki Özel İdari Şartnamenin VIII. Maddesinin 1. fıkrasında, inşaatta kullanılacak her türlü malzemelerin ocak yerleri ile taşınması yapılacak kazı malzemelerinin ariyet ve depo yerlerinin ihaleden önce tespit komisyonunca tespit edildiği, müteahhidin idarenin göstermediği veya tespit etmediği her hangi bir ocaktan malzeme alamayacağının hükme bağlandığı,

Sulama Tesisi Teknik Şartnamesinin 8. maddesinde, inşaatta kullanılacak veya taşıma yapılacak malzemelerin taşıma mesafesi, taşıma katsayısı ve ocak yerlerinin ekli cetvelde gösterildiği anlaşılmıştır.

İşle ilgili 02.03.1993 tarihli Malzeme Ocakları Tespit Tutanağına ekli nakliye krokisinde kum ocağının Gülşehir kum ocağı olduğu, aynı tarihli Malzeme Nakliye Mesafesi ve Katsayısı Tespit Tutanağı ile (A) Katsayısı Tespit Tutanağında kum-çakılın Gülşehir malzeme ocağından alınacağı; nakliye mesafesinin 147 km. olduğu belirtilmiştir.

Kum-çakıl nakli birim fiyat analizi 147. km. mesafeye göre yapılmış, tespit edilen birim fiyat 1. keşif özetinde yer almıştır. Kum-çakıl nakliye birim fiyatının da yer aldığı keşif bedeli üzerinden işin ihalesi yapılarak sözleşme imzalanmıştır.

Tazmin hükmü, inşaatla kullanılan kum-çakılın inşaat mahalline en yakın olan Ereğli kum-Ocağı yerine daha uzakta olan Nevşehir –Gülşehir kum ocağından getirilmesi nedeniyle malzeme bedeli, nakliye ve fiyat farkı olarak daha fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir. Ancak gerek BİGŞ de gerekse sözleşme ve eki belgelerde kum-çakılın inşaat mahaline en yakın kum ocağından alınmasını zorunlu kılan bir hüküm yoktur.

Yukarıda da belirtildiği gibi BİGŞ ile sözleşme eki idari ve teknik şartnamelere uygun olarak Bölge Müdürlüğü onayı ile teşkil edilen komisyon tarafından malzeme ocakları tespit edilerek mesafe krokisinde gösterilmiş, ocakların işyerine uzaklıkları ve taşımalarda esas alınacak taşıma katsayıları tespit edilmiştir. Bu tespitlere göre oluşturulan birim fiyatlar keşif özetinde yer almıştır. Sayılan nedenlerle dilekçi talebinin kabulü ile liraya ilişkin tazmin hükmünün kaldırılmasına, oyçokluğu ile; karar verildi.

Tutanak No: 25527

Tarih: 27.2.2002

ÖZET:

- *Doktora eğitimi için yurt dışına gönderilen Araştırma Görevlisine yapılan fazla yurt dışı aylığı ödenmesinde, fazla ödemenin, ödemenin yapıldığı kur üzerinden hesaplanması gerekeceği.*

- *Lisansüstü eğitim için yurt dışına gönderilen Araştırma Görevlilerine IELTS sınav ücreti adı altında ödeme yapılamayacağı.*
- *Lisansüstü eğitim için yurt dışına gönderilen Araştırma Görevlilerine eğitim-öğretim giderlerinin, ilgili okulun faturası ve döviz transfer belgeleri olmadan ödeme yapılamayacağı.*
- *2547 sayılı Kanunun 16 ncı maddesi hükmüne göre, Dekan Yardımcılığı görevine o fakülte aylıklı öğretim üyeleri arasından atama yapılması gerekirken, farklı bir fakülte öğretim elemanı arasından atama yapılması ve bu görev nedeniyle yapılan idari görev ödeneği ödemesinde hazine zararı oluşmadığı.*
- *2547 sayılı Kanunun 21 ncı maddesi hükmüne göre, bölüm başkanlıklarına bölüm öğretim üyeleri yerine, farklı bir bölümden vekaleten atama yapılması ve bu nedenle idari görev ödenmesinde hazine zararının oluşmadığı.*
- *Anabilim Dalı Başkanlığına atamalarda, Bölüm Başkanları için öngörülen idari görev ödeneğinin ödenemeyeceği; aynı Öğretim Görevlisine birden fazla idari görev için sadece fazla olanın ödenebileceği.*

1- 1219 sayılı ilamın 1. maddesi ile,

2547 sayılı Kanunun 33. maddesine göre yurtdışına doktora eğitimi için gönderilen Araştırma Görevlisi bu eğitimi tamamlamadan 29.08.1997 tarihinde geri dönerek 03.09.1997 tarihinde göreve başladığı halde 30-31 Ağustos 1997 günleri ile Eylül-1997 ayı için yurtdışı aylığı ödendiği gerekçesi ile 216.571.000.- liranın tazminine hükmolunmuştur.

Sayıştay Savcılığının temyiz başvurusunda, 818 sayılı Borçlar kanununun 83. maddesine 14.11.1990 tarih ve 3678 sayılı Kanunla “Yabancı para borcunun vadesinde ödenmemesi halinde alacaklı, bu borcu vade veya

fiili ödeme günündeki rayice göre Türk parası ile ödenmesini isteyebilir” hükmünün eklendiğini; Türk lirasının yabancı para karşısında değer yitirdiği bir süreçte, yabancı para cinsinden yapılan ödemenin geri alındığı güne kadar geçen zaman içinde borç tutarının artması veya aynen korunması gerekirken aksine azalmanın söz konusu olduğunu; bunu önlemek için fazla ödemeye, yapıldığı tarihteki kur üzerinden değil de, Borçlar Kanununa eklenen anılan hüküm uyarınca, hazineye irat kaydedildiği tarihteki kur üzerinden tazmin hükmedilmesi gerektiği; tazmin hükmünün bu nedenle bozularak yeniden hüküm tesis edilmek üzere dosyanın ilgili Daireye gönderilmesinin uygun olacağı mütalaa edilmektedir.

Sayıştay Savcılığının temyiz talebinde yer verilen 818 sayılı Borçlar Kanununun 83. maddesine, 14.11.1990 tarih 3678 sayılı Kanunun 29. maddesiyle eklenen “Yabancı para borcunun vadesinde ödenmemesi halinde alacaklı, bu borcu vade veya fiili ödeme günündeki raice göre Türk Parası ile ödenmesini isteyebilir” hükmü genel mahiyettedir. Ayrıca amir bir hüküm olmayıp ihtiyari bir nitelik taşımaktadır.

Sayıştay’ın yargılama usulleri ve yargılama sonucunda verilen kararların tahsilat usulleri ise hazine alacağı mahiyeti taşıdığından ilgili Kanunlarda detaylı olarak düzenlenmiştir.

832 sayılı Kanunun 45. maddesinde “Sorumlularca gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay’ca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunludurlar.

Sayıştay’ca haklarında verilen kesin hükümler sorumlulara ve ayrıca gerekli kovuşturma yapılmak üzere Maliye Bakanlığına 63. madde uyarınca tebliğ edilir. Malın ödettirilmesi, yok olma tarihindeki rayiç bedel üzerinden, bu tarih belli değilse malın satın alındığı tarih ile kaybolmanın tespit edildiği tarih arasındaki en yüksek rayice göre bulunacak bedel üzerinden olur. Devlet mallarının hasara uğraması halinde uygulanacak genel hükümler saklıdır.”

61. maddenin birinci fıkrasında “Hesap ve işlemlerin yukarıdaki maddelere göre yargılanması sonunda beraat veya tazmin hükmü verilir. Bu

hükümler dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi kararlaştırılabilir.”

64. maddesinde “Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45. madde gereğince yerine getirilir. İlamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur.

İlamlarda gösterilen zimmet ve tazminlerde zimmetler vukuu tarihinden; tazminler ise hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Ancak bu suretle eklenecek faizin tutarı, zimmet veya tazminine karar verilen miktarın %10 unu geçemez.”

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK’nin Muhasebat Genel Müdürlüğünün görevlerine ilişkin 11. maddesinde “f-genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ve fonların hesaplarına ilişkin Sayıştay ilamlarını saymanlıklara tebliğ etmek, bu ilamları ve diğer kişi borçlarını izlemek, tahsilatını sağlamak ve gerektiğinde terkin işlemlerini yaptırmak,”

Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin kişi borçları hesabının işleyişi ve izlenmesine ilişkin 107, 108, 110. maddelerinde Sayıştay ve diğer mahkeme ilamları ile borç hükümlen tutarların ve bunlara ilişkin faizlerin, mecburi hizmet nedeniyle çeşitli okullarda veya staj için gönderilen, memur, öğretmen, öğrenci ve benzerlerden başarılı olamayan veya herhangi bir şekilde akdi ihlal edenlerden alınması gereken tutarların bu hesaba kaydedileceği;

112. maddesinde, kişi borçları hesabında kayıtlı Devlet alacaklarının özel kanunlarında yazılı hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla tahsil edileceği; B bendinde takas şartlarının varlığı halinde, memur borçlarının aylık bordroların kesintiler sütununda gösterilerek ve saymanlıkça ilgili tahakkuk dairesine bildirilerek aylıklardan takas suretiyle tahsil edileceği; C bendinde özel kanunlardaki hükümler veya takas suretiyle tahsili mümkün olanlar dışında kalan Devlet alacaklarından mahkemeler ve Sayıştay ilamları ile hüküm altına alındığı halde borçlu tarafından rizaen ödenmeyenlerin icra yolu ile tahsil edileceği; D bendinde yabancı para

cinsinden Devlet alacaklarının, sözleşmelerinde aynen tahsil edileceğine dair hükümlerin yer alması halinde aynen veya vade ya da fiili ödeme tarihindeki T.C. Merkez Bankası efektif satış kuru üzerinden TL olarak, sözleşmelerinde böyle bir hüküm yoksa borcun vade veya fiili ödeme tarihindeki T.C. Merkez Bankası efektif satış kuru üzerinden TL olarak tahsil edileceği;

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetleyip sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlamakta, Sayıştay ilamlarının izlenmesi Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü gözetiminde Saymanlıklarca yapılmakta ve nihai olarak kesinleşen ilam hükümlerinin tahsilatı icra yoluyla sağlanmakta; ayrıca bu hükümlerde yargılama ve tahsilat aşamasında Hazine alacağının hangi para cinsinden hangi tarihteki kura göre ödeneceğine ilişkin bir açıklama yer almamaktadır.

Diğer taraftan, Sayıştay'ın denetim alanına giren bir konuda özel kanununda yer alan hükümle buna istinaden yapılan bir sözleşme veya alınmış bir taahhütname varsa ve fazla ödeme ya da eksik tahsilat sonucu yabancı para cinsinden Hazine alacağı doğmuş ise Sayıştay tarafından bu Hazine alacağının özel mevzuatı gereği yabancı paranın Hazineye irat kaydedildiği günkü kur üzerinden tahsiline karar verilmesine bir engel bulunmamaktadır.

Nitekim Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 112. maddesinde devlet alacaklarının tahsili ayrı ayrı düzenlenmekte, özel kanunlardaki hükümlere göre tahsil edileceklerin dışında, Sayıştay ilamıyla hükme bağlanan devlet alacağının aylık bordrolardan kesinti suretiyle, ya da rızaen ödenmeyenlerin Sayıştay ilamı kesinleştikten sonra icra yoluyla tahsil edileceği belirtildikten sonra D bendinde yabancı para cinsinden devlet alacaklarının tahsili ayrıca düzenlenmektedir.

Ancak; bunun dışında, Sayıştay tarafından ileriye dönük, belli olmayan bir tarihe ait döviz kuru üzerinden tazmin hükmolunmasına imkan bulunmamaktadır.

Bu nedenle, Sayıştay Savcılığının, tazmin hükmünün, fazla ödemenin Hazineye irat kaydedileceği tarihteki kur üzerinden tahsilini sağlamak üzere bozulmasına ilişkin temyiz talebinin reddi ile tazmin hükmünün tasdikine,

3- 1219 sayılı ilamın 3. maddesi ile,

2547 sayılı Kanununun 33. maddesine göre lisansüstü eğitim için İngiltere'ye gönderilen Fen-Edebiyat Fakültesi Araştırma görevlisi'e anılan madde uyarınca yurtdışı aylık dışında sadece okul ücretleri ve eğitim-öğretime başlayabilmeleri için zorunlu kurs ücretleri ile yılda iki kez ödenmesi öngörülen kitap kırtasiye giderlerinin ödenmesi gerektiğinden IELTS sınav ücreti olarak 72 Sterlin karşılığı ödenen 22.207.000.- liranın tazminine hükmolunmuştur.

Savcılığın, hükmün bozulmasına ilişkin temyiz talebinin bu ilamın 1. maddesinde açıklanan gerekçeyle reddi ile tazmin hükmünün tasdikine,

4- 1219 sayılı ilamın 4. maddesi ile,

2547 sayılı Kanunun 33. maddesine göre lisansüstü eğitim için yurtdışına gönderilen Eğitim Fakültesi Araştırma Görevlisi ...'a İlkbahar 1997 öğrenim gideri 26.02.1997 tarihinde ödendikten sonra 04.08.1997 tarihinde ilkbahar 1996 dönemi öğrenim giderinin ilgili okulun faturası ve döviz transfer belgeleri olmaksızın ödendiği gerekçesiyle 676.069.000.- liranın tazminine hükmolunmuştur.

Savcılığın hükmün bozulmasına ilişkin temyiz talebinin, bu ilamın 1. maddesinde açıklanan gerekçeyle reddi ile tazmin hükmünün tasdikine,

7- 1219 sayılı ilamın 7. maddesi ile,

2547 sayılı Kanunun 16. maddesi hükmüne göre Dekan Yardımcılığı görevine o fakültenin aylıklı öğretim üyeleri arasından atama yapılabileceğinden, Fen-Edebiyat Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. ...'ın Mimarlık Fakültesi Dekan Yardımcılığı görevine atanamayacağı ve bu görev nedeniyle idari görev ödeneği ödenemeyeceği gerekçesiyle liranın tazminine hükmolunmuştur.

Sayıştay Savcılığı, 2547 sayılı Kanunun 13. maddesinin 4. fıkrasına göre öğretim elemanları ve diğer personelin görev yerlerinin değiştirmenin ve

yeni görevler vermenin rektörün görev ve sorumluluğunda bulunduğu; anılan Kanunun 16. maddesi uyarınca dekan yardımcılığı için aynı fakültenin aylıklı öğretim üyeleri arasından atama yapılması halinde de aynı tutarda idari görev ödeneği ödeneceğinden Hazine zararı bulunmadığı; hizmetin yapıldığı ve karşılığının ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

2547 sayılı Kanunun 16. maddesinin a bendinin ikinci fıkrasında “Dekan kendisine çalışmalarında yardımcı olmak üzere fakültenin aylıklı öğretim üyeleri arasından en çok iki kişiyi dekan yardımcısı olarak seçer.” hükmü bulunmaktadır.

2547 sayılı Kanunun 13, 16, 19, 20 ve 21. maddeleri birlikte incelendiğinde, yönetim görevleri için belirli akademik unvanların öngörüldüğü ve genel olarak ilgili birimde görevli, aylıklı (kadrolu) personel olma şartının getirildiği;

Böylece, yasa koyucu tarafından, yönetim görevlerinin liyakat sahibi ve belirli bilgi birikimine ulaşmış öğretim elemanlarınca yürütülmesinin amaçlandığı, ayrıca “birimin aylıklı elamanları arasından” denilmek suretiyle, birimin eğitim-öğretim sürecini, sorunlarını bilen, o birimde görevli öğretim elemanları yerine, dışarıdan ve kayırma suretiyle yapılabilecek atamaların önlenmek istendiği anlaşılmaktadır.

Ancak, üniversitelerde ve özellikle yeni kurulmuş üniversitelerde öğretim elemanı açığı bulunmakta ve bu ihtiyaç 2547 sayılı Kanunun 40. maddesinde düzenlenen öğretim üyesi ihtiyacının karşılanması hakkındaki hükümler uyarınca diğer üniversitelerden temin edilen öğretim üyeleri ile geçici olarak karşılanmaya çalışılmakta, yine bu çerçeveden olarak yönetici atamalarının yapılacağı ilgili birimde gerekli nitelikleri haiz yeterli sayıda öğretim elemanı bulunmadığı durumlarda, atamalar, aynı üniversitenin diğer birimlerinde kadrolu öğretim elemanları arasından yapılmakta, diğer birimlerde de gerekli nitelikleri taşıyan öğretim elemanı bulunmadığı durumlarda ise başka unvanlı öğretim elemanları arasından atama yapılmaktadır.

... Üniversitesinde, kadrosu Fen-Edebiyat Fakültesinde bulunan Prof. Dr. ...un önce 2547 sayılı Kanunun 13/b-4 maddesine göre Mühendislik-

Mimarlık Fakültesinde görevlendirilerek takiben anılan Fakültenin Dekan Yardımcılığı görevine atandığı, ve ayrıca idari görev ödeneği bu görev aynı birimde görevli ve kadrolu bir öğretim elemanının atanması durumunda da aynı oranda ödenmesi gerektiğinden fazla ödemedi doğan hazine zararının da söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, Savcılığın temyiz talebinin kabulü ile TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA,

8- 1219 sayılı ilamın 8. maddesi ile, 2547 sayılı Kanunun 21. maddesinde, bölüm başkanlarının bölümün aylıklı profesörleri, bulunmadığı takdirde doçentleri, doçent de bulunmadığı takdirde yardımcı doçentleri arasından atanacağı belirtildiğinden bölümde kadrolu bir öğretim üyesi bulunmaması halinde dahi bölüm başkanlığı görevine vekaleten atama yapılamayacağı ancak tedviren yürütülebileceği, bu nedenle Mühendislik ve Mimarlık Fakültesinde görevli olup anılan Fakültede bölüm başkanlıklarına vekaleten atanan öğretim üyelerine (Yrd. Doç.) bu görevler için öngörülen oranlarda kendi aylıkları üzerinden idari görev ödeneklerinin ödenemeyeceği gerekçesiyle liraya tazmin hükmolunmuştur.

Sayıştay Savcılığının, hükmün kaldırılmasına ilişkin temyiz talebinin bu ilamın 7. maddesinde açıklanan gerekçeyle kabulü ile TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA,

9- 1219 sayılı ilamın 9. maddesi ile,

Fen-Edebiyat Fakültesinin aylıklı öğretim üyeleri olan Yardımcı Doçentlerin aynı Fakültenin bölüm başkanlıklarına vekaleten atanamayacakları ve 2914/13. maddede bölüm başkanları için öngörülen oranlarda kendi aylıkları üzerinden verilen idari görev ödeneklerinin ödenemeyeceği gerekçesi ile liraya tazmin hükmolunmuştur.

Savcılığın hükmün kaldırılmasına ilişkin temyiz talebinin bu ilamın 7. maddesinde açıklanan gerekçeyle kabulü ile TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA,

10- 1219 sayılı ilamın 10. maddesi ile,

... Fakültesinde ... Anabilim Dalı Başkanlığına atanan Prof. Dr.'a 2914 sayılı Kanunun 13. maddesinde bölüm başkanları için öngörülen oranda

idari görev aylığı ödendiği; aynı Fakültenin muhtelif bölüm başkanlıklarına iki Yard. Doçent ile iki Öğretim Görevlisinin vekaleten atandıkları ve bu görevler için öngörülen oranda idari görev ödendiği; bu Yardımcı Doçentlerden ...'un Eğitim Fakültesinin aylıklı öğretim üyesi olmadığı halde, ayrıca, anılan Fakültenin Dekan Yardımcılığı görevine de atandığı ve bu görev için tespit edilen oranda idari görev ödeneğinin de ödendiği gerekçesiyle liraya tazmin hükmolunmuştur.

2547 sayılı Kanunun tanımlar başlıklı 3. maddesinin k bendinde yer alan “bölüm” tanımından hareketle, anabilim dallarının anasanat dallarıyla birlikte bölümü oluşturdıkları ve bu nedenle bölümün altında bir birim olduğunu ve 2914 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari görevler arasında anabilim dalı başkanlarına yer verilmediğine göre,Fakültesi Anabilim Dalı Başkanlığı görevine atanan Prof. Dr.'a kendi aylığı üzerinden, bölüm başkanları için öngörülen oranda idari görev ödeneği ödenmesi mevzuata aykırı olmakta; diğer yandan, ilamda, Fakültesinde Bölüm Başkanlığı görevini vekaleten ve aynı fakültenin aylıklı öğretim üyesi olmadığı halde Dekan Yardımcılığı görevini asaleten yürüten Yard. Doç. Dr.'a bu iki görev nedeniyle idari görev ödeneği verilmemesi gerektiği belirtildiği halde –ki 2914/13. maddeye göre bu tür iki görevin aynı anda yürütülebilmesi, ancak idari görev ödeneklerinden oransal olarak daha fazla olanının ödenmesi mümkündür- fazla ödeme hesabına sadece bölüm başkanları için öngörülen oranda idari görev ödeneğinin dahil edilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, Sayıştay Savcısının temyiz talebinin kısmen kabulü ile, tazmin hükmünün bölüm başkanlıklarına vekaleten atanan Yard. Doç. Dr. ..., Öğretim Görevlisi ve Öğretim Görevlisi'a ödenen idari görev ödenekleri toplamı liraya ilişkin kısmının kaldırılmasına,

Tazmin hükmünün, Ana Bilim Dalı Başkanlığı görevini yürüttüğü halde kendi aylığı üzerinden bölüm başkanları için öngörülen oranda idari görev ödeneği verilen Prof. Dr. ...'a ödenen lira ile, Eğitim Fakültesinin Dekan Yardımcılığı görevine atanan ve bu görevi nedeniyle idari görev ödeneği aldığı anlaşılan Yard. Doç. Dr. ...'a Bölüm Başkanlığına vekaleti nedeniyle ayrıca ödenmemesi gereken idari görev ödeneği liranın toplamı olan liraya ilişkin kısmının tasdikine;

12-1219 sayılı ilamın 12.maddesi ile,

.... Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Müdürlüğüne anılan okulun aylıklı öğretim üyesi olmayan Öğretim Görevlisi Dr.'ın vekaleten atanamayacağı ve kendisine bu görev nedeniyle idari görev ödenemeyeceği gerekçesi ile liraya tazmin hükmolunmuştur.

Savcılığın hükmün kaldırılmasına ilişkin temyiz talebinin bu ilamın 7. maddesinde açıklanan gerekçeyle kabulü ile TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA, karar verildi.

Tutanak No: 25558

Tarih: 19.3.2002

ÖZET:

2200 poz numaralı “her cins ve klastaki zeminde yarma ve yan ariyet kazısı yapılması ve kullanılması” imalatına ait paçal kazı birim fiyat analizinde kazı birim fiyatına dahil edilen kazının brükner eğrisi üzerinden hesap edilen taşıma mesafesi için öngörülen 100 mt’ye taşıma bedelinin hesabında, birim fiyat analizlerinde yer alan NOT hükmüne istinaden 0.0046 K değerinin analize dahil edilmesi ve 2200 poz no.lu paçal kazı imalat bedelinin bu katsayıya göre oluşturulan rayiç birim fiyat üzerinden ödenmesinin, sözleşme eki analiz ve tariflere aykırılık oluşturmadığı.

Duruşma talebinde bulunan dilekçi ile Sayıştay savcı vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

İlamın 1. maddesinde; ... A.Ş. taahhüdündeki yolu yapım işinde 2200 poz numaralı “Her cins ve klastaki zeminde yarma ve yan ariyet kazısı yapılması ve kullanılması” imalatında dolgudan arta kalan harfiyatın taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ölçülerek bulunan depoya nakledilen miktarı için; kazı birim fiyatının hesaplanmasında kazının 100 metre mesafeye taşınması karşılığı olarak 0.0034 K değeri üzerinden ödeme yapılması gerekirken, 0,0046 K değeri üzerinden ödeme yapılmasının sözleşme eki analiz ve tariflere aykırı olduğu gerekçesi ile tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; Kazı birim fiyatının içinde yer alan kazı malzemesinin 100 mt. ye kadar taşınması birim fiyatının hesaplanmasında 0,0034 K ya da 0.0046 K pozlarından birinin uygulanmasının idarenin takdirinde olduğunu, idare bu yetkisine dayanarak herhangi bir ayırım yapmaksızın kazı miktarının tamamının 100 mt. taşınmasında 0,0046 K pozunu kullandığını, şayet kazı malzemesinin kullanıldığı yer itibariyle (dolgu-depo) ayırım yapılsa idi, her biri için ayrı poz numarası ve birim fiyat tarifi oluşturulması gerektiğini fakat imalatın tek kalem ve aynı şartlarla yapılması nedeniyle 2200 imalat pozu kullanıldığını, 0.0046 K yarma ve yan ariyet kazılarının taşınmasında, 0.0034 K ise ariyet ocağında veya bu gibi yerlerde yapılan kazının depoya taşınması esnasında birim fiyata esas alınması gereken değeri belirttiğini tazmin konusu olayda ise kazının yolda yapıldığını ariyet ocağı kazısı ile ilgili olmadığı, makinalı kazının ariyet ocağında yapılması ile yol güzergahında yapılmasının aynı şartlarda ve aynı kolaylıkta olmadığını, dolayısıyla ilâm gerekçesinde belirtilen 0.0034 K değerinin yarma ve yan ariyet kazı taşımalarında uygulanmasının hakkaniyete uygun olmadığını, yol inşaatındaki çeşitli toprak işlerinde şartlara göre imalat analizlerinde bazen 0.0034 bazen de 0.0046 K değerinin kullanılabileceğini, ilamda brükner eğrisi üzerinden hesaplanan mesafede kazının yapıldığı noktanın dikkate alınmadığını, kazı imalatının yapıldığı noktadan 100 metre düşülerek mesafe hesaplandığını, ilamda belirtilen taşıma birim fiyatının bu işle ilgili olmadığını, 2200 poz nolu imalatın analizinde yer alan nottaki (a) şıkkının bizzat imalatla, (b) şıkkının ise imalatın nakliyesi ile ilgili olduğunu bu nedenle idarenin takdir yetkisini doğru kullandığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Dilekçi ikinci dilekçesinde de; Yol gövdesinde aynı makinalar ve işçilik kullanılarak yapılan yarma ve yan ariyet kazılarında, fiyatın ihale öncesi paçal fiyat olarak belirlenmesinden dolayı çıkan kazının dolguya veya depoya nakledilmesine göre yarma ve yan ariyet kazısı için iki ayrı fiyat kullanılmasının mümkün olmadığını belirtmiştir.

Tazmine konu ilamda Karayolları Genel Müdürlüğü Yol ve Köprü İnşaatı Fiyat Analizi kitabında yer alan 14.001/K poz numaralı imalat tarifinin not 3 bölümünde;

a) Yarma ve Yan Ariyet kazılarının Taşınması Halinde; 0.0046 K;

b) Ariyet Ocağından Getirilecek veya Depoya Gidecek Kazı Malzemelerinin Taşınması Halinde;0.0034 K

Formülü uygulanır, hükmü getirildiğini;

2200 poz nolu Her Cins ve Klastaki Zeminde Yarma ve Yan Ariyet Kazısı Yapılması ve Kullanılması imalat pozuna ait paçal fiyat analizine dahil edilen (15.001/A-15.018/A) makinalı kazı pozlarına ait fiyat analizlerinde; 100 m ye taşıma karşılığı olarak “not 2 ye göre” hesaplama yapılması gerektiğini Not 2’de ise 14001/K poz nolu imalatın not 3 bölümüne atıf yapılarak, yarmada yan ve ocak ariyetinden çıkan kazının 100 mt. ye taşıma bedelinin hesabında notun (a) bendinde yazılı şekilde taşınması halinde 0.0046 K, (b) bendinde yazılı yerlere taşınması halinde 0.0034 K katsayısının uygulanması gerektiğini;

Karayolları Genel Müdürlüğü Yol Köprü İnşaat Birim fiyat listesinde yer alan 07.004/K poz nolu Yarma ve Yan Ariyet Kazısının Taşınması(her cins ve klastaki) formülüne ait açıklamada taşıma mesafeleri Brükner Eğrisi üzerinden hesap edilen taşıma mesafesi içerisinde yer alan ve kazı birim fiyatına dahil edilen 100 mt taşıma bedelinin mahsubunda 0.0046 K(0.0046x1,25=575 K) değerinin tatbik edilmesinin öngörüldüğünü;

07.005/K-1 poz nolu Ariyet Ocağından Getirilecek veya Depoya Gidecek Kazının Taşınması (Her cins ve klastaki) formülüne ait açıklamada “(√M), Poz 07.005/K gibidir.” ifadesinin yer aldığını, buradan hareketle taşıma yolu üzerinden ölçülen taşıma mesafesi içerisinde yer alan ve kazı birim fiyatına dahil edilen 100 mt. ye taşıma bedelinin mahsubunda 0.0034 K değerinin esas alınması gerektiğini;

Dolayısıyla taşıma mesafesi taşıma yolu ölçülerek bulunan ve depoya taşınan malzeme için öngörülen 0,0034 K esas alınması gerekirken 0.0046 K değerinin esas alınmasının sözleşme eki analiz ve tariflere aykırı olduğu belirtilmiştir.

İşe ait şartname, sözleşme ve eki keşif özeti ile birim fiyat analizleri,hakediş ve temyiz dilekçesi eki belgelerin incelenmesinde;

2200 poz nolu “her cins ve klastaki zeminde Yarma ve Yan Ariyet Kazısı Yapılması ve Kullanılması imalatına ait paçal fiyat analizine dahil

edilen (15001/A-15.018/A) poz numaralı makinalı kazı pozlarına ait fiyat analizlerinde yer alan kazının 100 mt. taşınması bedelinin hesabında “NOT3 e GÖRE” 0.0034 veya 0.0046 K uygulanır hükmü; getirilmiş olup bu hüküm kazının Yarma ve Yan ariyette yapılması halinde kazının taşındığı yere bakılmaksızın 0.0046 K değerinin, Ariyet ocağından getirilecek veya depoya gidecek kazı malzemesinin taşınması halinde 0.0034 K değerinin uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. Yapılan incelemede de söz konusu işte fiilen yapılan ve bedeli ödenen 2200 poz nolu paçal kazı imalatının ise; yolda yapılan yarma ve yan ariyet kazısı imalatı olduğu, ariyet ocağı kazısı ve buradan getirilecek veya depoya gidecek kazının taşınması ile ilgisi olmadığı,

2200 poz nolu paçal kazı birim fiyatının tespitinde idarenin işin kazı klasları, etüt ve proje sonuçları, kazının yapıldığı yer ve niteliğine göre kazının zorluk derecesini göz önüne olarak birim fiyat tesbit ettiği bu birim fiyat içerisinde yer alan, kazının 100 metreye taşınması bedelinin tespitinde de 0.0046 K katsayısını uyguladığı, 2200 poz nolu kazı birim fiyatının bu esaslara göre tespit edilerek keşfe konulduğu, ihaleye giren isteklilerinde buna göre teklif vererek taahhüt altına girdikleri ihale rekabetinin bu şartlara göre oluştuğu ve sözleşme imzalandığı anlaşılmıştır.

İlamda 07.005/K-1 ariyet ocağından getirilecek veya depoya gidecek kazının taşınması formülüne ait açıklamada taşıma bedelinin hesabında ve 100 mt nin mahsubunda 0.0034 K değerinin esas alındığı belirtilerek, taşıma mesafesi taşıma yolu üzerinden ölçülen ve depoya atılan yarma ve yan ariyet kazı taşımalarında 0.0034 K değerinin dikkate alınması gerektiği belirtilmişse de; Not hükmünde yer alan 0.0034 K katsayısı Ariyet Ocağından Getirecek veya Depoya Gidecek kazı malzemesinin taşınması ile ilgili olup Yarma ve Yan Ariyet Kazılarının taşınmasını içermemektedir. Ayrıca 2200 poz nolu paçal kazı birim fiyat analizinde yer alan kazının 100 mt.ye taşınması bedeli imalat ile ilgili olup kazının nakliyesi ile ilgisi olmadığı gibi söz konusu işe ait hakedişlerin incelenmesinden kazı taşıma bedellerinin, nakliye formüllerine göre hesaplanarak ayrıca ödendiği anlaşılmaktadır.

Bu nedenle 2200 poz numaralı “Her cins ve klastaki zeminde yarma ve yan ariyet kazısı yapılması ve kullanılması” imalatına ait paçal kazı birim fiyat analizinde kazı birim fiyatına dahil edilen kazının Brükner eğrisi üzerinden hesap edilen taşıma mesafesi için öngörülen 100 mt. ye taşıma

bedelinin hesabında, birim fiyat analizlerinde yer alan Not hükmüne istinaden 0.0046 K değerinin analize dahil edilmesi ve 2200 poz nolu paçal kazı imalat bedelinin bu katsayıya göre oluşturulan rayiç birim fiyat üzerinden ödenmesinde, sözleşme eki analiz ve tariflere aykırılık görülmemiştir.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan sebeplerle 313 sayılı ilamın 1. maddesi ile tazmin hükmolunanliraya ilişkin TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA; karar verildi.

Tutanak No: 25633

Tarih: 16.4.2002

ÖZET:

Kazıdan çıkan malzemenin dolguda kullanılmayıp, dolgu için dışarıdan stabilize getirilerek dolgu bedeli ödenmesinde, dolgu malzemesinin elverişli olmadığına ilişkin laboratuvar raporu bulunmamasına karşın, Bayındırlık İl Müdürlüğü teknik elemanınca düzenlenmiş inceleme raporu ve aynı mahalde bulunan başka bir inşaat için düzenlenmiş jeolojik raporun bulunması nedeniyle ödemenin mevzuata uygun olduğu.

1461 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle; Taşeron ... İnşaat Taahhüt Ticaret Limited Şirketi yüklenimindeki 14.000.000.000.-lira keşif bedelli ...21 Derslikli İlköğretim Okulu Kaba İnşaatı işinde; Kazıdan çıkan malzemenin dolguda kullanılmayıp, dolgu için dışarıdan stabilize getirilerek, stabilize dolgu bedeli ödendiği gerekçesiyle 239.167.000.-lira için tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; İnceleme ve yargılama sırasında savunmalarının dikkate alınmadığını, müteahhit firmanın, dilekçeyle kazıdan çıkan toprağın dolgu malzemesi olarak kullanılmasının uygun olmadığını belirterek stabilize dolgu yapmak istediğini, buna karşılık idare müteahhit firmadan kazıdan çıkan malzemenin dolguda kullanılamayacağını laboratuvar raporu ile belgelenmesinin istendiğini, müteahhit firmanın bu iş için Üniversitesine başvurduğunu, ancak üniversitesinin bu raporu ancak 20 gün sonra düzenleyebileceğini bildirmiş olduğunu, bunun üzerine Bayındırlık İl

Müdürünün zaman kaybını önlemek için kontrol görevlisine sözlü olarak stabilize dolgu yapılması talimatını verdiğini buna karşılık kontrol görevlisinin yazılı olarak ne yapılacağını sorduğunu ve Bayındırlık İl Müdürünün yazılı olarak bu imalatın yapılması talimatı verdiğini ve imalatın yapıldığını,

Şahsi kusurunun dışında bu olayların geliştiğini, olayın geliştiği dönemde göreve yeni başladığını, yapılan yazışmalardan habersiz olduğunu sadece hakedişi onaylayan bir kimse olarak olayın müsebbibi ve sorumlusu olamayacağını, bu nedenlerle tazmin tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Dilekçi 2 inci dilekçesinde ilamda sözüedilen inşaat işinde stabilize dolgu malzemesinin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teknik Şartname ve genelgelerindeki kural ve talimatlarına uygun olarak yapıldığını, yapılan ödemeye ilgili hakediş dosyasının da Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün uzman kadrolarınca mevzuat ve talimatlara uygun olarak düzenlendikten sonra ödeme yapıldığını, sözkonusu ilama katılmadığını, yapılan işlemlerin doğru olduğunu bu nedenle tazmin hükmünün üzerinden kaldırılmasını talep etmektedir. Dilekçi sözkonusu ilam hükmüne ilişkin tahsilat da yapıldığını belirterek bunlara ilişkin belgeleri ibraz etmektedir.

Rapor dosyasında bulunan belgeler üzerinde yapılan incelemede; zemin ıslahının gerektiğini gösteren ancak başka bir müteahhidin yüklenimindeki dilekçi tarafından tahminen 500 metre mesafede olduğu ifade edilenAnadolu Öğretmen lisesi İnşaatında yapılacak dolgu hakkında tanzim edilen jeoteknik raporun mevcut olduğu, ayrıca ilamda sözüedilen bu iş için Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü teknik elemanlarınca düzenlenip onaylanan ve hafriyattan çıkan malzemenin dolgu malzemesi olarak kullanılmaması gerektiği yolundaki raporun bulunduğu görülmüştür.

Her ne kadar Kazı İşleri Genel Teknik Şartnamesinin 3.2.4. maddesinde: “Taahhüde dahil kazılardan kazılardan çıkan malzeme, projesine göre ve idarenin göstereceği yerlerin dolgusunda kullanılacak, bütün ihtiyaçlar karşılandıktan sonra geriye kalan kazı idarenin göstereceği yere depo edilecektir.” Deniyorsa da yukarıda belirtildiği üzere aynı mahalde bulunan bir başka inşaat için düzenlenmiş zemin ıslahının gerektiğini

gösteren jeoteknik raporun bulunması ve Bayındırlık İl Müdürlüğü teknik elemanlarınca düzenlenmiş 29.08.1996 tarihli zemin hafriyatından çıkan malzemenin kilden oluştuğu ve dolgu malzemesi olarak kullanılmaması gerektiği yolundaki inceleme raporu düzenlenmiş olması nedeniyle 1461 sayılı ilamın 1 inci maddesi ilelira için verilen TAZMİN HÜKMÜNÜN KALDIRILMASINA,

Karar verildi.

Tutanak No: 25658

Tarih: 07.5.2002

ÖZET:

....Kil dolgunu taşımaya esas alınan yoğunluğunun 1.8 ton/m³ alınması gerekeceği.

İlamın 1. maddesinde, Müteahhitİnş. A.Ş. taahhüdündeki ... Göleti Sari Emanet İnşaatı işinde, gövdeye konulan kil dolgunun taşımaya esas yoğunluğunun 1.8.ton/m³ alınması gerekirken daha yüksek bir değer alınması sonucunda fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak temyiz dilekçelerinde; Gölet inşaatında kullanılan geçirimsiz malzemenin planlama raporu ve kati projelerde gösterilen, idarece belirlenmiş kil ocağından temin edildiğini, farklı gölet inşaatlarına ait malzeme ocaklarının farklı fiziksel özellikler arz ettiğini, ocaktan kazılıp kamyonlarla işyerine taşınan malzemenin teşekkül şekli ve kazı güçlüğü yönünden sınıflandırıldığını, bu sınıflandırmaya göre geçirimsiz malzemenin idarece belirlenen oranda küskülükten oluştuğunu, gövde dolgusunun ağırlıklı olarak bu kil malzemelerden oluştuğunu ve bu oluşumu sağlamak için gövdeye küskülük malzeme nakledildiğini,

Taşıma formülleri taşınan kazı malzemesinin 1 tonunun bedelini verdiğinden m³ olarak taşınan küskülük malzemesinin yoğunluğunun bilinmesi gerektiği halde DSİ Birim Fiyat Tarifleri Kitabının “Taşıma İşleri Uygulama Kriterleri” bölümünde geçirimli, geçirimsiz(3 nolu zon) toprak,

küskülük ve kaya cinsi malzemelerin yoğunluklarının bulunmadığı, bu nedenle DSİ Genel Müdürlüğü Proje İnşaat Dairesi Başkanlığının talimatı gereğince, gövde dolgusunun değişik kesimlerinden muhtelif tarihlerde alınan numunelere göre geçirimsiz malzeme yoğunluğunun bölge laboratuvarlarında tespit edilerek ödemelere esas alındığını, laboratuvar deneyleri sonucu elde edilen değerlerin taşınan malzemenin gerçek yoğunluğunu yansıttığından taşımaya esas malzemenin miktarının tespitinde izafi değil, gerçek yoğunluğun esas alındığını, bu nedenle de fazla ödeme yapılmasının söz konusu olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Dilekçiler 2. ortak dilekçelerinde de ilk dilekçelerindeki hususları tekrarlamışlardır.

Temyiz dilekçesi rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde;

Sözleşme eki DSİ Birim Fiyat Tariflerinin Taşıma İşleri Uygulama Kriterleri bölümünün 12. maddesinde;

Taşıma formülleri taşınan kazı veya malzemenin bir tonunun bedelini verdiğiinden; metreküp olarak taşınan malzemenin; kazı için kazı projesindeki ölçülere göre 1A nolu, cetvelindeki, Dolgular için 1 B nolu yoğunluk cetvelindeki miktarlarla çarpılarak taşıma bedeli bulunacağı ve herhangi bir sebep ileri sürülerek bu yoğunlukların değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

1/B nolu cetvel de ise, Dolguda (sedde, imla gibi) proje ölçüleri üzerinden ölçülen kazı ve malzemenin yapımları tespit edilerek, her cins siltli ve killi zeminle yapılan ner nevi dolgular için 1.800 tn/m3 yoğunluk öngörülmüştür.

DSİ Birim Fiyat Tariflerinin Kazı İşleri Uygulama Kriterleri bölümünün 1/b maddesinde de kama ve tokmak ile kazılan sert kil yumuşak küskülük, taşlaşmış kil ise sert küskülük malzeme olarak sınıflandırılmıştır.

Temyiz dilekçesi ekinde yer alan söz konusu Gölet İşine ait 26.10.1992 tarihli klas tutanağının incelenmesinde Gölet gövde dolgusuna ariyetten getirilen malzemenin % 100 oranında 15.006/1 poz nolu makine ile her cins küskülük zeminin kazılması sonucu elde edilen küskülük malzemeyi içerdiği

ve gölet gövde dolgusunun ağırlıklı olarak kil malzemeden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Dilekçiler her ne kadar Taşıma İşleri Uygulama Kriterlerinin 1-B nolu cetvelinde sayılan dolgu malzemesi cinsleri arasında, geçirimli geçirimsiz (3 nolu zon) toprak küskülük ve kaya malzeme yoğunluğunun bulunmadığını, bu nedenle yoğunluğun laboratuvar deneyleri sonucu tespit edildiğini ve uygulandığını belirtmişlerse de;

Yukarıdaki hüküm ve açıklamalardan da anlaşılaçağı üzere yumuşak küskülüğün kama ve tokmak ile kazılan sert kili, sert küskülüğün ise taşlaşmış kili ifade ettiğı, sözleşme eki DSİ Birim Fiyat Tarifleri kitabının Taşıma İşleri Uygulama Kriterleri bölümünde yer alan malzemenin dolgudaki yoğunluklarını gösteren 1/B nolu cetveldeki her cins siltli ve killi zeminle yapılan her nevi dolgunun küskülük malzemeyi de içerdığı ve yoğunluğunun 1.800 ton/m³ olarak tespit edildiğı ayrıca bu yoğunlukların her hangi bir sebep ileri sürerek değıştirilemeyeceğı öngörüldüğünden, laboratuvar deneyleri ile tespit edilen farklı yoğunluklara göre nakliye bedeli ödenmesi mümkün değildir.

Bu nedenle gölet gövde dolgusuna taşınan ve kullanılan küskülük malzemenin, dolguda proje ölçüleri üzerinden ölçülen taşımaya esas yoğunluğunun 1.800 tn/m³ olarak uygulanması gerekirdi.

Yukarıda açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 535 sayılı ilâmın 1. maddesiyleliraya ilişkin olarak verilen TAZMİN HÜKMÜNÜN TASDİKİNE,

Karar verildi.