



SAYIŞTAY DERGİSİ

Bilişim Dünyasının Yeni Modeli:

Bulut Bilişim (Cloud Computing) ve Denetim

•

Yolsuzlukla Mücadelede Etkin Bir Araç: BM Sözleşmesi Çerçevesinde

Yolsuzluk Kaynaklı Mal Varlıklarının Geri Alınması

•

Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından

Bir Değerlendirme

•

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada

Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların Planlanması

•

Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanmaları

•

Lisans Düzeyindeki Muhasebe Eğitiminin Etkinliği:

Sayıştay Özelinde Ampirik Bir Çalışma

•

Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatının

Yeniden Yapılandırılması

•

SAYIŞTAY KARARLARI

TEMMUZ - ARALIK 2009

SAYI : 74-75

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Genel Sekreter
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Necip POLAT Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Murat TURHAN Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Denetçi Mehmet İŞİN Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Ocak 2010
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- *Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.*
- *Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.*
- *Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kanun Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.*
- *Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*
- *Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.*
- *Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 74-75	TEMMUZ-ARALIK 2009

İÇİNDEKİLER

3 DUYURU (Sayıştay Dergisinin Hakemli Statüye Geçiş Hakkında)

Sayıştay Dergisi Yayın Kurulu

5 Bilişim Dünyasının Yeni Modeli: Bulut Bilişim (Cloud Computing) ve Denetim

Özcan Rıza YILDIZ

Sayıştay Uzman Denetçisi

25 Yolsuzlukla Mücadelede Etkin Bir Araç: BM Sözleşmesi Çerçevesinde Yolsuzluk Kaynaklı Mal Varlıklarının Geri Alınması

Hatice TOPKAYA

MASAK Mali Suçları Araştırma Uzmanı

Ahmet TOPKAYA

Sayıştay Denetçisi

45 Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme

Zeynep CEYLAN

Devlet Bütçe Uzmanı

**73 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan
Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların Planlanması**

İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Uzman Denetçisi

97 Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanmaları

Mustafa GÜL
Karapürçek Kaymakamı

**117 Lisans Düzeyindeki Muhasebe Eğitiminin Etkinliği: Sayıştay
Özelinde Ampirik Bir Çalışma**

Dr. Orhan ÜNAL
Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme ABD Arş. Gör.
Murat DOĞANAY
Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme ABD Arş. Gör.

139 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**141 Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatının
Yeniden Yapılandırılması**

Seher Özer ÜTÜK
Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

147 SAYIŞTAY KARARLARI

149 Temyiz Kurulu Kararları

**165 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM
KURALLARI**

167 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

169 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

DUYURU

1924 yılında “Divan-ı Muhasebat Mecmuası” adıyla yayın hayatına başlayan Sayıştay Dergisi 1945 yılında 70 inci sayısına ulaşmış, ancak bu tarihten sonra yayın hayatı kesintiye uğramıştır. 1990 yılında yeniden yayımlanmaya başlanan Dergimiz, bu tarihten itibaren sürekli geliştirilerek günümüze getirilmiştir.

Kurumumuzun tanıtılması ve kurumumuzdaki birikimin dışarıya aktarılmasında önemli bir işlev üstlenen Sayıştay Dergisi, denetim, yönetim ve yargı başta olmak üzere birçok alanda ülkemizde ve dünyadaki bilgi birikimi ve deneyimlerin mensuplarımızla birlikte ilgili kişi ve kurumlara aktarılmasında, internet sitemiz aracılığıyla da tüm kamuoyu ile paylaşılmasında bir köprü görevi üstlenmiş; bu amaçla yeni gelişmeleri gündeme taşıyacak, kurumumuz ve mesleğimizin gelişmesine katkı sağlayacak, uygulamaya ışık tutacak araştırma, inceleme ve çevirilerle birlikte, Sayıştay Kararlarının ve Sayıştayın kurumsal üretimlerinin ilgili kamuoyuna sunulmasında önemli bir araç olmuştur.

Dergimizin kalitesini daha da artırmak, bilimsel kriterlere uygunluğunu güvence altına almak ve yayıncılık alanındaki gelişen koşullara uyum sağlayabilmek amacıyla, Başkanlığımızın 04.01.2010 tarihli onayı ile, 2010 yılının Ocak-Mart dönemine ait ilk sayısından (76. sayıdan) itibaren “ulusal hakemli dergi” olarak yayın hayatına devam etmesi kararlaştırılmıştır.

Dergimizin yeni yayın ilkeleri ve yazım kuralları <http://dergi.sayistay.gov.tr> adresinde yer almaktadır. Bundan sonra yayımlanmak üzere gönderilecek yazılarda bu ilke ve kurallara uyulması zorunludur.

Mensuplarımıza, yayımlanmak üzere araştırma ve incelemelerini dergimize göndermek isteyen yazarlara ve tüm kamuoyuna duyurulur.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN KURULU

BİLİŞİM DÜNYASININ YENİ MODELİ: BULUT BİLİŞİM (CLOUD COMPUTING) VE DENETİM

Özcan Rıza YILDIZ*

Giriş

Bu çalışmanın amacı, bilişim dünyasının son zamanlarda çokça konuştuğu Cloud Computing¹ kavramını ve denetime olan etkilerini değerlendirmektir.

Yaşamımızın hemen her alanına girmiş bulunan bilişim teknolojilerinin artık günlük işlerimizi sürdürmemizdeki desteği vazgeçilmezdir. Ancak, sistemin sürekliliğinin sağlanmasında ortaya çıkan maliyet, esnek olamama ve karmaşıklık gibi bir takım problemler, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kullanıcıları giderek zorlamaktadır. Bununla birlikte bilişim dünyası yapısı gereği teknolojinin hızlı değiştiği ve bu değişimin de yeni yapıları sürekli olarak gündeme getirdiği bir dünyadır.

Teknolojik gelişmeler şimdiye kadar bilişim kaynaklarının dev terminallerin yer aldığı merkezi noktalarda tutulmasından giderek mini bilgisayarlara hatta kişisel bilgisayarlara (PC) doğru uzaklaşma yönündeydi. Şimdilerde ise, daha ucuz ve güçlü işlemciler ile daha hızlı ve her yerde bulunan ağların bir araya gelmesiyle oluşturulan büyük veri merkezleri bilişim dünyasını tekrar merkezileştirmektedir. Bunun yanında, bilgiye erişim için kullanılan araçların boyutları ise giderek küçülmektedir: Cep telefonları, netbooklar (küçük laptoplar) ve belki yakında tabletler (kitap büyüklüğünde dokunmatik ekranlı bilgisayarlar) (The Economist, 2008a).

Bilişim hizmetlerinin internet erişimine açık hale getirilmesiyle de ihtiyaç duyulan yer ve zamanda tüketilebilmesinin yolu açılarak yeni bir model oluşturulmasının adımları atılmıştır. Microsoft, Google, IBM gibi dev

* Sayıştay Uzman Denetçisi

¹ Net hesaplama, bulut hesaplama, bulut bilgi işlem, bulutlarda koşu, sanal işleme, bağımsız işletim gibi Türkçe karşılık bulma çabaları devam etmekle birlikte, bizim kabul ettiğimiz karşılık “Bulut Bilişim”dir.

teknoloji şirketlerinin de rekabet süreci içinde yatırımlarıyla hız verilen, bilişim dünyasında “günün kavramı”² olarak konuşulan bu yeni modele bulut bilişim (cloud computing) denilmektedir. Başka bir deyişle, teknolojik gelişmelerin şikayet konusu olan hususlara verdiği cevap, şimdilerde bulut bilişim olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle, bilişim hizmetlerinin sunumu ve alt yapısında önemli değişikliklere yol açacak bir model olarak bulut bilişime ilişkin gelişmelerin dikkatle izlenmesini gerektirmektedir.

Kamu veya özel sektör ayrımı yapmadan, eski sorunlara yeni çözümler sunan bulut bilişimle tüm kurumlar, iş yapma tarzlarında bir değişime gideceklerdir. Bu dönemde, daha az maliyet, daha az nitelikli bilişim personeli, daha esnek ve daha az karmaşık bir yapıyla çok daha iyi ve kaliteli hizmet verilmesi kamu kurumlarının önceliği olacaktır. Bu noktada, teknolojik gelişmeleri yakından takip edebilen ve uygulayabilen her ülkede e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesine yönelik çalışmaları bu değişime ayak uydurma çabaları olarak görebiliriz. Bunun yanında, başta ABD ve Avrupa Birliği olmak üzere Japonya, İngiltere, Yeni Zelanda, Çin ve Singapur gibi ülkeler bulut bilişim alanında geliştirdikleri devlet projeleriyle önemli mesafeler almış durumdadır. Bu alan için ayrılması düşünülen bütçeler ve elde edilecek kazançlara ilişkin yapılan hesaplamalar bulut bilişimin geleceğin vazgeçilmez bir modeli olacağını göstermektedir (Wyld, 2009: 20). Ayrıca ABD Ulusal Standartlar ve Teknolojileri Enstitüsü (National Institute of Standards and Technology-NIST) ve Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (European Network and Information Security Agency-ENISA) gibi kurumlar da bulut bilişimi kullanacak kurum ve kuruluşları hazırladıkları raporlarla bilgilendirmekte ve diğer düzenleme çalışmaları ile gelişen alana katkı yapmaktadırlar. Bilişim dünyasının tüm tarafları belirli platformlar (bulut güvenlik platformu- cloud security alliance gibi) oluşturarak bu alanda çalışmaların paylaşılmasına katkı yapmaktadır (CSA, 2009: 2).

Bu gelişmelere küreselleşmenin yeni adımı olarak bakılmaktadır (The Economist, 2008c). Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu birçok ülke ve bu ülkelerin kamu ve özel sektör kuruluşları da bu süreci hem yakından izlemekte hem de getirdiği yeniliklerden faydalanmaktadır. Bu noktada, tüm denetim kurumları gibi Sayıştay’ın da bu gelişmelerden etkilenmemesi mümkün değildir. Denetim kurumlarının bu süreçten iki şekilde etkilenme ihtimali bulunmaktadır: Birincisi, kendi bilişim sistemleri hizmetlerini bulut

² phrase du jour

ortamına taşınmaları ve böylece mensuplarının -ki bunların çoğunluğu denetim elemanlarıdır ve genelde kurum dışında çalışmaktadır- kendi binası dışında, günün her saati ve erişim imkanı bulduğu her noktadan kaynaklara erişimlerinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. İkincisi ise, bulut ortama uygulamalarını taşımış olan kurumlarda yapılacak denetimlerin, özellikle bilişim sistemleri denetimlerinin yürütülmesi sırasında ortaya çıkabilecek risklerin denetim yaklaşımında değişikliklere yol açmasıdır. Her iki konu da önemli olmakla birlikte, bu çalışmada daha çok denetlenen kurumlar açısından bir değerlendirme yapılacaktır.

Bulut Bilişimin Tanımı ve Kapsamı

Bulut bilişim devam eden bir süreç olup, bu nedenle henüz genel kabul görmüş bir tanımını bulmak güçtür. Yine de bilişim sektörü içerisindeki tarafların bulut bilişime kendi cephelerinden bakarak bir tanım yapma çalışmaları hala devam etmektedir. Birbirinden farklı en az 22 tanım olduğu ifade edilmektedir (Wyld, 2009: 9). Yapılan tanımlar, çoğu modelin getirdiği genel özellikleri tanım içerisine almaktadır. Bu tanımların her biri, modelin genel esaslarını da ortaya koymaktadır. En basit tanımla bulut bilişim, kurumların işlerini yürütürken yararlandıkları bilişim sistemlerine ilişkin hizmetlerin üçüncü taraflardan internet üzerinden alınmasıdır. Kurumunuzda bulunan bir bilişim sisteminden beklediğiniz hemen hemen her türlü hizmet (uygulama, veri saklama, yedekleme, bilgi işleme, uygulama geliştirme, iletişim ...) bu şekilde sağlanabilmektedir.

Öncelikle istenildiğinde kullanılan, kullanım için herhangi bir işleme gerek kalmayan ve kullanılan kadarı için ödeme yapılan bir modeldir, bulut bilişim. Ayrıca erişim için genel bir yapı bulunmamakta, internet erişimi gerçekleştiren her türlü araçla belirli bir mekâna bağlı kalmadan bulunduğunuz her noktadan erişim sağlayarak işin daha esnek ve hızlı yapılabildiği, gerektiğinde hizmetin ölçeğinin hızlı bir şekilde artırılıp azaltıldığı ve kaynakların kullanımının kolaylıkla izlenebildiği, kontrol edilebildiği ve raporlanabildiği bir yapı söz konusudur.

Bu yeni yapının sağladığı hizmetlerin neler olduğu konusuna gelince, öncelikle üç farklı hizmet modeli öngörülmektedir: Yazılım (SaaS-Software as a Service), Platform (PaaS-Platform as a Service), Altyapı (IaaS-Infrastructure as a Service)³.

³ Daha geniş bilgi için <http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/>

Yazılım Hizmeti (SaaS): Basit bir e-posta hizmetine ilişkin yazılımdan tutun da muhasebe, finans ve ofis uygulamalarını da içerebilen, ihtiyaç duyulan web tabanlı kurumsal veya son kullanıcıya hitap eden tüm yazılımların güncel sürümleriyle birlikte hizmet olarak sunulmasıdır. Burada kurumların ihtiyaç duyduğu yazılımlar bu hizmeti veren kurumun sunucularında tutulmakta olup, yazılım kendi bilgisayarına kurulmadan bu sunuculardan çalıştırılarak işin yapılması sağlanmaktadır. Tabii aynı yazılım aynı zamanda birçok müşterinin de kullanımında olduğu için çok küçük bir bedel karşılığında, herhangi bir lisans ücreti ve daha sonraki yama ve diğer güncelleme sorunlarından etkilenmeksizin alınabilecek bir hizmettir. “Sunulan hizmetlerden bazıları; doküman paylaşımı (Google, Microsoft, Adobe), e-posta (Google, Yahoo), ofis yazılımları (Thinkfree, Zoho, Google), satış otomasyonu ve müşteri yönetimidir (Oracle, Salesforce.com)” (Alkan, 2009).

Platform Hizmeti (PaaS): Burada yeni uygulamaların geliştirilmesine ilişkin ortam, hizmet olarak sunulmaktadır. Yani, bulut (cloud) hizmeti veren firmanın alt yapısında çalışan kendinize ait bir uygulama inşa edebilirsiniz ve firmanın sunucularından kullanıcılarınıza hizmet verebilirsiniz. Bu hizmetler, geliştirme araçları, konfigürasyon yönetimi ve konuşlandırma platformları olabilmektedir. Hizmet sağlayıcı, uygulama geliştirme, uygulamanın çalışacağı ortam, tamamlayıcı servisleri ve altyapıları (oturum yönetimi, kimlik doğrulama, versiyon yönetimi, ölçeklenebilirlik, v.b) tasarlayıp kurar. Kullanıcı uygulamasını bu platforma göre geliştirir. Bu servislere örnek olarak; Google Apps Engine, Microsoft ve Salesforce.com verilebilir (Alkan, 2009).

Altyapı Hizmeti (IaaS): Ağ üzerinden standartlaştırılmış veri depolama ve diğer bilgi işlem kabiliyetlerinin sunulduğu bir araçtır. Sunucular, saklama sistemleri, anahtarlar, yönlendiriciler ve diğer sistemler iş yükünün belli türlerini ele almak için havuzda (örneğin sanallaştırma teknolojisi aracılığıyla) tutulmaktadır. Sun Microsystems, Amazon ve GoGrid bu tür servis sağlayıcılara örnek olarak verilebilir (Alkan, 2009).

Bu temel hizmet modelleri ayrı ayrı verilebileceği gibi üçü veya ikisi bir araya getirilerek de bir hizmet yapısı oluşturulabilmektedir.

Bulut bilişim hizmet modellerinin kullanıma biçimleri açısından da türleri bulunmaktadır: Genel (Public Cloud), Özel (Private Cloud), Topluluk (Community Cloud), Melez (Hybrid Cloud)

Genel Bulut (Public Cloud): Bulut bilişim hizmeti sunan üçüncü bir tarafa ait olmakla birlikte, internet üzerinden genel kullanıma açık bulunan

hizmetlerdir. Burada, kullanıcı birimler, web uygulamaları üzerinden hizmetlere erişmektedirler. Örneğin Amazon, Google, GoGrid v.b.

Özel Bulut (Private Cloud): Burada bulut bilişim hizmeti sadece bir kurum için verilmekte olup, kurumun kendi binasında olabileceği gibi bir başka yerde de olabilir. Ayrıca kurumun kendisi veya bir başka üçüncü taraf firma tarafından da yürütülebilir. Bu haliyle bulut bilişim mimarisinin avantajlarından yararlanmak üzere kuruma özel oluşturulmuş yapılardır ve hizmet kurum içerisinde kurum güvenlik duvarının arkasında kurulup işletilebilir.

Topluluk Bulutu (Community Cloud): Burada bulut bilişim alt yapısı belirli kurum ve ortak hareket eden kuruluşlar tarafından paylaşılmaktadır. Topluluk üyeleri uygulama ve verilere erişebilmektedir.

Melez Bulut (Hybrid Cloud): Yukarıda belirtilen türlerin bir arada kullanılmasıdır. Örneğin bir kurum oluşturduğu özel hizmetlere ek olarak bazı hizmetleri dışarıdan alabilir. Veri saklama hizmeti buna örnek olarak verilebilir.

Bulut bilişimin önemli bir özelliği çoklu kullanımdır. Bu kullanım, farklı tüketici kesimleri için politika destekli uygulama, bölünme, ayırma, yönetim, hizmet düzeyleri ve faturalama modeli anlamına gelmektedir (CSA, 2009: 17). Bulut bilişim modelinin genel esaslarına bakıldığında, sadece yeni bir mimari yapının önerilmediği, aynı zamanda kurum ve kuruluşların iş yapma tarzlarını değiştirerek bilişim dünyasına önemli etkileri olacak bir sürecin de başlatıldığı görülmektedir. Bu nedenle getirdiği yenilikleri daha yakından incelemek gerekir.

Bulut Bilişimin Getirdiği Yenilikler

Bulut bilişim ile gelen ve bilgi işlem birimlerini değişime zorlayacak yapının mimarisi üzerinde teknik açıklamalar yapmak, bu yazının konusunu aşmaktadır. Ancak bulut bilişimle sağlanan avantajlara ve ülkemizde uygulanabilirliğine ilişkin hususlara değinmek yerinde olacaktır.

İnternet her birimiz için artık vazgeçilmez bir noktadadır. Her gün muhtemelen birçok kez e-postalarımızı kontrol ediyoruz, paylaşım sitelerine girip kendi beğenilerimiz çerçevesinde ülkenin veya dünyanın değişik yerlerindeki insanlarla üzüntülerimizi, heyecanlarımızı, sevinçlerimizi ve daha birçok şeyi paylaşıyoruz. Bankacılık işlemlerimizi gerçekleştiriyor, çocuğumuzu okul ve/veya dershanede takip edebiliyor veya uzak eğitim

yöntemleriyle birikimlerimizi arttırabiliyoruz. Aslında tüm bunlar bulut bilişimin bize sunduğu imkânlardır. Bireysel olarak kullandığımız bu imkânların daha gelişmiş modeller çerçevesinde kurumların da hizmetinde bulundurulması ise bulut bilişim modelinin konusunu oluşturmaktadır.

Bulut bilişimin yararları, seçilen hizmet ve kullanma modeline bağlı olarak değişebilmektedir. Ancak, bunlardan öne çıkan bazılarına genel olarak değinmek yerinde olacaktır.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, bulut bilişime geçiş sebeplerinin başında, bilişim sistemlerinin unsurlarına ilişkin harcamalarda bir azalmaya gidilmesi gelmektedir (ENISA, 2009a: 8). Bu unsurları, genelde, donanım, yazılım, ağ ve personel olarak belirtebiliriz. Öncelikle tüm hizmet türlerinde, hizmeti sağlayan üçüncü tarafın sunucuları kullanılacağı için donanımaya ayrılacak bütçe, donanımın, sadece erişime imkân verecek düzeyde olması yeterli olacağından önemli ölçüde düşecektir. Sunucu donanımı, kesintisiz güç kaynağı, soğutma sistemi ve sunucu yazılımı lisansı gereksinimi, yıllık bakım maliyetleri, yeni donanımların eskileriyle birlikte çalıştırılmasında uyumsuzlukların yaşanması durumunda ilave değişiklikler, veri depolama çözümleri gibi ek yüklerin yol açacağı maliyetlerde tasarruf sağlanabilecektir. Ayrıca mevcut donanımların yeterli kapasiteyle kullanılmama ihtimali de ortadan kalkacaktır. Örneğin, bir değerlendirmeye göre, kurumların kullanımında bulunan sunucu kapasitelerinin yaklaşık %6'sının aktif olarak kullanılmakta olduğu düşünülmektedir (The Economist, 2008b). Bulut bilişimde böyle bir durum olmayacağı için, yeni yatırımlar yapılmadan önemli maliyet avantajları elde edilebilmektedir. Elde edilecek kaynakların gerçekten işe odaklı alanlara aktarılması mümkün olacaktır.

Ayrıca, ihtiyaç duyulan yazılım, hizmeti sağlayan üçüncü tarafın sunucularında tutulacak olup, gerektiğinde erişim sağlanarak kullanılacaktır. Kullanılan kadarı için ödeme yapılacağından, yazılım lisansları, güncellemeleri, yamalar ve sıkılaştırmalarının yapılması ile yazılımı yönetecek ve yaşatacak bilişim teknolojileri uzmanlarından tasarruf edilebilecektir. Bunun yanında kötü niyetli yazılımlara karşı korunmaya yönelik maliyetlerde de önemli oranda azalmalar yaşanacaktır. Her birimde farklı farklı yazılımların ve donanımların kullanılmasının önüne geçilerek yönetimde basitleşme sağlanarak, bilişim, üst yönetimin daha fazla ilgi alanı haline gelebilecektir.

Bulut bilişim, bilgi işlem birimlerinin yönetimindeki karmaşıklığı ortadan kaldırmak suretiyle de avantaj sağlamaktadır. Bilgi işlem birimleri ve

faaliyetleri, genelde kurum üst yöneticileri için hayli yorucudur. Çünkü pek anlamadıkları, ancak sistemin getirilerinin de farkında oldukları, gelişmek, rekabet etmek ve daha fazla kazanç elde etmek beklentileriyle önemli bütçeler ayırdıkları bir konudur. Bulut bilişim kurum içerisinde yürütülecek bilişim faaliyetlerinden, yöneticilerin anlayabileceği temel yönetim sorunları dışında kalan teknik hususların birçoğunu kaldıracaktır. Bu durumda kurum üst yönetimine karmaşık olmayan ve yönetilebilir bir ortam hazırlayacaktır. Burada bilişim teknolojilerine ilişkin projelerin başarısızlıkla sonuçlanmasında üst yönetim desteğinin ne kadar etkili olduğu bilindiğinde, bulut bilişimin bu faydası daha iyi anlaşılacaktır.

Bulut bilişimin faydalarından biri, belki de maliyetlerden sonraki en önemlisi esnekliktir. Günümüzde bilişim sistemleri dâhil tüm iş yapılarının, işte meydana gelebilecek büyüme veya azalma durumlarına göre anında değişebilmesi istenmektedir. Bu nedenle kurumun esnekliği sağlayacak şekilde yapılmış olması gereklidir. İstendiğinde hizmetin kullanılabilir olması, kurulum maliyetinin çok düşük olması ve işteki artma veya azalmaya anında cevap verebilmesi gibi özellikleriyle bulut bilişim kurumları daha esnek bir yapıya kavuşturacaktır. Daha fazla karar, bilgi işlem birimini dâhil etmeden alınabilir, yeni fikirler uygulamaya konabilir ve önceki sisteme kıyasla daha fazla yeni iş gereksinimi karşılanabilir. Böylece, bulut bilişimle iş yeniden yapılırken, hem yönetime hem de paydaşlara daha fazla seçenek sunulur. Nitekim bulut bilişim hizmetlerinden yararlanan kurumlarda yapılan araştırmalarda, elde edilen avantajların kurum paydaşlarının geri bildirimlerinin daha hızlı alınması ve değişikliklere anında cevap verilmesine imkân verdiği görülmüştür. Daha önce bu geliştirmeler aylar veya haftalar alırken, şimdilerde günlere kadar düşmüş durumdadır (KPMG, 2009: 8).

Kullanılabilirlik ve sürdürülebilirlik, bulut bilişimin sağladığı bir başka faydadır. Hizmet sağlayıcı kurumlar teknolojinin en son noktasındaki çok büyük ve güçlü donanım ve bant genişliği ile iş gereksinimlerini karşılamaya çalışmaktadır. Sistemin kesilmesi veya aşırı yüklenmesini engellemek için fazladan yollar ve yük dengeleme sistemleriyle bu hizmetin kesintisiz verilmesine çalışılmaktadır. Ancak çok kısa da olsa kesilmelerin yaşanması teknolojinin doğası gereğidir ve böyle durumlar için yapılacak hizmet düzey anlaşmalarına (SLA-Service Level Agreement) belirli hükümler konulmasına dikkat edilmelidir. Bu tür durumlar bazen kendi kurum sistemlerinde de yaşanabilmektedir. Ancak bilişim hizmetlerinin bu model yoluyla belirli bir ücret karşılığında sunulması için kayda değer miktarlar harcayarak binlerce

veya milyonlarca sunucuyla veri merkezleri oluşturan kurumların, sunulacak hizmeti sürekli kesintiye uğratarak yeterli kalite güvencesini karşılamayacağını düşünmek doğru olmayacaktır. Bunun yanında, sağlanan alt yapı sadece veri ve yazılımların tutulması için değil, aynı zamanda olası bir felaket durumunda iş sürekliliğinin sağlanması için de hizmet görecektir. Belirli bir kesilme süresi sonrasında sistemin en son işlenen verilerle birlikte yeniden devreye alınması mümkün olacaktır. Bu durum verilerin kurum dışında bir başka ortamda yedeklenmesine ve acil durum ve iş sürekliliği uygulama standartlarının karşılanmasına ilişkin önemli bir katkıdır.

Bulut bilişimin temel varsayımı, bilgi yönetimi ve bilişim teknolojileri faaliyetlerinin, dış kaynak kullanmak suretiyle, süreçleri geliştirmek, verimliliği arttırmak ve iş faaliyetlerini daha çekici, daha hızlı ve daha ucuz olacak şekilde yenileştirmek için kurum çalışanlarına imkân vermesidir. Bulut hizmetlerin sunduğu fırsatları avantaja dönüştürmek için, mevcut iş süreçlerinde önemli değişikliklere gidilmesi gerekecektir (ISACA, 2009).

Yukarıda belirtilen temel yararları dikkate alınarak kurumlar giderek daha fazla bulut bilişim imkanlarını kullanmaktadır. Ancak henüz bu hizmetlerin en büyük sağlayıcıları ABD’de bulunmaktadır. Özellikle oluşturulan veri merkezleri için, bugünkü adıyla veri fabrikaları veya veri çiftlikleri, hatırı sayılır kaynak ayıran ve personel çalıştıran Microsoft, Google ve IBM gibi firmaların bu alandaki yatırımları dikkate değer bir noktadadır. Bu noktada Microsoft’un ABD’de kurduğu bir veri çiftliğine ilişkin rakamları ifade ederek durumu ortaya koymak daha akılda kalıcı olacaktır. Bu merkez 46.000 metre kare alanda, 500 milyon ABD Doları maliyetle kurulmuş ve yaklaşık 400.000 sunucu bulundurmaktadır. Bunun gibi yaklaşık 7000 kadar veri merkezinin bulunduğu belirtilmektedir (The Economist, 2008b).

ABD dışındaki devletler çoğunlukla kamu fonlarını kullanarak kendi projelerini gerçekleştirmek istemektedirler (Wyld, 2009: 30-32). Avrupa Birliği’nde de birkaç ülke kendi projelerini hayata geçirmektedir. ENISA bu alanda hem kamu kurumlarına, hem de özel sektör temsilcilerine güvenli geçiş için rehberlik hizmeti sunmaktadır⁴ (ENISA, 2009b). Bunlardan Japonya’nın Kasumigaseki adı verilen projesine özellikle değinmek açıklayıcı olacaktır. Çünkü bu projede bulut bilişim teknolojilerini kullanan uygulamalar e-devlet uygulamalarına geçişi sağlayacak bir yapıyla sürdürülmekte olup, e-devlet çalışmaları da elde edilen kaynak tasarrufuyla sonuçlandırılmış olacaktır.

⁴ Bilgi güvenliğine ilişkin diğer çalışmalar için bakınız: <http://www.enisa.europa.eu/>

Ülkemizde kamu kurumları için henüz böyle bir çalışma bulunmamakla birlikte, bazı uygulamaların belirli merkezlerde tutulmaya başlandığı görülmektedir. Bulut bilişime tam bir örnek olmasa da Say2000i uygulaması, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sayfası üzerinden çalışan e-bütçe uygulaması, Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) ve en önemlisi MERNİS bulunmaktadır. Tüm bu uygulamalar, kamu kurumlarının kendi bünyelerinde geliştirilmiş ve halen de bunların sürekliliğinin sağlanmasına çalışılmaktadır.

Burada sayamadığımız birçok kamu kurumu da kendi sistemlerini bütçe imkânları ölçüsünde kurmaya devam etmektedir. Ancak, tüm bu çalışmalar çoğu zaman kurumların kendilerinde kalmakta, başka kamu kurumları aynı iş için tekrar aynı sistemleri kurmaya ve idame ettirmeye çalışmaktadır. Bu arada, e-devlet çalışmaları için de projeler uygulanmakta, ancak bunların birbiriyle konuşturulması, teknik olarak zor olacağı için düşünülmemektedir. Bu açıdan, bulut bilişim uygulamasının ülkemizde, en azından kamu kurumları için gündeme geldiğini söylemek biraz güçtür.

Yürürlükteki mevzuatta bir engelleme olmamasına rağmen, kamu kurumları, örneğin e-posta trafiğini bile kendi bünyelerinde tutmaya devam etmektedir. Bir kamu çalışanı bir yandan kurum e-posta adresini kullanırken, diğer yandan dünyada çok sık kullanılan (hotmail, yahoo, gmail gibi) e-posta hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bu hizmetin kurum eliyle verilmesi, sunucu, tarama ve filtreleme yazılımları, dışarıdan erişim güvenliğinin sağlanması, kötü niyetli yazılımlara karşı önlemlerin alınması gibi belirli maliyetlerin dikkate alınmasını gerektirmektedir. Bunun yerine yine kurum adı uzantılı bir e-posta hizmetinin gerekli anlaşmalar çerçevesinde bulut ortamından alınması maliyetleri önemli ölçüde azaltacaktır. Ayrıca bu iş için istihdam edilen personel de, katma değeri daha yüksek bir alanda görevlendirilebilir.

Bulut bilişim, kamu kurumlarında yakın zaman içinde konuşulmaya başlasa bile bilişim hizmetlerinin geleneksel yollarla sürdürülmesine uzunca bir süre daha devam edilecek gibi görünmektedir. Ancak bulut bilişimden giderek daha çok kurumun yararlanması, konunun kamuda da gündeme hızlı taşınacağını göstermektedir. Yine de, bulut bilişimin bu yararlarına karşın, mevcut risklerin yanına yenilerinin de geleceğini bilmek gerekir.

Bulut Bilişimle Gelen Yeni Riskler ve Denetim

Riskler

Öncelikle, bilişim teknolojilerinin bulunduğu ortamlarda riskin her zaman var olduğu ve yüzde yüz güvenliğin söz konusu olmadığı bilinmelidir. Bu nedenle doğası gereği riskli olan bir alanda yapılması gereken, risklerin neler olabileceğini bilmek ve bunların olası etkilerini alınacak önlemlerle kabul edilebilir bir düzeye düşürmektir.

Bulut bilişim daha çok getirdiği riskleriyle gündemdedir. Gerçeği söylemek gerekirse, halen gelişmekte olan bir süreç olduğundan geçiş sürecine özgü riskleri vardır. Ancak, şimdiye kadar riskler ve alınacak önlemleri değerlendiren değişik çalışmalar yapılmış ve bulut bilişime geçişin güvenli şekilde yapılması için rehberler hazırlanmıştır. Bu çalışmalar kabul edilecek standartlara ulaşana kadar da devam edecek gibi görünmektedir. Bu risklerin bazılarının incelenmesi yerinde olacaktır (ENISA, 2009c).

Belirtilen risklerin en önemlilerinden birisi, kurumun hizmet aldığı firmaya bağımlı hale gelmesidir. Kurumlar bilişim hizmetlerini dış kaynak yoluyla (outsourcing) üçüncü taraflardan almaya karar verirken, belirli riskleri değerlendirmeye tabi tutmaları gerekir. Bir bilişim hizmetinin bir kez dış kaynak yoluyla alınması, o hizmetin sürekli dış kaynak yoluyla alınmasını zorunlu kılacaktır. Çünkü geri dönüş, başta maliyet olmak üzere birçok zarara yol açabilir.

Bulut bilişim yeni gelişmekte olan bir süreçtir ve henüz standartları oturmuş değildir. Bu nedenle sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarının sona ermesi veya nitelikli hizmetin alınamaması nedeniyle iptal edilmek istenmesi durumunda, kurumsal verilerin bir başka kuruma taşınabilmesi veya yeniden kurum içine alınmasında zorluklar yaşanacaktır. Bu durumda da hizmet sağlayıcıya bir bağımlılık oluşacaktır. Ancak bulut bilişime geçmeden önce yapılacak araştırmalarda hizmet sağlayıcının nitelikleri ve referanslarının iyi incelenmesi, inceleme sonuçlarına bağlı olarak öncelikle hassas olmayan veriler ve hizmetlerden başlayarak aşamalı olarak geçiş yapılması, riskleri bir ölçüde düşürebilecektir.

Bir diğer risk konusu, kendi verilerinizi kontrol edememe, hatta nerede tutulduğunu bilememe ve böylece yasal yükümlülüklerinizi yerine getirememe durumudur. Bulut ortama taşıdığınız veriler, artık hizmet sağlayıcının uzman elemanlarına bırakılmıştır. Hizmet sağlayıcının yeterli niteliklere sahip uzmanları ihtiva ettiğinin belgelendirilmesi ve fiilen

çalışmaların izlenmesi ve varsa gerekli sertifikaların bulunması, hatta sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarına hükümler konması yerinde olacaktır.

Bulut bilişimin en önemli özelliği, her nerede olunursa olunsun, internet erişimli cihazla verilere veya yazılımlara ulaşma imkanının bulunmasıdır. Bu gerçekleşirken, hizmetin yerinin neresi olduğunu bilmek gerekmemekte, istenildiğinde erişim sağlanabiliyorsa sorun yok demektir. Ancak bazı durumlarda, verilerin tutulduğu yer önemli olabilir. Denetim elemanlarınca veriler üzerinde ve hizmet sağlayıcının güvenliği konusunda yapılacak denetimlerde, veriler ve hizmet sağlayıcının belirli adreslerinin olması istenir. Bir de verilerin kaybolması durumunda yasal hakların takip edilebilmesi için yapılacak sözleşmeler veya hizmet düzeyi anlaşmalarında hizmeti sağlayacak sunucuların belirli ülke veya bölge sınırları içerisinde tutulması istenebilir ve/veya istenmelidir. Burada yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesinin aksatılması, hizmet sağlayıcının değil, hizmeti alanın sorumluluğundadır ve sonuçlarına o katlanacaktır. Dolayısıyla bu durum, sistemi buluta taşıırken yapılacak değerlendirmelerde göz önünde bulundurulmalıdır.

Bir başka konu da, verilerin hizmet sunulan diğer kişilere ait olan verilerle birlikte tutulması nedeniyle ayırımın açık şekilde yapılamamasıdır. Bu nedenle herhangi bir felaket durumunda, verilerin güvenliğinin sağlanması ve sistemin sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması, her zaman mümkün olmayacaktır.

Hizmet sağlayıcılar hizmetleri paylaşımlı ortamlarda şifreli olarak tutmaktadırlar. Ancak zaman zaman veriler ya denetim elemanlarınca ya da kurum yönetiminin doğrudan denetime alınmak istenebilir. Böyle durumlarda veriler başkalarına ait verilerle tutulduğu için, bunlar üzerinde yapılacak incelemeler diğer verilere de zarar verebilir ya da görülmesi istenmeyen veriler, bu tür incelemeler sırasında açığa çıkabilir. Bu nedenle, yapılacak sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarında bu hususlara yer verilerek, gerektiğinde hizmet sağlayıcının size ait verilere sadece sizin erişmenize imkan tanınması ve başkalarının bu verilere erişebilme olanaklarını ortadan kaldırması istenmelidir.

Bununla bağlantılı olarak hizmet sağlayıcı, herhangi bir felaket durumunda erişiminizin sürdürülebilir olmasını sağlamalıdır. Bu konuda acil durum ve iş sürekliliği uygulamalarının yerinde olduğunun incelenmesi veya bağımsız denetimlere ilişkin sertifikaların istenmesi gerekir. Düzenlenecek

sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarında sistemin tekrar kullanılabilir olma zamanlarının belirlenmesi gerekmekte olup, ayrıca zaman zaman buna ilişkin testlerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

Burada değerlendirilmesi gereken bir başka konu ise, hizmet sağlayıcının uzun süre varlığını sürdürebilecek yapı ve maddi güce sahip olmasıdır. Bulut hizmetlerin giderek daha çok kullanılması, bu hizmeti gerektiği gibi veremeyecek bir çok sağlayıcının pazara girmesine yol açmaktadır. Ancak bunların bir çoğunun yeterli niteliklere sahip olmaması nedeniyle bir süre sonra ya kapanmakta ya da başka büyük hizmet sağlayıcılar tarafından alınmaktadır. Bu tür durumlarda bile erişimin sürdürülmesi ve veri ve yazılımların kullanıma açık tutulması gerekmektedir. Bu konuda sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarına hükümler konması gerekir.

Sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarının da belirlenen riskleri ne kadar karşıladığı tartışmalıdır. Çünkü hizmet sağlayıcının belirlenen koşullara bağlı kalmasını gerektirecek yasal düzenlemeler henüz gerçekleştirilememiştir. Bulut bilişimin en önemli safhası bu sözleşme veya hizmet düzeyi anlaşmalarının gerektiği şekilde hazırlanması ve uygulamalarının takip edilmesidir. Bu durum, bulut bilişimin geleneksel bilişim iş ve beceri yapısını değiştireceğinin bir göstergesidir. Bu sözleşmeler, uzun görüşmelerin yapılmasını, daha çok hukuk bilgisini, sözleşme sonrası ortaya çıkacak sorunların karşılıklı görüşmeler yoluyla çözülmesini gerektirdiği için farklı becerileri öne çıkaracaktır. Bu nedenle geleneksel bilişim uzmanlığının etkinliği azalacak ve yerini giderek bir miktar teknik bilgisi olan idarecilere bırakacaktır (Wyld, 2009: 46).

Sözleşme ve hizmet düzeyi anlaşmalarının hukuki geçerliliğinin etkin olduğu alanlara ilişkin de çalışmalar sürdürülmektedir. Örneğin Avrupa Birliği, vatandaşlarının kişisel bilgilerinin AB sınırları dışına çıkarılmasını yasaklamıştır. Bu nedenle hizmetin AB sınırları içerisinde verilmesi gerektiğinden, yapılacak sözleşmeler veya hizmet düzeyi anlaşmaları koşullarının yasal olarak takip edilebilmesi yürürlükteki ülke ve AB mevzuatları çerçevesinde mümkün olacaktır. Bu tür düzenlemelerin ülke mevzuatlarında yer alması veya sözleşmelere hüküm konulması sorunları ortadan kaldıracaktır.

En yalın biçimiyle, bulut bilişime konu olacak varlıklar iki unsurdan oluşmaktadır: Veri ve uygulamalar/işlevler/süreçler. Yani buluta ya bilgi, ya da işlem/süreçleri taşımaktayız. Bunlara kurum varlıkları olarak bakılmaktadır.

Bu nedenle bulut bilişime geçişte, varlık geniş ölçüde yaygınlaştırılır ve paylaşılır; bulut hizmet sağlayıcıların bir çalışanı varlığa erişirse; süreç/işlev dışarıdaki biri tarafından manipüle edilirse; süreç/işlev beklenen sonuçları karşılamada başarısız olursa; bilgi/veri beklenmeyen bir şekilde değiştirilirse; varlığa belirli bir zaman erişilemezse, ya da benzeri bir durum gerçekleşirse, kurumun nasıl ve ne kadar zarar göreceğinin öncelikle değerlendirilmesi gerekir. Esas olarak bu değerlendirme, bilginin gizlilik, bütünlük ve kullanılabilirlik ihtiyacına binaen yapılmaktadır (CSA, 2009).

Belirlenen risklerin etkilerini düşürecek önlemlerin başında, kurumların bulut bilişime geçiş için bir strateji hazırlamaları gelmektedir. Bu stratejinin ilk adımı, seminerlere katılma, hizmet sağlayıcılarıyla görüşmeler yapma, bulut bilişime ilişkin yazıların okunması gibi yollarla bulut bilişimin esasları hakkında bilgilendirilmesidir. Bir sonraki adım olarak, bilişim yönetiminin mevcut bilişim ihtiyaçları, yapısı ve kapasite kullanımı ve bulut bilişim ortamındaki ihtiyaçlar ve talepler konusunda bir değerlendirme yapılması gerekir.

Daha sonra, belirlenen bir uygulamanın pilot olarak buluta taşınması gelir. Sonraki aşama ise, pilot uygulamaların değerlendirilmesinden sonra, bilişim yönetiminin kapsamlı hazırlık değerlendirmesini yapmasıdır. Bu aşamada, kurumun veri ve uygulamalarının hangilerinin bulut ortama alınacağı ve bulut ortamın hangi formunda tutulacağına ilişkin kurallar belirlenir. Diğer bir aşama da, kurum üst yönetimi, bilişim yönetimi ve diğer paydaşların katılımıyla her bir bulut projesinin fayda maliyet değerlendirmeleri ile hedefler ve ilerlemeler hususundaki değerlendirmelerin yapılıp, bir uygulama stratejisinin belirlenmesidir. Son aşamada ise, belirlenen veri ve uygulamaların bulut ortama taşınması gerçekleştirilir (Wyld, 2009: 52-54). Burada bir kez daha vurgulamak gerekirse, risk değerlendirme faaliyetleri bilgiyi sürekli bir yaşam döngüsü olarak ele almalı ve riskler düzenli olarak veya herhangi bir değişim durumunda yeniden değerlendirilmelidir (ISACA, 2009).

Bu sürecin belirlendiği şekilde yürütülmesi durumunda bulut bilişime geçiş aşamasında karşılaşılabilecek risklerin önemli bir kısmının etkisi azaltılmış olacaktır. Ancak yapılan denetimlerde, sistem geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin standartlar bulunmasına; bilişim projelerinin başarısızlık nedenleri ve başarı koşulları konusunda detaylı çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, yukarıda belirtilen süreçlerin takip edilmesi ve yürürlüğe konulan projelerin, belirlenen kaynaklar ve süre dahilinde kullanıcı gereksinimlerini karşılayacak şekilde sonuçlandırılmadığı görülmektedir.

Denetim

Bilişim sistemleri denetimi tüm denetimlerde olduğu gibi önceden belirlenmiş standartlar çerçevesinde yürütülmektedir. Denetim kurumları uluslararası standartları esas alarak kendi denetim standartlarını oluşturmakta ve buna uygun olarak kalite kontrol süreçleri ve denetim sonuçlarının izlenmesini de içerecek şekilde denetim rehberleri ve el kitapları hazırlamaktadır.

Yüksek Denetim Kurumları, bilişim sistemleri denetimlerini genellikle (TS) ISO/IEC 27001/2 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Standardı çerçevesinde yürütmektedir. Bu standartta, bilgi güvenliğinin bütünlük (varlıkların doğruluğunun ve tamlığının korunması), kullanılabilirlik (yetkisi olanlar tarafından talep edildiğinde erişilebilir ve kullanılabilir olması) ve gizlilik (bilginin yetkisiz kişiler, varlıklar ya da süreçlerce kullanılmaması ya da açıklanmaması) ilkeleri dikkate alınmıştır. Sayıştay tarafından oluşturulan taslak bilişim sistemleri denetim rehberi de bu standardı esas almıştır.

Yararlanılan bir diğer kaynak ise, kendisi bir standart olmamakla birlikte, tüm bilgi işlem teknolojilerinin iş hedefleriyle uyumlu olarak kurulması, sürdürülebilir bir şekilde işletilmesi ve denetimi için son derece gelişmiş bir kontrol çerçevesi sağlayan COBIT'tir (Control Objectives for Information and related Technology). COBIT, bilgi teknolojileri yönetişimi için sunulmuş bir model, kurum hedeflerine bilgi teknolojileri alt yapılarını etkin kullanarak ulaşmayı sağlayan bir araçtır. İş ve bilgi teknolojileri arasında köprü görevini gören bir metodoloji olup, birçok standardı iyi uygulama örnekleri içerisinde sindirmiştir.

Bulut bilişim ortamı, yürütülecek bilişim sistemleri denetiminin niteliğini değiştirmeyecektir. Çünkü denetim, nihayetinde belirlenen risklere karşı kurum imkanları ölçüsünde kurulan kontrollerin bir değerlendirmesidir. Kontrollerin veya başka önleyici düzenlemelerin olup olmadığı, varsa etkin çalışıp çalışmadığı denetimin genel amacıdır. Bu yaklaşıma risk tabanlı denetim yaklaşımı denilmektedir. Bu nedenle, denetimlerde hali hazırda kullanılmakta olan standartlar ve iyi uygulama örnekleri esas alınarak bir değerlendirme yapılabilir. Ancak seçilen hizmet ve kullanma modeline göre riskler ve buna ilişkin kontroller de değişeceğinden, denetim yaklaşımını değiştirmek gerekir.

Burada tüm kontroller noktasında olası senaryolar çerçevesinde bir değerlendirme yapmak bu çalışmanın sınırlarını aşacaktır. Ancak genel olarak

bulut bilişimden kaynaklanan risklerin etkilerini bilgi güvenliği ilkeleri dikkate alarak kabul edilebilir düzeye indirmek için uygulanması gereken bazı kontrollerden kısaca söz etmek yararlı olacaktır.

Bilginin gizliliği, bilgiye sadece izin verilen kişilerin izin verilen yollarla erişimi anlamına gelir. Bilginin gizliliği yetkisiz erişim yoluyla ihlal edilebilir. Bulut bilişim ortamında, verilerin kurum dışında tutulması, işlenmesi veya transfer edilmesi, başkalarıyla paylaşılan bilişim ortamı, veriler üzerindeki fiziksel kontrollerin kaybolması, hizmet sağlayıcı tarafından yönetilen fiziksel ve mantıksal erişim ve hizmet sağlayıcı kurum personeli hakkında sınırlı bilgi gibi hususlar yetkisiz erişim riskini artırmaktadır. Ancak erişim ayrıcalıklarının önceden belirlenmesi ve uygulamalarının takip edilmesi, verilerin şifrelenmesine ilişkin politikanın bulunması, bu politikanın uygulamasının önceden bilinen nitelikli bilişim uzmanları tarafından yönetilmesi, erişimlerin günlük kayıtlarının anlaşılabilir formatta tutulması ve raporlanması gibi kontrollerin bulunması bu riski kabul edilebilir bir düzeye çekecektir.

Bilginin bütünlüğü, bilginin doğru ve kesin oluşu, anlamlı ve tutarlı oluşu, kendi içinde çelişik olmaması ve aynı zamanda sadece izin verilenler tarafından ve izin verilen yollarla değiştirilebilmesidir. Bulut bilişim ortamında, veri değişimini engelleyecek kontrollerin olmaması, verinin değişimlerinin belirlenmemesi, verilerin bozulmasına yol açacak doğru uygulanmayan şifrelemenin olması gibi hususlar veri bütünlüğünü bozabilir. Buna karşın, önceden bilinen nitelikli personel eliyle veritabanının yönetilmesi, günlük kayıtlarının tutulması, raporlanması ve izlenmesi, verilerdeki değişikliklerin sayısal imzalarla gerçekleştirilmesi, veritabanı yönetim politika belgesinin bulunması, fiziksel ve mantıksal erişim politikalarının belirlenmiş olması ve yakından takip edildiğine ilişkin kanaatin oluşturulması, hata doğrulama mekanizmalarının kurulmuş olması ve şifreleme politikasının bulunması ve uygulamanın zaman zaman izlenmesi gibi kontroller bulunmalıdır. Bu kontroller yapılan sözleşmelerde de açıkça hüküm altına alınmalıdır.

Bilginin kullanılabilirliği, bilginin yetkili kişilerce zamanlı olarak erişilebilir ve kaynak paylaşımına izin verecek şekilde kullanılabilir olmasıdır. Bulut bilişim ortamında, internet erişimi istenmesi, verinin karışık bulut ortamda akması, değişiklikleri kontrol edememe, hizmet sağlayıcının acil durum ve iş sürekliliği planının olmaması veya yetersiz olması ya da hiç test edilememesi ve uygunluğunun değerlendirilememesi, hizmet sağlayıcıya olan güvensizlik gibi hususlar kullanılabilirliği ihlal edebilir. Ancak, hedeflenen

kurtarma zamanı (RTO – Recovery Time Objective), kabuledilebilir veri kaybı (RPO – Recovery Point Objective) ve internet erişim hizmet aksaklıklarının hizmet düzeyi anlaşmalarına eklenmesi ve takip edilmesi, değişim yönetimi politikasına uygun uygulamaların izlenmesi, birden fazla hizmet sağlayıcıyla çalışabilmenin verdiği esnekliğin kullanılabilmesi için düzenlemelerin yapılmış olması gibi kontrol araçlarıyla etkileri minimize edilebilir (Ernst & Young, 2009).

Sonuç

Önümüzdeki süreçte bulut bilişimin, yeni bir hizmet modeli olarak tüm kurum ve kuruluşların ilgi alanına gireceği ve bunların organizasyon yapıları ve iş süreçlerini derinden etkileyeceği açıkça görülmektedir. Birçok durumda mevcut riskleri küçümseme, ancak yeni riskleri gereğinden büyük gösterme eğilimi vardır. Her zaman olduğu gibi, süreklilik yanlısı güçlerle değişiklik yanlısı güçler yeni bir mücadele alanında yine karşı karşıyadır. Bu mücadelenin, bulut bilişimin risklerinin abartılması konusunda da yaşanacağı açıktır. Ancak, bulut bilişimin güvensiz bir ortam oluşturduğu görüşüne tümüyle katılmak mümkün değildir. Çünkü bu hizmeti verecek kuruluşlar gerçekten önemli kaynaklar ayırarak büyük yatırımlar yapmış ve yapmaya da devam etmektedirler. Aynı zamanda alanındaki en iyi bilişim uzmanları ile çalışan bu kuruluşlar, teknolojinin getirdiği tüm güvenlik uygulamalarını çok iyi bilmekte ve bu uygulamaları hayata geçirmektedir. On yıl önce kablosuz ağlardaki güvensiz durumun bugün için gündemde olmaması ve bu ağların giderek daha fazla kullanılmaya başlanması, bulut bilişim güvenliğinin de aynı şekilde giderek arttırılacağına bir göstergesidir. Ancak risk vardır ve hep olacaktır, önemli olan bu risklerin düzenli şekilde değerlendirilmesi ve yönetilmesidir.

Bulut bilişimin olanakları, ülkemiz kamu kurumları için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Kamu kurumlarımızın öncelikle e-posta, belge yönetimi gibi bazı hizmetlerden bulut ortamda yararlanmaya başlayacakları ve giderek yazılımların paylaşılması, acil durum ve iş sürekliliğinin gereği olarak verilerin başka noktalarda tutulması, daha sonra bu verilerin işlenmesi, uygulama geliştirme alt yapısının oluşturulması ve uygulamaların devreye alınmadan önce burada testlerinin yapılması gibi çok farklı alanlara kaymaları beklenmektedir. Bazı kamu kurumlarının ülkemizde yaptığı gibi, özel ağlar kiralanması suretiyle bilginin bir merkezde tutulması şeklindeki

uygulamalardan, maliyet, esneklik ve sürdürülebilirlik açısından giderek kaçınılacağı anlaşılmaktadır.

Bulut bilişim, büyük küçük tüm idarelerin aynı yazılımları, aynı veritabanını, aynı altyapıyı hem günün her saatinde, hem de internet erişimi olan her noktadan kullanabilmelerini sağlayarak, her kurumun bağımsız şekilde kendisine verilen kaynakların kullanımı konusunda hesap verebilmesinin önünü açacaktır. Aynı zamanda hizmet alıcıların memnuniyeti veya memnuniyetsizliği mümkün olan en kısa zamanda saptanabilecek ve anında cevap verilebilecektir. Böylece hizmetlerde kalite ve esneklik sağlanacak ve maliyet avantajları da elde edilebilecektir. Son olarak, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de e-devlet çalışmalarına önemli katkılar sağlayabileceğini ifade etmeye gerek yoktur.

Bu çerçevede Sayıştay da bulut ortama taşınan hizmetlerin denetimlerinin daha iyi ve daha kaliteli yapılması için hem kendi bilişim hizmetlerini hem de denetim elemanlarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere bulut bilişim olgusunu gündemine almış bulunmaktadır. Ancak bu alanda ilerleme sağlanabilmesinin, denetimine tabi kurumların bu alanda göstereceği gelişmelerle bağlantılı olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Alkan, Orhan, “Cloud Computing: Genel Görünüm”, http://www.computerworld.com.tr/cloud-computing-genel-gorunum-detay_3761.html, 18 Ağustos 2009, (Erişim:11.11.2009).
- CSA (Cloud Security Gency), “Security Guidance for Critical Areas of Focus in Cloud Computing V2.1”, www.cloudsecurityalliance.org/guidance/csaguide.v2.1.pdf, Aralık, 2009, (Erişim:24.12.2009)
- ENISA-European Network and Information Security Agency (2009a), “Cloud Computing: Benefits, risks and recommendations for information security”, <http://www.enisa.europa.eu/act/rm/files/deliverables/cloud-computing-risk-assessment/>, Kasım, 2009, (Erişim:20.11.2009).
- ENISA-European Network and Information Security Agency (2009b), “Cloud Computing: Information Assurance Framework”, <http://www.enisa.europa.eu/act/rm/files/deliverables/cloud-computing-information-assurance-framework>, Kasım, 2009, (Erişim: 20.11.2009).
- ENISA-European Network and Information Security Agency (2009c), “An SME perspective on Cloud Computing: Survey”, <http://www.enisa.europa.eu/act/rm/files/deliverables/cloud-computing-sme-survey/?searchterm=sme>, Kasım, 2009, (Erişim:20.11.2009).
- Ersnt&Young (2009), “Cloud Computing: The Role of Internal Audit”, <http://www.isaca-oregon.org/docs/Cloud%20Computing%20-%20The%20role%20of%20Internal%20Audit.pdf>, 8 Ekim 2009, (Erişim: 6.11.2009).
- ISACA (2009), “Cloud Computing: Business Benefits with Security, Governance and Assurance Perspectives”, ISACA Emerging Technology White Paper, www.isaca.org, (Erişim: 20.11.2009).
- KPMG (2009), “Cloud Computing: Australian Lessons and Experiences”, <https://www.kpmg.com/AU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublicat>

ions/Pages/Cloud-computing-Australian-lessons-and-experiences.aspx, 3 Aralık , (Erişim: 25.12.2009).

The Economist (2008a), “Clash of Clouds”, http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?STORY_ID=12411882, 15 Ekim 2008, (Erişim: 13.11.2009).

The Economist (2008b), “Where the cloud meets the ground: Data centres are quickly evolving into service factories”, http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=12411920, 23 Ekim 2008, (Erişim:13.11.2009).

The Economist (2008c), “Computers without borders”, http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=12411854, 23 Ekim 2008, (Erişim. 13.11.2009).

Wyld, David C. (2009), “Moving to the Cloud: An Introduction to Cloud Computing in Government”, IBM Center for The Business of Government, E-Government series, http://www.businessofgovernment.org/publications/grant_reports/details/index.asp?GID=347 , Kasım (Erişim: 18.11.2009).

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ETKİN BİR ARAÇ: BM SÖZLEŞMESİ ÇERÇEVESİNDE YOLSUZLUK KAYNAKLI MAL VARLIKLARININ GERİ ALINMASI

Hatice TOPKAYA*

Ahmet TOPKAYA**

1. GİRİŞ

İnsanlık tarihi kadar eski bir olgu olan yolsuzluk en basit şekliyle *“kamu yetkisinin özel çıkarlar için kötüye kullanılması”*dır (Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, 2003). Kamunun yanı sıra özel sektör faaliyetleri sırasında da birçok yolsuzluk yapılabilmektedir. Özellikle kamu gücünün kullanılmasıyla, ülkelerin gelişmesi için harcanması gereken maddi yardımlar ve ülkelerin kendi öz kaynakları sömürülebilmekte ve bu paraların izini kaybettirmek amacıyla ülke dışına çıkarılabilmektedir. Bundan dolayı da ülke dışına çıkarılan mal varlıklarının etkin bir uluslar arası işbirliği sayesinde geri alınması büyük önem taşımaktadır. Çünkü yolsuzluk aracılığıyla mal varlıklarının sömürülmesi, çalınması ve çalınan bu mal varlıklarının ülke dışına çıkarılması, ülkelerin finansal sistemlerinin istikrarının bozulmasına neden olmaktadır.

Birleşmiş Milletler verilerine göre, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere milyonlarca dolarlık yardım yapılmasına rağmen, 2004 yılında 54 ülke 15 yıl önce olduklarından daha fakir hale gelmiştir. Bu da gösteriyor ki, birçok analistin ve Dünya Bankasının bulguları ile de doğrulandığı üzere, ülkelerin ekonomik ve sosyal yönden gelişmelerine en büyük engel yolsuzluktur (U4 Anti-Corruption Resource Center, 2007). Çünkü az gelişmiş ve gelişmekte olan bir ülke için o ülkenin ne kadar çok yardım aldığından ziyade, alınan yardımların ve ülke kaynaklarının doğru kişilerce sömürülmeden, etkin bir şekilde kullanılması büyük önem taşımaktadır.

* MASAK Mali Suçları Araştırma Uzmanı

** Sayıştay Denetçisi

Günümüzde insan hayatını her yönüyle etkileyen yolsuzluğu ölçecek uluslararası kabul görmüş standartlar henüz bulunmamaktadır. Ancak özellikle kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilen ve yolsuzluk olarak genel kabul görmüş olan olaylar, yolsuzluğun küresel ölçekte bir tehdit olmaya devam ettiğini gözler önüne sermektedir. Örneğin 2004 Afrika Birliği Raporuna göre, Afrika'da her yıl yaklaşık olarak Afrika kıtasının gayri safı yurt içi hasılasının yüzde yirmi beşine tekabül eden 148 milyar dolar tutarında ülke kaynağı yolsuzluk sebebiyle kaybedilmektedir. Dünya Bankası verilerine göre ise, bir yıl içerisinde 1 trilyon dolardan daha fazla rüşvet verilmektedir. Aynı şekilde doğal afetlere maruz kalan ülkelere yapılan yardımların sömürülmesi de, çok önemli bir gerçeklik olarak insanlığın vicdanını yaralamaktadır. Her yıl aklanan, çeşitli suçlardan elde edilen suç gelirinin önemli bir kısmının yolsuzluktan kaynaklanması da yolsuzluğun boyutlarını ortaya koyan bir diğer göstergedir (U4 Anti-Corruption Resource Center, 2007).

Bir yıl içerisinde organize suç, yolsuzluk, vergi kaçakçılığı gibi suçlardan elde edilen suç gelirlerinin yaklaşık olarak 1 ila 1,6 trilyon dolar arasında olduğu göz önüne alındığında, sadece gelişmekte olan ülkelere dışarıya çıkarılan yolsuzluk kaynaklı suç gelirlerinin ortalama değerinin 20 milyon dolar ila 40 milyon dolar arasında değiştiği tahmin edilmektedir. Yolsuzluk aracılığıyla ülke dışına çıkarılan bu paralar, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından ülke ekonomisini bozucu etkiler yapmaktadır (The World Bank, 2007).

Yolsuzlukların bu ve benzeri yollarla yaygın bir sorun haline dönüşmesi ve olumsuz etkilerinin giderek artması, kamu kaynaklarının sömürülmesinin ve ülke ekonomilerinin gelişmesine verilen zararın önüne geçilebilmesi amacıyla küresel düzeyde etkin bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin oluşturulması ve uygulamaya konulmasını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede özellikle yolsuzluktan elde edilen suç gelirlerinin dünya üzerinde gidebileceği, bu tür gelirler açısından güvenli olarak değerlendirilen vergi cennetleri gibi bölgelerin sıkı bir denetime tabi tutulması, bu konuda tüm dünya ülkelerinin işbirliği içerisinde suç gelirlerinin kendi ülkelerine gelmesini önleyecek etkin tedbirler almaları, yolsuzluk ile mücadelede önemli mesafelerin kaydedilmesine imkan sağlayacaktır.

Gelişmekte olan ülkelere yaşanan yolsuzluk ile mücadele bu ülkelerin sorumluluğunda olsa da, bu konuda gelişmiş ülkeler de üzerlerine düşeni yerine getirmeli ve bu konuda aktif olarak rol almalıdır. Çünkü, gelişmekte olan bir ülkeden yolsuzluk yoluyla çıkan para gelişmiş ülke vatandaşları ve

firmaları tarafından verilen rüşvet, komisyon ve diğer yasa dışı gelirler olabilmekte ve gelişmekte olan ülkelerden çıkan paralar gelişmiş ülkelerde saklanabilmektedir. Ayrıca yolsuzluk gibi suçlardan elde edilen paraların gelişmekte olan ülkelerden kaçışının önlenmesi ve bu malvarlıklarının geri alınması ve müsadereci ancak ülkeler arası işbirliği ile olabilecektir. Ülkeler arası dayanışma ve işbirliği olmadığı sürece, gelişmekte olan fakir ülkelerin paraları ülke dışına akmaya devam edecek ve bu ülkelerin gelişmeleri zorlu ve zaman alıcı bir hal alacaktır (The World Bank, 2007).

2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER YOLSUZLUKLA MÜCADELE SÖZLEŞMESİ

Yolsuzluk ile mücadele alanında gerçekleştirilen en önemli düzenleme yüz kırk ülke tarafından imzalanan “*BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi*”dir (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC, 2004).

BM Genel Kurulunda onaylanan 04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı Karar ile yolsuzlukla mücadele amacıyla kapsamlı bir Birleşmiş Milletler Sözleşmesi hazırlanması ve bu amaçla geçici (ad hoc) bir komite kurulmasına karar verilmesinin ardından, Viyana’da gerçekleştirilen geçici komite toplantıları çerçevesinde BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi hazırlanmıştır. 9-11 Aralık 2003 tarihlerinde imzaya açılan Sözleşme, 14 Aralık 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC, 2009). Sözleşme Türkiye tarafından da 10 Aralık 2003 tarihinde imzalanmış olup, 18 Mayıs 2006 tarih ve 5506 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ile yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele amacıyla alınan önlemlerin daha etkin ve verimli kılınması, malvarlığının geri alınması dahil olmak üzere, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği ve teknik yardımlaşmanın teşvik edilmesi, kolaylaştırılması ve desteklenmesi ve kamu kaynaklarının şeffaf bir şekilde idare edilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele alanında ilk küresel hukuk belgesi niteliğinde olan Sözleşme, yolsuzlukla mücadele konusunda etkin ve etkili bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı hedeflemekte olup, *mal varlıklarının geri alınması* hususu sözleşmenin asıl konusunu oluşturmaktadır. Bu husus, daha önce de bahsettiğimiz üzere yolsuzluk oranlarının yüksek olduğu ve yolsuzluğun etkisinin çok fazla hissedildiği az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için büyük önem arz etmektedir (GTZ, 2007).

Sözleşmede ulusal kamu görevlilerinin rüşveti, yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mal edinilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme ile özel sektörde rüşvet ve özel sektörde zimmet yolsuzluk kapsamında değerlendirilmiş; yolsuzlukla bağlantılı olarak suç gelirlerinin aklanması, gizleme ve adaletin engellenmesi suçlarına yer verilmiştir.

Sözleşme, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin kaynak ülkeye iadesi yani mal varlıklarının geri alınması konusunda daha önceki uluslararası hukuk belgelerinde bulunmayan etkili bir sistem öngörmektedir. Ayrıca etkin bir adli yardım mekanizması da öngören Sözleşme, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulmasını mümkün kılmaktadır (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı, 2009).

2.1. Mal Varlıklarının Geri Alınması

Mal varlıklarının geri alınması ve müsadere konusunda BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin "*Varlıkların Geri Alınması*" başlıklı beşinci bölümünde suç gelirlerinin transferinin önlenmesi ve tespit edilmesi, malvarlığının doğrudan geri alınmasına yönelik önlemler, müsadere hususunda uluslararası işbirliği yoluyla malvarlığının geri alınması için mekanizmalar, müsadere amacıyla uluslararası işbirliği, özel işbirliği, malvarlığının iadesi ve tasarrufu, mali istihbarat birimi, ikili ve çok taraflı anlaşma ve düzenlemeler konularında düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

2.1.1. Suç Gelirlerinin Transferinin Önlenmesi ve Tespit Edilmesi

Sözleşme ile taraf devletlerin yetki alanları içerisinde yer alan mali kuruluşlardan, müşterilerinin kimliklerini tespit ederek ardından doğrulamaları, yüksek meblağlı hesaplara yatırılan fonların nihai faydalanıcılarının kimliklerini belirlemeye yönelik önlemler almaları ve önemli kamu görevlerini icra edenler, aileleri ya da yakınları tarafından yahut bunlar adına açılmak istenen ya da açılan hesaplar üzerinde yoğun bir inceleme yapılmasını zorunlu kılan gerekli önlemleri almaları istenmektedir. Söz konusu incelemeler sonucunda şüpheli bulunan hususlarda yetkili makamlara şüpheli işlem bildiriminde bulunulacak olup, bu tür bir uygulamanın müşteriler ile yasal işlemlerin yapılmasını yasaklayacak bir durum olarak algılanmaması gerektiği belirtilmektedir.

Ayrıca suç gelirlerinin transferini önlemek ve tespit etmek amacıyla, tabela bankaların kurulmasının ve bu bankalarla muhabir bankacılık işlemi yapılmasını önleyici tedbirler alınması istenmektedir.

2.1.2. Malvarlığının Doğrudan Geri Alınmasına Yönelik Önlemler

Mal varlığının doğrudan geri alınmasını sağlamaya yönelik olarak, taraf devletlerin Sözleşmede yer alan suçların işlenmesi suretiyle elde edilen malvarlığı üzerindeki mülkiyet ya da diğer bir hak iddiasını ispat edebilmek için diğer taraf devletlere kendi mahkemelerinde hukuk davası açabilmelerini sağlayacak iznin verilmesi kararlaştırılmıştır.

Mahkemelerin Sözleşmede yer alan suçları işleyenlerce, bu suçlardan zarar gören diğer taraf devlete tazminat ödenmesine hükmedebilmesini ve mahkemelerin ya da yetkili makamların müsadereye ilişkin karar verirken, bu Sözleşmeye uygun olarak ihdas edilen bir suçun işlenmesi suretiyle elde edilen malvarlığı üzerindeki diğer bir taraf devletin mülkiyet iddiasını kabul edebilmesini teminen gerekli önlemleri alması gerekmektedir.

2.1.3. Müsadere Hususunda Uluslararası İşbirliği Yoluyla Malvarlığın Geri Alınması İçin Mekanizmalar

Taraf devletler, bir başka taraf devletin mahkemesi tarafından verilmiş bir müsadere kararının infaz edilmesine izin vermek üzere gerekli önlemleri alacak olup, kara para aklama suçu veya yargı yetkisi dahilinde olabilecek benzer bir suça ilişkin bir hüküm çerçevesinde yabancı menşeli olan malvarlığının müsadereye imkan sağlayacaktır. Aynı şekilde dondurma veya el koyma kararlarının da uygulanmasına imkan sağlamalıdır.

2.1.4. Müsadere Amacıyla Uluslararası İşbirliği

Başka bir taraf devletten ülkesinde bulunan suç gelirleri, malvarlığı, teçhizat ve diğer araç-gereçlerin müsadere için talep alan bir taraf devlet, müsadere için karar alınmasını ve ardından uygulanmasını teminen etkili makamlara durumu iletecek olup, müsadere edilecek mal varlığının tespiti, izlenmesi, dondurulması veya el konulması için gerekli önlemleri almalıdır. Fakat talep alan devlet süresinde ve yeterli delil elde edemez ya da malvarlığının değeri çok az ise, işbirliğini reddedebilir ya da geçici önlemleri kaldırabilir.

2.1.5. Özel İşbirliği

Her taraf devlet kendi iç hukukuna aykırı olmayacak şekilde ve kendi yürüttüğü soruşturma, kovuşturma ve yargılamalarına zarar vermeksizin Sözleşmede belirtilen suçların gelirleri ile ilgili bilgiyi, başka bir taraf devlete o devletin bir talebi olmaksızın gönderebileceği belirtilmektedir. Fakat söz konusu bilginin, ilgili taraf devletin soruşturma, kovuşturma ve yargılamaları başlatmasına veya yürütmesine yardımcı olacağının ya da taraf devleti mal varlıklarının geri alınması konusunda bir talepte bulunmaya yönelteceğinin değerlendirilmesi halinde, bu bilgi gönderilebilecektir.

2.1.6. Mal Varlığının İadesi ve Tasarrufu

Bir taraf devlet tarafından müsadere edilen malvarlığının tasarrufu ve önceki yasal maliklerine iade edilmesi, sözleşme hükümlerine ve taraf devletin iç hukukuna uygun olarak yapılabilecektir. Ayrıca başka bir taraf devletin talebi üzerine yetkili makamlarının müsadere edilen malvarlığını iade edebilmelerini teminen, iç hukukunun temel ilkelerine uygun olarak, gerekli yasal ve diğer önlemleri alacaktır.

2.1.7. Mali İstihbarat Birimi

Sözleşmede, Mali İstihbarat Birimi (MİB)¹; “suç gelirlerinin transfer edilmesinin önlenmesi, bununla mücadele edilmesi ve bu gelirlerin geri alınmasına yönelik yol ve yöntemlerin teşvik edilmesi amacıyla birbirleriyle işbirliği yapan ve bu amaçla, şüpheli işlem bildirimi alan, analiz eden ve yetkili makamlara dağıtan birim” şeklinde tanımlanmıştır. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nde yer alan mali istihbarat birimi tanımı ile bu birimlere suç gelirlerinin transfer edilmesinin önlenmesi, bununla mücadele edilmesi ve bu gelirlerin geri alınmasına yönelik yol ve yöntemlerin teşvik edilmesi amacıyla birbirleriyle işbirliği yapmak gibi bir fonksiyon daha yüklemiştir.

3. ÇALINMIŞ MAL VARLIKLARININ GERİ ALINMASI (StAR) GİRİŞİMİ

Çalınan Malvarlıklarının Geri Alınması Girişimi’nin (Stolen Asset Recovery – StAR Initiative) kurulacağı ilk kez Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) Nisan 2007 tarihinde gerçekleştirdikleri toplantıda duyurulmuştur (United Against Corruption-UNICORN, 2007).

¹ Ülkemizde mali istihbarat birimi (Financial Intelligence Unit-FIU) fonksiyonunu yürütmekle sorumlu olan birim, Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Başkanlığı’dır.

17 Eylül 2007 tarihinde ise, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin (UNODC) işbirliği ile mal varlıklarının geri alınması, müsaderesi konusunda engellerin ortadan kaldırılması ve özellikle bir ülkenin dışarıya çıkarılan gelirlerinin ülkeye geri dönüşünü sağlamak amacıyla “*Çalınan Malvarlıklarının Geri Alınması (StAR) Girişimi*” New York'ta resmi olarak başlatılmıştır (Gilman, 2007).

Gelişmekte olan ülkelerde, ülke kaynaklarının sömürülmesinin engellenmesi amacıyla alınması gereken tedbirlerin başında, Dünya Bankası'nın da yolsuzlukla mücadelede en önemli stratejilerinden biri olan şeffaflık ve saydamlığın artırılması gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde bulunan finansal kuruluşlar da ülke dışından gelen fonların kaynağı konusunda, saydamlığın artırılması amacıyla Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) aklama ve terörün finansmanını önlemeye yönelik tavsiyelerini de karşılayacak şekilde çeşitli önlemler almalıdır. Finansal kuruluşlar (özellikle bankalar); aklama ile mücadele kapasitesini güçlendirdikçe, ülke mali istihbarat birimleri bu konu ile ilgili olarak üzerine düşenleri yerine getirdikçe mal varlıklarının geri alınması ve müsaderesi konusunda önemli gelişmeler kaydedilebilecektir. Gelişmekte olan ülkelerin sömürülen mal varlıklarının ülkelere geri iadesi konusunda ülke kapasitelerini güçlendirecek finansal ve teknik desteğin önemi yadsınamaz olup, bu sayede ülke mevzuatlarının BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne uyumu da sağlanabilecektir (The World Bank, 2007).

Mal varlıklarının geri alınması konusu; etkin bir uluslararası işbirliği gerektirmesi sebebiyle ülkelerin hukuk sistemleri arasındaki farklılıkların göz önüne alınmasıyla, yasal prosedürler içersinde uygulanması gereken en komplike olgulardan bir tanesidir. Mal varlığı çalınan ülke öncelikle ülke dışına çıkan para ile ilgili olarak; Para nereye gitti?, Para nasıl gitti?, Parayı nasıl geri alacağız? gibi soruların cevaplarını bulmaya çalışmalıdır. Söz konusu paranın izini sürebilmek için uzun süreli araştırma ve incelemeler yerine ulusal ve uluslararası fonksiyonel bilgi değişim sistemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu hususta BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve bunun devamında oluşturulan StAR Girişimi hem mal varlığı çalınan ülke için hem de paranın saklandığı ülke için yol gösterici bir rehber niteliği taşımaktadır (GTZ, 2007).

3.1. StAR Girişiminin Amacı

BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi StAR girişiminin çerçevesini oluşturmakta olup, StAR girişimi özellikle uluslararası mal varlıklarının geri alınması konusuna odaklanmaktadır. Bunun yanında bu girişim sayesinde,

Ülkelerin mal varlıklarının geri alınması konusundaki çabalarının artırılarak kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve mal varlıklarının geri alınması konusunda teknik destek sağlanarak ülkelerin yolsuzlukla mücadele kapasitelerinin artırılması hedeflenmektedir (The World Bank, 2008).

StAR girişimi ile yolsuzluk sonucu ülke dışına çıkarılan mal varlıklarının geri alınması konusunda, aşağıda belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi suretiyle daha sistematik ve etkin bir sistemin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

- Mal varlığı çalınan ve bu mal varlığının gittiği ülkeler arasında mal varlığının geri alınması ve mal varlığının alınmasının caydırılması konusunda güçlü bir iletişimin teşvik edilmesi,
- Ülkelerin mal varlıklarının geri alınması çabalarının desteklenmesi,
- Ülkelerin yolsuzlukla mücadele stratejilerinin bir parçası olarak, mal varlıklarının geri alınması konusunda kurumsal bir yapıya sahip olma çabalarının desteklenmesi,
- Mal varlıklarının geri alınması konusunda bilgi değişimini ve işbirliğini artıracak bilgi ağlarının kurulmasının teşvik edilmesi.

StAR girişimi bünyesinde yukarıda belirtilen ilke ve amaçlara uygun olarak;

- Mal varlıklarının geri alınması, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin uygulanması konusunda bilgi paylaşımının artırılmasına yönelik olarak araştırmalar yapılması, en iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesi ve her ülkede varlıkların geri alınmasına ilişkin temas noktalarının belirlenmesi gibi çalışmalar yapılması,
- Mal varlıklarının geri alınması konusundaki faaliyetleri yerine getirecek kurumsal yapının ulusal kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak; mal varlıklarının geri alınması sürecine ilişkin analitik çalışmaların yapılması, ülkenin yolsuzlukla mücadelesine ilişkin kurumsal yapıların analiz edilerek mal varlıklarının geri alınması konusunun ülkenin mevcut kurumsal yapısı içersinde yer alan yargı, yolsuzlukla mücadele birimleri ve mali istihbarat birimi gibi kurumlarına entegrasyonu sağlayacak modellerin geliştirilmesine yardımcı olunması ve başarılı bir mal varlığının geri alınması süreci için kara para aklama, müsadere, mal beyanına ilişkin kanunları da içeren yasal düzenlemelerin değiştirilmesi veya yeniden oluşturulması,

- Ülkelerin mal varlıklarının geri alınması konusunda bilgi toplamaları ve paylaşımları hususlarına ilişkin olarak destek sağlanması gibi faaliyetlerin yerine getirilmesi,

planlanmaktadır (The World Bank, 2008).

StAR Girişimi'nin çalışma planı ise, 2010 Aralık ayına kadar iki yıllık bir süre için belirlenmiş olup, 2010 yılı içerisinde StAR girişiminin faaliyetleri bağımsız bir değerlendirmeci tarafından gözden geçirilecek ve gerek görülmesi halinde bu sürenin uzatılması söz konusu olacaktır (United Against Corruption-UNICORN, 2007).

Kısaca StAR girişimi ile Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin ortak çalışmaları sayesinde çalınan mal varlıklarının geri alınması probleminin çözülmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile uluslararası kuruluşların etkin bir işbirliğini gerçekleştirebilmelerine imkan sunulmak istenmektedir. Çünkü yağmalanmış mal varlıklarının gerçek sahiplerine geri dönmesinin sağlanması etkin bir uluslararası işbirliği gerektirmekte olup, StAR girişimi ile birlikte ülkelere işbirliği kapsamında aşağıdaki kolaylıkların da sağlanması amaçlanmaktadır (Basel Institute on Governance, Asset Recovery Knowledge Center, 2009):

- Malvarlıklarının geri alınması ve müsaderesi konusunda bilgi, tecrübe paylaşımı ve veri erişiminin sağlanması,

- Malvarlıklarının geri alınması ve müsaderesi konusunu üstlenecek bir ulusal birimin oluşturulması,

- Yolsuzluk gelirlerinin mahkumiyet kararı olmaksızın müsaderesi gibi yeni yöntemlerin uygulanmasının sağlanması,

- Ülkelerin, bilgi paylaşımı ve diğer ülke yargı kurumlarıyla işbirliği konusunda desteklenmesi (Örneğin karşılıklı adli yardımlaşma taleplerinin gerçekleştirilmesi),

- Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çalınan mal varlıklarının geri alınması konusunda ortak hareket etmelerini sağlayacak küresel bir bilgi ağı (global network) kurulması,

- Bu bilgi ağı sayesinde malvarlıkları geri alınması ve müsaderesine ilişkin incelemelerin ve davaların kolaylaştırılması.

Bu kapsamda Interpol bünyesinde bulunan *Yolsuzlukla Mücadele Müdürlüğü* (The Anti-Corruption Sub-Directorate) tarafından StAR girişimine

paralel olarak 19 Ocak 2009 tarihinde, “Çalınan Mal Varlıklarının Geri Alınması Veritabanı – StAR Database” oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu veritabanı sayesinde, mal varlıklarının geri alınması ve uluslararası yolsuzlukla mücadele kapsamında; uluslararası hukuk uygulayıcısı birimler ve hükümetler tarafından kamu kaynaklarını çalan kişilerin daha koordinasyonlu bir şekilde incelenmesi ve yakalanması hedeflenmektedir.

Ayrıca bu veri tabanı sayesinde aşağıdaki konularda bilgilere erişim sağlanması da hedeflenmektedir:

- Soruşturmalar hakkında irtibat bilgileri,
- Mal varlıklarının geri alınması konusunda görevli ve yetkili kurumlar,
- Ülkelere verilebilecek destekler,
- Bir yardımın başlayabilmesi için yapılması gereken talebe ilişkin şartlar,
- Mal varlıklarının geri alınması konusunda bir cezai soruşturmanın açılabilmesi için gerekli kanıtlar,
- Çalınan mal varlıklarının belirlenmesi, izinin sürülmesi veya el konulması konusunda gerekli bilgiler,
- Ülkelerin yabancı müsadere kararlarını uygulayabilecek yetkili makamlarına ilişkin açıklamalar (Basel Institute on Governance, Asset Recovery Knowledge Center, 2009).

Oluşturulan bu veri tabanı ile, veri tabanına kayıtlı 70’den fazla ülkenin bilgilerine anında erişim imkanı sağlanacaktır.²

3.2. Çalınmış Mal Varlıklarının Geri Alınması Süreci

Etkili bir mal varlığı geri alma süreci için öncelikle mal varlığı sömürülen ülke tarafından söz konusu mal varlığının izinin sürülmesi gerekmektedir. Bunun ardından mal varlığının kaçırıldığı ülke ile işbirliği yapmak üzere söz konusu mal varlığına el konulmasını teminen genellikle karşılıklı adli yardımlaşma şeklinde talepte bulunulur. Son olarak ise talepte bulunulan ülke tarafından yasal süreç içerisinde mal varlığının müsadere işlemi

² Sisteme kayıtlı ülkelerce, Internet üzerinden bu veri tabanına (StAR Database) Interpol’un sitesinde yer alan <http://www.interpol.int/public/corruptionStar/defaultPrivate.asp> linkinden erişim sağlanmaktadır.

başlamakta olup müsadereenin ardından talepte bulunan ülkeye mal varlığı iade edilmektedir. Kısaca mal varlığı geri alma süreci “*iz sürme, dondurma, el koyma, müsadere* ve son olarak ülke dışına çıkarılan mal varlığının *ait olduğu ülkeye geri gönderme*” aşamalarından oluşmaktadır (Pieth, 2008).

3.2.1. İz Sürme

Bir mal varlığı geri alınması olayında öncelikle finansal araştırma ve incelemeler yapılmaktadır. Bu araştırmalar sayesinde mal varlığının saklandığı yerin bulunması ve suç ile söz konusu mal varlığı arasındaki ilişkinin kurulması amaçlanmaktadır. Fakat özellikle gelişmekte olan ülkelerde paranın kayıtlı finansal sisteme girmeden nakit şekilde dolaşımı paranın izinin sürülmesini güçleştirmektedir. Eğer mal varlığı finansal sisteme girmişse bir hesaptan başka bir hesaba geçtiği sırada arkasında bir işlem kaydı izi oluşmakta, bu da finansal araştırmalar sırasında ortaya çıkabilmektedir. Finansal kuruluşlar tarafından ülke mali istihbarat birimlerine yapılan şüpheli işlem bildirimleri de finansal araştırmalar açısından yol gösterici olabilmektedir.

3.2.2. Dondurma/El Koyma

Finansal araştırma ve incelemeler aracılığıyla yolsuzluk sonucu elde edilen mal varlığının izinin bulunmasının ardından, bu varlıklara ilişkin olarak işlem yapılmasını engelleyecek şekilde dondurma ya da el koyma işleminin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nde *dondurma (freezing)* ya da *el koyma (seizure)*; bir mahkeme ya da diğer bir yetkili makam tarafından verilen karara dayalı olarak malvarlığının transfer, dönüştürülme, tasarruf veya hareketinin geçici olarak yasaklanması ya da mal varlığının muhafaza ya da kontrolünün geçici olarak alınması şeklinde tanımlanmaktadır.

3.2.3. Müsadere

Mal varlıklarının dondurulmasının ya da el konulmasının ardından, hükmün failin aleyhine verilmesi ile, yani hukuki sürecin kesinleşmesiyle yolsuzluk sonucu ülke dışına çıkarılan mal varlığı, kaçırıldığı ülke yetkilileri tarafından müsadere edilir. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’ne göre *müsadere (confiscation)*; uygulanabildiği hallerde belli bir hakkın kaybını da kapsayacak biçimde, malvarlığının bir mahkeme ya da diğer yetkili makamın emriyle sürekli olarak yitirilmesi anlamına gelmektedir. Yani müsadere ile, fon

ve diğer mal varlığının mülkiyeti devlete geçerek, ilgili kişi ve kuruluşlar müsadere edilen mal varlığı üzerindeki tüm haklarını kaybetmektedir.

3.2.4. Ait Olduğu Ülkeye Geri Gönderme

Çalınan mal varlıklarının geri alınması sürecinde son aşama kaçırıldığı ülke yetkililerince müsadere edilen mal varlıklarının, mal varlığının kaçırıldığı, yani asıl sahibi olan ülkeye iade edilmesidir.

4. YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA MAL VARLIKLARININ GERİ ALINMASI KONUSUNDA ROL ALAN DİĞER ULUSLARARASI ORGANİZASYONLAR

4.1. Camden Müsadere Ofisleri Ağı (CARIN)

Camden Müsadere Ofisleri Ağı (Camden Assets Recovery Inter Agency Network – CARIN), 22-23 Eylül 2004 tarihlerinde Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda, Birleşik Krallık ve Hollanda tarafından, sınır aşan suç gelirlerinin tespiti, izinin sürülmesi, dondurulması, el konulması ve müsadereesine ilişkin karşılıklı işbirliğini geliştirmek amacıyla resmi olmayan küresel bir iletişim ağı olarak kurulmuştur. Temmuz 2007 tarihi itibarıyla kırk dört üyesi bulunan³ CARIN aşağıda belirtilen amaçları gerçekleştirmek amacıyla çalışmalarını sürdürmektedir:

- Ülkelerin mal varlıklarının geri alınması konusunda belirledikleri temas noktaları arasında bilgi ağı kurmak,
- Uluslararası yükümlülükler kapsamında, tüm suçlardan elde edilen gelirlere odaklanmak,
- Suç gelirlerinin tüm boyutlarıyla mücadele eden uzman bir merkezi birim olmak,
- Bilgi değişimini ve işbirliğini desteklemek,
- Konu ile ilgili makamlara danışmanlık hizmeti vermek,

³ **CARIN üyesi ülkeler ve örgütler şunlardır:** Avusturya, Avusturalya, Belçika, Bulgaristan, Kanada, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, Gibraltar, Guernsey, İrlanda, Isle of Man, İtalya, Jersey, Litvanya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Monaco, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Güney Afrika, İspanya, İsveç, Birleşik Krallık, Amerika, Egmont Group, Eurojust, Europol, Interpol, OLAF.

- Özel sektör ile gerçekleştirilecek işbirliğine önem vermek,
- Üyelerini Ulusal Müsadere Ofisleri (Asset Recovery Offices – AROs) kurmaları konusunda teşvik etmek (EUROPOL, 2007).

4.2. Uluslararası Malvarlığı Müsadere Merkezi (ICAR)

Uluslararası Malvarlığı Müsadere Merkezi (International Centre For Asset Recovery – ICAR), Basel Komitesi bünyesinde gelişmekte olan ülkelere yolsuzluk, kara para aklama ve diğer suçlardan elde edilen gelirlerinin izinin sürülmesi, müsadere edilmesi, ilgili ülkeye iade edilmesi konularında eğitimler vermekte ve onları yönlendirmektedir.

Ayrıca gelişmekte olan ülkeleri; çalınan mal varlıklarının geri alma kapasitelerini güçlendirerek, gerekli prosedür ve kuruluşlar ile uluslar arası adli yardımlaşmayı daha etkin bir şekilde kullanmaları konusunda yönlendirmektedir.

Bunun yanında ICAR, ülkeleri BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin varlıkların geri alınmasına ilişkin beşinci bölümünü uygulamaları konusunda teşvik etmektedir (Basel Institute on Governance, 2009).

4.3. Mali Eylem Görev Gücü (FATF)

Mali Eylem Görev Gücü, ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve Kanada ülkelerinin oluşturduğu G-7 ülkelerince 1989 yılı Temmuz ayında karapara aklama ile uluslararası alanda mücadele yapmak amacıyla OECD bünyesinde kurulmuştur. 33 ülke ve 2 bölgesel kuruluş olmak üzere toplam 35 üyesi bulunmaktadır. FATF tarafından tüm OECD ve finansal merkez özelliğinde bulunan ülkelerin bu oluşuma üye olabilecekleri yönünde bir mutabakata varılmasının ardından, Türkiye 24 Eylül 1991 tarihinde üye olmuştur. FATF, üye ülkeleri karapara aklama ve terörün finansmanının önlenmesi kapsamında denetlemekte ve değerlendirmektedir. Daha önce iki kere değerlendirmeye tabi tutulan üye ülkelerin üçüncü tur değerlendirmeleri ise devam etmektedir (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı, 2009).

2003 yılında FATF tarafından aklama ile mücadele kapsamında çıkarılan kırk tavsiye revize edilmiştir. Yapılan değişiklik ile birlikte, kara para aklama suçunun kapsamını belirlemeye yönelik FATF'in birinci tavsiyesine

“*yolsuzluk ve rüşvet*” öncül suç⁴ olarak eklenmiştir. Bu değişiklik ile FATF’in müsadereye ilişkin üçüncü tavsiyesi uyarınca, ülkelerin yolsuzluk ve rüşvet suçlarından elde edilen gelirlerin aklanması hususlarına ilişkin olarak müsadere ile ilgili gerekli önlemleri almaları gerektiği belirtilmiştir (UNODC&The World Bank, 2007: 42).

Müşadereye ilişkin FATF tavsiyesi ile ülkelerin, müsadere konusunda Viyana ve Palermo Konvansiyonları ile getirilen; aklanan mal varlığının, suç gelirlerinin, kara para aklamadan elde edilen gelirlerin, öncül suçların işlenmesinde kullanılan araçların veya bu mal varlığına tekabül eden değerlerin yetkili makamlarca müsaderesini mümkün kılacak mevzuat düzenlemelerini içerecek gerekli tedbirleri almaları istenmektedir. Söz konusu tedbirlerin uygulanabilmesi için ise; müsadereye tabi varlıkların belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, mal varlığının transferini, satışını veya üzerinde yapılabilecek başka tasarrufları engellemek için el koyma ve dondurma gibi geçici tedbirlerin alınması, müsadereye konu olan varlıkların Devlete intikalinin engellenmesi durumunu ortadan kaldıracak veya hükümsüz kılacak tedbirleri ve uygun soruşturma usullerini içerecek yetkilerin uygulayıcı birimlere verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Ayrıca tavsiyede ülkeler tarafından, kendi iç hukukuna uygun olarak, müsadereye tabi mal varlığını bir mahkumiyet şartı olmaksızın müsadere edilmesini veya sanık tarafından söz konusu malvarlığının meşru kaynağını göstermesini gerektirecek tedbirlerin alınabileceği de ifade edilmektedir (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı, 2009).

4.4. G-8 Ülkelerinin Çalışmaları

G-8 ülkeleri⁵ tarafından 16 Temmuz 2006 tarihinde yayınlanan “Yolsuzlukla Mücadele Bildirisi” (Statement on Fighting High Level Corruption) (G-8, 2009) ile yolsuzluk ile mücadele, şeffaflık ve saydamlığın artırılması amacıyla alınabilecek önlemler belirtilmiştir. Ayrıca G-8 Ülkeleri Adalet ve İçişleri Bakanları suç gelirlerinin, özellikle yolsuzluktan elde edilen gelirlerin geri alınmasına yönelik malvarlığı müsadere çalışmaları ve buna ilişkin uygulama örnekleri oluşturma kararı almıştır. Bunun yanı sıra G-8;

⁴ **Öncül Suç:** Suç gelirine kaynaklık eden suç olup, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin 3. maddesinde “*öncül suç*” işlenmesi sonucunda elde edilen gelir, aklama suçuna konu olabilecek herhangi bir suç anlamına gelecek şekilde tanımlanmıştır.

⁵ **G-8 Ülkeleri şunlardır:** ABD, Japonya, Almanya, Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Kanada, Rusya

FAFT tavsiyelerinin, BM Sınırışan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesinin ve BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin uygulanmasını destekleyeceğini belirtmiştir.

4.5. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Organizasyonu (OSCE)

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Organizasyonu (Organisation for Security and Cooperation in Europe – OSCE) tarafından malvarlıklarının geri alınması ve müsadere edilmesi konusunda çalışmalar yapılmış ve sonuçlarına “Yolsuzlukla Mücadelede En İyi Uygulamalar”⁶ başlıklı dokümanda yer verilerek, üye ülkeler için yararlanacakları bir rehber üretilmiştir.

4.6. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)

1993 yılında Berlin'de kurulan uluslararası bir sivil toplum örgütü olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International – TI) 70'den fazla ülkede faaliyet göstermekte olup, örgütün temel amacı yolsuzluklarla mücadele ve şeffaflığın geliştirilmesidir. Şeffaflık Örgütü tarafından StAR girişimi memnuniyetle karşılanmış olup, bu konuda gerekli çalışmalara her türlü desteğin verileceği açıklanmıştır (Transparency International, 2007).

Bunun yanında mal varlıklarının geri alınması konusunda Şeffaflık Örgütü tarafından yayınlanan çalışma dokümanı ile mal varlıklarının geri alınması probleminin boyutları, karşılaşılan zorluklar ve bu alanda kaydedilen gelişmelere değinilmiştir (Transparency International, 2009).

4.7. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü tarafından, malvarlıklarının geri alınması ve müsadere konusu ile ilgili olarak Asya Kalkınma Bankası ile birlikte “Yolsuzluktan Elde edilen Suç Gelirlerinin Müsaderesi, Karşılıklı Adli Yardımlaşma, Suçluların İadesi”⁷ başlıklı bir rapor hazırlanmıştır. Ayrıca, OECD Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (Adalet Bakanlığı, 2009) kapsamında, sözleşmeye taraf ülkelerin malvarlıklarının geri alınması ve müsaderesi konularında farkındalığın artırılması amaçlanmaktadır (UNODC&The World Bank, 2007: 43-44).

⁶ Bkz. “Best Practices in Combating Corruption”, Erişim: http://www.osce.org/publications/eca/2004/05/13568_67_en.pdf

⁷ Bkz. “Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and Pasific” Erişim: www.oecd.org/corruption/asiapacific

4.8. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI)

Yüksek denetim kurumları arasında işbirliğinin sağlanması, geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla 1953 yılında Küba’da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) oluşturulmuştur. INTOSAI’nin temel amacı, farklı ülkelerin yüksek denetim kurumları arasındaki ilişkileri güçlendirerek, özellikle kamusal mali denetim alanında bilgi, görüş ve deneyim alışverişini geliştirmek, üyelerine ihtiyaç duydukları her alanda destek sağlamaktır. INTOSAI, bu amaçla her üç yılda bir ve değişik ülkelerde Kongreler düzenleyerek, kamu mali yönetimi ve denetimi alanında güncel konu ve sorunların tartışılmasını ve kararlar alınmasını sağlamaktadır. (Köse, 2007:306-311)

Bu amaç çerçevesinde 1998 yılında Montevideo’da yapılan kongrede yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarının rolü tartışılmıştır. INTOSAI’nin 2005-2010 dönemini kapsayan Stratejik Planında da, Sayıştayların yolsuzlukla mücadele konusunda yönetimleri desteklemeleri gerektiği belirtilmiştir (Busse, 2007:47-49). Ayrıca 11-13 Şubat 2009 tarihlerinde Viyana’da gerçekleştirilen BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin uygulanmasına yönelik stratejilere ilişkin Birleşmiş Milletler ve INTOSAI Yirminci Ortak Sempozyumu’nun konusu “Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Ağında Aktif Bir Ortak Olarak INTOSAI: Yoksulluğun Azaltılmasının Teşvik Edilmesi ve Sosyal Güvenlik İçin Saydamlığın Güvence Altına Alınması” olup sempozyumun odak noktasını yolsuzlukla mücadele oluşturmuştur. 20. BM/INTOSAI Sempozyumu, INTOSAI’nin yolsuzlukla mücadelede aktif bir ortak olduğunu net bir şekilde ortaya koymuştur (Tamer, 2009:119-122).

5. SONUÇ

Toplumsal hayatı birçok yönden olumsuz etkileyen yolsuzluk, ekonomik ve sosyal yönden gelişmenin önündeki en büyük engellerden bir tanesini oluşturmaktadır. Yolsuzluk ile mücadele alanında gerçekleştirilen en önemli düzenlemelerden biri olan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ile birlikte **“mal varlıklarının geri alınması”** konusunun yolsuzlukla mücadelenin vazgeçilmez bir parçası olduğu ve bu konunun ülkelerin uluslararası öncelikleri arasında yer alması gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle yapılan araştırmalar sonucunda son yıllarda gelişmekte olan

ülkelerden kaçırılan mal varlığı miktarının önceki yıllara göre iki kat arttığı tahminlerinin yapıldığı göz önüne alındığında, bu konuda atılacak adımların ne kadar gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

Mal varlıklarının geri alınması; kısaca ülkelerin sömürülen mal varlıklarının başka bir ülkeye kaçırılmasının ardından, bu ülkelerden varlıkların geri alınması için gösterilen çaba olarak tanımlanmaktadır. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ile birlikte mal varlıklarının geri alınması kavramı, *“yolsuzluk kaynaklı mal varlıklarının, müsadere ve el koymadan daha geniş bir şekilde, geri alınması”* olarak tanımlanmaktadır. Çünkü mal varlıklarının geri alınması süreci iz sürme, dondurma, el koyma, müsadere ve son olarak ülke dışına çıkarılan mal varlığının ait olduğu ülkeye geri dönmesi aşamalarından oluşmaktadır.

Yolsuzluk kaynaklı mal varlıklarının geri alınması kadar önemli olan diğer bir husus da alınacak olan tedbirler ile mal varlıklarının ülke dışına kaçırılmasına engel olmaktır. Örneğin, finansal işlemlerde şeffaflığın artırılması ve müşterinin tanınmasına ilişkin yeterli önlemlerin alınması ile birlikte mal varlıklarının kıyı bankacılığı (off-shore) gibi finansal merkezlere kaçması önlenebilecektir.

Yolsuzlukla mücadele kapsamında mal varlıklarının geri alınması hususuna bu kadar önem verilmesinin ardındaki hedef; kısa vadede, kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen yolsuzlukların önüne geçilerek, bu kişilerin bu konudaki dokunulmazlıklarının kaldırılabilceği, kendi halkının paralarını çalan kişilerin yakalanabileceği ve cezalandırılabilceği izlenimi verilmek istenmesidir. Uzun vadede ise, yolsuzluk olayları sonucu yurt dışına çıkarılan ülke kaynaklarının geri alınması için finansal merkezlerde yer alan şeffaflığı zedeleyen engellerin kaldırılarak ve gelişmekte olan ülkelere teknik destek ve eğitim imkanı sağlanarak bu konudaki davaların kolaylaştırılması hedeflenmektedir.

Yolsuzluk ile etkin bir mücadele sağlanabilmesi için bir ülkede öncelikle siyasi iradenin bu konudaki kararlılığı ve yolsuzlukla mücadele eden tüm kurumların işbirliği halinde çalışmaları, en önemlisi de etkin bir uluslararası işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Mal varlıklarının geri alınması konusunda uluslararası işbirliğinin önündeki yasal engeller kalktıkça, ülke dışına kaçırılan mal varlıklarının geri alınması kolaylaşacak, yolsuzluk yoluyla ülke dışına çıkarılan mal varlıkları asıl sahiplerine geri dönecektir.

KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı (2009), “OECD Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”, <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/oecd-rusvetlemucadelesozlesmesimetniturkce.doc> (Erişim Tarihi: 17.12.2009)
- Basel Institute on Governance, Asset Recovery Knowledge Center (2009), “Launch of the Stolen Asset Recovery (StAR) Database”, <http://www.assetrecovery.org> (Erişim Tarihi: 15.12.2009)
- Basel Institute on Governance (2009), “International Centre For Asset Recovery-ICAR”, <http://www.baselgovernance.org/icar/> (Erişim Tarihi: 20.12.2009)
- Busse, Klaus-Henning (2007), “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, (Çev. Seher ÖZER), Sayıştay Dergisi, Sayı 66-67.
- EUROPOL (2007), “Camden Assets Recovery Inter Agency Network-CARIN”, http://www.europol.europa.eu/publications/Camden_Assets_Recovery_Inter-Agency_Network/CARIN_Europol.pdf (Erişim Tarihi: 20.12.2009)
- Gilman, Stuart (2007), “The Stolen Asset Recovery Initiative”, http://www.freedomfromfearmagazine.org/index.php?option=com_content&view=article&id=143:the-stolen-assetrecovery-initiative-star&catid=47:issue-4&Itemid=183 (Erişim Tarihi:05.12.2009)
- G-8 (2009), “G-8 Statement on Fighting High Level Corruption”, <http://en.g8russia.ru/docs/14.html> (Erişim Tarihi: 17.12.2009)
- GTZ (2007), “Asset Recovery- a Breakthrough by the UN Convention Against Corruption”, <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-gtz-asset-recovery-2007.pdf> (Erişim Tarihi:10.12.2009)
- Köse, H. Ömer (2007), “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras12yukden.htm> (Erişim Tarihi:20.12.2009)
- Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (2009), “FATF Kırk Tavsiye Kararları”, http://www.masak.gov.tr/mevzuat/yolsuzluk/uluslararası_mevzuat.htm# (Erişim Tarihi: 20.12.2009)

- Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (2009), “Mali Eylem Görev Gücü”, http://www.masak.gov.tr/SucGelirlerininAklanmasi/uluslararasi_mucadele.htm# (Erişim Tarihi: 20.12.2009)
- Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (2009), “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”, http://www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/uluslararasi_mucadele.htm#yk (Erişim Tarihi: 11.12.2009)
- OECD, “Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and Pasific”, www.oecd.org/corruption/asiapacific (Erişim Tarihi: 17.12.2009)
- Organisation for Security and Cooperation in Europe (2004), “Best Practices in Combating Corruption”, http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_en.pdf (Erişim Tarihi: 17.12.2009)
- Pieth, Mark (2008), Recovering Stolen Assets, Peter Lang.
- Tamer, Oğuz Ümit (2009), “Birleşmiş Milletler ve INTOSAI Yirminci Ortak Sempozyumu”, Sayıştay Dergisi, Sayı 72, Erişim: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der72m6.pdf> (Erişim Tarihi: 05.01.2010)
- The World Bank (2007), “Launch of Stolen Asset Recovery Initiative”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPRESIDENT2007/0,,contentMDK:21478943~menuPK:64822279~pagePK:64821878~piPK:64821912~theSitePK:3916065,00.html> (Erişim Tarihi: 05.12.2009)
- The World Bank (2008), “StAR Partnership Charter”, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/StARCharter.pdf?resourceurlname=StARCharter.pdf> (Erişim Tarihi: 10.12.2009)
- Transparency International (2007), “Statement of the Transparency International on the Stolen Asset Recovery Initiative”, 16.09.2007, http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2007/2007_09_17_star (Erişim Tarihi: 06.01.2010)
- Transparency International (2009), “Working Paper No 01/2009 Recovering stolen assets: A problem of scope and dimension”,

- http://www.transparency.org/publications/publications/working_papers/wp_01_2009_stolen_assets (Erişim Tarihi: 06.01.2010)
- U4 Anti-Corruption Resource Center (2007), “The Recovery of Stolen Assets”,
http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/uncac/documents/U4Brief2_2007_asset-recovery.pdf (Erişim Tarihi: 01.12.2009)
- United Against Corruption-UNICORN (2007), “The Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative”,
<http://www.againstcorruption.org/BriefingsItem.asp?id=14701>
- United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC (2009), “The UN Convention Against Corruption-UNCAC”,
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (Erişim Tarihi:11.12.2009)
- United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC (2009), “United Nations Convention Against Corruption”,
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (Erişim Tarihi: 11.12.2009)
- UNODC&The World Bank (2009), “Stolen Asset Recovery: Towards A Global Architecture For Asset Recovery”,
<http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/GlobalArchitectureFinalwithCover.pdf?resourceurlname=GlobalArchitectureFinalwithCover.pdf> (Erişim Tarihi: 11.11.2009)
- UNODC&The World Bank (2007), “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan”,
<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf> (Erişim Tarihi: 01.12.2009)
- Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (2003), “Yolsuzlukla Mücadele Raporu”, <http://www.vavek.org.tr/download/aciklamalar-3.doc> (Erişim Tarihi: 19.11.2009).

PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME MODELLERİ VE TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Zeynep CEYLAN*

1. GİRİŞ

Günümüzde kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, hemen her ülkenin temel öncelikleri arasında yer almakta ve bu amaçla çeşitli reform programları yürütülmektedir. Kamu yönetimi reformları ile başarılmak istenen temel hedeflerden birisi de, amaç odaklı iş süreçlerinin geliştirilmesi ve ulaşılan sonuçların ölçülerek değerlendirilmesi suretiyle başarıyı sürekli kılan sistemlerin oluşturulmasıdır.

Giderek küresel ölçekte yaşanmaya başlanan rekabette öne çıkabilmenin ve başarıya ulaşabilmenin, hepsinden önemlisi başarıyı devamlı kılabilmenin yolu, değişimlere hızla ayak uydurabilmekten, dinamik bir yapıya sahip olabilmekten geçmektedir. Bu gerçeği göz ardı etmeyen örgütler, sürekli değişimin kaçınılmaz olduğu günümüzde, yönetsel etkinliğin ve örgütsel verimliliğin anahtar kelimesinin “insan” olduğu gerçeğini de kabul etmiş durumdadırlar (Bayram, 2006: 47).

Bu anlamda “etkin devlet” hedefinin gerçekleştirilmesi, özellikle de kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması arayışlarında, kamu hizmetinin önemli bir girdisini oluşturan kamu personelinin de etkin çalışmasının sağlanması yönünde ciddi adımların atılması gereği ön plana çıkmıştır. Literatür incelendiğinde ve gelişmiş ülke uygulamaları dikkate alındığında, kamu personelinin etkinliğinin sağlanması için performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi, elde edilen sonuçlara göre ödüllendirme ya da cezalandırma mekanizmalarının çalıştırılması, ihtiyaca cevap veren en önemli seçenek gibi görünmektedir.

Nitekim hem özel sektör, hem de kamu kuruluşlarında iş gücünün etkinliğini sürekli kılacak en önemli insan kaynakları yönetimi aracı, performans yönetimi uygulamalarıdır. Etkin bir performans yönetimi uygulaması

* Devlet Bütçe Uzmanı

için de, öncelikle insan kaynağının performansının objektif kriterler dahilinde ölçülmesi ve ardından da etkinlik ve verimlilik oranlarında sürekliliğin sağlanabilmesi için değerlendirilmesi (Özer, 2009: 4) büyük önem taşımaktadır.

Çalışanların performansının ölçülmesi, performans ölçümünün bir parçasıdır. Kişisel performansın ölçülmesi ile kişiler bir bütün olarak kurum performansına katkılarını görebilirler. Kişilerin yaptıkları işi algılaması, kurum içinde kendilerinden beklenenleri anlayarak kendi kendilerine ilerleme kaydetmelerini sağlar. Performans kültürü geliştiğinde çalışanlar kendi gündelik işleri yanında kurum performansının sürekli olarak arttırılmasına da katkıda bulunacaklardır (Yenice, 2006: 59).

Ancak uygulama aşamasına gelindiğinde performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve performansa göre ücret belirlenmesinin önünde çeşitli engellerin olduğu görülmektedir. Uygulamaya konulması düşünülen personel reformları kapsamında kamu çalışanlarının performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesi hususu göz ardı edilemeyeceğinden, yapılacak düzenlemelerde iyi uygulama örneklerinin incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

Bu çalışmada bazı OECD ülkelerinin performansa dayalı ücretlendirme sistemleri, söz konusu ülkelerde sistemin uygulamaya konulma nedenleri, sistem kapsamına alınan kitle, sistemin genel tasarımı ve uygulamanın sonuçları açısından incelenecek ve bu bilgiler ışığında Türkiye açısından bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

2. OECD ÜLKELERİNDE UYGULANMAKTA OLAN PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME MODELLERİ

2.1. Sistemi Uygulamaya Koyma Nedenleri

Çalışanlar açısından önemli bir kilometre taşı olan sanayi devriminin yaşandığı İngiltere’de performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçişin nedenleri arasında, kamu kurumlarına kendi personel ödeneklerinin kontrolü ile ilgili daha fazla yetki tanımak ve ücreti istihdam pazarına daha duyarlı hale getirmek sayılmaktadır. Diğer nedenler ise, kamu hizmetlerinin kaliteli sunumunu teşvik etmek, iyi performansı ödüllendirip, kötüyü cezalandırarak personel ödeneklerinin kullanımını daha etkin bir hale getirmek ve şeffaflığı artırmak olarak sıralanmaktadır (OECD, 2005: 167). Fransa’da ise kamu sektörü kariyer sistemine esneklik kazandırmak, sonuca dayalı bir anlayışı güçlendirmek ve yöneticilerin ve personelin hesap verebilirliğini artırmak sistemin uygulamaya konulma dinamikleri arasında yer almaktadır (OECD,

2005: 115). İspanya’da kamu yönetiminde insan kaynakları idaresini özel sektördeki ile uyumlaştırmak temel neden olarak gösterilmekte iken, Danimarka ve Kanada’nın sistemi uygulamaya koyma nedenleri, nitelikli personelin işe alınması ve işte kalmalarının sağlanması için bir temel oluşturulması ve kamu sektöründeki ücret seviyelerinin diğer sektörlerdeki ile dengelenmesi olarak sıralanmaktadır (OECD, 2005).

Performans ile ücret arasında sıkı bir bağ kurulması ve kamu yönetiminin etkinliğini ve hesap verebilirliğini artırmak ise ülkeler tarafından belirtilen ortak amaçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2. Sistemin Kapsamı

Sistemin içine aldığı çalışan grupları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin, İngiltere, Almanya, İsviçre, Danimarka ve Yeni Zelanda sistemin kapsamına tüm personel sınıflarını almakta iken, İtalya ve Kanada sistemi sadece yöneticilerin bireysel performansının değerlendirilmesi üzerine kurmuştur. Üst düzey yöneticilerin kapsam dışı tutulduğu, performansa dayalı ücretin daha alt sınıflarda görev yapan personel için öngörüldüğü sistemler de bulunmaktadır. İsveç ve Finlandiya bu sistemlere örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan, sistem farklılaştırılması yoluyla kamu sektöründe görev yapan tüm personel sınıflarını kapsayan sistemler de mevcuttur. Örneğin, İspanya’da sistem merkezi ve yerel düzeyde uygulanmakla birlikte daha çok merkezi idarelerde uygulama alanı bulmaktadır. Kore’de ise üst düzey yöneticiler, orta düzey yöneticiler ve daha alt sınıftakileri kapsamak üzere, personele uygulanan iki farklı sistem mevcuttur (OECD, 2005).

2.3. Sistemin Genel Tasarımı

Literatürde performansa dayalı ücretlendirme yöntemleri ikiye ayrılmaktadır: Bireysel performansa dayalı ücretlendirme ve takım performansına dayalı ücretlendirme.

Bireysel performansa dayalı ücretlendirme, bireysel performans ile ücret arasında kurulan doğru orantıyla, ücretlerin belirlenmesi ve artırılmasıdır. Böylece, kuruluştaki insan kaynaklarına, aldıkları performans değerlendirme sonuçlarına bakılarak, ücret verilmekte ve performans artışı hedeflenmektedir. Ancak, bireysel performansa göre belirlenen ücretin, insan kaynakları için önceden belirlenmiş olan temel ücret düzeyleri göz önünde bulundurularak kurulması gerekir (Ünal, 2000: 111).

Takım performansına dayalı ücretlendirme ise, takımı oluşturan üyelerin tek tek performansları yerine, takımın performansına göre ücret belirlenmesi uygulamasıdır. Bu tür bir ücretlendirme anlayışı, çalışanlar arasında rekabet yerine işbirliğini, yardımlaşma ve dayanışmayı özendirir. Ancak, bu ücretlendirme uygulamasının takımlar arasında kimi zaman olumsuz rekabete yol açtığı da gözlenmektedir (Bilgin, 2004: 93). Çağdaş kamu yönetimi akımları, bireysel performansa dayalı ücretlendirmenin, takım performansına dayalı ücretlendirme ile desteklenmesi anlayışını benimsemektedir.

Ülke örnekleri incelendiğinde, her iki sistemin bütünleştirilerek uygulanması yönteminin giderek yaygınlaştığı görülmektedir. İngiltere, İspanya, Danimarka ve Kore’de hem bireysel performansı hem de takım performansını değerlendiren modeller kullanılmaktadır (OECD, 2005). Böylece her iki yöntemin dezavantajları bertaraf edilerek sistemden maksimum fayda elde edilmeye çalışılmaktadır.

Diğer taraftan, bahsi geçen yöntemleri tek başına uygulayan ülkeler de mevcuttur. Örneğin, Finlandiya bireysel performansa dayalı ücretlendirme sistemini uygularken, Fransa’da ise ikramiyeler genellikle takım bazında verilmektedir (OECD, 2005).

İngiltere’de kurumlar arasında farklı uygulamalar görülmekle birlikte tüm kurumların uyduğu temel koşul vardır ki o da ücret ve performans arasında sıkı ve etkin bir bağ kurulmasıdır. Kamu hizmetlerinde birliği sağlamak için genel kurallar koyulmuştur ancak ödüllendirme stratejileri kurumlar arasında farklılık göstermektedir. Bunun en önemli sebebi ise kurumların ödülleri iş hedeflerine göre belirlemeleridir (OECD, 2005: 168). İspanya’da da İngiltere’de olduğu gibi, farklı birimler ve kurumlar kendi verimlilik ve performans ödüllendirme sistemlerini kurmak ve geliştirmek konusunda özgürdürler.

Sistemin uygulanması ile ilgili olarak bir başka husus performans ücretin nasıl finanse edileceği ile ilgilidir. Finansman için özel bir kaynak olup olmaması sistemin yönetimi açısından önemli bir etken olarak görülmemektedir. OECD’nin 2004 yılında yaptığı İnsan Kaynakları Yönetimi Araştırmasının sonuçlarına göre, Avustralya, Danimarka, Macaristan ve A.B.D. gibi bazı ülkelerde performansa dayalı ücretlendirme sistemi için özel bir kaynak bulunmamaktadır. Aksine, bütün ücret artışları kurumların kendi bütçelerinden karşılanmaktadır. Diğer taraftan, Kanada, Finlandiya, İrlanda,

Kore ve İspanya’da performans ücret için özel bir bütçe ayrılmıştır. Kanada kaynak kontrolünü merkezi olarak sağlamakta, kaynak transfer edildikten sonra da dağılım konusunda kurumlara esneklik tanımaktadır (OECD, 2005: 57).

Performans değerlendirmesi ile ücret arasındaki yasal ilişki ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bazı ülkeler resmi ve detaylı bir şekilde belirlenmiş bir bağ kurarken, bazıları da performansa dayalı olarak verilen ödülleri hiçbir şekilde resmi olarak yapılan bir değerlendirmeye göre vermemektedirler. Aradaki bağ resmileştiği zaman, performansa dayalı ücretlerin ne şekilde verileceğine dair bir karar vermenin çeşitli yolları bulunmaktadır. Performans derecelerine göre ödüllerin sıralanması söz konusu olabilmekte iken, ikinci bir yaklaşım ise, performansa dayalı ücretin miktarını belirlemek için, çalışanın performansı ile birlikte çalışanın ücret yelpazesi içindeki pozisyonunu da dikkate alan bir matris formülü kullanılması yönündedir (OECD, 2005: 55).

Performans ücrete karar verirken temel sorun, verilecek miktarın temel ücrete eklenerek kalıcı olacak bir ödeme şeklinde mi yoksa temel ücretin içinde değerlendirilmeden performans değerlendirmesi süreci içinde tekrar tekrar kazanılması gereken bir ödeme olarak mı ödeneceğine karar vermektir. İki yaklaşımın da avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Bir kereye mahsus olarak verilen ikramiyelerin performansla direkt olarak ilişkisi bulunduğundan motive edici özelliği daha dikkat çekicidir. Ayrıca, daha az maliyetli olmaları ve daha fazla esneklik sağlayabilmeleri tercih nedenlerinden biridir. Diğer taraftan maaşın bir unsuru haline getirilen artışların da uzun dönemde performansın geliştirilmesi açısından olumlu etkileri görülmektedir. Ancak maliyetlerinin yüksek olması ve yönetime esneklik sağlayamamaları kalıcı ödemelerin olumsuz yönleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki bu tip ödemelerin, zaten yüksek ücret almakta olanlar açısından da herhangi bir teşvik edici yönü de bulunmamaktadır (OECD, 2005: 56).

İngiltere’de üst derece kamu görevlileri için sistem, hem maaşlarda yapılan artışları hem de her yıl yeniden kazanılan ikramiyeleri içermektedir. Ayrıca, ücret artışları direkt olarak çalışanın çalışma arkadaşlarına oranla kurumun başarısına katkısına bağlanmıştır. Başarı hakkında her yıl, kamu hizmeti sözleşmeleri, iş planları ve yeni üst düzey kamu hizmeti yetki çerçevesine göre karar verilmektedir. İsviçre’de de maaş artışlarının ve ikramiyelerin birlikte uygulandığı benzer bir sistem karşımıza çıkmaktadır. Temel ücretler esas olarak iş tanımlarına göre belirlenmekle birlikte,

maaşlarda meydana gelen artışlar sadece performansa dayalı olarak gerçekleşmemektedir (OECD, 2005).

Performans ücret ile ilgili bir diğer sorun da –hatta belki en önemlisi– miktarı ile ilgilidir. Performans ücretin miktarı OECD ülkelerinde değişiklik gösterebilmektedir ancak genel olarak, özellikle de alt düzey çalışanlar için, temel ücretin düşük bir yüzdesi olarak belirlenmektedir. Maaşta yapılan artışlar bir kereye mahsus olarak verilen ikramiyelerden daha az miktarda olmaktadır. Örneğin, İngiltere’de ikramiyeler 2004 yılında ortalama olarak temel ücretin % 3,5’u civarında gerçekleşmiştir ve bu miktar toplam personel ödeneklerinin % 4’üne tekabül etmektedir (OECD, 2005: 169).

Bir defaya mahsus olarak verilen ikramiyeler ise genel olarak temel ücretin % 40-50’si kadar yüksek olabilmekle birlikte, yöneticiler için ortalama olarak temel ücretin % 20’sine denk gelmektedir. Fransa’da ise, ekstrem durumlarda ikramiyeler temel ücrete eşit miktarda bile olabilmektedir. İspanya’nın performansa dayalı ücretlendirme sistemi uzun mesai saatleri, belirli hizmet alanları, belirlenen amaçlar ve ekstra gösterilen faaliyetler için toplam aylık miktarının % 14’ü ile % 50’si arasında değişen ücret öngörmektedir. Almanya örneğinde ise performans ikramiyesinin en net şekli görülmektedir. Çünkü ikramiye gerçekleştirilen bir hizmet için verilmekte, bu nedenle de rutin bir ilave ödemeye dönüşmemektedir. İkramiye kamu çalışanının aylık temel maaşı tutarında verilebilmektedir. Olumlu performans değerlendirmesine bağlı olan sürekli performans tazminatı ise en fazla 12 ay ile sınırlandırılmıştır ve aylık olarak temel başlangıç maaşının % 7’sine kadar verilebilmektedir. Diğer taraftan, performans ikramiyelerinin kamu çalışanının bağlı olduğu ücret derecesindeki temel başlangıç maaşını geçmemesi ve performans tazminatlarının da temel başlangıç maaşının % 7’sinden fazla olmaması yönünde sınır bulunmaktadır (OECD, 2005).

Kore’de ise sistem kotalar ile biçimlendirilmiştir. Buna göre; “üstün performans” (en iyi % 20) gösterenlere kendi standart maaşının % 100’ü, “göze çarpan performans” gösterenlere (% 21-50) % 70, “normal performans” gösterenlere (% 51-90) % 40 ve “tatmin edici olmayan performans” gösterenlere (% 91 ve aşağısı) % 0 performans ücret ödenmektedir (OECD, 2005: 140).

Kota uygulamasını sisteme entegre eden ülkeler arasında İngiltere de bulunmaktadır. Buna göre, en iyi performans gösterenlerin % 25’i önemli hedeflerin gerçekleştirilmesine bağlı olarak temel ücretlerinin % 5’i ile % 20’si

arasında ikramiyelerle ödüllendirilirken, en az başarılı olan % 5 ile % 10 arasındaki personel reel ücret azalmaları yaşayabilmektedir. Hatta bu grubun iş yerlerinin değiştirilmesi veya işten çıkarılabilmeleri mümkün olabilmektedir (OECD, 2005: 169).

Almanya’da sistem, bir takvim yılı içerisinde işveren tarafından verilen performans ikramiye ve tazminatlarının tutarı o işverenin altında çalışan kamu görevlileri ve askeri personelin % 15’ini geçmemesi üzerine tasarlanmış iken, İspanya’da da toplam verilecek miktar, toplam personel maliyetinin belirli bir yüzdesini geçememesi üzerine kurulmuştur. Bu durum, Kamu Personel Yasasındaki, verilecek ikramiyelerin Bütçe Yasası ile belirlenen her birimin toplam personel maliyetlerinin belirli bir oranını geçemeyeceği yönündeki hükmü ile yasal ifadesini bulmaktadır (OECD, 2005).

Sistemlerin nasıl uygulamaya konulduğu ile ilgili olarak birçok farklılık gözlemlenmekle beraber, genel olarak üç yöntemin kullanıldığını söyleyebiliriz. Yasal düzenleme yoluna gidilerek sistemi uygulamaya koyan ülkeler arasında Almanya, Macaristan, İtalya, İspanya, İsviçre bulunmaktadır.

Toplu görüşme yoluyla performans ücret belirleyen ülkeler arasında ise Danimarka, Finlandiya ve İsveç bulunmaktadır.

Üçüncü grup ise her iki yöntemden de uzak müzakereler veya görüşmeler şeklinde gerçekleşmektedir. Örneğin İngiltere’de Kabine ile Hazine arasındaki görüşmeler neticesinde sistemin genel esasları belirlenmektedir (OECD, 2005: 42).

2.4. Uygulama Sonuçları

Sistemin adil ve tutarlı olmasının sağlanması açısından uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Bu noktada sistemi uygulayan ülkelerde karşılaşılan sorunları ve sistemden sağlanan faydaları incelemek yararlı olacaktır.

Genel olarak sistemi uygulayan OECD ülkelerinin uygulama sonuçlarına bakıldığında performans yönetim sistemlerinin güçlü etkileri olduğu ancak bu sistemlerin doğru uygulanması ve yönetilmesi konusunda endişelerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Ülke raporlarında sıklıkla ücretlendirmenin performansı artırmak yönünde etkilerinin zayıf olduğundan bahsedilmektedir. Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin her zaman personel motivasyonunu istenildiği gibi pozitif yönde etkileyebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Örneğin

İngiltere’de, performans seviyeleri arasındaki mali farklılıkların yeterince anlamlı olmaması nedeniyle motivasyonu sağlamak açısından bir yararı bulunmadığı kaydedilmiştir (OECD, 2005: 171). İsviçre de performans ücretin maaşlar üzerinde kayda değer bir etkisinin olmadığını belirtmektedir (OECD, 2005: 220).

Performans ile ücret arasında kurulan bağın zayıflığından kaynaklanan problemler sistemin en zayıf yönlerinden biridir. Fransa’da düzenlemelerin çoğunun defaten verilen ikramiyeler şeklinde olduğu ve direkt olarak bireysel performansa bağlı olmamasının sistemin sorunlarından biri olduğu belirtilmektedir. Çoğu durumda ikramiyeler hiçbir şekilde ayarlanmamakta ve çok düşük olduğu düşünülen taban maaşın tazmini amacıyla verilmektedir (OECD, 2005: 118). Bağlayıcı performans kriterlerinin ve objektif performans değerlendirmesinin olmaması Almanya ve Finlandiya’da da karşılaşılan sorunlardan biridir. Performans değerlendirme süreci içinde nesnellik eksikliği bulunduğunu kaydeden bir başka ülke ise İtalya’dır. Değerlendirme süreçlerinde göstergelerin uyarlanması ve uygulanması ile ilgili olarak sorunlar olduğu ve ölçülebilir çıktılar halinde olmayan amaçlara ulaşıp ulaşılmadığına ilişkin değerlendirilmelerin kolay olmadığı belirtilmektedir (OECD, 2005: 134). Kore’de değerlendirmenin amirler tarafından yapılması dolayısıyla sistemin objektifliğinden şüphe duyulmakta, amirlerin kararlarına dayanan değerlendirmelerin subjektif olduğu belirtilmektedir (OECD, 2005: 142).

Şeffaflığın olmaması ve tazminat yönetimi sisteminin karmaşıklığı da sistemin önünde yer alan engeller olarak değerlendirilmekte ve eleştirilmektedir. Kanada’da şeffaflık ve adaletin sağlanması için program, güçlü bir ilkeler bütünü temeline oturtulmuştur. Ancak yine de programın uygulanması her zaman performansın subjektif yönlerinin ölçümünü tam sağlayamamakta ve esneklik ihtiyacına karşılık verememektedir (OECD, 2005: 96). Fransa ve Almanya da ücretlendirmenin performansa dayalı unsurları konusunda bilgi eksikliği ve tahsis prosedürlerinde şeffaflık sağlanamamasını sistemin eksik yönlerinden biri olarak değerlendirmektedirler. Macaristan ise bireysel seviyede kısa ve orta dönemli kurumsal hedeflerin anlaşılmasının zor olmasının, kurumsal ve bireysel hedeflerin uyumunun sağlanmasını güçleştirdiğini bildirmiştir. Sistemde idari faaliyetin çok fazla olması ve sistemin çalışanlar arasında belirsizliğe neden olması Danimarka’nın da problemlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (OECD, 2005).

Ayrıca, birçok ülkede, kuruluşların hedefleri ile personel ve maaş politikası arasında net bir bağlantı bulunmaması, yönetim tarafından

çalışanlara yeterli bilgi verilmemesi dolayısıyla belirsizliğe neden olunması konularında da problemler yaşandığı gözlemlenmektedir.

Diğer taraftan, hedeflere göre yönetimin gerçekleştirilebilmesine yönelik olarak planlama ve kontrol sistemlerinin yetersiz olduğu görülmektedir. Üst yönetimin performans değerlendirme sistemi konusunda çok az tecrübeye sahip olması, konunun henüz kamu yönetimi kültürüne entegre edilememiş olması nedenleri ile gerçek sonuçlar yerine sadece rakamsal bilgiye değer verilmektedir.

Değerlendirilenlerin sisteme olan inancı sistemin başarısında önemli rol oynamaktadır. Sisteme olan inancı etkileyecek en önemli değişkenlerden biri de performans değerlendirme süreçlerinin objektif olup olmaması olarak belirtilmektedir. Değerlendirme sürecinde ayrımcılık yapılması ihtimali çalışanların motivasyonu üzerinde olumsuz etkiler doğurmaktadır. Ancak tam tersi bir durum da sistemin başarısını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. İnsanların değerlendirilmek kadar değerlendirmeyi de sevmemeleri sistem açısından negatif bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. İdarecilerin çalışanlara farklı davranma konusunda gerekli cesareti gösterememeleri ve değerlendirme sırasında ayırım yapamamaları gibi sorunlar Kore ve Danimarka'da karşılaşılan sorunlardandır. Çalışanlar arasında ayırım yapamayan ve düşmanlık yaratmak istemeyen amirler tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda kötü performans gösterenler üstün performans gösterenlerle aynı maaş artışını alabilmektedirler. Sonuç olarak herkes bu maaş artışlarını bir hak olarak görmeye ve "iyi" performans gösterenler "daha iyi" performans göstermenin gerekliliğini sorgulamaya başlarlar (OECD, 2005).

Sistemin genel tasarımı ile ilgili son olarak, sistemin doğru ve adil bir şekilde uygulanabilmesinin önündeki en önemli engellerden birinin kültürel altyapı olduğu belirtilmektedir. İtalya, kültür eksikliğinin performans değerlendirmesi uygulamasına darbe vurduğunu, özellikle sonuca dayalı iş kültürünün olmamasının performans değerlendirmesinde göstergelerin net bir biçimde ortaya konulamamasına neden olduğunu kaydetmektedir (OECD, 2005: 134). Her anlamda tarafsızlık geleneği ile öne çıkan İsviçre dahi kamu hizmeti kültürünün daha önce belirtilen nedenlerden dolayı performansa dayalı ücretlendirmeye uygun olmadığını kaydetmektedir (OECD, 2005: 164).

Bir başka endişe ise sistemin finansmanı ile ilgilidir. İngiltere'de ödenek kısıtlamalarına bağlı olarak kurumlar, personeli en üst seviyede performans göstermeye teşvik edecek mali teşvik sunamamaktadır (OECD,

2005: 221). Bu durumda performansa dayalı ücretlendirme olması gerektiği kadar etkili olamamaktadır. Dolayısıyla kurumların da performansa dayalı ücretlendirmenin kurumsal amaçların başarılması üzerindeki etkisini ölçmeleri zorlaşmaktadır. Macaristan’da görünen en önemli sorun ücretlendirmede olası +/- % 20’lik dalgalanmayı desteklemek üzere kamu kuruluşları için ayrı bir finansal kaynak tahsisi yapılmamış olmasıdır. Bu nedenle ücretlendirmede yapılacak değişiklikler kamu kuruluşlarının kendi bütçeleri tarafından karşılanmaktadır (OECD, 2005: 129).

Araştırmaların gösterdiği bir diğer önemli sonuç ise, kamu yönetiminde performansın yalnızca performans ve ücret arasında bir bağ kurularak artırılmayacağı, hatta bazı durumlarda ücretlendirmenin performans üzerinde olumsuz bir etki doğuracağı yönündedir. Ücret dışında başka motive edici faktörlerin yönetim sürecinde kullanılması yönündeki uygulamalar günümüzde sıklıkla görülmektedir.

Örneğin, Kanada’da performansa dayalı ücretlendirme sistemine ilaveten takdire değer işler yapan birey ve ekiplerin ödüllendirilmesini sağlayan geniş kapsamlı bir kamu hizmeti resmi tanıma programı oluşturulmuştur. Bu ödüller kamu çalışanlarının sundukları hizmetin değerinin anlaşılması için düzenlenen Ulusal Kamu Hizmeti Haftasında verilmektedir (OECD, 2005: 97).

Ancak belirtilen bütün bu olumsuz yönler performansa dayalı ücretlendirme sistemlerine geçilmemesi için neden teşkil edemez. Performansa dayalı ücretlendirme sistemleri personelin performansını kurumsal amaçlarla bağdaştırmak, bireysel hedeflerle kurumsal hedeflerin başarılması arasında netlik sağlamak gibi temel amaçların yanı sıra kullandığı araçlarla da kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunabilmektedir. OECD ülke uygulamaları, bu sistemlerin doğru uygulanması ve zaman içinde geliştirilmesi durumunda ortaya çıkan sonuçların ibresinin çok net bir şekilde olumlu yönü gösterdiğini kanıtlamaktadır.

Örneğin, İngiltere hükümeti ücret konusunda kurumlara yaptığı yetki devrini, personel ödeneklerinin daha etkin ve daha esnek kullanımı yoluyla verimlilik ve üretkenliği artırmak için önemli bir araç olarak görmektedir. Müsteşarlar ve üst yöneticiler personeli işe alma, çalıştırma ve motive etme yollarını kendileri belirleme, toplam ödüllerin uygun miktarda belirlenmesi ve hatta personel ödeneklerini kontrol etme yetkisine sahip olmuşlardır (OECD, 2005: 170).

İtalya’da performansa dayalı ücretlendirmenin yerel seviyede merkezi düzeyde olduğundan çok daha etkili bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Bunun nedeni yerel idarelerde işlerin vatandaşlarla yakın olarak yapılmasıdır (OECD, 2005: 215).

Macaristan’da sistem bazı kamu kuruluşlarının kendi özel iç normlarını geliştirmelerinde katalizör görevi görmüştür. Sistem uygulamaya konulduğundan beri hemen her kuruluşta güncelliğini yitirmiş ve düzensiz olan iş tanımları yenilenmiş, açık ve şeffaf hale getirilmiştir. Performans değerlendirme sisteminin uygulanması Macaristan’da kamu hizmetlerinin; etkili ve etkin bir devlet yapısının gelişmesi ve işlerlik göstermesi, profesyonel çalışma anlayışının geliştirilmesi, kurumsal kültürün değişiminin desteklenmesi amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaktadır (OECD, 2005: 129).

İsveç’te öne çıkan olumlu bir etki ise bireysel ücret belirleme modellerinin iyi yöneticilerin işe alınmasını sağlamasıdır. Ayrıca, hükümet ve kurumlar arasında oluşturulan görev ayrımı; ücret artışları ve bütçe tahsisleri, personel politikaları ve iş pazarı politikaları, uygun kaynaklar ve planlanmamış yeni faaliyetler ve işe alınma stratejilerinin oluşturulmasında ve uygulanmasında kolaylık sağlamaktadır (OECD, 2005: 157).

Diğer ülkeler gibi Finlandiya’da da Yeni Ödeme Sistemi ile toplam yönetim süreci geliştiği söylenebilir. İşverenler Yeni Ödeme Sisteminin, performansa dayalı ücretlendirme sisteminin ve sonuca dayalı ödüllerin kurumsal gelişim, personel gelişimi ve eğitimi için yararlı bir araç olduğunu, özellikle sonuca dayalı ödüllendirme sisteminin takım içerisindeki işbirliği üzerinde çok yararlı etkileri olduğunu düşünmektedirler (OECD, 2005: 112).

2.5. Alınan Sonuçlara Göre Getirilen Öneriler

Sistemdeki aksaklıkların tespiti ve sistemin sonuçlarını ortaya koyan istatistiki araştırmalar şüphesiz ki önem taşımaktadır. Uygulama sonuçlarından yola çıkarak performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin genel tasarımı ve uygulama sürecini iyileştirmek amacıyla sistemi uygulamakta olan ülkeler bazı öneriler sunmaktadırlar.

Her şeyden önce ülkelerin bir mutabakat içinde bildirdikleri önemli bir husus, iyi bir performansa dayalı ücretlendirme sisteminin tasarımının, sistemin kapsadığı personelin bilgisi ve onayı çerçevesinde oluşturulması gerekliliğidir. Sistemin tepeden inme bir şekilde, sadece yöneticilerin bilgisi ve talimatları doğrultusunda oluşturulmasından kaynaklanan problemlerin ortaya

çıkması muhtemeldir. Bu husus çalışanların sistemi benimsemeleri ve sistem içinde kendi yerlerini bulabilmeleri açısından önem taşımaktadır. Yönetimin sistemi bu şekilde tasarlaması bir taraftan da çalışanların performans düşüklüğünü sistemin aksayan yönlerine bağlama eğiliminin de önünde geçecektir. Personelin sisteme dahil edilmesi hem sistemin oluşturulması aşamasında danışmanlık rolü ile hem de süreç işlerken düzenli olarak geri bildirim sağlanması ile olabilir. Toplu görüşmeler yoluyla sistemi kabul eden ülkelerden olan İskandinav ülkeleri sistemin sonuçları konusunda çok olumlu fikir beyan eden ülkeler arasındadır.

Sistemin benimsenmesinde önemli bir rol oynayacak bir husus da gerek personelin gerekse sistemin uygulayıcılarının sistem hakkında gerekli ve yeterli bilgiye sahip olmalarını ve sistemde yapılan değişikliklerden haberdar olmalarını teminen düzenli eğitimlerin verilmesidir. İtalya değerlendirme ile ilgili olarak tüm yöneticilerin dahil edileceği pratik bir eğitim sistemi oluşturulması gerektiğini bildirmektedir (OECD, 2005: 135).

Ayrıca, sistemin tasarımında standart kriterler yerine çalışan ve kurum arasında gerçekleşen görüşmeler neticesinde belirlenen hedeflerin temel alınması önem arz etmektedir. Hedef tespit edilmesi yönetimle çalışanlar arasındaki diyaloga dayanmalı ve çalışanların yönetim sürecine dahil olması ve sistemi benimsemesi sağlanmalıdır. Örneğin Fransa, ücretlendirme politikası konusunda daha fazla şeffaflık ve sosyal diyalog sağlanması gerekliliğine vurgu yapmaktadır (OECD, 2005: 119). Kore ise daha çok uzlaşmazlıkların çözümü ve gelişimin sağlanmasına yapılacak katkı açısından diyalogun önemine dikkat çekmektedir. Çalışanlarla yapılan performans toplantıları sırasında amirler gelecekteki performans hedeflerini ve kariyer planlarını daha ciddi bir biçimde tartışmalıdırlar. Performans eksiklikleri söz konusu olduğunda, amirler ve memurların olası sebepleri belirlemeleri ve bu eksikliklere çözüm olacak bir eylem planı geliştirmek için ortaklaşa çalışmaları gerekmektedir (OECD, 2005: 143).

Performans ve ödül arasında açık bağlantılar, anlamlı ödüller personeli motive eder. Dolayısıyla ülkeler bireysel ve kurumsal amaçlar arasında açık bir bağ olması gerektiğini savunmaktadırlar. Örneğin Finlandiya, sonuç hedef/amaçları, kilit sonuçlarla ilgili olacak şekilde geliştirilmesinin önemine dikkat çekerek bu konuda gelişme kaydedilmesi gerektiğini bildirmektedir (OECD, 2005: 113). İngiltere’de ise amaçlarda açıklık sağlanması ve bunun kurumun çalışma biçimi ile özdeşleştirilmesi yönünde adımlar atılması önerilmektedir (OECD, 2005: 172).

Yapılan değerlendirme ile yapılan ödeme arasındaki ilişki oldukça değişken olduğu gibi, kurum ile çalışanın performansını birbiriyle ilişkilendirmek ve sonuçları ölçmek de zor bir iştir. Bu durum kısmen kamu sektöründeki hizmetlerin niteliğinden ve kuruluşların performansını takip edip ölçecek sistemlerin olmamasından kaynaklanmaktadır. Belirli bir kamu hizmetinin fiyatını saptamak güçtür. Belli bir iş için ödenen ücret, çeşitli yerlerde ve kuruluşlarda farklılık gösterir. Bu nedenle, türlü işler ve hizmetler için piyasada ödenen ücretleri bilmek tek başına yeterli değildir. Karşılaştırma yapmak için bir seçim yapmak gerekir. İkinci güçlük, ülkenin her bölgesindeki ücret ve hizmet şartlarının aynı olmamasından doğmakta ve bölgesel farklılıklar, ücret karşılaştırmasını büyük ölçüde güçleştirmektedir (Kestane, 2003: 128).

Ülke uygulamalarından çıkan bir başka sonuç ise basit bir performans değerlendirme sürecinin olmasının daha olumlu uygulamalara yol açtığıdır. Performans değerlendirme sistemleri on yıl öncesine göre daha az ayrıntılı ve daha az karmaşıktır (OECD, 2005: 61). Genel olarak detaylı ve esnek olmayan performans değerlendirmesi yapılmasına iki nedenle karşı çıkmaktadır. İlk olarak, performans kriterlerinin bir liste halinde ortaya konulmasının, performansı belirleyen tüm unsurların belirlenmesini sağlayamadığı belirtilmektedir. İkinci olarak da, performans kriterleri ne kadar detaylı belirlenirse belirlensin, “çok iyi” veya “çok kötü”yü “ortalama”ya göre değerlendirmek daha kolay olmaktadır. Detaylı performans kriterleri belirlenmesinin, performansı geliştirmek veya konulan hedefe odaklanmak yerine performans değerlendirme sürecine odaklanmasına neden olduğu tespit edilmiştir. Oysa ki, üzerinde durulması gereken konu, ortalama çoğunluk ile çok iyiler ve çok kötüler arasındaki farkın ortaya konulması olmalıdır (OECD, 2005: 54).

İngiltere ve Fransa basitleştirilmiş değerlendirme sürecinin yanı sıra, şeffaf ve düzenli geri bildirimlerin sistemin daha iyi işlemesi açısından faydalı olacağını belirtmektedir. Finlandiya, tüm uygulama aşamalarında personelin bilgilendirilmesi ve sürece dahil edilmesi gerektiğini böylece şeffaflığın ve sistemin meşruiyetinin artacağını belirtmektedir. İtalya ise sürecin şeffaflığının sağlanmasında kritik unsurun yöneticiler tarafından ulaşılması beklenen amaçlar ile değerlendirme sürecinde kullanılacak göstergelerin net ve detaylı şekilde tanımlanması olarak tariflemektedir (OECD, 2005).

Performans ikramiyelerinin sadece gösterilen başarı ile ilgili olması ve temel ücretten tamamen ayrılmış olması gerekliliği sisteme getirilen eleştiriler

arasında öne çıkmaktadır. Sözleşmelerdeki hedeflerin başarılması karşılığında veya takım temelinde ödenmeli ve gerçek teşvikler yaratacak büyüklükte olmalıdır. Fransa’da getirilen bir öneri ise tazminatlarla ilgili durumun daha net hale getirilmesi amacıyla, ücretlendirmenin değişken olmayan temel maaş, yapılan işlerin önemi ve doğasına göre değişkenlik gösteren bir ikinci kısım ve bireyin ve/veya grubun başarısına bağlı olarak belirlenen kısım olarak üç bölümden oluşması yolundadır (OECD, 2005: 119).

Kore’deki ücret seviyesinin Japonya, Hong Kong ve Singapur gibi diğer komşu ülkelerden düşük durumda olmasından kaynaklanan rahatsızlık performansa dayalı ücretlendirme sistemini de etkilemektedir. Kamu görevlileri performans ücreti bir tazminat olarak görme eğilimine girmektedirler. Böyle bir durumu önlemek için performans ücretin mümkün olduğunca taban aylıkla birleştirilmesi gerektiği öne sürülmektedir (OECD, 2005: 143)

Diğer taraftan, ücret dışı ödüllerin –sözlü dahi olsalar- daha az maliyetli olmaları ve aynı zamanda personeli motive etmenin etkin yollarından olmaları dolayısıyla kamu hizmetlerinde ücret dışı ödüllerin kullanımını artırmak da bir seçenek olarak görülebilmektedir. Kamu sektörü ücret dışı ödüllere önem verse de, bunlar gerektiği kadar kullanılmamaktadır. İngiltere’de işe alım ve çalıştırma üzerine Denetim Komisyonunun hazırladığı rapor çoğu kişinin kamu sektörüne “bir farklılık” yaratmak için katıldığını ve insanların kamu sektöründen ayrılma sebepleri arasında ücretin, bürokrasi, kırtasiyecilik ve iş yoğunluğu gibi etkenlerden sonra geldiğini göstermiştir (OECD, 2005: 172)

Sistemin uygulanmasına ilişkin olarak getirilen önerilerden bir kısmı ise sistemin tasarımı ve uygulanması açılarından ne ölçüde yerleştiği ile ilgilidir. Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin merkezilik derecesinin göstergesi, modellerin merkezi hükümet tarafından ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ve belirlenen standartların tüm kamu kurumlarında aynı şekilde uygulanmasıdır. Fransa’da tazminatların ayarlanması ile ilgili genel kuralların merkezi düzeyde belirlenmesi ancak politikaların uygulanması konusunda bakanlıklara daha fazla takdir yetkisi tanınmasına ilişkin öneriler getirilmektedir (OECD, 2005: 119). Danimarka ise yerleşme yönündeki değişimlerin desteklenmesi ve sistemin tam etkinliğe ulaşması için her kuruluş içerisinde ilgili bölüm yöneticisinin yetkilendirilmesi yönündeki uygulamanın devam ettirilmesi yönünde görüş bildirmiştir (OECD, 2005: 104).

Yeni bir ödüllendirme stratejisi oluşturulurken araştırma gereklidir. Benzer nitelikli diğer kurumlarda nelerin iyi çalışıp çalışmadığını öğrenmek ve bu kurumların başarılarından ve başarısızlıklarından ders almak önemlidir. Finlandiya benzer nitelikte bir öneri ileri sürerek, performans ücret modelinin işlevselliğinin ve gelişiminin izlenmesi ve ardından değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir (OECD, 2005: 113).

Yukarıda bahsi geçen ülkelerde yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilerek OECD'nin 2005 yılında yayımladığı rapora göre performans ücret sistemlerinin tasarımı ve uygulanması aşamasında uyulması tavsiye edilen öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Performansa dayalı ücretlendirme sisteminin hazırlanma aşamasında sendikalara ve çalışanlara danışılmalı ve uygulama aşamasında da çalışmalara dahil edilmelidirler.
- Vasat çalışanlar için ayrıntılı farklılıklar içermeyen basit bir performans değerlendirme süreci oluşturulmalıdır. Esas olarak “çok iyi” ve “çok kötü”leri ayırt etmeye odaklanılması gerekmektedir.
- Performansa dayalı ücretlendirme sistemi her şeyin ötesinde hedef belirleme sürecine dayanmalıdır. Az sayıda gerçekçi ancak çok da mütevazı olmayan hedefler belirlenmelidir, bireysel ve kurumsal amaçlar birbiri ile bağdaştırılmalıdır. Başarılı olunması için, niteliksel ve niceliksel göstergelerin bir kombinasyonu kullanılarak, uygulama, planlanan amaçları, hedefleri ve standartları belirleyen performans yönetim sistemi ile yakından ilişkilendirilmelidir.
- Kolektif veya takım temelli performansa dayalı ücretlendirme sistemi uygulanıp uygulanmayacağına çalışanlar seviyesinde değerlendirilme yapılarak karar verilmelidir.
- Performans ödüllерinin cinsine ve ödeme miktarlarına özel itina gösterilmelidir. Performans ödemelerinin otomatik yıllık ödemelere dönüşmemesini sağlamak özel önem arz etmektedir.
- Sistemi devreye sokmadan önce bütçe politikasına karar verilmeli ve yaklaşık maliyetler konusunda gerçekçi tahminler yapılmalıdır.
- Performans değerlendirme süreci tüm sistemin kalbidir. Performans değerlendirme sürecinin şeffaf ve çalışanlara sağlıklı bir geri bildiriminin

olmasına, sonuçlarının izlenmesine olanak sağlayan bir diyaloga dayanması gerekmektedir.

- Yöneticilerin performansa dayalı ücretlendirme sisteminin oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerine dahil edilmesi ve performansın da en yakın amir tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim yöneticiler sistem içinde anahtar role sahiptirler. İnsan kaynakları birimi sistemin uygulanması üzerinde tüm kontrole sahip iken, yöneticiler sistemin günlük bazda bilfiil uygulanmasından sorumludurlar.

- Performans değerlendirmesi çalışan ve amir arasındaki diyaloga dayanmalı, şeffaf olmalı ve iyi tasarlanmış adli süreçlerle ilgili mekanizmaları içermelidir. Değerlendirme ile ilgili geribildirim ise ayrıntılı ve net bir şekilde açıklanmalıdır.

3. TÜRKİYE'DE PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME MODELLERİ

3.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu İle Çizilen Çerçeve

Türkiye'de mevcut ücret sisteminin, ürün ve/veya hizmet üretiminde verimliliği artırmak yerine bilakis engelleyici bir işlev gördüğüne ilişkin tespitler artık yalnızca kamu yönetimindeki hantallığı eleştirenler tarafından değil, kamu yönetiminin kendisi tarafından da dile getirilmektedir (DPT, 2000).

Türk kamu yönetiminde tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde oluşturulan değerlendirme yöntemleri performansın değil başarının değerlendirilmesine yöneliktir. Dolayısıyla, işin gerektirdiği başarı düzeyinin üzerinde gösterilen performans için herhangi bir ödül sistemi mevcut değildir. Daha açık bir ifade ile sistem aslında çalışanların zaten yürütmekle yükümlü oldukları görevlerindeki başarılarını ölçmekte, bunun üzerinde gösterecekleri çabalar için herhangi bir değerlendirme ve ödüllendirme mekanizması barındırmamaktadır.

Personel rejimimizde kamu görevlilerinin başarılarının değerlendirilmesine yönelik olarak yalnızca sicil raporu doldurulması sistemi mevcuttur. Devlet memurlarının sicillerine yönelik hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 6. Bölümünde düzenlenmektedir. Sicil sistemi esasen memurların kademe ilerlemeleri, derece yükselmeleri, emekliye ayrılmaları, hizmetle ilişkilerinin kesilmesi hususlarını içermektedir.

Memurlar hakkında önemli kararların alınmasında esas alınan sicil raporlarında yer alan sorular incelendiğinde, soruların, değerlendirilecek memurun özellikle sorumluluk duygusu, göreve bağlılık, iş heyecanı, anlatım yeteneği, intizam ve dikkat, tarafsızlık, disipline uyma, beşeri ilişkiler gibi kişisel özelliklere yönelik olduğu görülmektedir. Bu tür sorular, objektif olarak değerlendirmeye elverişli olmayan sorular olup bu tür soyut bir takım kavramların subjektif olarak değerlendirilmesi kaçınılmazdır (Canman, 1993: 92).

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanunun 123 üncü maddesi ile başarı ile ödül arasında bir bağ kurulmaktadır. Bu düzenleme ile görevin gerekliliklerinin ötesinde çaba ve başarı gösteren bazı görevlerdeki memurların ödüllendirilmesi söz konusudur ancak başarının ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir.

657 sayılı Kanunun çizdiği çerçeve içinde memurlara yönelik olarak maddi olmayan teşvik unsurlarına yer verildiği görülmektedir. Kanunun 122 nci maddesi ile görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebileceği hükme bağlanmıştır. Ancak bu düzenleme ile de başarının ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin esaslar belirlenmemektedir.

Görüldüğü üzere, kamu personeli rejimimizi düzenleyen 1965 tarihli Kanunun çalışanların performansının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi konularında günün gerekliliklerinden oldukça uzaktadır. Bu eksiklik karşısında kamu görevlilerinden daha iyi verim alınmasına yönelik çabalar ise çeşitli kanunlara personelin performansının değerlendirme sonuçlarına göre ek ödeme yapılabilmesine yönelik hükümler eklenmesi ile sonuçlanmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu değerlendirmeler yukarıda ülke örnekleri ile incelenen performans değerlendirme sistemleri ile çok az benzerlik taşımaktadırlar. Nitekim, ülkemizdeki Devlet memurlarına uygulanmakta olan performans değerlendirme sistemleri, kadronun gerektirdiği işten çok kişisel özellikleri öne çıkarmaktadır. Personel değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler geliştirilememiş olduğundan, değerlendirme yöneticilerin inisiyatifine kalabilmektedir (Bilgin, 2004: 401).

3.2. Sözleşmeli ve Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel

Devlet memurlarına yönelik olan bu sistemleri incelemeye geçmeden önce, kamu personeli rejimini bir bütün olarak görebilmek açısından statü olarak devlet memuru olarak tanımlanmayan 399 sayılı Kanun Hükmünde

Kararnameye tabi olarak görev yapan sözleşmeli personel ve kadro karşılığı sözleşmeli personel açısından performans sistemlerinin incelenmesinde fayda görülmektedir.

Türk kamu yönetiminde performansa dayalı ücretlendirme uygulamalarının ilk modelleri kamu iktisadi teşebbüslerinde uygulanmakta olan ücret rejimlerinde görülmektedir. 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, insan kaynakları politikasında; nitelikli elemanların işe alınmaları ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi, verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması, kurumda göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi ve yaratıcılığın, girişimciliğın, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki ilkeleri benimsenmiştir.

Ayrıca ücret politikasının belirlenmesinde, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların üretim, satış, kârlılık, verimlilik, ihracat gibi iş ve hizmet özellikleri ile kamu kesimi genel ücret dengesi dikkate alınması öngörülmüştür. Sözleşmeli personelin ücretleri temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücretinden oluşmaktadır. Sicil ve başarı değerlendirmesi sonucunda seviyeleri “A”(90-100) düzeyinde belirlenen personele temel ücretlerinin % 8’i, “B” (76-89) düzeyinde belirlenenlere % 4’ü, “C” (60-75) düzeyinde belirlenenlere ise % 2’si oranında bir miktar ödenmesi öngörülmüştür. Hizmet süresi ve fazla çalışma karşılığı olarak ödenecek ücretler ve sosyal yardımlar ise ayrı tespit edilmektedir. Görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle verimlilik veya kârlılığı artıran veya teşebbüs ve bağlı ortaklığın faaliyetlerine yararlı buluş getiren veya büyük zararların doğmasını önlemede üstün gayret gösteren sözleşmeli personele genel müdürce bir aylık, genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulunca iki aylık sözleşme ücretini aşmamak üzere ödöl verilmesi imkanı da bulunmaktadır.

Sistemde başarısızlık durumuna ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. Başarı düzeyi “D” olarak değerlendirilen personele başarı ücreti ödenmemesi ve başka bir sicil amirinin yanında, bulundukları görevin temel ücreti tutarında bir ücretle altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılması öngörülmektedir. Bu süre sonunda da sicil ve başarıları (D) düzeyinde olanların sözleşmelerinin feshedilmesi ve emekliye sevk edilmeleri söz konusudur.

Görüldüğü üzere, sistemin kurgusu gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan sistemlerle örtüşmektedir. Çalışanın görevinin gerektirdiği başarının

ötesinde çaba göstermesi teşvik edilmekte, performans ile ücret arasında direkt bir bağ kurulmakta ve hatta başarısızlık durumu düzenlenmektedir. Ancak uygulama sonuçları sistemin kurgusu kadar parlak gözükmemektedir. Personel arasında huzursuzluk yaratmak istemeyen yöneticilerin tüm personeli ortalama değerlendirdiği veya çeşitli nedenlerle nesnel ve adil bir değerlendirme yapılamadığı görülmektedir. Sonuç olarak ödemeler performansa bağlı olarak değişen miktarlarda değil tüm personele aynı miktarlarda yapılan ödemelere dönüşmüştür. Verimlilik ve kârlılık ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösteren kamu kurumlarında dahi sistemin uygulama zorlukları kamu iktisadi teşebbüsü örneklerinde açıkça görülebilmektedir.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel açısından performans değerlendirme sonuçları incelendiğinde de farklı bir durumla karşılaşmamaktadır. Bilindiği üzere, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışmakta olan kamu görevlilerinin çalışma usul ve esasları ve özlük haklarına ilişkin düzenlemeler kurumların kendi teşkilat kanunları ile yapılmaktadır. Bu düzenlemeler Bakanlar Kuruluna personelin özlük haklarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi vermekte, bu çerçevede Bakanlar Kurulu ücretlerin taban ve tavan miktarlarını belirlemektedir. Kurumlar personeli ile belirlenen bu rakamlar dahilinde sözleşme imzalamaktadırlar. Bu kapsamda, kadro karşılığı sözleşmeli personele ikisi teşvik ikramiyesi olmak üzere toplam altı ikramiye verilmektedir. Yılda iki kere verilen teşvik ikramiyelerinin, kurumlar arasında farklılık göstermekle birlikte esas olarak performans değerlendirmesi sonucunda başarılı olarak değerlendirilen personele verilmesi kurumların takdirine bırakılmıştır. Ancak uygulamalar tüm personelin en yüksek düzeyde başarı göstermesi yönünde değerlendirilerek çalışanların tümüne aynı miktarda ikramiye verilmesi ile sonuçlanmıştır.

3.3. Türk Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Olarak Yapılan Ödemeler

Daha önce bahsettiğimiz devlet memurlarına yönelik sistemlere gelecek olursak, Türk kamu yönetiminde tüm personeli kapsayacak şekilde tek bir düzenleme bulunmamakta, personelin verimliliğini artırmak amacıyla yapılan düzenlemeler personel gruplarına müstakil yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmektedir. Bu sistemleri iki şekilde sınıflandırmak mümkündür. Birincisi, “performans” tabiri kullanılarak ek ödemelerin düzenlenmesine, ikincisi ise, “performans” kelimesi kullanılmadan ancak personelin verimliliğini, hizmete katkısını ve başarı düzeyini değerlendirilmesine yönelik sistemlerdir.

Bu sayılan ödemelerden bir kısmı merkezi yönetim bütçesinden bir kısmı ise döner sermaye bütçesinden finanse edilmektedir. Yine bir kısım düzenlemelerde ödemenin esas ve usullerinin belirlenmesi aşamasında Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü aranırken bir kısmında aranmamaktadır. Ancak bu ödemelerin hepsinin ortak paydası, ödeme yapılırken personelin unvanı, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, görevin önem ve güçlüğü, görev mahalli gibi unsurların dikkate alınarak ödeme miktarlarının belirlenmesidir.

Gerek performans esas alınarak yapılan ek ödemeler gerekse diğer ödemeler OECD ülkelerinin uygulamakta olduğu performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinden oldukça uzaktır. Her birinin yukarıda bahsedilen sistemlerden uzaklaşan ayrı yönleri bulunmakla birlikte, bu ödemelerin performans ücret olarak değerlendirilememesinin temel nedeni, ücret ile performans arasında sıkı bir bağın kurulamaması ve ödemelerin maaşın sabit bir unsuru haline gelmesidir.

Belirtilmesi gereken bir diğer husus ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede 24/7/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile getirilen düzenlemedir. Bu düzenleme ile herhangi bir ek ödemeden yararlanmayan kapsama dahil personele kadro unvanlarına göre belirlenmek üzere ek ödeme getirilmiş, kurum personeline yönelik olarak yapılan müstakil düzenlemelerde yer alan ödeme unsurlarından yararlanan personelin aldıkları ödemeler de 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesi uyarınca ödenmesi gereken ödemenin altında kaldığı takdirde bu ek ödemeden yararlanabilmeleri sağlanmıştır. Bu durumda, ödemelerin her ne kadar performans, hizmet verimliliği, görev süresi gibi unsurlar esas alınarak yapılması öngörülmüş olsa da, takdir edilen miktar 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesi uyarınca ödenmesi gereken miktarın altında kalması durumunda dahi sabit bir miktar ek ödemeye hak kazanılabilecektir. Bu durum, aslında görevin gerekliliklerinin üstünde bir performans için ödenmesi gereken ücretlerin ne kadar maaşın sabit bir unsuru olarak algılanmaya müsait olduğunun da bir kanıtıdır.

Daha önce bahsettiğimiz ek ödeme sistemlerinin ayrıntısına iki örnek üzerinden girmenin faydalı olacağı düşünülmektedir. Bunlardan birincisi Tarım Bakanlığı'nda uygulanmakta olan "üretimi teşvik primi" sistemi bir diğeri ise daha geniş kapsamlı olarak Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmakta olan "ek ödeme" sistemidir. Bu iki örneğin ortak noktası döner sermaye gelirlerinden personele ödeme yapılmasıdır. Bu ortak noktanın dışında iki sistemin çeşitli hususlarda farklılaştığı görülmektedir.

969 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Kuruluşlarına Döner Sermaye Verilmesi Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında döner sermaye işletmelerinden elde edilen kârın en fazla % 80'inin, kârın elde edilmesinde emeği geçen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve bu Kanunun 4/B maddesine tâbi personele katkıları oranında, asgari ücretin yıllık brüt tutarının iki katını aşmamak üzere, üretimi teşvik primi olarak ödenebileceği, üretimi teşvik priminin miktarı ile ödenmesine ilişkin esas ve usûllerinin; görev yapılan birimin iş hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin hizmet sınıfı, kadro unvanı ve çalışma süresi gibi kriterler dikkate alınarak, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bu madde uyarınca çıkarılan Yönetmelikte ise personele dağıtılacak üretimi teşvik priminin ödeme esas ve usulleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre, personelin performans puanı, amirler tarafından doldurulan performans değerlendirme formu esas alınarak belirlenir.

Yönetmelik eki performans değerlendirme formunda ise, performans kriterleri, gelirlere katkısı ve giderin yapılmasındaki özen ve intizamı, işe devamlılık durumu, işini düzenli ve kaliteli yapabilme yeteneği, bağımsız iş yapabilme ve inisiyatif kullanabilme yeteneği, verilen işi organize edebilme becerisi, araştırma ve geliştirme gayreti, tatil günlerinde ve mesai dışı zamanlarda katkısı, yaptığı işe ilişkin bilgi ve yeteneği, birim tarafından yapılan işlerin geliştirilmesine katkısı, işin güçlüğü ve riski şeklinde sayılmıştır. Döner Sermaye İşletmelerinde ödenecek prim hesaplanırken de, her bir personelin iş hacmi puanının, performans puanının, grup puanının ve fiili çalışılan gün sayısının birbiriyle çarpılarak katkı puanının bulunacağı kuralına yer verilmiştir.

Ancak, 969 sayılı Yasanın 3. maddesinde üretimi teşvik priminin miktarı ile ödenmesine ilişkin usul ve esaslar için belirtilen kriterler arasında personelin performansıyla ilgili herhangi bir kritere yer verilmemiş olması gerekçesiyle Danıştay Onbirinci Dairesinin 6/7/2007 tarihli ve E.: 2007/1952 sayılı Kararı ile Yönetmelikte yer alan performansa ilişkin hükümlerin yürütülmesi durdurulmuş ve bu durum karşısında Tarım Bakanlığınca Yönetmelik değişikliğine gidilerek “performans” ibareleri Yönetmelik metninden çıkartılmıştır, ancak yapılan değişikliklerle daha önceki değerlendirme sistemi korunmuştur.

Her ne kadar “performans” olarak tabir edilmese de, üretimi teşvik priminin adından da anlaşılacağı üzere çalışanların üretime ne kadar fazla katkıda bulunursa o kadar çok ödeme almasını sağlayacak bir yapıda dizayn

edildiğini, en azından sistemden bu amacı gerçekleştirmesini beklediğini söyleyebiliriz.

Tarım Bakanlığı dışında kamu sektöründe performansa dayalı ödeme olarak değerlendirilebilecek bir diğer sistem ise Sağlık Bakanlığı'nda uygulanmakta olan döner sermaye gelirlerinden yapılan ek ödeme sistemidir. Sağlık çalışanlarının verimli ve kaliteli hizmet sunmalarını özendirecek bir ödeme ve ücretlendirme yapısı olarak tasarlanan “performansa göre döner sermaye katkı payı ödemesi” Sağlık Bakanlığınca 2004 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Sistemin yasal dayanağını 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun teşkil etmekte, personele yapılacak ödemeler ise Kanunun 5 inci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, kapsamda yer alan personele, personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak ek ödeme yapılabilir. Sistemin detayları ise Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum Ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik ile düzenlenmektedir.

Sistem esasen detaylı düzenlemelere haiz ise de bu çalışmada mümkün olduğu kadar genel hatları ile anlatılmaya çalışılacaktır.

Ek ödeme yapılacak personelin kapsamı, Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli sağlık kurum ve kuruluşlarında görevli olan memurlar ile bu kurum ve kuruluşlarda 4924 sayılı Kanun ve 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen sağlık personeli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 38 inci maddesine göre Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kurum ve kuruluşlarında görevlendirilen personel olarak belirlenmiştir. Ödemeler aylık olarak yapılmaktadır. Dağıtılan toplam ek ödeme miktarı, döner sermaye komisyonu tarafından karar verilen tutar olmayıp, komisyonca karar verilen tutar üzerinden bahsi geçen Yönetmelik esaslarına göre yapılan hesaplamalar sonucu gerçekleşecek dağıtım tutarı kadardır. Döner sermaye komisyonlarının en önemli fonksiyonu, kurumun gelir-gider dengesi ile borç, alacak, nakit durumu ve ihtiyaçlarını gözeterek personele dağıtılacak ek ödeme tutarını belirlemektir. Böylece kurumun yönetimine farklı sınıf ve düzeyden katılım sağlanmakta ve yerinden yönetim yeteneğinin geliştirilmesi teşvik edilmektedir.

Ödenecek net ek ödeme tutarı, personele ait net performans puanının dönem ek ödeme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutardan gelir vergisi ve damga vergisi kesilmesi sonucu bulunur. Ancak personelin net performans puanının, dönem ek ödeme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutar, tavan ek ödeme tutarını geçemez.

Sağlık kuruluşunda yapılan hizmetlerin düzenli kayıt altına alınması ve kurumlara gönderilen faturaların hatasız düzenlenmesini sağlamak amacıyla, hizmetlerin belirlenen ilkelere uygunluğu ve bu işlemlerin nitelik ve nicelik yönünden değerlendirilmesi ve denetlenmesi için oluşturulan inceleme heyetleri sayesinde her kuruluştaki otokontrol sistemi devreye girmiştir. Performans ölçülmesi esnasında tespit edilen olumsuz davranışlar cezalandırılabilir (Sağlık Bakanlığı, 2007: 48).

Diğer taraftan, sistemin OECD kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi oldukça zordur. Nitekim bu husus “bize özgü bir örnek bir uygulama” denilmek suretiyle Sağlık Bakanlığınca da deklare edilmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2007: 8).

Sistemin uygulanmasının sonuçları şu şekilde özetlenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2007: 71-77):

- Performans değerlendirme sistemi, personel verimliliğini sağlayarak artan sağlık hizmet talebinin karşılanmasındaki en önemli araç olmuştur.
- Performans değerlendirme sistemi, hastanelerin mevcut kapasitelerini daha verimli kullanmalarını sağlamıştır.
- Sistem sayesinde hekimlerin kamuda tam zamanlı çalışma konusunda önceki dönemlere göre daha istekli hale geldikleri görülmüştür. 2002 yılında % 11 olan kamuda tam zamanlı çalışan uzman hekim oranı 2007 yılında % 62 olmuştur.

Sisteme yöneltilen eleştiriler ise şu şekilde toparlanabilir:

❖ Sağlık Bakanlığı hastanelerinde uygulanmaya başlayan kurumsal ve bireysel performans sistemi döner sermaye gelirlerinin bölüşümünde istismara yol açacak niteliktedir ve personel arasında çatışmalara neden olmaktadır. Bu sistemin bilimsel performans değerlendirme kriterlerine uygun olarak geliştirilmesi gerekmektedir.

❖ Belirli branşlarda daha fazla puan kazanarak daha fazla ek ödeme almak mümkün olmakla birlikte diğer branşlara mensup çalışanların döner

sermayeden daha az ek ödeme alması durumu ortaya çıkmaktadır. Farklı branşlara mensup hekimlerin aldıkları ek ödemeler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

❖ Doktorların daha fazla performans puanı toplayabilmek için, hastalara daha az zaman ayırarak daha fazla hastaya bakma eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Bu durumun hizmetin kalitesinin düşmesine yol açabileceği endişeleri mevcuttur.

❖ Özellikle eğitim hastaneleri gibi hizmetin yanı sıra eğitim ve araştırma işlevini de yerine getirmesi beklenen kurumlarda, çarkın dişlileri gibi birbirine bağlı olan sağlık hizmet sunucularının aralarındaki bağın kopartılması ve daha çok para kazandırmanın öne çıkması çok tehlikeli bir durumdur (Kılıç, 2009).

❖ Döner Sermaye uygulaması ile birlikte sağlıkta özelleştirmenin adımları atılmış, “müşteri” odaklı anlayışın uygulanmak istenmesi, sağlığı temel bir insan hakkı olmaktan çıkardığı gibi kamu kuruluşlarında hasta – sağlık emekçisi arasına para kavramının girmesine neden olmuştur. Bu şekilde sağlık hizmetini sunan sağlık emekçileri ile sağlık hizmetini alan halk karşı karşıya getirilmek istenmiştir.

4. SONUÇ

Performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinin tüm kamu çapında uygulanması yönündeki siyasi irade, kalkınma planları ve orta vadeli planlarda görülmektedir. Ancak, genel olarak Türk kültürü ve Türk kamu kültürü göz önünde bulundurulduğunda, performansa dayalı ücret rejiminin benimsenmesi neticesinde ortaya çıkması muhtemel bazı sorunların çözüme kavuşturulması için gerekli stratejilerin geliştirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Performansın ölçülebilmesi için, öncelikle bu kavramın açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Ancak yöneticilerin söz konusu performansı ölçmeleri için de bu performansın göstergelerini kendilerinin belirleyebilecek ve tanımlayabilecek nitelikte olması gerekmektedir (Özer, 2009: 11).

Daha önce de belirtildiği gibi, performansa dayalı ücretlendirme sistemlerinde sıkça karşılaşılan hatalardan birisi, bütün personelin aynı seviyede değerlendirilerek herkese aynı miktarda ödeme yapılmasıdır. Bu durum, ücretlerin farklılaştırılması ve bireyselleştirilmesi amacından bir sapma olarak değerlendirilmektedir. Bu tür uygulamaların kurum performansına da herhangi bir katkı yapmayacağı açıktır. Şu ana kadar sadece sicil

değerlendirmesi yoluyla değerlendirilen kamu personelinin bir anda performans kültürünü benimsemesi elbette kolay olmayacaktır. Bu kültürün yerleşmesi için eğitim şarttır. Bu bağlamda, performansın ilkeleri, ölçülmesinin nedenleri ve önemi konusunda kapsamlı ve sürekli eğitimlerin gerek sistemin yerleşmesinde, gerekse devamlılığının sağlanmasında faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, objektif değerlendirme yapılabilmesini teminen, değerlendirmeyi yapacak olan amirlerin üzerindeki baskıların da bertaraf edilmesi gerekmektedir. Nitekim, yöneticilerin personeli değerlendirme puanları üzerinde önemli bir role sahip olması, çalışanların yöneticilere subjektif baskılar kurmasını yoğunlaştırabilir (Kestane, 2003: 137).

Sistemin başarısı açısından belki en önemli unsur, sistemin, sisteme tabi olacaklar ile birlikte uzlaşa içinde hazırlanmasıdır. Sistemin çalışanlar tarafından benimsenmesi açısından önemli olan bu husus, aynı zamanda sistemin başarı veya başarısızlığına çalışanların da ortak edilmesi ve daha iyiye nasıl ulaşılacağı noktasında onların da katkılarının alınması açısından önem arz etmektedir. Nitekim kurum performansının bireysel performans ile örtüştüğü nokta, kurumun amaçlarının çalışan tarafından benimsenmesi ve hedefe ulaşmak yolunda gösterilen çabadır.

Diğer taraftan nesnel performans ölçütlerinin belirlenmesi ve değerlendirmelerin bilimsel yöntemlere dayandırılması gerekmektedir. Performans değerlendirme sonuçlarının yanı sıra kurum çalışanlarının ve kurum hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerinden de yararlanılması, bu bağlamda 360 Derece Değerlendirme sistemlerinin kullanılması faydalı olacaktır. Performans yönetimi sorumluluğunun kurumlara bırakılması esas olarak modern yönetim ilkelerine uygun olmakla birlikte, şimdiye kadar merkezi olarak yönetilmeye alışmış ve personel yönetimi konusunda birikimsiz olarak değerlendirilebilecek kurumlarda sistemden fayda beklemek yersiz olacaktır. Bu anlamda uygulamayı pilot kurumlarda başlatmanın ve kültürün yerleşmesini beklemenin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Değerlendirme dönemi boyunca ortaya konulan performans ile bu dönem sonunda verilecek ödeme arasında sıkı bir bağ kurulmalı ve personele nasıl bir başarı gösterirlerse ne oranda ücret alabilecekleri net bir şekilde bildirilmelidir. Aksi takdirde, bu konudaki bilgi eksikliği çalışanların

motivasyonunu kıracağı gibi, çalışanlar ile idare arasında problemlere de neden olabilecektir. Ayrıca, değerlendirme döneminin bitişi ile ödemenin yapıldığı tarih arasındaki sürenin uzun olması çalışanlarda isteksizlik doğuracağı için, performans ücret teşvik aracı olma özelliğini yitirebilecektir.

Bireysel performansın izlenmesi ilkesi, klasik bir anlayışın ürünüdür. Zira, bu ilke gereği geleneksel yönetim anlayışında da, kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynaklarının performansı değerlendirme yöntemiyle izlenmektedir. Ancak, kamu performans yönetiminin farklılaştığı konu, bu ilke gereği performansı izlenen bireylerin iş başarımlarının, diğer özelliklerinden önemli ve önde görülmesidir. Diğer bir deyişle, insan kaynaklarının ürettiği mal ve hizmet miktarı ile hizmetteki etkinliğini değerlendirmenin esasını oluşturmaktadır. Memurun yetki görev ve sorumluluklarını dolaylı ilgilendiren diğer özellikleri, bireysel performansı değerlendirmedeki ikincil ölçütler olmalıdır (Bilgin, 2009: 53).

Çok sayıda kamu çalışanı bulunan ülkemizde birçok hizmet de kamu sektörü tarafından görülmektedir. Bu kadar geniş bir uygulama alanında gerek hizmette birliği sağlamak, gerekse sistemin adil ve objektif bir biçimde yürütülmesini garanti etmek üzere merkezi bir yapının oluşturulması gerekli görülmektedir. Bu yapı, ülke düzeyinde performans hedeflerinin belirlenmesi ve oluşan ihtilafların tarafsız bir gözle değerlendirilerek çözüme bağlanması konularında yetkili kılınabilir. Özellikle birbirine benzeyen alanlar için performans kriterlerini ortak belirlemek gerekmektedir. Ardından da tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uygulayacağı tek tip performans değerlendirme formları hazırlanmalı ve söz konusu formların uygulanması ciddi yaptırımlara bağlanmalı, süreç hesap verebilirlik-sorumluluk-saydamlık üçlüsü ile ilişkilendirilmelidir (Özer, 2009: 11).

Çalışanlarına farklılaştırılmış ücret öngören kurumlarda çalışanlar arasında rekabet ve anlaşmazlıklar çıktığı gözlemlenmektedir. Bu sorunu gidermek bakımından bireysel değerlendirmeler takım değerlendirmeleriyle birleştirilerek karma bir sistem oluşturulabilir. Bu karma sistemin bahsi geçen bu uyuşmazlıkların çözümünde başarılı olduğu OECD ülke örneklerinin incelenmesinden görülmüştür.

Performans değerlendirme sistemleri uygulanmaya başladıktan ve sonuçlar elde edildikten sonra amaca ulaşılmış olmayacaktır. Sistemin sürekli olarak gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre kendini yenilemesi ve bu paralelde çalışanların da performanslarının artırılmasına yönelik yeni yöntemler

benimsenmesi gerekir. Nitekim tüm bu süreç dinamik bir yapıya sahiptir ve durağanlık ödemelerin rutinleşmesi gibi eski hataların ortaya çıkmasına sebebiyet verir.

Zamanında verilen geri bildirim, performansın zamanında artırılmasını, kötü performansın vakit geçmeden düzeltilmesini, iletişim kanallarının açılmasını, motivasyonun artmasını ve çalışanın gelişimini sağlamakta ayrıca dönemin sonunda yapılan değerlendirme toplantılarında sürprizlerin çıkmasını engellemektedir. Performans değerlendirmesinde temel amaç, çalışanların iş tanımlarında ve iş analizlerinde saptanan amaçlara ne ölçüde yaklaştığına ilişkin geri bildirim alınmasıdır. Performans değerlendirme işleminin başarıyla uygulanabilmesi için, öncelikli olarak iş analizi ve iş tanımlarının yapılmış olması gerekmektedir. İşin gerektirdiği çalışma koşulları, sorumluluk derecesi, ustalık ve yeterlilik düzeyi bilinmeksizin performans değerlemesi işleminin hayata geçirilmesi mümkün değildir (Özer, 2009: 16).

Performans sonuçları ortaya koyulduktan sonra kurumların ve çalışanların performanslarını nasıl daha iyi bir noktaya getirebilecekleri konusunda çalışmaları da önemlidir. Yetersiz değerlendirilen personelin kendilerini geliştirmek ve kuruma katkılarını artırmak amacıyla bu personele eğitimler düzenlenmesi veya bunların daha iyi verim alınabilecek birimlere kaydırılması olanak dahilindedir. Kurumların bir bütün olarak kendilerini geliştirmeleri ve performansa dayalı ücretlendirme sistemini daha iyi kurma ve uygulama imkanı yaratmaları ise diğer kurumlarla kendilerini karşılaştırmalarıyla sağlanabilir. Benchmarking olarak ifade edilen bu yöntemle, performans sonuçları olumlu çıkan kurumların sistemi nasıl uyguladıkları, olumsuz çıkan kurumlarda ise ne gibi hataların bu duruma yol açtığı incelenerek kurumun daha iyi bir noktaya gelmesi sağlanabilir.

Ancak Türk kamu yönetimi açısından performansa dayalı ücretlendirme sisteminin hayata geçirilebilmesi için en fazla önem arz eden husus; örgüt ve iş analizlerinin yapılması, iş tanımları ile bu işi yürütecek personelin nitelik ve sayısının belirlenmesi hususudur. Böylece kamuda sayı ve nitelik itibarıyla kadro standardizasyonu uygulamasına geçilmesi halinde ölçülebilir ve karşılaştırılabilir nesnel ölçütler hazır olacağından, çalışanların işlerindeki performansını değerlendirmek daha kolay ve adil olacaktır. Performans sonuçlarına göre sorgulama ve ödül sistemi oluşturularak, çalışanlar başarı ve verimliliklerine göre kuruma yaptıkları katkı oranında değerlendirileceklerdir (Kestane, 2003: 138).

KAYNAKÇA

- Bayram, Levent (2006), 360 Derece Performans Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, Sayı 62.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2004), Kamu Performans Yönetimi-Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, TODAİE Yayınları, No. 323, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2009), Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık: Performans Yönetimi, Sayıştay Dergisi, 145. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı (Sayı 65).
- Canman, Doğan (1993), Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayınları, No. 252, Ankara.
- DPT (2000), Verimliliğe Dayalı Ücret Sistemlerine Geçiş Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.
- Kestane, Doğan (2003), “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, Maliye Dergisi, S.142.
- Kılıç, Güray (2009), “*Performansa Dayalı Döner Sermayeden Ek Ödeme Yapılması*”, <http://www.istabip.org.tr/icerik/performansa-dayali-doner-sermayeden-ek-odeme-yapil/> , (Erişim Tarihi: 1.12.2009).
- OECD (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Organisation For Economic Co-operation And Development, Paris
- Özer, M. Akif (2009), Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirmesi, Sayıştay Dergisi, Sayı 73.
- Sağlık Bakanlığı (2007), *Sağlıkta Performans Yönetimi*, Sağlık Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Ünal, Ayşe (2000), “İnsan Kaynakları Yönetimi Sisteminde Ödüllendirme: Ücret Performans İlişkisi”, KAMU-İŞ İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.5, S.5.
- Yenice, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı.61.

KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACININ MERKEZİ OLMAYAN YAPILANMADA GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER VE YARDIMLARIN PLANLANMASI

İbrahim ÇELİKTAŞ*

I- GİRİŞ

Avrupa Birliği 2007-2013 mali yılları için 2000-2006 Mali Perspektifinde geçerli olan Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde değişikliğe gitmiş, bu dönemlerde kullanılan Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları olan PHARE (Economic Aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic - Polonya Halk Cumhuriyeti ve Macaristan Cumhuriyetine Yardıma İlişkin), ISPA (Instrument for Structural Policy for Pre-Accession - Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Destek Aracı), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel katılım Programı), Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Tüzüğü¹ ile CARD'ın (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans - Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Topluluk Yardımı) yerini almak üzere aday ve potansiyel aday ülkelere uygulanmak üzere tek bir mali yardım aracı olan IPA'yı (Instrument for Pre-Accession Assistance- Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) benimsemiştir².

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü (IPA Regulation) ile Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları şu bileşenlerden oluşmaktadır;

- Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma

* Sayıştay Uzman Denetçisi

¹ Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2500:EN:HTML>

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz, Çeliktaş, İbrahim, 2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2006, Sayı 63, s.40-44

- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği
- Bölgesel kalkınma
- İnsan kaynakları gelişimi
- Kırsal kalkınma

IPA tüzüğü ile kaldırılan Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardımı düzenleyen 17 Aralık 2001 tarih 2500/2001 sayılı Konsey Tüzüğü³ ile Türkiye'ye yapılacak olan katılım öncesi mali yardımların yönetiminin yönetim ve kontrol kapasitelerinin değerlendirilmesine bağlı olarak, diğer aday ülkelerde uygulanmakta olan yapıya benzer bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralised Implementation System - DIS) çerçevesinde kullanılması öngörülmüş, bu amaca uygun olarak 18.07.2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile unsurları belirtilen Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin hukuki alt yapısının kurulmasını teminen, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı (Memorandum of Understanding on the Establishment of A Central Finance and Contracts Unit)” ve “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı (Memorandum of Understanding on the Establishment of National Fund)”⁴ ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurları tanımlanmış ve IPA tüzüğü öncesi mali yardımları bu uygulama sistemi içerisinde kullanılmıştır.

1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü’nün “Yardımanın Yönetimi, Raporlama” başlıklı 13. maddesinin 1. fıkrasında Komisyonun 14. maddedeki prosedürlere ve 3. maddenin 3. fıkrasındaki uygulama kurallarına uygun olarak bu tüzüğün uygulanmasından sorumlu olacağı belirtilmiştir. Tüzüğün 3. maddesinin 3. fıkrasında ise Komisyonun 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/468 sayılı Konsey kararına uygun olarak bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin kararlar alacağı ifade edilmiştir. Tüzüğün bu hükmüne uygun olarak, Komisyon tarafından IPA Tüzüğü’nü uygulamaya koyan, buradaki uygulanabilir yönetim ve kontrol hükümlerini ayrıntılandıran IPA Uygulama Tüzüğü (Implementing Council Regulation) kabul edilmiştir.

³ Bkz, 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 sayılı Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük, 17. paragraf ve 7. madde

⁴ Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

IPA Uygulama Tüzüğü'nün giriş kısmının 12. paragrafında IPA kapsamında sağlanacak yardımların esas itibari ile merkezi olmayan yönetim biçiminde uygulanması gerekliliği belirtilmekle birlikte gerekli görülen durumlarda merkezi, ortak ve paylaşılan yönetimlerin de belirli bileşenler için uygulanabilmelerinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. IPA Uygulama Tüzüğü ve bu tüzüğe uygun olarak Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Komisyonu arasında 11.07.2008 tarihinde imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma”da⁵ (IPA Çerçeve Anlaşması) uygulanması öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurları sayılmıştır.

IPA düzenlemelerine uygun olarak mevcut yapının yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilebilmesi için önce 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁶ ve daha sonra bu konudaki tüm genelgeleri ortadan kaldıran 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁷ çıkarılarak Merkezi Olmayan Yapılanma, IPA düzenlemelerine uygun olarak ayrıntılı şekilde tanımlanmış ve düzenlenmiştir. IPA kapsamında oluşturulması öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi daha önce mevcut olan Uygulama Sisteminin genişletilmesi üzerine kurulmuştur.

IPA tüzüğü ve bu tüzüğe göre çıkarılan düzenlemeler ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurlarına Denetim Otoritesi gibi yeni unsurlar katılmış ve mevcut unsurlara ilişkin (Ulusal Fon ile yönetim ve kontrol sistemlerinin akreditasyonu gibi) yeni koşullar getirilmiştir.

Bu makalemizde özellikle Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan unsurlar ve IPA düzenlemeleri ile bu unsurlarda ne gibi değişiklikler getirildiği ve ayrıca yapılacak yardımların planlanmasına ilişkin açıklamalar inceleme konusu yapılacaktır.

⁵ 3.12.2008 tarih ve 5824 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunarak 24.12.2008 tarihli 27090 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

⁶ 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi” konulu genelge

⁷ 04 .12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete yayımlanan “Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu genelge

II- MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİNİN UNSURLARI VE IPA DÜZENLEMELERİ İLE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

ULUSAL FON

Ulusal Fonun Kuruluşuna İlişkin Mutabakat Zabtı'nda; Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içerisinde yer alan ve Topluluk fonlarının faydalanan ülkeye aktarıldığı merkezi hazine birimi olarak tanımlanmıştır. Mutabakat Zaptının 2. maddesinde faydalanan ülke Ulusal Fon'unun Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında kendisine tahsis edilen Topluluk yardımını yönetmek amacıyla, Hazine Müsteşarlığında Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında bir merkezi hazine birimi olarak kurulacağı belirtilmektedir. Buna uygun olarak Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde Ulusal Fon Daire Başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir.

IPA Çerçeve anlaşmasında Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında belirtilen tanımlamaya uygun olarak Ulusal Fonun Yararlanıcı Ülkede Devlet Bakanlığı bünyesinde yer alan bir kurum olduğu belirtilmiştir. Mutabakat Zaptında da belirtildiği üzere Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı içerisinde yer almaktadır. Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında, Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevli olup banka hesaplarının düzenlenmesi, Komisyondan fonların talep edilmesi, Komisyondan temin edilen fonların program otoritelerine veya nihai yararlanıcılara transferinin yetkilendirilmesi ve Komisyona mali raporların sunulmasından sorumludur.

Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁸ ile de Ulusal Fonun Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında görev yapacağı belirtilmiştir.

ULUSAL YETKİLENDİRME GÖREVLİSİ

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Ulusal Fon'a başkanlık eden Hazineden sorumlu Devlet Bakanı olarak tanımlanmış ve Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlendiği belirtilmiştir. Ulusal Yetkilendirme

⁸ 04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazetede, bu genelge ile fonların yönetimi ile ilgili önceki önceki genelgeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Görevlisinin Hazineden sorumlu Devlet Bakanı olacağına ilişkin hüküm 31 Mart 2006 tarihinde Ankara’da imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek”⁹ “Mahiyet ve Konu” başlıklı 1.maddesi ile, Ulusal Fona başkanlık eden “Hazine Müsteşarı” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğunda da “Avrupa Birliği fonlarının sağlam şekilde mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir” şeklinde vurgu değişikliği yapılmıştır.

Mutabakat Zaptına göre Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin satınalma, raporlama ve mali yönetimle ilgili Avrupa Birliği kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine riayet edilmesini ve usulüne uygun bir raporlama ve proje bilgi sisteminin işletilmesini sağlayacaktır. Ulusal Yetkilendirilme Görevlisi, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili Avrupa Birliği fonlarının genel olarak tüm sorumluluğuna sahip olacaktır.

Bu sorumlulukları yerine getirirken Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aşağıdaki görevlerden sorumlu olacaktır:

- Komisyondan fonları talep etmek,
- Ulusal Mali Yardım Koordinatörüne danıştıktan sonra Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulama içerisindeki Program Yetkilendirme Görevlilerini atamak,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimiyle Finansman Anlaşmaları imzalamak,
- Avrupa Birliği Programları Finansman Zabıtlarında belirtildiği şekilde ulusal ve diğer ortak finansman kaynaklarının akışını sağlamak,
- Avrupa Birliği fonları ile ilgili raporlama sisteminin (Perseus) düzenli olarak güncelleştirilmesini ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimleri tarafından raporlama usullerine uyulmasını sağlamak,
- Finansman Anlaşmalarında belirtilecek mekanizmalar çerçevesinde fonları Merkezi Finans ve İhale birimi veya Uygulama Birimlerine transfer etmek,
- Ortak İzleme Komitesine Komisyon ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile katılmak,

⁹ 17 Mayıs 2006 tarih ve 26171 sayılı Resmi Gazete

- Programın sonunda Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerinden kullanılmamış fonları geri almak.

IPA Uygulama Tüzüğü ile IPA Çerçeve Anlaşmasında Mutabakat Zabıtlarında yer alan hükümler doğrultusunda Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin yararlanıcı tarafından atanacağı ve devlet ya da hükümet yönetiminde üst düzey bir yetkili olması gerektiği belirtilmiştir. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin Hazine Müsteşarı olduğu ifade edilmiştir. IPA düzenlemeleri Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluklarının kapsamı arttırılmıştır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi;

a) Türkiye’de AB fonlarının mali yönetiminden ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan Ulusal Fonun başkanı olarak bütünüyle sorumludur. Bu kapsamda Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aşağıda görevleri yerine getirir:

- İşlemlerin usulüne uygunluğu ve yasalılığı hususunda güvence vermek,

- Onaylanmış harcama ve ödeme beyannameleri hazırlamak ve Komisyona sunmak; ödeme başvurularının doğruluğundan ve fonların program otoritelerine ve/veya nihai yararlanıcılara doğru bir şekilde aktarılmasından bütünüyle sorumludur,

- Eş finansman unsurlarının mevcudiyetini ve doğruluğunu teyit etmek,

- Usulsüzlükleri tespit ederek derhal bildirmek,

- Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü’nün 50. Maddesi uyarınca, tespit edilen usulsüzlüklerle ilgili olarak gerekli mali ayarlamaları yapmak,

- Komisyon ile Yararlanıcı arasında mali bilgi alışverişi için temas noktası olmak.

b) Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişinden sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi bu sorumluluklar bağlamında ise aşağıda görevleri yerine getirecektir:

- Program otoritelerinin akreditasyonunu sağlamak, izlemek, askıya almak veya kaldırmak,

- Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yardımın yönetim sistemlerinin mevcudiyetini ve etkin işleyişini sağlamak,

- Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sisteminin etkin ve verimli olmasını sağlamak,

- Yönetim ve kontrol sistemi hakkında rapor hazırlamak,

- Uygun bir raporlama ve bilgi sisteminin işleyişini sağlamak,

- Bu Çerçeve Anlaşmanın 18. Maddesi ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü'nün 30(1) Maddesi uyarınca, denetim otoritesinden alınan denetim raporlarında yer alan bulguların takibini yapmak,

- Yönetim ve kontrol sistemlerinde meydana gelen önemli değişiklikleri, bildirimin bir suretini Yetkili Akreditasyon Görevlisine de göndererek Komisyona derhal bildirmek.

Bu sorumlulukların sonucu olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, IPA Çerçeve Anlaşmasının 17. Maddesinde tanımlandığı şekilde aşağıdaki hususları barındıran Yıllık Güvence Beyanında bulunur:

- Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişine ilişkin teyit,
- İşlemlerin yasallığı ve usulüne uygunluğuna ilişkin teyit,
- Yönetim ve denetim sistemlerinde ve destekleyici hesap bilgilerinin unsurlarında meydana gelen değişikliklere dair bilgi.

Yukarıda belirtilen, Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişini ve işlemlerin yasallığını ve usule uygunluğunu teyid edecek verilerin Güvence Beyanında mevcut olmaması halinde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Komisyonu ve Yetkili Akreditasyon Görevlisini bunun nedenleri ve muhtemel sonuçları ile Topluluğun çıkarlarını korumak ve bu duruma çözüm getirmek üzere yapılan işlemler hakkında bilgilendirir.

Bu sorumluluklar kapsamında Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin yapacağı önemli faaliyetlerden birisi de her bir katılım öncesi yardım aracı bileşeni yada programı için tesis edilmiş bulunan Program Otoritelerini akredite etmesidir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin bu akreditasyonu bağımsız bir dış denetçi tarafından hazırlanacak bir denetim görüşü ile desteklenmelidir. Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin verilmesinden sonra, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi bu akreditasyonun sürdürülmesi için gerekli bütün koşulların devamlı olarak yerine getirilmesinin izlenmesinden sorumlu olur ve Komisyon ile Yetkili Akreditasyon Görevlisini bununla ilgili önemli değişiklikler hakkında bilgilendirir. IPA Uygulama Tüzüğü'nün 11. maddesindeki şartlardan herhangi birinin yerine getirilmemesi durumunda,

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ilgili program otoritesinin akreditasyonunu askıya alır veya kaldırır ve Komisyon ile Yetkili Akreditasyon Görevlisini bu kararı ve kararın gerekçeleri hakkında bilgilendirir. Komisyon bu durumda ilgili program otoritesi tarafından yürütülen programlar ya da işlemlerle ilgili olarak yararlanıcıya herhangi bir fon aktarımında bulunmaz.

Mutabakat Zabtında yer alan görevlere göre; IPA düzenlemeleri ile Ulusal Yetkilendirme görevlisinin sorumluluklarının arttığı, özellikle yönetim ve kontrol sistemlerinin mevcudiyetinin sağlanması, bunların etkin ve verimli şekilde işlemlerini sağlama ve bunların işlediğine yönelik takip ve Komisyonu bilgilendirme gibi özellikle fonların devam edip etmemesine etki edebilecek rolünün arttığı gözlemlenmektedir.

MERKEZİ FİNANS VE İHALE BİRİMİ

Ulusal İdare içinde, kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerde görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimidir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek'in 1. maddesi ile Mutabakat Zaptının 2. maddesinde yapılan değişiklik ile daha önce idari açıdan Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine bağlı iken Hazine Müsteşarlığına bağlı bir birim olarak Program Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında faaliyetlerini yürütmesi öngörülmüştür. Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Merkezi Finans ve İhale Biriminin görevleri aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Türkiye’de Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme imzalama, ödeme, muhasebesi ve mali raporlaması bakımından tek sorumlu olacaktır. Merkezi Finans ve İhale Birimi, hizmetlerin, malların, işlerin ve hibelere ilişkin ihalesine ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlenmesini sağlayacaktır,

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Kıdemli Program Görevlisine, talebi üzerine, Avrupa Birliği dış yardım uygulama usulleri (örn. İhale ve sözleşme usulleri) ile ilgili tavsiyelerde bulunacaktır. Bununla birlikte, teknik uygulamanın tüm sorumluluğu Kıdemli Program Görevlisinde olacaktır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi, ihtisaslaşmış danışmanlık kapasitesi geliştirecek ve bu amaç için gerekli dokümantasyonu bulunduracaktır.

IPA öncesi dönemi Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan yapılardan Merkezi Finans ve İhale Birimi; Ulusal İdare içinde, kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerde görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimi olarak tanımlanmıştı. IPA düzenlemelerinde kurulması öngörülen yapı ve otoriteler arasında Merkezi Finans ve İhale Birimi sayılmamış olup, sadece her bir bileşen için oluşturulması öngörülen Program Otoritelerine yer verilmiştir. Merkezi Finans ve İhale Birimide Program Otoriteleri kapsamında tesis edilmesi öngörülen yapı olarak öngörülmüştür. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde IPA kapsamında oluşturulmuş kurum ve kişiler kapsamında Merkezi Finans ve İhale Birimi ayrıca belirtilmiştir. Buna göre Merkezi Finans ve İhale Birimi, Katılım Öncesi Mali İşbirliği ile Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşenleri kapsamındaki ve ayrıca Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında Program Otoriteleri tarafından yapılan yetki devri çerçevesinde operasyonel programlara ilişkin projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerini yerine getirecektir. Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşenleri olan “Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma” ile “Sınır Ötesi İşbirliği” bileşenleri için Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanıdır.

PROGRAM OTORİTESİ

Program Otoritesi IPA düzenlemeleri ile getirilmiştir. IPA öncesi dönemde Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimi olan “Uygulama Birimleri” IPA döneminde Program Otoritesi olarak adlandırılmıştır. 2007 yılından önceki dönemde tek uygulama birimi olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi tüm projeler için ihale ve sözleşme makamı olarak görevli kalmış olup, diğer idareler içerisinde Uygulama Birimleri tesis edilmemiştir.

IPA Uygulama Tüzüğü ile Çerçeve Anlaşma’da Program Otoriteleri, “Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yardımın yönetimi ve uygulanması ile görevli olmak üzere her bir Katılım Öncesi Yardım Aracı bileşeni ya da programı için bir program otoritesi oluşturulur. Program Otoritesi, Yararlanıcı ülkenin idaresi içerisinde bir kurum ya da kurumlar topluluğudur.” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre program Otoriteleri her bir

IPA bileşeni ya da programı için oluşturulabilecektir. Program Otoritesi, Katılım Öncesi Yardım Aracı programı yada ilgili programların, sağlıklı mali yönetim prensibine uygun olarak yönetiminden ve uygulanmasından sorumlu olacaktır. Program Otoritesi ihaleye çıkma, sözleşme yapma, ödeme ve raporlama yapmakla görevli birimlerdir.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Program Otoriteleri Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri için ilgili operasyonel programların ve Katılım Öncesi Yardım Aracı 5. Bileşeni için Kırsal Kalkınma Programının hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlar olarak tanımlanmışlardır. 3. ve 4. Bileşenler için Program Otoritesi olarak belirlenen kurumlarda Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı düzeyinde görevliler belirlenecektir. Buna göre IPA 3. bileşeni olan Bölgesel Kalkınmanın Çevre Operasyonel Programı için Program Otoritesi Çevre ve Orman Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli, Ulaştırma Operasyonel Programı için Program Otoritesi Ulaştırma Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı için Program Otoritesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli olacaktır. 4. bileşen olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi için Program Otoritesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 5. bileşen olan Kırsal Kalkınma programı için Program Otoritesi ise Tarım ve Köyışleri Bakanlığı (Yönetim Otoritesi) ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı) olacaktır. Başbakanlık Genelgesi ile, Program Otoriteleri ve Merkezi Finans ve İhale Birimi arasında imzalanan işbirliği anlaşmalarında öngörülen geçiş döneminin sonuna kadar 3. ve 4. Bileşenler için ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevleri, nihai sorumluluk Program Otoritelerinde kalmak üzere Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilecektir. Program Otoritesi kurumlar bu süreçte ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevlerinin kendilerince üstlenilmesine ilişkin gerekli tüm hazırlıkları yapacaklardır.

PROGRAM YETKİLENDİRME GÖREVLİSİ

Merkezi Finans ve İhale Birimi veya bir Uygulama Birimine başkanlık eden Ulusal İdare görevlisidir. Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Biriminin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin etkin mali yönetiminden sorumludur.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Program Yetkilendirme Görevlisinin Ulusal Yardım Koordinatörüne danışıldıktan sonra Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından atanacak bir kamu görevlisi olacağı ifade edilmiştir. Buna göre Program Yetkilendirme Görevlisi (Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanı) Ulusal Yardım Koordinatörü olan Avrupa Birliği Genel Sekreterine danışıldıktan sonra Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazine Müsteşarı tarafından atanmaktadır.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapılarda Program Yetkilendirme görevlisinden bahsedilmemiş ancak Merkezi Finans ve İhale Birimine ilişkin başlık altında Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşende Program Yetkilendirme görevlisinin Merkezi Finans ve İhale birimi Başkanı olduğu ifade edilmiştir. Diğer bileşenler için benzeri görevler Program Otoritesi başkanları tarafından yerine getirilecektir.

ULUSAL KATILIM ÖNCESİ YARDIM KOORDİNATÖRÜ

IPA öncesi dönemde uygulanan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde yer alan Ulusal Yardım Koordinatörü bu dönemde öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak yerini almıştır.

Merkezi Finans ve Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtlarında Ulusal Yardım Koordinatörü yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliğinden sorumlu Devlet Bakanı olarak tanımlanmış, Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ek'in "Mahiyet ve Konu" başlıklı 1. maddesi ile yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği Genel Sekreteri'dir şeklinde değiştirilmiştir.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de önceki düzenlemeye uygun olarak Katılım Öncesi Yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreteri görevlendirilmiştir. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sekreteryaya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülecektir.

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ayrıca, Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmek; Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma(lar) ile Finansman Anlaşmalarını imzalamak ve Avrupa

Komisyonuna iletmek; Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programları Avrupa Komisyonuna iletmek görevlerini de yerine getirecektir.

DENETİM OTORİTESİ

718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nün “Yapılar ve Otoriteler” başlıklı 21. maddesinde yararlanıcı ülke tarafından atanması öngörülen yapılardan birisi de “Denetim Otoritesi”dir. Denetim Otoritesi IPA öncesi dönemde Mutabakat Zabıtlarına göre oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminde mevcut olmayıp, IPA Uygulama Tüzüğü ile getirilmiş yeni bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi unsurudur. Denetim Otoritesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeye Çerçeve Anlaşmanın 6 ve 8. maddelerinde yer verilmiştir. Çerçeve anlaşmanın 6. maddesinde yararlanıcı tarafından, Merkezi Olmayan Yönetimin uygulanması durumunda, Denetim Otoritesinin de dahil olduğu, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi yapılarının oluşturulması gerekliliği belirtilmiş ve bu yapılar sayılmıştır. Çerçeve Anlaşmanın 8. maddesinde ise 6. maddede belirtilen yapılara Çerçeve Anlaşmanın EK A'sında belirlenen görevler ve ortak sorumlulukların verileceği belirtilmiştir. Buna göre Denetim Otoritesi, yararlanıcı tarafından belirlenecek ve yönetim ve kontrol sisteminde yer alan bütün taraflardan işlevsel olarak bağımsız olacaktır. IPA Uygulama Tüzüğü ile birlikte Çerçeve Anlaşmanın imzalanmasından önce 21 Kasım 2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Denetim Otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiştir. Genelgede 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapı çerçevesinde yürütülen AB ile ülkemiz arasındaki mali işbirliği mekanizmasının gözden geçirilerek 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliğinin sonucu olarak Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetim Otoritesinin atandığı belirtilmiştir. 2007/30 sayılı Genelgeden sonra “Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan Kurumsal Yapılar ve görevleri daha ayrıntılı biçimde belirtilerek, daha önceki genelgelerin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir. 2009/18 sayılı Genelgede de Denetim Otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiş, Denetim Otoritesinin, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almayacağı ve işlevsel olarak bağımsız olduğu vurgulanmıştır. Denetim

Otoritesi Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetleyecektir.

Çerçeve Anlaşma Ek A'da Denetim Otoritesinin yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin ve anlamlı bir şekilde işlediğine dair doğrulamayı yapmakla sorumlu olacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Denetim Otoritesi;

- Her yıl yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işleyişi ve Komisyona verilen hesap bilgilerinin güvenilirliğinin doğrulanmasına yönelik denetimleri içeren bir yıllık denetim iş planı oluşturur.

- Yıllık denetim iş planı söz konusu yılın başlangıcından önce Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Komisyona verilir.

- Çerçeve anlaşmanın EK C sinde yer alan modele göre bir Yıllık Denetim Faaliyet Raporunu hazırlar. Raporda ilgili yılın 30 Eylül tarihinde biten bir önceki 12 aylık süre boyunca yıllık denetim iş planına uygun olarak yürütülen denetimlerde yönetim ve kontrol sisteminde veya muamelelerde tespit edilen zayıflıkların özeti sunulur. Yıllık Denetim Faaliyet Raporu, Komisyona, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne (NAO) ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine (CAO) her yıl 31 Aralık tarihi itibarı ile iletilir.

- Çerçeve Anlaşmanın EK D de belirtilen modeline göre Yıllık Denetim Görüşü sunar. Yıllık Denetim Görüşü yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili bir biçimde işleyip işlemediğine ve Çerçeve Anlaşmasının ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü'nün ve/veya Komisyon ile yararlanıcı arasındaki herhangi bir diğer anlaşmanın gerekliliklerine uyum sağlanıp sağlanmadığına dair olup, Komisyona, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine iletilir. Bu görüş, Yıllık Denetim Faaliyet Raporu ile aynı süreyi kapsar ve aynı bitiş süresine sahiptir.

- Programların kısmen veya tamamen kapanışı için Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından Avrupa Komisyonuna sunulan nihai harcama beyannamesinin geçerliliği ve doğruluğu hakkında Avrupa Komisyonuna ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine görüş verir. Bu görüş çerçeve anlaşmanın Ek E sinde yer alan modele göre hazırlanır.

Denetim Otoritesinin yönetim ve kontrol sisteminde yer alan bütün taraflardan işlevsel olarak bağımsız olması gerekmektedir. Her ne kadar Genelgede bu husus vurgulanmış ise de, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre;

Hazine Kontrolörlerinin, Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesinden sorumlu Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazine Müsteşarlığına doğrudan bağlı olması ve Müsteşar tarafından verilen inceleme ve denetleme görevlerini yapma yükümlülüğünün bulunması, Denetim Otoritesi olarak tam bağımsız hareket edebilmesini güçleştirebilecektir. Dolayısı ile Denetim Otoritesi fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için Teşkilat Kanununda ve Yönetmeliğinde değişiklik yapılması gerektiğini değerlendirmekteyiz.

YETKİLİ AKREDİTASYON GÖREVLİSİ

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine IPA düzenlemeleri ile getirilmiş yeni bir unsur olup, IPA öncesi dönemde olmayan bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi unsurudur. 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nün 24. maddesinin 1. fıkrasında Yararlanıcı Ülke tarafından bir Yetkili Akreditasyon Görevlisinin atanacağından bahsedilmiştir. Uygulama Tüzüğü'nün bu hükmüne uygun olarak yukarıda bahsedilen 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Yetkili Akreditasyon Görevlisi olarak Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan atanmıştır. Uygulama Tüzüğü ve Başbakanlık Genelgesinde Yetkili Akreditasyon Görevlisinin, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu olacağı belirtilmiştir.

1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü'nün giriş kısmının 19. fıkrasında, IPA mali yardım bileşenlerinden Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynakları ve Kırsal Kalkınma Bileşenlerinin sadece, fonları merkezi olmayan uygulama sistemi içerisinde yönetebilmek için akredite edilmiş aday ülkelerde uygulanabileceğini ifade etmektedir. Akreditasyon sözcüğü, yetkili bir kuruluş tarafından bir kişi ya da kuruluşun ürettiği ürün veya yaptığı hizmetin belirlenen uluslararası kabul görmüş kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve denetlenmesi olarak tanımlanabilir (Ulucan, 2007). Buna göre Merkezi Olmayan Uygulama sistemi içerisinde Komisyonun bir bileşen program ya da tedbirle ilgili yönetim yetkilerini yararlanıcı ülkeye devretmeden önce akreditasyon koşullarının sağlanmış olması gereklidir.

Çerçeve Anlaşmanın 9 - 12. maddeleri ile EK A'sında akreditasyona ilişkin usul ve esaslar ile bunun neticesinde Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin verilmesine ilişkin hususlar belirlenmiştir. Buna göre Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisini;

- Türkiye Cumhuriyetinde AB fonlarının mali yönetiminden bütünüyle sorumlu ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan sorumlu olan Ulusal Fonun başkanı olarak,

- Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin, Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişini teminen sorumluluklarını yerine getirme kapasitesi ile ilgili olarak,

akredite etmelidir.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonu Ulusal Fonu da kapsamaktadır. Bu akreditasyon, yönetim ve kontrol sistemleri içerisinde yer alan bütün aktörlerden işlevsel olarak bağımsız bir dış denetçi tarafından hazırlanacak bir denetim görüşü ile desteklenecektir. Denetim görüşü uluslar arası kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirilen incelemelere dayanmalıdır.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi, ilk program otoritesinin akredite edildiğine dair bildirimden daha geç olmayacak şekilde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonunu Komisyona bildirir.

Akreditasyonun gerçekleşmesinden sonra da Yetkili Akreditasyon Görevlisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ya da Ulusal Fona ilişkin değişiklikler hakkında Komisyonu derhal bilgilendirecektir.

Akreditasyon yapıldıktan sonra Komisyon tarafından, Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin çerçeve anlaşmanın 6. maddesinde belirtilen yapılarının oluşturulmuş olması ve yetkililerinin atanmış olması şartına bağlı olarak, yönetim yetkileri yararlanıcıya verilir. Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin devredilmesinden sonra da, Yetkili Akreditasyon Görevlisi bu akreditasyonun sürdürülmesi için bütün koşullarının yerine getirilmesinin izlenmesinden sorumlu olur ve Komisyonu bununla ilgili önemli değişiklikler hakkında bilgilendirir. Uygulama Tüzüğü'nün 11. maddesinde belirtilen koşullardan herhangi biri yerine getirilmez ya da yerine getirilmeye devam etmez ise, Yetkili Akreditasyon Görevlisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonunu askıya alır veya kaldırır ve Komisyonu bu durumdan derhal gerekçeleri ile birlikte haberdar eder. Komisyon akreditasyonun yürürlükte olmadığı dönem süresince yararlanıcıya fon aktarımı yapmayı durdurur.

STRATEJİK KOORDİNATÖR

IPA düzenlemeleri ile getirilmiş yeni bir Merkezi Olmayan Yapılanma unsurudur. IPA Çerçeve Anlaşmasında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sorumluluğu altında, Bölgesel Kalkınma Bileşeni ile İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeninin eşgüdümünü sağlamak üzere, Yararlanıcı tarafından Stratejik Koordinatör atanması öngörülmüştür. Çerçeve Anlaşmada Stratejik Koordinatörün IPA Uygulama Tüzüğü'nün 154. maddesinde belirtilen Stratejik Uyum Çerçeve Belgesini hazırlamakla da sorumlu olduğu ifade edilmiştir. AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Stratejik Koordinatör sıfatı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiş, Stratejik Koordinatörün sekreteryaya hizmetlerinin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür.

ULUSAL OTORİTE

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde Katılım Öncesi Yardım Aracı 2. Bileşeni ile ilgili olarak, ülkemizin halihazırda katılım sağladığı ve önümüzdeki dönemde katılacağı programlarla ilgili çalışmaları Merkezi Finans ve İhale Birimi ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Ulusal Otorite olarak belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilinceye ve Komisyonun revize edilmiş yetki devri kararı alınıncaya kadar Ulusal Otorite görevini Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığının yürütmeye devam edeceği belirtilmiştir.

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

IPA öncesi yapılanmada mevcut olmayıp, IPA kapsamında oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimidir. Katılım Öncesi Yardım Aracının 5. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma kapsamında, başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur. Kurum, görevlerini Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve 5818 sayılı Kanun ile değişik 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yerine getirir.

II- IPA TÜZÜĞÜ İLE 2007-2013 MALİ PERSPEKTİFİNDE SAĞLANACAK YARDIMLARIN PLANLANMASI

Avrupa Birliği 4. Mali Perspektif dönemi olan 2007-2013 yılları için 2000-2006 Mali Perspektifinde geçerli olan Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde değişikliğe gitmiştir. Mali perspektifler birliğin belirli bir dönem için harcama sınırlarını gösterdiğinden aynı zamanda izlenecek ortak politikaların geleceğe ait projeksiyonu niteliğindedir (Bilge, 2009: 427). 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonları, hem aday hem de potansiyel aday ülkelere¹⁰ yardım amacı ile tasarlanan tek ve birleştirilmiş bir Katılım Öncesi Aracı (IPA) yoluyla kanalize edilmektedir¹¹. IPA tüzüğünde aday ve potansiyel aday ülkelere 2007-2013 Mali Perspektifinde yapılması öngörülen yardım miktarı 11 468 milyon Euro olarak belirlenmiştir.

Türkiye'ye IPA kapsamında 2007-2012 yıllarında her bir bileşen için yapılması öngörülen gösterge niteliğindeki yardım miktarları aşağıda gösterilmiştir¹².

IPA tüzüğünden önceki 2002-2006 döneminde Türkiye'ye sağlanan mali yardım miktarı 1.320 (milyon Euro)¹³ iken IPA düzenlemeleri ile 2007-2012 mali perspektifi için sağlanacak yardımlar 3.937,4 milyon Euro'ya arttırılmıştır.

¹⁰ 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğünde (Annex I ve II) aday ülkeler Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya potansiyel aday ülkeler ise Arnavutluk, Bosna,Karadağ ve Kosavayda içerecek şekilde Sırbistan olarak tanımlanmıştır.

¹¹ Bkz, 2007 Annual Report, Report From the Commission To The Council, The European Parliament and The European Economic And Social Committee, Brussels, 15.12.2008 COM(2008)3026; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/financial_assistance/2007_ipa_annual_report_en.pdf

¹² Bkz, Turkey-Financial Assistance,http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm

¹³ Bkz, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=5>

Tablo 1: 2007–2012 Dönemi Her Bir Bileşen İçin Gösterge Niteliğindeki Mali Tahsisatlar

(Milyon Euro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma	256,7	256,1	233,2	211,3	230,6	250,9
Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği	2,0	2,8	9,3	9,5	9,7	9,9
Bölgesel kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	291,4	350,8
İnsan kaynakları gelişimi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	89,9
Kırsal kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	197,8
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5

IPA Tüzüğünde beş bileşenden oluşan mali yardımların tahsisinin, yıllık genişleme paketinin bir parçası olan ve politik çerçevede belirlenen öncelikleri ülkeler ve bileşenler için mali terimlere dönüştüren, birbirini takip eden üçer yıllık dönemler temelinde her yıl gözden geçirilerek hazırlanacak olan, Çok Yıllı İndikatif (Göstergesel) Mali Çerçeve Belgesi (Multi Annual Indicative Financial Framework - MIFF) biçiminde önerilmesi öngörülmektedir. Tüzüğün 5. maddesinde Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi, Komisyonun fonların bileşenlere, ülkelere çoklu ülke faaliyetlerine göre tahsisine yönelik niyetini ortaya koyan ve Avrupa Parlamentosu ile Konseye yıllık olarak sunulan bir belge olarak tanımlanmıştır.

Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesinin normal koşullarda hazırlanacağı üç yıllık dönemin (n, n+1, n+2) ilk yılından önceki iki yılın (n-2) son çeyreğinde sunulması gerekmektedir. Gerek IPA düzenlemelerinin kabul edilmesinde, gerekse 2007-2013 dönemi mali çerçevesinin anlaşmalarındaki gecikmeler nedeni ile, 2007-2009 yıllarını kapsayan üç yıllık dönem için, bu sürede Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi hazırlama imkanı olamamıştır. İlk üç yıllık Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi 2008-2010 dönemi için

2007 yılı rakamlarını da içerecek şekilde 08.10.2006 yılında kabul edilmiştir¹⁴. 2008-2010 Mali Çerçeve belgesinde Türkiye'ye beş IPA bileşeni için 2007 yılında 497,2 milyon Euro, 2008 yılında 538,7 milyon Euro ve 2009 yılında ise 566,4 milyon Euro tahsisat yapılması öngörülmüştür.

IPA tüzüğünde bu tüzüğe göre sağlanacak yardımların, Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesinde ülke ve bileşenlere göre yapılan gösterge niteliğindeki tahsisatların göz önünde bulundurularak, ülkeler tarafından ulusal idarelerle yakın işbirliği içerisinde ülke bazında üçer yıllık dönemler için hazırlanarak Komisyon tarafından onaylanacak ve yıllık olarak gözden geçirilecek olan Çok Yıllı İndikatif Mali Planlama Belgesi (Multi Annual Indicative Planning Document) temelinde planlanması öngörülmüştür.

Türkiye için hazırlanan ve Komisyon tarafından onaylanan Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Planlama Belgesine göre 2007-2009 yılları için planlanan tahsisat miktarları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.¹⁵

Tablo 2. Türkiye'nin Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Mali Çerçevesi
(Milyon Euro)

Bileşen	2007	2008	2009	Toplam
Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma	252,2	250,2	233,2	735,6
Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği	6,6	8,8	9,4	24,8
Bölgesel kalkınma	167,5	173,8	182,7	524
İnsan kaynakları gelişimi	50,2	52,9	55,6	158,79
Kırsal kalkınma	20,7	53,0	85,5	159,2
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	1602,3

¹⁴ Bkz, Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf, s.1; Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2009-2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/miff_en.pdf, s.2

¹⁵ Bkz, COMMISSION DECISION C(2007) 1835 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, s.16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf

Planlama Dokümanının hazırlanmasından sonra tüzükte Çok Yıllı İndikatif Mali Planlama Belgesinde belirtilen önceliklere uygun olarak ülke ve bileşenlere göre tesis edilecek yıllık yada çok yıllık programlar vasıtasıyla yardımların sağlanması belirtilmiştir (Mad. 7). Tüzüğe göre programlar; yapılacak yardımların amacını, alanını, yönetim prosedürlerini, planlanan toplam yardım tutarını, her bir operasyon için tahsis edilen tutarları ve finanse edilecek operasyonların özet tanımlamalarını içerecektir. Türkiye için hazırlanan IPA 2007 programı komisyon tarafından 20 Aralık 2007 tarihinde kabul edilmiştir¹⁶. IPA bileşenlerinden Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma bileşenini içeren 2007 programında Avrupa Topluluğu genel bütçesinden bu amaçla yapılacak yardımın 256,202,720 EURO ve önceliklerinin ise Kopenhag siyasi kriterlerinin tam olarak karşılanmasına yönelik gelişme, topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması ile Türkiye-Avrupa Birliği Sivil Toplum Diyalogunun geliştirilmesinin amaçlanması olması kararlaştırılmıştır.

2007 yılı programına uygun olarak Avrupa Birliği Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti arasında 24.12.2008 tarihinde 2007 yılı programı Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin Finansman Anlaşması imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir.

IPA Tüzüğü ile bu yardımların uygulanabilmesi Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin oluşturulması şartına bağlanmıştır. IPA dönemi öncesi Mutabakat Zabıtları ile oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin gerekli şartları taşıdığına ilişkin 8 Ekim 2003 tarihli Komisyon akreditasyon (onaylama) kararı ile mali yardım kapsamındaki projelerin uygulanması başlatılmış ve devam ettirilmekte idi. Ancak IPA Konsey Tüzüğü ve bu tüzüğün uygulamasına yönelik 12 Haziran 2007 tarih ve 718 sayılı Komisyon Tüzüğü ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurlarına yeni unsurlar getirilmiştir. Ayrıca IPA'nın her bir bileşeni için bu yapının akredite edilmesi ve buna uygun olarak Komisyon tarafından yönetim yetkisinin devredilmesi ve bu yetkinin devamının, akreditasyonun koşullarının devam ettirilmesine bağlı olma şartı bu yeni dönemde yardımların uygulanabilmesi için zorunlu görülmüştür.

¹⁶ Bkz., COMMISSION DECISION C(2007) 6423 of 20/12/2007 adopting a national programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/tk_2007_comm_dec_ipa_en.pdf

SONUÇ

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) düzenlemeleri ile aday ülkelere sağlanacak mali yardımların çeşitliliği artırılmış, bu kapsamda Türkiye'nin yararlanacağı mali yardımların kapsamında ve miktarında da artış öngörülmüştür. Ancak IPA ile öngörülen bu yardımlardan faydalanma Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin kurulmasına ve etkin bir şekilde işlemesine bağlı bulunmaktadır. IPA öncesi döneme göre Merkezi Olmayan Yapılanmayı oluşturan unsurların kapsamı ve içeriği genişletilmiş, görev ve yetkileri artırılmış yeni sorumluluklar yüklenmiştir. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamındaki yönetim ve kontrol faaliyetlerinin etkin bir şekilde işlemesi, bunun denetiminin yapılması ve akreditasyon önemli yenilikler olarak sayılabilir.

IPA bileşenleri kapsamında Avrupa Birliği Fonlarından faydalanabilme; her bir bileşen ya da program için ilgili program otoritelerinin Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilmesi, Ulusal Yetkilendirme görevlisi ile Ulusal Fonunda Yetkili Akreditasyon görevlisi tarafından akredite edilmesi, akredite koşullarının devam ettirilmesi ve izlenmesi şartlarına bağlanmıştır. Her bir bileşen için ayrı program otoritelerinin oluşması, ülkemiz açısından fonlarının kullanımının daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacağı gibi, fonlara aktaran Komisyon içinde bunların takibini kolaylaştıracaktır. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine dahil kurum ve şahısların faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirememesi durumunda, Komisyon fonların kullanılmasını durdurabilecek veya iptal edebilecektir. Komisyon bu yeni mali yardım aracı ile kullanım alanını ve miktarını arttırmış, fakat buna paralel olarak daha sıkı koşullar ve gözetim yükümlülüğü getirmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bilge, Semih (2009), Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler, Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi (Ed: Edcan Sancak), Eylül, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Commission Decision C(2007) 1835 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, s.16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf
- Commission Decision C(2007) 6423 of 20/12/2007 Adopting a National Programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/tk_2007_comm_dec_ipa_en.pdf
- Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 Implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union, L 170/1, 29.06.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF>
- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance, Official Journal of the European Union, L 210/82, 31.07.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:01:EN:HTML>
- Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 Concerning Pre-Accession Financial Assistance for Turkey and Amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2500:EN:HTML>
- Çeliktaş, İbrahim (2006), 2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, Sayı 63.

Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük (17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 sayılı)

Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf

Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2009-2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/miff_en.pdf,

“AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi” konulu Genelge (21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazete)

“Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu Genelge (04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete)

2007 Annual Report, Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Brussels, 15.12.2008 COM(2008)3026; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/financial_assistance/2007_ipa_annual_report_en.pdf

Turkey-Financial Assistance, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm

Ulucan Betül (2007), IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu, Uzmanlık Tezi, Ankara.

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN DIŞ BORÇLANMASI

Mustafa GÜL*

1- GİRİŞ

Türkiye'nin 1960'lı yıllarda 21 milyon olan toplam nüfusunun % 25'i, 1980'lerde 50 milyon olan toplam nüfusun % 38'i, 2000 nüfus sayımı sonuçlarına göre 67,8 milyon olan toplam nüfusunun % 65'i kentlerde yaşamaktaydı. Yapılan son nüfus sayımına göre ise; Türkiye nüfusunun % 75'i il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. Görüleceği üzere son 50 yıl içerisinde ülkemizin kentsel nüfusunda ciddi artışlar gerçekleşmiştir. 1960'larda % 25 civarı olan kentsel nüfus oranı, günümüzde % 70'lere kadar yükselmiştir. Ayrıca, günümüzde Türkiye nüfusunun % 17,8'i İstanbul'da, % 6,4'ü Ankara'da, % 5,3'ü İzmir'de ikamet etmektedir (TÜİK, 2008). Yani toplam nüfusun % 29,5'lik kısmı üç büyük şehirde ikamet etmektedir.

Son sayım, Türkiye nüfusunun yaklaşık % 70'inin kentlerde (% 29,5'lik kısmının üç büyük kentte) yaşadığını ortaya koymuştur. Türkiye'nin yaşadığı bu hızlı kentleşme, kentsel altyapı hizmetlerine olan ihtiyacın da kentleşmeyle paralel olarak hızla artmasına neden olmuştur. Kentlerde yaşayan nüfusun aradığı temel ihtiyaçlar arasında ilk olarak temiz ve içilebilir su şebeke sisteminin kurulması, kanalizasyon altyapısının oluşturulması ve işletilmesi, katı atık toplanması ve depolanması, kaliteli ve etkili toplu taşıma sisteminin oluşturulması yer almıştır.

Yerleşmenin öncelikli öznelere olan belediyeler, kentlerde yaşayan nüfusun artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılayabilmek, kentleri daha yaşanır ve daha modern hale getirebilmek için çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermeye başlamış, bu faaliyetleri yerine getirebilmek amacıyla yeni kaynak arayışlarına girmişlerdir. Fakat belediyeler hem toplumsal yapı hem de örgütlenme gücü bakımından çeşitli yetersizlikler içindedir. Birbirinden farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olan, yeterli yetişmiş işgücünü istihdam etme bakımından uygun büyüklüklere sahip olmayan belediyelerin, başlıca sosyal ve ekonomik görevleri üstlenmeleri, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında

* Karapürçek Kaymakamı

önemli darboğazlar oluşturabilmektedir. Bu süreçte belediyelerin kaynaklarının önemli ölçüde artmasına karşın, bu kaynaklar çoğu zaman klasik belediye hizmetlerinin dahi tam anlamıyla yerine getirilmesine yetmemiştir. Belediyeler, yukarıda ifade ettiğimiz nedenlerden ötürü söz konusu bu hizmetleri karşılayacak kaynak yaratamamışlar ve dış borçlanma (dış kredi kullanımı) yoluna yönelmişlerdir.

Bu çalışmada, Türkiye’de belediyelerin dış borçlanmaları konusu, hem nedenleri ve yasal çerçevesi, hem de çeşitleri ve yapıları itibarıyla ele alınacaktır. Öncelikle Türkiye’de belediyeleri dış borçlanmaya iten nedenler ayrıntılı şekilde incelenecek, daha sonra belediyelerin dış borçlanmaları konusundaki yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelerin getirmiş olduğu yenilikler istatistikî bilgiler ışığında incelenerek, belediyelerce gerçekleştirilen dış borçlanmanın çeşitleri, söz konusu yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2- BELEDİYELERİN DIŞ BORÇLANMA NEDENLERİ

Dış borçlanma, belediyelerin her zaman başvurabileceği bir finansman kaynağı olmaktan ziyade alternatif bir finansman kaynağıdır. Ancak, ileride yapılacak bir işin daha önceye alınmasında fayda ve maliyet analizi yapılarak kamu yararı görülmesi halinde başvurulacak bir yöntem olarak düşünülmesi gerekmektedir.

Ülkemizde kentleşme oranının artmasıyla birlikte altyapı hizmetlerine olan ihtiyaç da artmaktadır. Öte yandan, içme suyu, atıksu arıtma, katı atığın yok edilmesi, kent içi ulaşım gibi temel şehircilik hizmetlerini vatandaşlara sunmakla yükümlü olan belediyelerin mali durumu ne yazık ki bu tür hizmetlerin zamanında ve etkin bir biçimde sunulmasını engellemektedir. Özkaynaklarının yetersiz olması durumunda söz konusu altyapı projelerini gerçekleştirebilmek amacıyla borçlanma alternatifi belediyelerce gündeme getirilmektedir (Tozar, 2005: 14).

Ülkemizde belediyelerin dış borçlanma nedenlerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

a) Gelir-Gider Dengesizliği: Gelir-gider dengesizliği, ülkemizde belediyelerin dış borçlanmaya yönelmelerinin en temel nedenidir. Belediye harcamalarının toplumsal gelişme ve kentleşme ile birlikte artması, buna karşılık belediyelerin olağan gelirlerinin yetersiz kalması, belediyelerin olağan-üstü bir gelir kaynağı olan borçlanmaya yönelmelerine neden olmuştur (Falay, 1995: 13-24).

b) Merkezi Yönetimin Kaynak Yetersizliği: Merkezi yönetimin belediyeler gibi kaynak yetersizliği içinde olması nedeniyle yeterli kamu finansmanı sağlayamaması, Türkiye’de belediyeleri dış borçlanmaya iten diğer bir neden olarak ele alınabilir. Ayrıca, yurt içi mali piyasalardan borçlanabilme imkânının çok az olması ve yerli bankaların kredi faizlerinin dış krediden daha yüksek olması da dış borçlanmanın nedenleri arasında gösterilebilir.

c) Belediye Sayısında Meydana Gelen Artış: Ülkemizde belediyeleri dış borçlanmaya iten diğer bir sebebin, belediye sayısında meydana gelen artış olduğu söylenebilir. Belediye sayısında meydana gelen artış, belediyelerin önemli gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirleri paylarının (GBVGP) azalmasına neden olmuştur. GBVGP’nin azalması sonucu gelirlerinde azalma meydana gelen belediyeler, kaynak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için dış borçlanma yoluna yönelmişlerdir.

Türkiye’de 1980 yılında belediye sayısı 1.725 iken bu sayı günümüzde 2.949 olmuştur. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Türkiye’de 16 Büyükşehir, 65 İl, 892 İlçe, 1.976 Belde Belediyesi olmak üzere toplam 2.949 belediye bulunmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’deki Belediye Türleri ve Sayısı

BELEDİYE TÜRÜ	SAYISI
Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi	892
Belde Belediyesi	1.976
TOPLAM	2.949

Kaynak: http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747gore_bel_son_durumu.doc

Bu noktada ilk olarak, 06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un getirdiği yeniliklerden bahsetmek gerekmektedir. Söz konusu Kanun ile birlikte 100 ilçe belediyesinden 1’inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye, 283 ilk kademe belediyesinden; 35’i ilçe belediyesine, 8’i Büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239’u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1’i Büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülerek 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği

kaldırılmıştır. Ayrıca 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 11’nci maddesi kapsamında 24.03.2008 tarihi itibarıyla 25 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009).

Özetle, 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dan önce 3.225 olan belediye sayısı söz konusu Kanun’dan sonra 2.949’a düşmüştür. 5747 sayılı Kanun ile belediye sayısında meydana gelen bu azalma, hizmetin kalitesini ve yeterliliğini doğrudan artırmayan cari giderleri azaltmak suretiyle kaynak israfının önlenmesine ve hizmet etkinliğinin artmasına katkı sağlayacaktır (Arıkboğa, 2008:32-35).

Tablo 2: 5747 Sayılı Kanundan Önce ve Sonra Türlerine Göre Belediyeler

5747 SAYILI KANUNDAN ÖNCE TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER		5747 SAYILI KANUNDAN SONRA TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER	
TÜRÜ	SAYISI	TÜRÜ	SAYISI
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	100	BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	143
İLK KADEME BELEDİYESİ	283	İLK KADEME BELEDİYESİ	0
İL BELEDİYESİ	65	İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	750	İLÇE BELEDİYESİ	749
BELDE BELEDİYESİ	2.011	BELDE BELEDİYESİ	1.976
TOPLAM	3.225	TOPLAM	2.949

Kaynak: www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc

İkinci olarak, 2008 yılında çıkarılan “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun”dan bahsetmek gerekmektedir. Söz konusu Kanun ile birlikte, bir yandan belediyelere genel bütçeden ayrılan kaynak tutarında önemli ölçüde artış meydana gelmiş, diğer yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (9.madde) yer alan yerel yönetimlerin “görevleri ile orantılı mali kaynak”larla donatılmaları şartına uyum sağlanmıştır. Yeni yasal düzenleme ile yerel yönetimlerin 2009 yılının Ocak-Haziran döneminde merkezi idare vergi gelirlerinden aldıkları

paylarda, bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 11 oranında artış sağlanmış ve toplam pay 7,2 milyar Türk Lirası olarak gerçekleşmiştir. Bu yüzde 11’lik artışın dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizin etkilerinin yoğun olarak hissedildiği ve merkezi yönetim vergi hâsılatının yüzde 4,4 azaldığı bir dönemde gerçekleştiği düşünüldüğünde, söz konusu Kanun’un yerel yönetimler açısından ne denli önemli olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

d) Kamu Kredileri ve Desteklerinde Meydana Gelen Azalma:

Kamu kredileri ve desteklerindeki azalma da belediyeleri dış borçlanmaya iten diğer bir neden olarak ele alınabilir. Belediyeler, artan hizmet taleplerini özkaynaklarıyla karşılayamamanın yanında yurt içi finansman kaynakları da bulamamaktadırlar. Bu noktada en önemli aktör olan İller Bankası tarafından gerçekleştirilen projelerin yapım süresinin uzaması ve hizmetin gecikmesi, tamamlanmadan eskien tesislerin doğması gibi bir soruna yol açmaktadır. Bu durum belediyeleri dış kredi kullanımına yönelten bir etki oluşturmaktadır.

3- BELEDİYERİN DİŞ BORÇLANMASI KONUSUNDAKİ YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye’de belediyelerin dış borçlanmaları, 1993 yılına kadar tedarik ve ikraz safhasında hiçbir kamu kurumunun ön izin ve denetimine tabi tutulmamıştır. Proje ve yatırım safhalarında İller Bankası mekanizmaları tamamen devre dışı kalmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı’nın projeyi uygun bulması, öncelikli görmesi ve yatırım programına alması, Hazine Müsteşarlığı’nın ise dış kredi ve anlaşma evrelerinde işlevlerini yerine getirirken en iyimser deyimle günü kurtarmayı hedefleyen kısa görüşlü siyasi baskı altında kalmış olması bilinen bir gerçektir (Esen, 2000: 74-102).

Özellikle 1990’lı yıllarda, belediyelerin dış borç stokunda önemli artışlar meydana gelmiştir. Belediyelerin dış borç geri ödemesinde gösterdikleri sorumsuz tutum başta olmak üzere dış borçlarının Hazine tarafından silineceği beklentisi, hızlı kur artışlarının bütçelerinde oluşturduğu mali baskılar ve borç ödeme ilke ve etik prensiplerinin yerleşmemiş olması belediyelerin ve belediyelere bağlı idarelerin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur (Canca, 2009). Söz konusu bu üstlenimler Hazine’nin üzerine önemli bir yük getirerek, Hazine’nin borçlanma gereğini artırmıştır.

Belediyelerin dış borç ödeme konusunda sergiledikleri sorumsuz tutum ve ortaya çıkan tüm bu ağır bedeller sonucunda, hükümetler ve Hazine

Müsteşarlığı harekete geçmiş ve bir takım önlemler almışlardır. Hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı tarafından alınan önlemleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür;

a) İlk olarak; Bütçe Kanunu’na 1998 ve 1999 yılında konulan sınırlayıcı maddelerle, belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarına üst limit getirilmiştir.

b) İkinci olarak; 09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, bir yandan dış borç izni için Hazine Müsteşarlığı’na başvuru ve Müsteşarlıktan izin alınması şartını getirirken, diğer yandan da dış borçlanmayı, sadece, yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlamaktadır.

4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının hükümleri neticesinde; Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilen dış borçlanmanın kamu yatırım programında yer alan projelerle sınırlı tutulması, belediyelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi tutulması ve denetim mekanizmaları ile somut ölçütlere dayalı kredi izin müessesesinin getirilmesi söz konusu Kanun’un ve tamamlayıcı mevzuatının en temel yenilikleri arasında sayılabilir.

Belediyelerin geçmişte hazine garantisi ile yapmış oldukları borçlanmayı kendilerinin ödemeyip Hazineye garantör olarak ödetmelerini, 4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının ne denli gerekli olduğunu gösteren en önemli delildir.

Ayrıca, 4749 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatının belediyelerin dış borçlanmaları konusunda ne denli faydalı olduğunu aşağıdaki tablo yardımı ile görmek mümkündür. Tabloda, mahalli idarelerin 2001–2009 (2009 yılı 1. ve 2. çeyrek dâhil) yıllarını kapsayan “Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku” verileri yer almaktadır. Mahalli idarelerin 2001 yılında 1.665 milyon ABD Doları olan Hazine Garantili Dış Borç Stoku, 4749 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2002 yılında 1.421 milyon ABD Doları seviyesine gerilemiştir. Aynı şekilde 2003, 2004, 2005 ve 2006 yıllarında da borç stokunda ciddi azalmalar meydana gelmiştir. 2001 yılında 1.665 milyon ABD Doları olan Hazine Garantili Dış Borç Stoku, 2009 yılı 2. çeyreğinin sonunda 1.064 milyon ABD Doları seviyesine gerilemiştir. Hazine Garantili Dış Borç Stokunda meydana gelen bu düşüş trendi, büyük ölçüde söz konusu yasal düzenlemelerin olumlu yansımalarının bir göstergesidir.

Tablo 3: Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku

BORÇLUYA GÖRE HAZİNE GARANTİLİ DIŞ BORÇ STOKU (Milyon ABD Doları)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 Q(1)	2009 Q(2)
MAHALLİ İDARELER (TOPLAM)	1.665	1.421	1.250	1.087	833	775	818	1.065	1.028	1.064
ADANA BŞ BELEDİYESİ	241	173	152	130	108	127	157	210	211	211
ADAPAZARI B.Ş. BELED.	30	36	35	28	16	9	0	0	0	0
ANKARA BŞ BELEDİYESİ	125	87	66	47	26	7	0	0	0	0
ANTALYA BŞ BELED.	0	0	0	0	0	0	30	84	78	83
ASAT - ANTALYA SU VE ATIKSU İD. GN.MD.	76	89	80	72	64	56	48	40	40	35
ASKİ - ADANA SU VE K.İ.	18	31	35	55	44	44	44	38	35	35
ASKİ-ANKARA SU VE K.İ.	83	72	61	49	35	28	21	15	14	12
BAFRA BELEDİYESİ	8	3	0	0	0	0	0	0	0	0
BANDIRMA BELEDİYESİ	27	22	17	13	11	9	8	6	5	5
BURSA BŞ BELEDİYESİ	109	91	70	47	20	18	16	68	64	66
BUSKİ-BURSA SU VE K.İ.	66	65	76	105	120	131	127	107	100	102
ÇEŞME VE ALAÇATI BELEDİYELER BİRLİĞİ	2	4	4	6	6	6	5	4	4	4
DALAMAN BELEDİYESİ	20	11	9	5	0	0	0	0	0	0
DİDİM BELEDİYESİ	21	24	16	7	5	3	1	0	0	0
EGO GN.MÜD. (ANKARA)	143	133	116	85	42	19	5	0	0	0
ESKİŞEHİR BŞ BELED.	0	25	74	122	125	131	149	170	166	166
FOÇA BELEDİYESİ	0	4	6	7	5	5	4	3	3	3
GASKİ-G.ANTEP B.ŞEHİR BEL. SU VE KAN. GN.MD.	34	25	15	7	6	6	5	3	3	3
İSKENDERUN BELED.	31	23	15	7	2	1	0	0	0	0
İSKİ-İSTANBUL SU VE K.İ.	95	78	55	22	11	7	3	0	0	0
İSTANBUL BŞ BELED.	148	123	108	89	65	82	69	78	84	108
İZMİR BŞ BELEDİYESİ	223	166	131	95	60	27	9	55	51	53
İZMİT BŞ BELEDİYESİ	79	81	81	71	47	35	33	26	24	22
İZSU-İZMİR SU VE K. İD.	10	7	2	0	0	0	0	0	0	0
KAYSERİ BŞ BELEDİYESİ	0	0	0	0	0	14	54	89	82	88
MARİÇ-MARM.-İÇMELER-ARMUTALAN BEL.BİR.	68	43	19	6	4	3	1	0	0	0
MENEMEN BELEDİYESİ	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MESKİ-MERSİN SU VE K.İ.	0	0	0	0	0	0	24	66	61	65
MİLAS BELEDİYESİ	0	0	6	11	10	7	4	2	2	1
YOZGAT BELEDİYESİ	7	5	2	0	0	0	0	0	0	0

Q(1): 1.Çeyrek Q(2): 2. Çeyrek

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/DisBorcIstatistikleri>

Yukarıdaki Tablo incelendiğinde, Hazine garantili dış borç stoku en fazla olan belediyelerin sırasıyla Adana, Eskişehir ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri olduğu görülmektedir. Ayrıca, Büyükşehir belediyelerinin Hazine garantili dış borç stoku, toplam tutarın %75’i civarındadır. Büyükşehir belediyelerinden sonra en fazla dış borç stok tutarı olan kuruluşlar ise, su ve kanalizasyon idareleridir.

c) Üçüncü olarak; 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun borçlanmaya ilişkin hükümleri detaylı şekilde düzenlenmiştir. Bu Kanunun çıkarılmasında da belediyelerce gerçekleştirilen kontrol dışı dış borçlanma ve belediyelerin borçlarını ödeme konusundaki isteksizliklerinin Hazine’yi mali açıdan zorlaması ve bu zorlanmanın kamu mali yönetimindeki disiplinsizliği artırmasının etkisi vardır.

5393 sayılı Kanunun “Borçlanma” başlıklı 68. maddesinde belediyelerin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabileceği belirtilmiştir;

“Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderir.”

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesindeki borçlanma hükümleri ile ilk olarak; belediyelerin gerçekleştireceği dış borçlanmanın 4749 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabileceği ifade edilmiştir. İkinci olarak; belediyelerin İller Bankasından hem yatırım hem de nakit kredisi

kullanılabileceği ancak bunlar için ödeme planının sunulması gerektiği belirtilmiştir. Üçüncü olarak, belediyelerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı belirtilerek belediyelerin iç ve dış borç stok tutarlarına sınırlamalar getirilmiştir. Ayrıca, “Borçlanma” başlığı altında belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda Türk Ceza Kanununun 257’nci maddesi (görevi kötüye kullanma) hükümlerinin uygulanacağı ve belediyelere ait varlık ve yükümlülükleri gösteren ayrıntılı malî tabloların üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıklarına gönderileceği belirtilmiştir. Bu son maddeyle birlikte, borçlanmaya yetkili belediye görevlilerinin borçlanma konusunda daha sorumlu davranmaları ve belediyelerin mali tablolarının merkezi yönetim birimleri tarafından kontrol edilmesi amaçlanmıştır.

Belediyelerin dış borçlarını geri ödememesinin Hazine üzerinde oluşturduğu mali baskıyı yukarıda ifade edilen kanunsal düzenlemelerle azaltmanın yanı sıra, belediye yöneticilerinin bu anlamda bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Üstlenmiş oldukları dış borçlanmalardan ötürü yalnızca kendilerinin sorumlu olduğu bilinci belediye yöneticilerine kazandırılmalıdır. Dış borçlanmayı gerçekleştiren belediye yöneticileri ile dış finansmandan sorumlu belediye personelinin dış finansman politikalarını siyasi kaygı ve baskılardan uzak, objektif kriterlere uygun şekilde gerçekleştirmeleri sağlanmalıdır.

Ayrıca, belediyelerin mali dengelerinin iyileştirilmesini temin etmek amacıyla belediyelerin gelirlerini arttıran ve aynı zamanda giderlerini azaltan mali düzenlemelerin devlet eliyle gerçekleştirilmesi fayda sağlayacaktır. Öte yandan belediyelerin mali kapasitelerinin geliştirilmesiyle birlikte kurumsal kapasitelerinin de geliştirilmesi için çeşitli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

4- BELEDİYELERİN DIŞ BORÇLANMA TÜRLERİ

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar yaşanan makroekonomik istikrarsızlık ve bunun sonucu yüksek TL faiz hadleri, belediyelerin yurtiçi bankacılık sistemine erişimini kısıtlamış ve belediyelerin tercihi de genellikle Hazine güvencesinde dış borçlanma şeklinde olmuştur (Tozar, 2005: 14).

Bu çerçevede; 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde, belediyelerce gerçekleştirilecek dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceği ifade edilmiştir. 4749 sayılı Kanun’da yer alan hükümler incelendiğinde ise, belediyelerin dış finansman sağlama konusunda aşağıdaki yöntemleri kullandıklarını söylemek mümkündür;

- *Hazine geri ödeme garantili dış kredi temini*
- *Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen dış kredi kullandırması suretiyle kredi temini*
- *Hazine garantisi olmaksızın dış kredi temini*

4.1. Hazine Geri Ödeme Garantili Dış Kredi Temini

“Hazine geri ödeme garantisi” kavramı, 4749 sayılı Kanunun 3. maddesinde tanımlanmıştır. Söz konusu Kanundaki tanıma göre, *“Hazine geri ödeme garantisi; kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantileri”* ifade etmektedir.

4749 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan 12.4.2002 tarihli “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” ve 20.09.2003 tarihli “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” ile Hazine geri ödeme garantisi ile ilgili hususlar ayrıntılı şekilde yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur.

Yukarıda bahsedilen yönetmeliklerin yürürlüğe girmesiyle birlikte Hazine geri ödeme garantileri için aşağıdaki yasal düzenlemeler uygulanmaya başlanmıştır;

İlk olarak; herhangi bir mali yıl içerisinde Hazine Garantileri altında sonuçlandırılan garantili finansman imkânlarının toplam tutarının, o yıl Bütçe Kanununda belirlenen garanti limitini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda 2009 yılı Bütçe Kanunu’nda Hazine garantisi limiti, 4 milyar ABD Doları olarak belirlenmiştir.

İkinci olarak; Hazine Müsteşarlığı tarafından Hazine geri ödeme garantisi talep eden kuruluşun talebinin değerlendirilmesi aşamasında belirli mali kıstasların dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Bu kıstaslar şunlardır:

- *Kuruluşun, Müsteşarlığa başvuruda bulunduğu tarih itibarıyla, hâlihazırda bir itfa planına bağlı olarak ikraza bağlanmış yükümlülükleri hariç, Müsteşarlık tabtında vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş bir borcunun bulunmaması,*
- *Proje finansmanı için sağlanacak garantili kredinin geri ödeme döneminde öncelikle finanse edilen projeden temin edilen gelirlerin kredinin geri ödeme yükümlülüklerini karşılayacak şekilde olması, bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun öngörülen nakit akışının borç servisini ve kuruluşun Müsteşarlığa olan mevcut borçlarından kaynaklanan yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olması.*

Son olarak; belediyelerin borç için Müsteşarlığa başvurduğu dönemde Müsteşarlığa borcunun olmayacağı, borcu ödeyebilmek için yeterli mali yapıya sahip olduğunun anlaşılacağı ve borç servisini yürütecek Proje Koordinasyon Birimi’nin kurulacağı hüküm altına alınmıştır.

Son düzenlemelerde dikkati çeken bir diğer konu da sorumluluk meselesidir. Gerek 4749 sayılı Kanunun 8. maddesinin 5. fıkrası ile gerekse “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”in 9. maddesinin 2. fıkrası ile Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağı olarak Hazine garantisi adı altında sağladıkları borçlara ilişkin her türlü yükümlülükten doğan sorumluluk müteselsil sorumluluktur. (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 25)

Borç takibi ve ödemesi konusunda ise 10.9.2003 tarihli “Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” yeni düzenlemeler getirmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesine göre, belediyeler meclis kararı ile bir ticari bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” oluşturacaklardır. Önceki yasalarda yer alan “borç ödeme fonu” benzerinde olan “dış borç ödeme hesabı” uygulaması ile Hazine, belediyelerin proje

finansmanlarına “geri ödeme garantisi” verebilmektedir. Dış borç ödeme hesabı ile ilgili olarak belediyelerin bu hesaba para aktarımları, nemalandırmalar, hesabın yetersizliği durumları yönetmelikte açıkça belirlenmiştir. Hesabın en önemli kaynağı adına borç alınan projeden temin edilen gelirlerdir. Bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun (belediyelerin) diğer gelir kalemlerinden pay aktarımı yapılacaktır.

Belediyelerin borç ödeme konusunda yetersiz olmaları durumunda 21.12.2002 tarihli “Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in 6. maddesi uyarınca nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksamalara bağlı olarak Hazine tarafından borçların kısmen ya da tamamen üstlenilmesi söz konusu olabilir. Bu durumda Hazine, borçlu belediyeden gelir ve giderlerin gösterildiği nakit akım tablosu isteyerek borçlunun “Kredi Devralma ve İkraz Anlaşması”nı imzalamasını sağlayacaktır.

4.2. Hazine Müsteşarlığı’nın Doğrudan Borçlanarak İkrazen Dış Kredi Kullandırması Suretiyle Kredi Temini

“Dış borcun ikrazı” kavramı, 4749 sayılı Kanun’un 3. maddesinde tanımlanmıştır. *Dış borcun ikrazı; Müsteşarlık tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânlarının ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile yatırım ve kalkınma bankalarına gerektiğinde anlaşmanın malî şartlarına bağlı kalmaksızın aktarılmasını ifade etmektedir.*

Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen kredi kullandırmasının koşullarını belirleyen bir mevzuat bulunmamaktadır. Ancak, günümüzde söz konusu mekanizmanın kullanımını zorunlu kılan durumlar bulunmaktadır;

1) Hükümetlerarası mali ve ekonomik işbirliği protokolleri kapsamında sağlanan krediler ile uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler çerçevesinde kreditorlerin “borçlu” sıfatı ile Türkiye Cumhuriyeti’ni temsilen Hazine Müsteşarlığını görmek istedikleri için adı geçen Müsteşarlık doğrudan borçlanmakta ve söz konusu kredileri bir “ikraz anlaşması” ile ilgili uygulayıcı kuruluşlara devretmektedir.

2) Hazine geri ödeme garantisi ile ilgili mevzuatlar kapsamında garanti sağlanması mümkün olmayan kuruluşların projelerinin gerçekleştirilmesinin

önem taşıması halinde sağlanacak olan finansmanda, Hazine Müsteşarlığı “borçlu” sıfatı ile yer almak suretiyle krediyi ilgili kuruluşa ikraz etmektedir. (Tozar, 2005: 32)

4.3. Hazine Garantisiz Dış Kredi Temini

Belediyelerin Hazine garantisi olmaksızın dış finansman imkânlarından kredi temin etmesi, Hazine Müsteşarlığı’nın iznine tabidir. Bu durum, 4749 sayılı Kanunun 8. maddesinde ifade edilmiştir. Söz konusu Kanun’un 8. maddesinde; *“Kamu mevduat bankaları ile özel yatırım ve kalkınma bankaları hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlarca sağlanacak her türlü dış imkân ile diğer kurum ve kuruluşlar lehine verilecek garantiler Müsteşarlığın iznine tabidir. Kamu yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıl ve daha kısa vadeli dış imkân bu izne tabi değildir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez.”* ifadesi yer almaktadır.

Hazine garantisi olmaksızın dış kredi teminine ilişkin 4749 sayılı Kanunun yanı sıra 09.02.2009 tarihli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik” ile de düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşların yapım, mal ve hizmet satın alım projeleri ile işletme sermayesi ihtiyaçlarının finansmanı amacıyla herhangi bir dış finansman kaynağından dış imkân sağlaması ve söz konusu kurum ve kuruluşların diğer kuruluşların dış borçlanmaları için garanti vermesi Müsteşarlığın iznine tabidir. Ayrıca, Müsteşarlıkça izin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmemektedir.

Hazine garantisi olmaksızın dış kredi temin etmek isteyen belediyenin ilk olarak, söz konusu talep doğrultusunda Hazine Müsteşarlığı’na müracaat etmesi zorunludur. Hazine Müsteşarlığı söz konusu talebi değerlendirirken 09.02.2009 tarihli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik”in 5. maddesinde yer alan aşağıdaki ölçütleri göz önüne almaktadır;

- *Yıllık Yatırım Programında yer alan yatırım projelerine ilişkin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının yatırımın Yıllık Yatırım Programındaki yeri ve dış imkân ile gerçekleştirilmesine ilişkin görüşü,*

- *Kurum ve kuruluşun, başvuruda bulunduğu tarih itibarıyla Müsteşarlığa, vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş borcunun bulunmaması,*

-Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler için iznin verildiği tarih itibarıyla 5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen borçlanma limitinin aşılmamış olması ve iznin belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için talep edilmiş olması,

- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı kuruluşları için ilgili mevzuat çerçevesinde Müsteşarlık Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü’nün; özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar için ilaveten Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın görüşü.

Yukarıda yer alan tüm bu ölçütlere tabi tutulan belediyelerin Hazine Müsteşarlığı’ndan izin almaması durumunda, krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları “Dış Finansman Bilgi Sistemi”ne kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmamaktadır.

Hazine garantisiz kredi sağlanması taleplerinin daha çok büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı kuruluş ve iştiraklerinden geldiği ve genellikle mal ve ekipman alımı için yapıldığı gözlenmektedir. İşletme sermayesi için yapılacak borçlanmalardan Hazine Müsteşarlığı’nca kaçınılmaktadır (Tozar, 2005: 39).

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, dış borçlanmanın belediyelerce hangi koşullar altında gerçekleştirilebileceği yukarıda ayrıntılı şekilde ifade edilmiştir. Söz konusu yasal düzenlemelerin yanında, belediyelerce gerçekleştirilecek projelerin finansmanında alternatif finansman yöntemleri de kullanılabilmektedir. Belediyelerin dış borçlanmaya alternatif finansman yöntemleri arasında “kamu özel sektör işbirliği (PPP - public private partnerships)”, “hibeler”, “arazi satışı ya da kiralama yolu ile finansman temini” ve “kalkınma fonları” yer almaktadır.

5- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de 1960’lı yıllarda yüzde 25 civarında olan kentsel nüfus, yapılan son nüfus sayımına göre yüzde 75 düzeyine ulaşmıştır. Son elli yılda kentleşme hızında meydana gelen bu artışa paralel olarak, kentlerde yaşayan insanların içme suyu, kanalizasyon, toplu taşıma, katı atık toplanması vb. ihtiyaçlarında da ciddi düzeyde artışlar meydana gelmiştir. Türkiye’de bu ihtiyaçları karşılamakla görevli olan belediyeler, kentlerde yaşayan nüfusun söz konusu bu ihtiyaçlarının karşılanması adına büyük yatırımlar gerçekleştirmek durumunda kalmışlardır. Ancak belediyeler; mali kaynaklarının yetersizliği, yönetim anlayışında yaşanan zafiyetler ve izlenen popülist politikalar, yeterli

teknik donanıma sahip eleman eksikliği vb. nedenlerden ötürü, bu yatırımları tam anlamıyla gerçekleştirememişlerdir. Tüm bu nedenlere iç kaynak yetersizliği ve Türkiye’nin geçmişte yaşadığı ekonomik krizlerin neden olduğu yüksek TL faiz hadleri de eklenince, belediyeler dış borçlanma yoluyla bu yatırımları gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir.

Günümüzde belediyeler dış borçlanmalarını 5393 sayılı “Belediye Kanunu” ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile bu Kanuna istinaden çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde gerçekleştirmektedirler. Bu kapsamda belediyeler; Hazine geri ödeme garantisi temin edilmesi, Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen kredi kullandırması ve Hazine garantisiz kredi temin edilmesi suretiyle üç farklı şekilde dış borçlanmalarını gerçekleştirmektedir.

Bilindiği gibi dış borçlanmanın geri ödenmesi yıllara sâridir. Dolayısıyla, gelecek nesillerin gelirleri ipotek altına sokularak bir kaynak kullanımı söz konusudur. Keza kullanılacak bu kaynak üzerinde, sonraki yılların yerel yöneticilerinin de bütçe hakkı bulunmaktadır (Doğanyığıt, 2001: 6). Bu çerçevede, belediyelerin gerçekleştirecekleri dış borçlanma çok büyük önem taşımakta ve belediyelere büyük mesuliyet düşmektedir.

Türkiye’de belediyelerin dış borçlanmasını hem nedenleri hem yasal mevzuatı hem de türleri ve yapısı itibarıyla ele alan bu çalışma sonucunda aşağıdaki tespit ve önerilerde bulunmak mümkündür.

1) İlk olarak, Türkiye’de belediye sistemi küçük ölçeklilikten kurtararak, belediye sayısında azalmaya gidilmelidir. Belediye sayısının bu denli yüksek oluşu, ulusal kaynakların küçük dilimler halinde kullanımına ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile belediye sayısında azalma meydana gelmiştir.

2) Belediyelerin gerçekleştirdikleri dış borçlanmalardan yalnızca kendilerinin sorumlu olduğu, Hazinece borç üstlenimi yapılması ve borçların affının mümkün olmadığı bilinci kazandırılmalıdır. Belediyelere kendi borçlarının sorumluluğunu almaları gerektiği bilinci yerleştirilmelidir. Ayrıca, belediyelerin gelir-gider yapısının belediyelerin tasarruf edebilmelerini sağlayacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Belediye yöneticilerine tasarruf etmeleri gerektiği bilinci aşılanmalıdır.

3) Belediyelerin mali kapasiteleriyle birlikte kurumsal kapasitelerinin de geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, belediyelerde istihdam edilen personelin dış borçlanma ve altyapı yatırımları konusunda teknik ve mali açıdan yeterli düzeye getirilmesi sağlanmalıdır. Kısaca, belediyelerde istihdam edilen personelin kalitesinin artırılması temin edilmelidir.

Bu kapsamda, belediye yöneticileri ile belediyelerde dış borçlanmadan sorumlu personelin belirli bir program dâhilinde Hazine Müsteşarlığı yetkilileri tarafından eğitime tabi tutulmaları fayda sağlayacaktır.

4) Kamunun, belediyelere sağladığı kredi ve desteklerde meydana gelen azalma giderilmelidir. Bu noktada, belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası’nın yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerini güçlendirmek, kamu kredilerini özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımını yönlendirecek, güçlü bir araç olarak kullanmak, bu amaçla kamu kredileri sistemini merkezi olarak yönetmek amaçlarına yönelik olarak İller Bankası’nın güçlendirilmesi öncelik taşımaktadır (Berk, 2003: 91). Bu kapsamda, Banka’nın esas olarak bankacılık ve danışmanlık hizmetlerini sağlayacak biçimde yapılandırılması ve Banka’nın bugün yürütmekte olduğu inşaat işlerinden tamamen çekilmesi gerekmektedir. Ayrıca, İller Bankası’nın özerkliği sağlanmalı ve Banka siyasi baskılardan arındırılmalıdır.

Özetle Bankanın mali kaynakları ile birlikte teknik donanımının da geliştirilerek kentsel yatırımların finansmanında, teknoloji geliştirmede, insan kaynaklarının ve yönetsel süreçlerin iyileştirilmesinde, yerel kamu işletmeciliğinin geliştirilmesinde ve ihtiyaç duyulan daha birçok alanda etkili bir kuruluş haline getirilmesi, özellikle küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerindeki yerel yönetimler için rehberlik işlevini daha geniş bir perspektifle yerine getirmesi sağlanmalıdır (Berk, 2003: 91).

5) Alınan dış borcun boyutları ve itfa müddeti belediye yönetiminin seçim süresi ile ilintili olmalıdır (Doğanyigit, 2001: 6).

6) Belediyelerin dış borçlanma yerine alternatif finansman yöntemlerine yönelmesi sağlanmalıdır. Son dönemlerde belediyelerin dış borçlanmasına alternatif finansman yöntemlerinden en dikkat çekenleri, hibeler ve kamu özel işbirliğidir (PPP). Bu bağlamda, Avrupa Birliği (AB)’nin kullandığı hibeler öncelik teşkil emektedir. Türkiye’ye AB tarafından 2007–2013 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında kullanılacak toplam fon tutarı 2.256 milyon Avro civarındadır (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,

2008). Belediyelerin dış borçlanma yerine, AB tarafından kullanılacak bu denli yüksek miktarda hibeden yararlanması sağlanmalıdır. Diğer bir alternatif finansman yöntemi olan PPP ise; her türlü kamusal mal ve hizmetin özel sektör marifeti ile temin edilerek sunulması uygulamalarını içeren, son yıllarda dünyada geniş ve çok çeşitli uygulama alanları bulan ve alternatif yöntemleri bünyesinde barındıran bir kavramdır (Uluslararası Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Derneği, 2009). Belediyelerin sundukları hizmetlerin çok büyük bir kısmı PPP projelerine konu olabilecek niteliktedir. Belediyeler PPP sayesinde, sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini finanse etmek, yatırım yapmak ve yönetmek yerine bu hizmetleri profesyonellere yaptırarak daha kaliteli hizmeti daha az maliyetle ve çoğu zaman da maliyetsiz olarak elde edebilmektedir. Bu açıdan PPP belediyelerce dikkate alınması gereken diğer bir alternatif finansman yöntemidir.

KAYNAKÇA

- Arıkboğa, Erbay (2008), “Belediyelerde Ölçek Reformu”, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Dergisi, Sayı 9.
- Berk, Ahmet (2003), “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 48.
- Çetinkaya, Özhan, Tolga Demirbaş (2004), “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 8.
- Doğanyigit, Saadettin (2001), “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finans Modeli”, Sayıştay Dergisi, Sayı 40.
- Esen, Hikmet (2000), “Yerel Yönetimlerde Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu”, Sayıştay Dergisi, Sayı 38, s. 74-102.
- Falay, Nihat (1995), “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 5, Eylül, s. 13-24
- Tozar, Aslı (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetim Projelerinin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanına İlişkin Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Öneriler”, Hazine Uzmanlık Tezi, Ocak, Ankara.
- Canca, Aykut Kadir (2009), ”Belediyeler Borç Batağında mı?”, <http://www.stratejikboyut.com/haber/belediyeler-borc-bataginda-mi--28301.html>, Erişim Tarihi: 04.10.2009
- Hazine Müsteşarlığı (2009), “Hazine Garantili Dış Borç Stoku ve Servisi Verileri”, [http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/%c4%b0statistikler/Kamu%20Finansman%c4%b1%20%c4%b0statistikleri/Hazine%20Garantili%20D%c4%b1%c5%9f%20Bor%c3%a7%20Verileri/I%20%20Hazine%20Garantili%20D%c4%b1%c5%9f%20Bor%c3%a7%20Stok%20Verileri\(1996...\)/HAZ%c4%b0NE%20GARANT%c4%b0L%c4%b0%20BOR%c3%87-TREASURY%20GUARANTEED%20DEBT.xls](http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/%c4%b0statistikler/Kamu%20Finansman%c4%b1%20%c4%b0statistikleri/Hazine%20Garantili%20D%c4%b1%c5%9f%20Bor%c3%a7%20Verileri/I%20%20Hazine%20Garantili%20D%c4%b1%c5%9f%20Bor%c3%a7%20Stok%20Verileri(1996...)/HAZ%c4%b0NE%20GARANT%c4%b0L%c4%b0%20BOR%c3%87-TREASURY%20GUARANTEED%20DEBT.xls), Erişim Tarihi: 23.09.2009
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2008), “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a göre Belediyelerin Son Durumu”,

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc,
Erişim Tarihi: 15.11.2009

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2007), “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Bilgi Notu”, <http://ipa.stb.gov.tr/KatirimOncesiMaliYardimAraci.aspx>,
Erişim Tarihi: 19.11.2009.

Türkiye İstatistik Kurumu (2008), “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2008 Nüfus Sayımı Sonuçları”, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3992>, Erişim Tarihi: 21.09.2009.

Uluslararası Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Derneği (2009), “PPP Nedir?”, <http://www.ppp.org.tr/content/view/48/71/>, Erişim Tarihi: 19.11.2009.

LİSANS DÜZEYİNDEKİ MUHASEBE EĞİTİMİNİN ETKİNLİĞİ: SAYIŞTAY ÖZELİNDE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA

Dr. Orhan ÜNAL*

Murat DOĞANAY**

GİRİŞ

Küreselleşmenin de etkisiyle finans alanında ve bilişim teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmeler, işletme uygulamalarında ve kamu denetimi alanında bir dönüşümü kaçınılmaz kıldığı gibi, aynı zamanda muhasebe eğitimi üzerinde de belirleyici bir etki doğurmuştur. Bu süreçte üniversitelerin, yaşanan gelişmelere paralel olarak çağın gereklerine uygun, değişime ve gelişmeye açık bir eğitim vermesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Sürekli ve hızlı bir değişim sürecinin yaşandığı bir ortamda, üniversitelerin muhasebe eğitiminin bilgi kullanıcılarının gereksinimlerini yeterince karşılayabilmesi ve gerekli uyumu gösterebilmesi önem kazanmıştır.

Lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminin etkinliğinin artırılmasında çok sayıda unsur etkili olmaktadır. Ancak öncelikle bilgi kullanıcılarının muhasebe alanındaki gereksinimlerinin saptanması ve muhasebe eğitiminin bu gereksinimlere ve değişen koşullara yeterince uyum sağlayıp sağlamadığının araştırılması, araştırma sonuçlarının da eğitimlerin yeniden tasarlanması ve sunulmasında temel bir girdi olarak kullanılması, muhasebe eğitimlerinin etkinliğinin artırılmasında başvurulabilecek en önemli yöntemlerden birisidir. Bu yöntemle bilgi kullanıcılarının ihtiyaçlarının da gözönünde bulundurulduğu uygun çözümlerin muhasebe eğitiminde kullanılması, kuşkusuz daha güncel ve daha etkin bir muhasebe eğitiminin verilmesini sağlayabileceklerdir.

Bu çalışmada, kamu mali yönetim sistemi üzerinde düzenleyici ve denetleyici nitelikte görevleri bulunan Sayıştay'ın meslek mensupları arasından başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının üniversitemizde lisans düze-

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme ABD Arş. Gör.

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme ABD Arş. Gör.

yinde verilen muhasebe eğitiminin yeterliliğine, güncelliğine ve etkinliğinin artırılmasına ilişkin görüşleri elde edilerek değerlendirilmeye çalışılmıştır.

ÜLKEMİZDE MUHASEBE EĞİTİMİ

Günümüzde özellikle uluslararası standartlara sahip bir muhasebe eğitimi çerçevesi ortaya konulmuş değildir. Ülkelerin muhasebe sistemlerini oluşturan bireylerin sahip olduğu muhasebe eğitim düzeyi ve kalitesi bir ülkeden diğerine göre farklılık göstermektedir. Gelişmekte olan birçok ülkedeki mevcut muhasebe sistemi ile muhasebe eğitim sistemi, bu ülkelerin yakın ekonomik ve siyasal ilişkide bulunduğu veya geçmişte sömürgesi olduğu gelişmiş ülkelerdeki sistemlerden önemli ölçüde etkilenmiştir. Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’de de muhasebe eğitimi doğrudan herhangi bir ülkeden transfer edilmemiş olmakla beraber, yakın tarihe kadar birçok batılı gelişmiş ülkeden (Fransa, Almanya ve Amerika) önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir (Çürük, 2001).

Ülkemizde lisans düzeyinde verilen muhasebe eğitimi, yaşanan ekonomik gelişmelere paralel bir seyir izlemiştir. Cumhuriyet sonrası dönemde muhasebe eğitimi genel olarak şu dönemlere ayrılarak ele alınmaktadır (Bayazıtlı, 2000) (Kaya & Daştan, 2004):

1926 Öncesi Dönem: Fransız ekolünün etkili olduğu bu dönemde, muhasebe eğitimi, daha çok Mülkiye Mektebi, İstanbul Ticaret Mektebi Alisi, Darüşşafaka ve Askeri Rüştiye Mektepleri aracılığıyla yerine getirilmiştir.

1926 – 1960 Dönemi: Daha önceki dönemde Fransız ekolünden etkilenilerek verilen eğitim daha çok teorik düzeyde gerçekleşmiştir (Brookner, 1967). Bu dönemde ise, Almanya’dan kaçarak Türkiye’ye gelen muhasebe öğretim elemanlarının katkısıyla lisans düzeyinde verilen muhasebe eğitiminin kapsamı ve düzeyinde gelişmeler sağlanmıştır.

1960 Sonrası Dönem: Kamu ve özel sektör işletmeciliği, vergi alanında yaşanan gelişmeler ve muhasebenin ürettiği bilgilere olan gereksinim, muhasebe eğitiminin üniversiteler ve muhasebe eğitimi veren diğer kuruluşlarda kapsam, sunum ve biçim olarak gelişmesini sağlamıştır.

1971 tarihli Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tekdüzen Hesap Planı, 1983 tarihli Sermaye Piyasası Kurulu Standart Genel Hesap Planı, 1986 tarihli Bankacılık Sektörü Tekdüzen Hesap Planı, 1989 tarihli 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali

Müşavirlik Kanunu ile 1994 tarihli Tekdüzen Muhasebe Sistemi (TDMS), muhasebe eğitimi üzerinde önemli etkilere sahip düzenlemeler olmuştur.

Bu gelişmelerin yanı sıra ülkemizde yaşanan finansal krizler; ülke ekonomisinde reform sayılabilecek düzenlemelerin yapılmasında, ilgili ekonomik alanda düzenlemeleri gerçekleştirecek özerk kuruluşların kurulmasında, mevcut kurumların da yeniden yapılanmasında etkili olmuştur. Piyasa ekonomisinin model olarak yaygınlaşması, küreselleşme ve özelleştirmelerin de etkili olmasıyla, tarihte ilk oluşumu 19. yüzyılın sonlarına kadar uzanan özerk kurumlar bu dönemde yaygınlaşmıştır (Karacan, 2002).

Dünyada yaşanan finansal krizlerin etkisiyle, farklı görev alanları bulunan ancak daha çok düzenleme, denetleme ve gözetim faaliyetini sürdüren kuruluşların, muhasebenin üretmiş olduğu bilgilere ve ilişkili alanlara yönelik farklı beklentileri olmuştur. Finansal piyasaların gelişmesi ile farklı finansal araçların kullanılmaya başlaması ve muhasebe bilgisini ilgilendiren alanlarda yapılan düzenlemeler, muhasebe eğitimi üzerinde de etkisini göstermiş ve bu alanlardaki gelişmelere paralel değişimin yaşanması kaçınılmaz olmuştur. Ayrıca vergilendirme ile ilgili yapılan düzenlemeler ve bu alandaki değişimler de muhasebe eğitimi üzerinde etkili olmuştur.

Ülkemizin muhasebeyi ilgilendiren, siyasi ve ekonomik alandaki birçok uluslararası oluşumun içinde bulunması nedeniyle ve özellikle Avrupa Birliği üyelik sürecinin hızlanması ile etkisi artan uluslararası gelişmeler, muhasebe eğitimi üzerinde de etkili olmuştur. Bu dönemde IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu), FEE (Avrupa Muhasebeciler Federasyonu) ve IASB (Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu) gibi kuruluşlarla olan ilişkiler, mevcut muhasebe eğitiminin durumunu ve gelecekteki durumun planlanması noktasında etkili olmuş ve bundan sonraki dönemde de etkili olacağı düşünülmektedir.

MUHASEBE EĞİTİMİNİN ETKİNLİĞİ VE YETERLİLİĞİ

Dünyada yüksek öğretim kurumlarında verilen muhasebe programlarını akredite eden bağımsız bir kurum olan Amerikan İşletme Fakülteleri Birliği Akreditasyon Konseyi (Accreditation Council of the American Assembly of Collegiate Schools of Business AACSB), yüksek öğretim kurumlarında bireylerin kazandıkları bilgi ve beceriler olarak ifade edilebilecek çıktının üretildiği eğitim sisteminin temel olarak öğrenciler, öğretim elemanları, finansal kaynaklar, eğitim programları ve fiziki altyapı

tarafından etkilendiğini belirlemiş ve akreditasyon standartlarını bu kriterlere göre oluşturmuştur (Çelik & Gürdal, 1999).

Eğitimin etkinliği ile ilgili yapılan çalışmalarda bakış açılarının birbirinden farklılık gösterdiği görülmektedir. Çalışmalarda kullanılan girdiler, eğitim harcamalarından, öğrencilerin sosyo-ekonomik bilgilerine, öğretmen maaşlarından, sınıf büyüklüklerine kadar geniş bir yelpazede yer alırken çıktılar da aynı şekilde büyük farklılık göstermiştir. Çalışmalarda kullanılan değişkenler ve kullanılan yöntemlerin de aynı şekilde farklılık gösterdiği görülmektedir. Çalışmalarda yaklaşımlar: üniversite, bölüm ve bireysel olarak öğrenciler bazında gruplandırılabilir (Bayazıtlı & Çelik, 2004).

Muhasebe eğitiminin, kuruluşların ihtiyaçlarını karşılmasına yönelik olarak yapılan bir çalışmada (Çürük & Doğan, 2002), lisans düzeyindeki muhasebe ders ve içeriklerinin belirlenmesi açısından üniversite-sanayi işbirliğiyle belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda işletme yöneticilerinin % 94'ü üniversitelerle işbirliğinin yapılması yönünde görüş bildirmiştir. Başka bir çalışmada (Korukçuoğlu, 1998), işletmelerin üniversitelerden eğitim konusunda beklentileri arasında üniversitelerin uygulamaya yönelmesi ve teoriden çok uygulamaya yönelik bilgiler verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Muhasebe uygulamalarının ve üretilen muhasebe bilgisinin kullanıldığı alanlar ile muhasebe eğitiminin arasındaki açığın kapatılması muhasebe eğitiminin etkinliğinin artırılmasıyla sağlanabilecektir.

Muhasebe eğitiminin geliştirilmesi konusunda yazına bakıldığında Adler (1999), muhasebe eğitiminin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunduğu görülmektedir. Bu çalışmada etkin öğretim ve öğrenmeye yönelik eğitimsel konulardaki ihtiyaçlara önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir (Adler, 1999). Eğitimcilerin, toplumun gelişmesine katkı sağlayabilecek, gerekli uyum sağlayabilme yeteneğine sahip ve “nasıl öğrenilmesi gerektiğini öğrenmiş” mezunlar yetiştirmesi gerektiğini vurgulayan Kelly ve diğerleri (1999), müfredat üzerinde daha bütünsel bir yaklaşım sergilemiştir (Kelly, Davey & Haigh, 1999).

Wijewardena ve Cooray (1995), yaptıkları çalışmada ülkelerin muhasebe eğitimi karşılaştırmış; Avustralya’da finansal muhasebe eğitimi üzerine ağırlık verilirken Japonya’daki eğitimde yönetim muhasebesine ağırlık verildiği sonucuna ulaşmıştır (Wijewardena & Cooray, 1995). Uluslararası muhasebe eğitimine ilişkin farklı yaklaşımlar irdelenerek, Avrupa ülkeleri

çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ülkeler arasındaki farklılıkların ve çok uluslu şirketlerin muhasebe boyutlarının dikkate alınarak muhasebe eğitiminde kullanılmasının etkili olacağı yönünde sonuçlara ulaşılmıştır (Stolowy & Tenenhaus, 1998). Finansal muhasebe eğitiminin geliştirilmesi amacıyla yapılan bazı çalışmalarda ise sağlanan görsel bilgilerin metinsel bilgilerden eğitimsel faydaları bakımından daha hızlı sonuç verdiği ortaya çıkmıştır (Beattie & Jones, 1993) (Volmer, 1993).

Finansal piyasalarda yaşanan son gelişmeler, muhasebe bilgisinin sadece işletmeler açısından değil genel ekonomi ve kamu açısından da ne kadar önemli olduğu gerçeğini ortaya koymuştur. Muhasebe bilgilerinin, meslek mensupları ve işletmeler açısından olduğu kadar kamu kuruluşları açısından da etkin şekilde kullanılabilmesi, özellikle lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminin tüm ilgili tarafların ihtiyaçlarını karşılayacak yapıda olması gerekmektedir.

Küresel ölçekte finansal piyasalarda son dönemlerde yaşanan dramatik gelişmeler, birçok alanda muhasebe bilgisinin güvenilirliğinin, ihtiyaca uygunluğunun gerekliliğini bir kez daha ortaya çıkarmıştır. Ülkemizde de muhasebe bilgisinin yoğun olarak kullanıldığı alanlarda muhasebe bilgisinin ihtiyacı yeterince karşılaması ve buna uygun çözümlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada finansal sistem içinde daha çok düzenleyici ve denetleyici konuma sahip kuruluşlarda güvenilir ve ihtiyaca uygun muhasebe bilgisi gereksinimleri daha da önem kazanmıştır. Bu gereksinimlerin karşılanması etkin, aynı zamanda güncel bir muhasebe eğitimi ile sağlanabilecektir.

Lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminin, özellikle TBMM adına denetim faaliyetlerini yürüten Sayıştay açısından yeterliliğinin belirlenmesi, muhasebe eğitiminin etkinliğinin artırılması bakımından olduğu kadar, Sayıştay'ın görevini etkin şekilde yerine getirmesi açısından da önemli görünmektedir. Bu doğrultuda üniversitelerle işbirliği yapılması, hem üniversitelerdeki muhasebe eğitimine, hem de uzun vadede Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesine katkı sağlayacaktır.

ÜLKEMİZDEKİ MUHASEBE EĞİTİMİ ETKİNLİĞİNİN SAYIŞTAY’DA ARAŞTIRILMASI

Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, kamu açısından denetleme faaliyetlerini yerine getiren ve bu açıdan “yüksek denetim” olarak adlandırılan, kamu mali yönetim sistemi içinde düzenleyici, denetleyici nitelikte görevleri olan Sayıştay açısından, lisans düzeyindeki muhasebe grubu derslerinin ihtiyaca uygunluğunun, yeterliliğinin ve güncelliğinin belirlenmesidir. Görev yapan baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının bakış açısıyla muhasebe derslerinin etkinliğini arttırmaya yönelik hangi unsurlara önem verilmesi gerektiğinin belirlenmesi de amaçlanmaktadır.

Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma kapsamında Sayıştay’ın seçilmesindeki temel faktör, bu kurumun; devletin gelir, gider ve mallarını denetleyen bağımsız bir dış denetim organı olması ve aynı zamanda kamu mali yönetim sisteminde düzenleyici ve denetleyici bir konuma sahip olmasıdır. Sayıştay, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde; genel bütçeli kamu idareleri, üniversiteler ve diğer özel bütçeli kurumlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşlar, belediyeler, il özel idareleri gibi çok sayıda kurum ve kuruluşun denetimini gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda, muhasebe ve finansal bilgilerin yoğunluklu olarak kullanıldığı Sayıştay’da görev yapan denetçiler, araştırmanın hedef kitlesi olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın amacına yönelik olarak denetçilerin bakış açısıyla lisans düzeyindeki muhasebe grubu derslerinin ihtiyaca uygunluğuna, yeterliliğine ve güncelliğine ilişkin bilgilere ulaşılabilecektir. Nitekim Sayıştay’ın 2009-2013 Stratejik Planında kurumsal yapıya ilişkin olarak “kurum içi ve dışındaki beklentileri karşılayan süreklilik arz eden bir hizmet içi eğitim politikası oluşturmak ve uygulamak” başlıklı hedef ve buna yönelik faaliyet ve projeler belirtilmiştir. Bu çalışma ile ortaya koyulabilecek sonuçların, Sayıştay stratejik planında belirtilen söz konusu hedefe uygun bir sonuç sunması ve bu alanda kapsamlı ihtiyaç analizinin yapılarak uygun çözümlerin oluşturulması açısından önemli olmaktadır.

Sayıştay’da çalışan ve muhasebe bilgisini kullanan ve aynı zamanda lisans eğitiminde muhasebe derslerini almış olan baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılara elektronik ortamda ve yüz yüze görüşme yöntemiyle

anket uygulanmıştır. Toplam 83 denetçi ankete katılmıştır. Sayıştay bünyesinde 2008 Kasım itibarıyla 508 yönetim mensubu, 348 uzman denetçi, 69 başdenetçi, 148 denetçi ve 117 denetçi yardımcısı bulunmaktadır (Sayıştay, 2008).

Tablo 1’de de görüldüğü üzere katılımcıların 64’ü (% 77.1) erkek, 19’u (% 22.9) kadın olup, eğitim düzeylerine bakıldığında ise 75’i (% 90.4) lisans, 8’i (% 9.6) yüksek lisans eğitimine sahiptir. Katılımcılara ait diğer özellikler tablo 2 ve tablo 3’te verilmektedir.

Araştırma kapsamında katılımcılara yöneltilen soruların ortalama değerden (çalışmada kararsız seçeneğinden) farklı olup olmadıklarını test etmek için t testi kullanılmıştır. Sonuçların tanımlayıcı istatistikleri kullanılarak değerlendirmeler yapılmıştır. Araştırmada kullanılan veriler, SPSS 13.0 paket programı kullanılarak sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 1: Katılımcıların Özelliklerine Göre Dağılımı

Kurumdaki Pozisyonu	Denetçi Yrd.	Denetçi	Başdenetçi
	47 (% 56.6)	13 (% 15.7)	23 (% 27.7)
Yaş Grubu	18-25	26-35	36-45
	17 (% 20.5)	47 (% 56.6)	19 (% 22.9)
Cinsiyet	Erkek	Kadın	
	64 (% 77.1)	19 (% 22.9)	
Eğitim Durumu	Lisans	Y.Lisans	
	75 (% 90.4)	8 (% 9.6)	
Katılımcıların Mezun Oldukları Lisans Programları	İşletme	İktisat	Kamu Yönetimi
	21 (% 25.3)	21 (% 25.3)	16 (% 19.3)
	Maliye	Çalışma Ekonomisi	Ekonometri
	14 (% 16.9)	10 (% 12)	1 (% 1.2)

Tablo 2: Katılımcıların Mezun Olduğu Üniversiteler

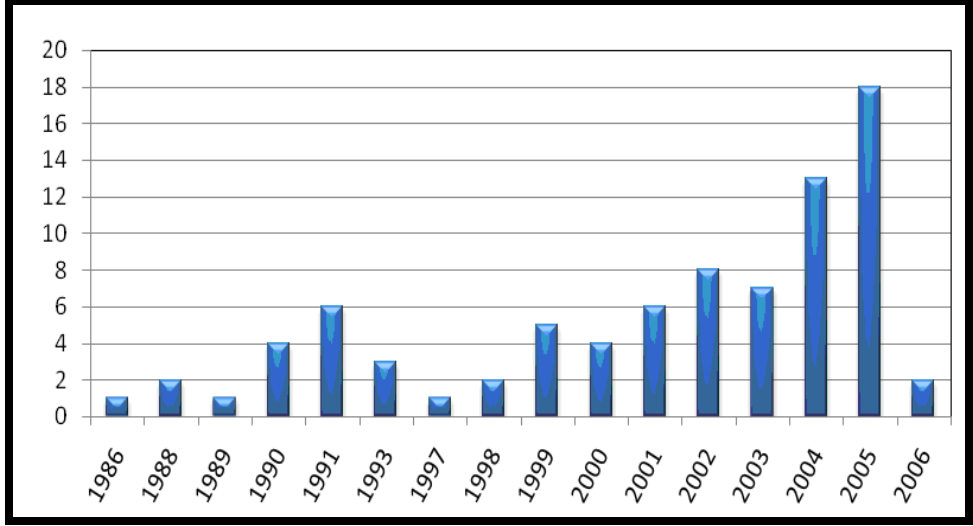
Üniversite	Frekans	%
Ankara Üniversitesi	30	36.1
Hacettepe Üniversitesi	16	19.3
Gazi Üniversitesi	10	12.0
Dokuz Eylül Üniversitesi	5	6.0
İstanbul Üniversitesi	5	6.0
Marmara Üniversitesi	5	6.0
ODTÜ	2	2.4
Uludağ Üniversitesi	2	2.4
Anadolu Üniversitesi	2	2.4
Ege Üniversitesi	2	2.4
Selçuk Üniversitesi	2	2.4
Bilkent Üniversitesi	1	1.2
Başkent Üniversitesi	1	1.2
Toplam	83	100,0

Araştırmanın Sonuçları

Araştırmada katılımcılara yöneltilen soruların birbirleriyle tutarlılığını; soruların değerlendirilmesindeki türdeşliğini belirlemek amacıyla güvenilirlik analizi yapılmıştır. Sosyal bilimler alanında anket tekniği kullanılarak yöneltilen soruların güvenilirliğinin ölçülmesinde Cronbach Alfa değeri yaygın şekilde kullanılmaktadır. Bunun gerekçesi olarak, Cronbach Alfa değeri veya Alfa katsayısının güvenilirlik düzeyini yanıtsıtmada güçlü bir araç olduğu belirtilmektedir (L. Leech, C. Barrett, & A. Morgan, 2005). Buna göre ankette katılımcılara yöneltilen sorular birlikte değerlendirildiğinde Cronbach Alfa değeri, % 78,8 olarak bulunmuştur. Bu değer güvenilirlik eşiği olarak kabul edilen % 60 oranından yüksek olması bu ölçeğin güvenilir (Akgül & Çevik, 2003) olduğunu göstermektedir. Güvenilirlik analizi ile birlikte modelin

uygunluğunu test etmek üzere Hotelling T^2 testi yapılabilmektedir. Bu teste göre soruların ortalamalarının birbirlerine eşit olup olmadıkları test edilmektedir. Bu test doğrultusunda araştırmada yöneltlen soruların ortalamalarının istatistiksel olarak farklı olduğu sonucuna ulaşılmıştır (sig=0,000).

Tablo 3: Mezuniyet Yıllarına Göre Katılımcıların Dağılımı



Tablo 4: Uygunluk İstatistikleri

Cronbach's Alpha			N of Items	
			.788	
Hotelling's T-Squared Test				
Hotelling's T-Squared	F	df1	df2	Sig
1790.435	31.308	30	32	.000

Tablo 5: Karşılaştırılmalı Tablo İstatistikleri

			Value	Asymp. Std. Error	Approx. T	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal	Kendall's tau-b		,560	,065	8,447	,000
	Kendall's tau-c		,537	,064	8,447	,000
	Gamma		,695	,072	8,447	,000
N of Valid Cases			83			
			Value	Asymp. Std. Error(a)	Approx. T(b)	Approx. Sig.
Ordinal by Ordinal	Somers' d	Symmetric	,560	,065	8,447	,000
		S1 Dependent	,575	,067	8,447	,000
		S5 Dependent	,546	,063	8,447	,000

Muhasebe Eğitiminin Yeterliliğine İlişkin Sonuçlar

Katılımcılar, lisans düzeyindeki muhasebe derslerinin ağırlığının yeterliliği konusunda istatistiksel olarak 0.05 önemlilik seviyesinde kararsızken, diğer yanıtlarda, belirtilen yargılara istatistiksel olarak anlamlı düzeyde katıldıkları görülmektedir.

Muhasebe grubu derslerinin lisans eğitimi içindeki ağırlığı katılımcıların % 48,2'si tarafından yeterli görülmeyle, % 32,6'sı yeterli görmemekte ve % 19,3'lük kısmı ise kararsız kalmaktadır. İstatistiksel olarak da katılımcıların kararsız oldukları sonucuna ulaşılmaktadır. Verilen yanıtlar, lisans eğitimindeki bölüm bazında değerlendirildiğinde işletme ve maliye bölümleri yeterli görmekteyken; iktisat, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi ve ekonometri bölümlerinde muhasebe derslerinin lisans eğitimi içindeki ağırlığı yetersiz bulunmaktadır. Muhasebe bilgisinin katılımcıların yaptıkları işlerde kullanılması ve mesleki ilerlemedeki önemi dikkate alındığında işletme ve maliye bölümü mezunlarının yeterli muhasebe dersi almalarından dolayı bu alanda daha avantajlı olabilecekleri düşünülmektedir.

Katılımcıların % 40,9'u lisans düzeyinde verilen muhasebe eğitiminin kurumların ihtiyaçlarını karşılamadığını düşünmekteyken, % 28,9'luk kısmı

söz konusu ihtiyaçların karşılandığını düşünmektedir. Bu yönde cevap verenlerin büyük bir kısmı da bu ihtiyaçların sınırlı ölçüde karşılandığını düşünmektedir. Lisans düzeyinde verilen muhasebe eğitiminin yeterli görülmesi ile lisans düzeyinde verilen muhasebe eğitiminin kurumların ihtiyaçlarını karşılaması arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin bulunduğu aşağıdaki tabloda görülmektedir. Buna göre, muhasebe derslerinin lisans eğitimi içinde yeterli düzeyde yer bulabilmesi bu alanda çalışanların ihtiyaçlarının karşılanmasında etkili olmaktadır.

Tablo 6: Muhasebe Eğitiminin Yeterliliğine İlişkin Sonuçlar

		Kesinlikle Katılmıyor	Katılmıyor	Kararsız	Katılıyor	Kesinlikle Katılıyor
		%	%	%	%	%
1.1	Muhasebe grubu derslerinin aldığınız lisans eğitimi içerisindeki ağırlığı yeterlidir	14,5	18,1	19,3	30,1	18,1
1.2	Muhasebe grubu dersleri kurumların ihtiyaçlarını yeterli ölçüde karşılamaktadır	12	28,9	30,1	24,1	4,8
1.3	Yaptığınız işlerde karşılaştığınız ilgili şirketlerin/kuruluşların gerçek mali yapısının anlaşılması açısından lisans düzeyindeki muhasebe grubu dersleri yeterlidir	20,5	32,5	21,7	20,5	3,6
		Hiç Etkilemez	Etkilemez	Kararsız	Etkiler	Çok Etkiler
		%	%	%	%	%
1.4	Lisans eğitimi içindeki ağırlığının artırılması gerekir	2,5	6,3	16,3	33,8	41,3

Katılımcıların karşılaştığı kuruluş ve işletmelerin mali yapısının anlaşılması açısından lisans düzeyindeki muhasebe dersleri % 53 oranında yetersiz görülmekte iken % 24,1 gibi düşük sayılabilecek bir oran yeterli görmüştür. Yeterli olduğunu düşünen bu grubun da önemli bir bölümü

kısmen yeterli olduğunu düşünmektedir. Katılımcıların genel eğilimi ise karşılaşılan şirket veya kuruluşların mali yapısının anlaşılmasında muhasebe derslerinin yetersiz olduğu yönündedir. Ulaşılan sonuçlar bölümler itibarıyla değerlendirildiğinde ise işletme bölümü belirgin bir şekilde genel eğilimden farklılaşmaktadır. Buna göre işletme bölümünde eğitim alanların % 47,6'sı, lisans düzeyinde aldıkları muhasebe derslerinin uygulamada karşılaştıkları işletme veya kuruluşların gerçek mali yapısının anlaşılmasında yeterli olduğunu düşünmektedirler. Diğer bölümlerin ise belirgin bir şekilde (örneğin iktisat % 71,4) yeterli olmadığını düşünmektedirler.

Lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminin ağırlığının artırılmasının, muhasebe derslerinin etkinliği üzerinde etkili olacağını düşünenlerin oranı % 75,1 iken, etkili olmayacağını düşünenlerin oranı ise yalnızca % 8,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların lisans düzeyinde muhasebe derslerinin ağırlığının artırılmasında büyük ölçüde hemfikir oldukları sonucuna ulaştırmaktadır.

Muhasebe grubu derslerinin yeterliliğine ilişkin olarak elde edilen sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde; muhasebe grubu derslerinin kurumların ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılamadığı bu nedenle müfredat içindeki muhasebe derslerinin ağırlığının artırılmasının yararlı olacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Muhasebe bilgisinin kullanım alanlarına göre kurum içinde gruplandırılmasında lisans programlarına göre düzenleme yapılmasının anlamlı olabileceği düşünülmektedir.

Muhasebe Eğitiminin Güncelliğine İlişkin Sonuçlar

Elde edilen sonuçlar doğrultusunda yapılan t testine göre muhasebe eğitiminin güncelliğine yönelik olarak sorulan 1. ve 3. sorularda katılımcıların kararsız oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre katılımcılar lisans eğitiminde alınan muhasebe derslerinde güncel konuların ve uygulamaların yeterli ölçüde ele alınması noktasında kararsız kalmaktadırlar. Muhasebe grubu öğretim elemanlarının piyasadaki gelişmelerden uzak ve teoride kaldığına ilişkin olarak da katılımcıların kararsız kaldığı görülmektedir.

Katılımcılara lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminde güncel konuların işlendiğine ilişkin olarak kurumlarında karşılaştıkları durumlar açısından değerlendirmelerine bakıldığında; katılımcıların % 46,9'u güncel konuların işlenmediğini, % 27,2'si ise güncel konuların işlendiğini belirtmişlerdir. Muhasebe eğitiminin güncelliğine ilişkin olarak sorulan ve benzer nitelikte olan 1. soruda katılımcılar kararsız görülmekte iken 2. soruda

olumsuz görüş bildirmektedirler. Bu iki soruya alınan yanıtlar birlikte değerlendirildiğinde, katılımcıların karşılaştıkları durumlar açısından muhasebe derslerinde güncel konuların işlenmediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Katılımcılar “Lisans düzeyindeki muhasebe grubu derslerinde uygulamanın anlaşılması açısından uygulamacı ve/veya yöneticilerin de derslere katılması sağlanmalıdır” yargısına % 80,5 gibi büyük bir çoğunlukla katıldıklarını belirtmişlerdir.

Lisans düzeyindeki muhasebe eğitiminde güncelliğin sağlanmasına ilişkin olarak katılımcılara yöneltilen “güncel konuların ve gelişmelerin değerlendirilmesi” muhasebe eğitimi etkiler mi? sorusuna % 93,6 gibi büyük bir oranda etkileyeceği cevabı verilmiştir. Daha önceki sorularda benzer amaçla yöneltilen uygulamacı/yöneticilerin de derse katılması yargısına katılımcılar % 83,8 oranında muhasebe grubu derslerinin etkinliğini arttıracaklarını belirtmişlerdir. Her iki yargıda da katılımcıların aynı yönde açık bir eğilim göstermesi Sayıştay’ın karşılaştığı durumlar açısından ortaya çıkan bu önerilerin muhasebe derslerinde uygulanmasını daha da önemli hale getirmektedir.

Tablo 7: Muhasebe Eğitiminin Güncelliğine İlişkin Sonuçlar

		Kesinlikle Katılmıyor	Katılmıyor	Kararsız	Katılıyor	Kesinlikle Katılıyor
		%	%	%	%	%
2.1	Lisans eğitiminde aldığınız muhasebe grubu derslerinde güncel konular ve uygulamalar yeterli ölçüde ele alınmıştır	12	28,9	30,1	24,1	4,8
2.2	Kurumunuzda yapılan işler dikkate alındığında lisans düzeyindeki muhasebe grubu derslerinde güncel konular işlenmektedir.	22,2	24,7	25,9	19,8	7,4
2.3	Üniversitelerdeki öğretim elemanları muhasebe grubu derslerinde piyasadaki gelişmelerden uzak ve teoride kalmaktadırlar.	14,6	25,6	17,1	28	14,6

2.4	Lisans düzeyindeki muhasebe grubu derslerinde uygulamanın anlaşılması açısından uygulamacı ve/veya yöneticilerin de derse katılması sağlanmalıdır	1,2	4,9	13,4	25,6	54,9
		Hiç Etkilemez	Etkilemez	Kararsız	Etkiler	Çok Etkiler
		%	%	%	%	%
2.5	Güncel konuların/gelişmelerin değerlendirilmesi	0	3,8	2,5	39,2	54,4
2.6	Uygulamacı ve yöneticilerin de derslere katılması	1,3	5	20	17,5	56,3

Muhasebe Eğitiminin Etkinliğinin Arttırılmasına İlişkin Sonuçlar

Muhasebe etkinliğinin arttırılması doğrultusunda ulaşılan sonuçlarda katılımcıların uzaktan eğitim ile ilgili soru dışında istatistiksel olarak belirgin bir şekilde taraf oldukları ortaya çıkmaktadır. Ulaşılan sonuçlara göre lisans düzeyindeki muhasebe eğitimi kurumların ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılamamakla birlikte alınan muhasebe eğitimi ile çalışma alanında çelişkilerin bulunmadığı görülmektedir. “Muhasebe grubu derslerinde gördüğünüz eğitim ile çalıştığınız alandaki uygulamalar arasında çelişkiler bulunmaktadır” yargısına katılımcıların % 49,3’ü katılmazken, yalnızca % 14,2’si katılmaktadır. Katılımcıların yarıya yakını alınan eğitim ile karşılaşılan durumlar arasında çelişki olmadığını düşünmektedirler.

Lisans düzeyinde muhasebe eğitiminin kurumların ihtiyaçlarını belirleyerek üniversiteler ve kurumlar arasında işbirliği ile belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Katılımcıların % 85,3’ü muhasebe eğitiminde kurumlarla işbirliği yapılarak belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Benzer şekilde muhasebe eğitiminin etkinliğinin arttırılması için muhasebe derslerinin % 78,8, muhasebe ders içeriklerinin % 76,3 oranında kurumlarla işbirliği içerisinde belirlenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 8: Muhasebe Eğitiminin Etkinliğinin Arttırılmasına İlişkin Sonuçlar

		Kesinlikle Katılmıyor	Katılmıyor	Kararsız	Katılıyor	Kesinlikle Katılıyor
		%	%	%	%	%
3.1	Muhasebe grubu derslerinde gördüğünüz eğitim ile çalıştığınız alandaki uygulamalar arasında çelişkiler bulunmaktadır	17,7	31,6	35,4	8,9	6,3
3.2	Üniversitelerde okutulan muhasebe grubu dersleri ve içerikleri, üniversite ve kurumların işbirliği ile belirlenmelidir	0	7,3	7,3	26,8	58,5
		Hiç Etkilemez	Etkilemez	Kararsız	Etkiler	Çok Etkiler
		%	%	%	%	%
3.3	Derslerin kurumsal işbirliği ile belirlenmesi	1,3	6,3	13,8	22,5	56,3
3.4	Ders içeriklerinin kurumsal işbirliği ile belirlenmesi	0	6,3	17,5	23,8	52,5
3.5	Uzaktan eğitim tekniklerinin kullanılması	11,4	21,5	25,3	26,6	15,2
3.6	Örnek olay (case study) çalışmalarına ağırlık verilmesi	0	5	6,3	21,3	67,5
3.7	Araştırmaya yönelik ödevlerin/projelerin verilmesi	2,5	5	15	27,5	50

Katılımcılar, uzaktan eğitim tekniklerinin muhasebe eğitimi arttıracığı konusunda istatistiksel olarak kararsız görüş bildirmişlerdir. Muhasebe eğitiminin etkinliğini artırmak amacıyla örnek olay çalışmalarına ağırlık verilmesi % 88,8; araştırmaya yönelik ödev ve projelerin kullanılması % 77,5 oranında etkileyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre muhasebe dersleriyle uygulama arasında çelişkiler bulunmamakla birlikte, muhasebe ders

ve içeriklerinin kurumlarla işbirliği içinde belirlenmesinin faydalı olacağı anlaşılmaktadır. En önemli sonuçlardan biri ise; katılımcıların büyük bir çoğunluğunun derslerde örnek olay uygulamalarına yer verilmesinin önemini vurgulamalarıdır. Dolayısıyla muhasebe ders ve içeriklerinin belirlenmesinde, Sayıştay'ın öneri ve örnek olay katkılarını, üniversitelerle işbirliği yaparak, sunmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Muhasebe Eğitiminin Yapısına İlişkin Sonuçlar

Katılımcılardan muhasebe eğitiminin yapısını değerlendirmeye yönelik olarak karşılaştıkları işler açısından muhasebe grubu derslerinin önem derecelerini belirtmeleri istenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre katılımcılar maliyet ve yönetim muhasebesi derslerinin önemliliği konusunda istatistiksel olarak kararsız kalmışlardır. Muhasebe eğitimi; üniversitelere, bölümlere ve seçimlik derslerine bağlı olarak farklı şekillerde olabilmektedir. Bu kapsamda katılımcılara yöneltilen sorularla muhasebe grubu derslerinden hangisinin “önemli” olduğunu ortaya çıkarmak yerine, katılımcıların karşılaştıkları işlerde hangi derslerin öne çıktığının belirlenmesi amaçlanmıştır.

Katılımcılar denetim faaliyetleri açısından genel muhasebe dersini % 86,8 oranında önemli bulmaktayken, finansal tablolar analizi dersini % 88,9; denetim dersini % 85 oranında önemli olarak değerlendirmiştir. Buna karşılık şirketler muhasebesi dersi ise % 50,7'si tarafından önemli görülmüştür. Bölümler bazında bakıldığında genel muhasebe, finansal tablolar analizi ve denetim dersinin önemliliği bakımından anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi maliyet ve yönetim muhasebesi dersinde katılımcıların kararsız oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 9: Muhasebe Eğitiminin Yapısına İlişkin Sonuçlar

		Çok Önemsiz	Önemsiz	Kararsız	Önemli	Çok Önemli
		%	%	%	%	%
4.1	Genel Muhasebe	2,4	1,2	9,6	16,9	69,9
4.2	Şirketler Muhasebesi	31,2	19,5	29,9	9,1	10,4
4.3	Maliyet ve Yönetim Muhasebesi	18,4	17,1	30,3	15,8	18,4
4.4	Finansal Tablolar Analizi	1,2	2,5	7,4	29,6	59,3
4.5	Denetim	7,5	2,5	5	7,5	77,5

Muhasebe Eğitimi ve Kariyer Hedefi ile İlgili Sonuçlar

Katılımcıların % 54,2'si mesleki ilerlemede muhasebe bilgisinin katkısının fazla olduğunu belirtmiştir. Katılımcıların % 15,6'sı ise muhasebe bilgisinin mesleki ilerlemeye katkıda bulunmadığını belirtmiştir. Bu sonuçlara göre Sayıştay'da görev yapan katılımcıların muhasebe bilgisinin mesleki ilerlemeye katkısının fazla olduğu sonucu istatistiksel olarak anlamlıdır.

Kamu kurumlarındaki denetçi ve uzman kadrolarına KPSS sınavı ve kurumların kendi yaptıkları sınavlarda başarılı olanlar arasından atama yapılmaktadır. Bu doğrultuda katılımcılara kurum sınavlarında başarılı olabilmek için yardımcı eğitim almaksızın lisans düzeyinde alınan muhasebe eğitiminin yeterliliğiyle ilgili sorular yöneltilmiştir.

Bu kapsamda elde edilen sonuçlara göre, istatistiki olarak anlamlı düzeydeki, katılımcılar, yardımcı eğitim almaksızın muhasebe derslerinin kurum sınavlarında başarılı olunabileceğine inanmamaktadırlar. Muhasebe eğitiminin etkinliği ve yeterliliği bakımından ortaya çıkan bu sonuç öğrencilerin kurum sınavlarında başarılı olabilmelerini sağlayabilecek gereksinimlerin belirlenmesini önemli kılmaktadır.

Tablo 10: Muhasebe Eğitimi ve Kariyer Hedefi ile İlgili Sonuçlar

		Kesinlikle Katılmıyor	Katılmıyor	Kararsız	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyor
		%	%	%	%	%
5.1	Bulunduğunuz mesleğe girişte muhasebe bilgisinin etkisi fazladır.	12	18,1	24,1	27,7	18,1
5.2	Muhasebe bilgisinin mesleki ilerlemeye etkisi fazladır.	6	9,6	30,1	33,7	20,5
5.3	Kurum sınavlarında başarılı olabilmek için yardımcı eğitim almaksızın lisans düzeyinde verilen muhasebe grubu dersleri yeterlidir.	36,6	18,3	12,2	23,2	9,8

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Muhasebe bilgilerini kullanan kuruluşlarda görev yapan ve farklı durumlarla karşılaşan denetçi, uzman ve yöneticilerin görüşleri, muhasebe eğitiminde yeterliliğin, etkinliğin ve güncelliğin sağlanmasında önemli bir geribildirim olarak değerlendirilmelidir. Sayıştay da bu açıdan önemli bir kurum olarak ön plana çıkmaktadır.

Muhasebe grubu dersleri; müfredat içerisinde ağırlığı yeterli olmakla birlikte kurumların ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılayamamaktadır. Bu nedenle muhasebe eğitiminin, kurumların ihtiyaçlarının karşılaması için müfredatın bu amaca yönelik olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılan çalışma ile muhasebe eğitiminde etkinliğin artırılması ve Sayıştay'ın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik ders ve içeriklerinin, üniversite-kurum işbirliğiyle belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda kamu mali yönetimi/denetimi içinde çok önemli bir işleve sahip olan Sayıştay'ın beklenti ve ihtiyaçlarının lisans düzeyindeki muhasebe eğitimine yön vermesi önem kazanmaktadır.

Üniversitelerdeki muhasebe eğitiminin yeterliliği ve etkinliğiyle ilgili olarak Sayıştay Denetçilerine yöneltilen anket sorularından, muhasebe derslerinde güncel konuların ve uygulamaların yeterli ölçüde ele alınıp alınmadığı konusunda kararsız kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. Muhasebe eğitiminin güncelliğine yönelik sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç, kurumlarda karşılaşılan durumlar açısından güncel konuların işlenmediği yönündedir. Güncel konulara ağırlık verilmesi ile muhasebe derslerinin etkinliğinin artacağı anlaşılmaktadır.

Ulaşılan önemli sonuçlardan birisi de muhasebe derslerinin etkinliğinin artırılması için uygulamacıların ve yöneticilerin de derse katılması gerektiğidir. Muhasebe derslerine uygulamacı ve yöneticilerin katılması; güncel konuların ve gelişmelerin değerlendirilmesi, teoriyle birlikte uygulamanın daha iyi anlaşılması açısından çok önemli olduğu görülmektedir. Bununla birlikte çalışmada muhasebe öğretim elemanlarının teoride kaldıkları, gelişmelerden uzak olduğu noktasında katılımcıların kararsız kaldığı görülmektedir. Elde edilen bu sonuca göre, son dönemlerde teori ile uygulama arasındaki farkın kapatılmasına yönelik önemli çalışmalar yapıldığı düşünülmektedir. Ancak bu farkın tamamen giderilmesi, güncelliğin sağlanması için uygulamacı ve yöneticilerin de muhasebe derslerine katılması önem kazanmaktadır. Teori ile uygulama arasındaki bağları güçlendirmek için

teorik altyapıya sahip uygulamacıların lisans düzeyindeki muhasebe derslerine katılması sağlanarak muhasebe eğitiminin etkinliği artırılmalıdır.

Katılımcılar uzaktan eğitim tekniklerinin, muhasebe eğitiminin etkinliğini arttıracığı konusunda da kararsız kalmışlardır. Diğer taraftan örnek olay çalışmalarına ağırlık verilmesinin; araştırmaya yönelik ödev ve projelerin öğrencilere verilmesinin muhasebe eğitiminde etkinliği artırıcı unsur olacağı sonucuna varılmaktadır. Örnek olayların ve araştırmaya yönelik ödevlerin kullanılması teori ve uygulamanın birlikte öğrenilmesi açısından önemli bir fırsat sağlayacaktır. Muhasebe derslerinde bu unsurlara ağırlık verilmesi öğrencilerin ileride görev alacakları meslekle ilgili fikir sahibi olmasını sağlayacak böylece meslek seçiminde daha isabetli karar almalarında yardımcı olacaktır.

Çalışma kapsamında muhasebe grubu derslerinin önem dereceleri ile ilgili olarak, maliyet ve yönetim muhasebesi dersinin önemli olup olmadığı noktasında katılımcıların kararsız olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Muhasebe grubu derslerinin önem derecelerine baktığımızda genel muhasebe, finansal tablolar analizi ve denetim dersinin yüksek oranda önemli olarak değerlendirildiği görülmektedir. Yaptığımız çalışma doğrultusunda önemli görülen derslere daha fazla ağırlık verilmelidir.

Sonuç olarak, muhasebe eğitiminin yeterliliğinin ve etkinliğinin belirlenmesinde kamu maliyesinin denetiminde kilit bir rol üstlenen Sayıştay denetçilerinin bakış açılarını ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmayla, muhasebe eğitim sürecinde bu geribildirim mekanizmasından sağlanan bilgilerin kullanılmasının, hem muhasebe eğitiminin ileri seviyelere taşınmasında, hem de muhasebe bilgisinin kullanıldığı alanlarda da etkinlik sağlanmasında önemli bir işleve sahip olacağı anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Adler, R. W. (1999). **Five Ideas Designed to Rile Everyone Who Cares About Accounting Education.** *Accounting Education*, 8 (3), 241-247.
- Akgül, A., & Çevik, O. (2003). **İstatiksel Analiz Teknikleri.** Ankara: Emek Ofset.
- Bayazıtlı, E. (2000). *"Türkiye'de Muhasebe Eğitimi", Gelecek Yüzyılda Muhasebe Eğitimi.* Ankara: TÜRMOB Yayınları, No: 139.
- Bayazıtlı, E., & Çelik, O. (2004). **Muhasebe Eğitiminin Kalitesinin Artırılmasında İlk Adım: Yükseköğretim Kurumlarında Muhasebe Eğitiminin Etkinliğinin Analizi.** 24. *Türkiye Muhasebe Eğitimi Sempozyumu* (s. 44-78). Antalya: İstanbul Üniversitesi.
- Beattie, V. A., & Jones, M. J. (1993). **Effect of Graphical Presentations on Insights into A Company's Financial Position - An Innovative Educational Approach to Communicating Financial Information in Financial Reporting: A Comment.** *Accounting Education*, 2 (4), 303-309.
- Brookner, L. I. (1967). *History of Accounting Education in Turkey 1923-1960.* Michigan: University Microfilms Inc.
- Çelik, O., & Gürdal, K. (1999). **Muhasebe Eğitiminde Kalite Arayışları ve Akreditasyon (Eşdeğerleme) Standartları.** *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 1 (2), 45-67.
- Çürük, T. (2001). **Muhasebe Eğitiminin İşletmelerin Taleplerini Karşılama Düzeyi: Türkiye Örneği.** *ODTÜ Gelişim Dergisi*, 28 (3-4), 281-310.
- Çürük, T., & Doğan, Z. (2002). **Muhasebe Ders ve İçeriklerinin Verilme Düzeyleri Konusunda İşletmelerin Üniversitelerden Taleplerinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma.** *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 17 (1), 107-126.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler.* İstanbul: Creative Yayıncılık.
- Kaya, U., & Daştan, A. (2004). **Türkiye'de Lisans Düzeyinde Verilen Muhasebe Eğitiminin Öğrenci - Öğretici ve Uygulayıcılar**

- Açısından Değerlendirilmesi.** 24. *Türkiye Muhasebe Eğitimi Sempozyumu* (s. 174-188). Antalya: İstanbul Üniversitesi.
- Kelly, M., Davey, H., & Haigh, N. (1999). **Contemporary Accounting Education and Society.** *Accounting Education*, 8 (4), 321-340.
- Korukçuoğlu, A. (1998). **İşletmelerde Muhasebe Eğitimi ve Üniversitelerle İşbirliği.** *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13 (2), 13-24.
- L.Leech, N., C.Barrett, K., & A.Morgan, G. (2005). **SPSS for Intermediate Statistics: Use and Interpretation.** New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates .
- Stolowy, H., & Tenenhaus, M. (1998). **International Accounting Education in Western Europe.** *The European Accounting Review*, 7 (2), 289-314.
- TC Sayıştay Başkanlığı, Stratejik Plan 2009- 2013, http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/StratejikPlan_2009.pdf
- Volmer, F. G. (1993). **Effect of Graphical Presentations on Insights into A Company's Financial Position - An Innovative Educational Approach to Communicating Financial Information in Financial Reporting: A Reply.** *Accounting Education* (2(4)), 311-312.
- Wijewardena, H., & Cooray, S. (1995). **Accounting Education in Australia and Japan: A Comparative Examination.** *Accounting Education*, 4 (4), 359-377.

EK-1: t Testi Sonuçları

		One-Sample Test Test Value = Kararsız					
Soru No	Mean	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Muhasebe Eğitiminin Yeterliliğine İlişkin Sorular							
1.1	3.19	1.321	82	.190	.193	-.10	.48
1.2	2.69	-2.640	82	.010	-.313	-.55	-.08
1.3	2.54	-3.662	81	.000	-.463	-.72	-.21
1.4	4.05	9.119	79	.000	1.050	.82	1.28
Muhasebe Eğitiminin Güncelliğine İlişkin Sorular							
2.1	2.81	-1.615	82	.110	-.193	-.43	.04
2.2	2.65	-2.516	80	.014	-.346	-.62	-.07
2.3	3.02	.168	81	.867	.024	-.26	.31
2.4	4.28	12.087	81	.000	1.280	1.07	1.49
2.5	4.44	17.585	78	.000	1.443	1.28	1.61
2.6	4.23	10.758	79	.000	1.225	1.00	1.45
Muhasebe Eğitiminin Etkinliğinin Arttırılmasına İlişkin Sorular							
3.1	2.54	-3.738	78	.000	-.456	-.70	-.21
3.2	4.37	13.597	81	.000	1.366	1.17	1.57
3.3	4.26	11.257	79	.000	1.263	1.04	1.49
3.4	4.23	11.481	79	.000	1.225	1.01	1.44
3.5	3.13	.904	78	.369	.127	-.15	.41
3.6	4.51	16.365	79	.000	1.513	1.33	1.70
3.7	4.18	10.219	79	.000	1.175	.95	1.40
Muhasebe Eğitiminin Yapısına İlişkin Sorular							
4.1	4.51	15.208	82	.000	1.506	1.31	1.70
4.2	2.48	-3.496	76	.001	-.519	-.82	-.22
4.3	2.99	-.085	75	.933	-.013	-.32	.30
4.4	4.43	15.422	80	.000	1.432	1.25	1.62
4.5	4.45	10.902	79	.000	1.450	1.19	1.71
Muhasebe Eğitimi ve Kariyer Hedefi ile İlgili Sorular							
5.1	3.22	1.545	82	.126	.217	-.06	.50
5.2	3.53	4.359	82	.000	.530	.29	.77
5.3	2.51	-3.081	81	.003	-.488	-.80	-.17

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**PASİFİK ÜLKELERİ YÜKSEK DENETİM
KURUMLARI TEŞKİLATI'NIN
YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

PASİFİK ÜLKELERİ YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Seher Özer ÜTÜK*

INTOSAI'nin yedi bölge teşkilatından biri olan ve kısa adıyla SPASAI olarak bilinen Güney Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı, bünyesine kattığı yeni ülke Sayıştayları ile birlikte bir yeniden yapılanma sürecine girmiş ve 2008 yılında gerçekleştirdiği 11. Genel Kurul'unda aldığı kararı ile Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (Pacific Association of Supreme Audit Institutions - PASAI) adını almıştır. Böylece daha önce sadece güney pasifik ülkelerinin üye olduğu bir teşkilattan, hem güney hem de kuzey pasifik ülkelerinin yüksek denetim kurumlarını aynı çatı altında toplayan, 25 üyeden oluşan bir birlik haline gelmiştir.

Pasifik ülkeleri Sayıştayları arasındaki işbirliği 1970'lere kadar gitmektedir; ancak Teşkilat 1987 yılında INTOSAI bünyesine kabul edilmiştir. PASAI'nin şu andaki mevcut üyelerinin birçoğu, dünya üzerinde yer alan en küçük ve en uzak devletlerden oluşmaktadır. Bunların önemli bir kısmı, kısıtlı kaynaklara sahip ve iyi yönetimin tesis edilmesi konusunda çok çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır. Keza bir bölümü artan deniz seviyesi tehdidi ile karşı karşıyayken, diğerleri çevre kirliliği ve uluslararası yolsuzluk gibi sorunlarla mücadele etmektedir.

Söz konusu yeniden yapılandırma sürecinin iyi bir şekilde yönetilmesi amacıyla bir Geçiş Süreci Çalışma Grubu oluşturulmuş ve bu Çalışma Grubu ilk toplantısını Yeni Zelanda'nın Wellington kentinde 23-24 Mart 2009 tarihlerinde gerçekleştirmiştir. Toplantının amacı; PASAI Tüzüğüne nihai şeklinin verilmesi, program finansmanı ile idari yapılanmaya ilişkin

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma, INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Temmuz ve Ekim 2009 sayılarında yer alan haberlerden, INTOSAI (http://www.intosai.org/en/portal/regional_working_groups/pasai/), PASAI (<http://www.pasai.org/index.html>) ve Yeni Zelanda Sayıştayının (<http://www.oag.govt.nz/about-us>) resmi web sitelerinde yer alan bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi, bir Kapasite Geliştirme Programı için gerekli çerçevenin müzakere edilmesi ile üye Sayıştaylar arasında ortak performans denetimi çalışmasının başlatılmalarına yönelik önerilerin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Alınan kararlara göre, kurulmasından sonra güçlendirilmiş bir Genel Sekreterlik, PASAI çatısı altındaki girişimleri yönetecektir. Ancak geçici bir süreyle Fiji eski Sayıştay Başkanı Eroni Vatuloka, Program Koordinatörlüğü görevine atanmış ve hazırlık çalışmalarının yönetilmesi sorumluluğu kendisine verilmiştir. Çalışma grubunun toplantısına Cook Adaları, Yeni Zelanda, Palau, Papua Yeni Gine, Samoa ve Tualu Sayıştayları katılırken; Asya Kalkınma Bankası (ADB), Avustralya Uluslararası Kalkınma Ajansı (AusAID), INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI), Yeni Zelanda Uluslar arası Yardım ve Kalkınma Ajansı (NZAID), Dünya Bankası ile Pasifik Adaları Forumu Sekreteryası da birer temsilci göndermiştir.

Yeni PASAI girişiminin bir parçası olarak, Kiribati, Nauru ve Tuvalu Sayıştay Başkanları Mart 2009'da bir araya gelerek Pasifik Bölgesel Denetim Girişimi (PRAI) çerçevesinde Alt-bölge Denetim Destek Programını (SAS) başlatan bir mutabakat imzaladılar. PRAI, PASAI'nin rehberliğinde 18 aylık kapsamlı bir istişare sürecinin sonunda kurulmuş bir programdır. 16 bağımsız Pasifik ülkesinden oluşan ve bölgenin önde gelen siyasi ve ekonomik politika organizasyonu olan Pasifik Adaları Forumu Sekreterya'sının koordinatörlüğünde ADB ve AusAID'in desteği ile oluşturulmuştur.

PASAI 12. Genel Kurul Toplantısı

Söz konusu Çalışma Grubunun hazırlık çalışmalarını tamamlamasının ardından, PASAI On ikinci Genel Kurulu 20-24 Temmuz 2009 tarihinde, Palau'nun başkenti Koror'da gerçekleştirildi. Bu toplantıda rutin olarak yapılan genel kurul çalışmalarının yanı sıra, PASAI üyeleri Geçiş Süreci Çalışma Grubu tarafından hazırlanan teşkilat tüzüğünü onayladı. Toplantıda PASAI'nin üyelerinin gelişimine katkıda bulunarak *"Pasifik'te kamu kaynaklarının saydam, hesap verilebilir, etkili ve verimli kullanımı"* hedefinin gerçekleştirilmesi için konulan uzun-vadeli hedeflere dönük adımlar atıldı. Bu amaçla, hem teşkilatın kendisinin hem de zamanla üyelerinin dönüşümünü sağlayacak kapasite geliştirme stratejileri onaylanarak yürürlüğe konuldu.

Palau Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı Vekili Sarunino Tewid'in ev sahipliğinde gerçekleştirilen On ikinci Genel Kurula, Amerikan Samoası,

Avustralya (Ulusal Denetim Ofisi), Cook Adaları, Mikronezya Federal Devletleri (Kosrae, Pohnpei, ve Yap), Fiji, Guam, Kiribati, Marshall Adaları, Nauru, Yeni Zelanda, Papua Yeni Gine, Solomon Adaları, Tonga, Tuvalu ve Vanuatu Sayıştay Başkanları ve temsilcilerinden oluşan heyetler katıldı. Paydaşlar ve PASAI programlarını desteklemek amacıyla katılan diğer katılımcılar ise; Asya Kalkınma Bankası (ADB), INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI), Pasifik Teknik Mali Yardım Merkezi (PFTAC), Pasifik Adaları Forumu Sekreteryası ve Dünya Bankası idi.

Bir hafta boyunca devam eden toplantılarda, delegeler ve paydaşlar PASAI'nin geleceğe yönelik planları ve programları üzerinde istişarelerde bulundular. Yukarıda bahsi geçen Pasifik Bölgesel Denetim Girişimi (PRAI) kapsamında planlanan iki ortak denetim programı delegelerce onaylandı. Bunlardan ilki Alt-bölgesel Denetim Desteği (SAS) projesi, ikincisi ise bölgede gerçekleştirilecek ilk müşterek performans denetimi projesidir. Delegeler aynı zamanda yeni teşkilat tüzüğünü onaylamış ve PASAI'nin ilk Yönetim Kurulunu seçmiştir. Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi adına, 3 yıllık bir kapasite geliştirme programı kabul edildi ve çeşitli çalışma grubu ve görev gücü (task force) oluşumları bünyesinde ortak faaliyetlerin başlatılmasına karar verildi.

PASAI'nin Yönetim Yapısında Dönüşüm

PASAI idari anlamda yapılanması zayıf olan bir teşkilattı ve uzun yıllar teşkilatın idari işleri Yeni Zelanda Sayıştayı tarafından sürdürülmekteydi. PRAI kapsamında yapılan çalışmalar sayesinde, yönetim yapısı bir dönüşüm sürecine sokularak PASAI'nin daha güçlü bir idari yapıya kavuşmasının temin edilmesi hedeflenmektedir. Özünde tam fonksiyonel bir kurum olabilmesi, yeni ve daha sofistike bir yönetim yapısını, tam zamanlı bir başkanın görevlendirilmesini ve yanı sıra bağımsız bir Sekreteryaya aracılığıyla hem personel istihdamı, hem de yeterli finansman desteğinin sağlanmasını gerektirmektedir.

İşte Genel Kurulca onaylanan yeni Tüzük, yönetsel yapı için gerekli olan bu çerçeveyi belirlemiştir. Ayrıca, PASAI'nin görev ve ilkeleri, Sayıştayların Bağımsızlığına ilişkin Mexico Deklarasyonu gibi INTOSAI kapsamında kaydedilen son gelişmeler ışığında güncellenmiştir. Buna göre, PASAI'nin yeni görevleri şunlardır:

- Üyeleri arasında anlayış, işbirliği ve koordinasyonu güçlendirme;

- İyi yönetim ilkelerini –saydamlık, hesap verilebilirlik, güçlü ve bağımsız bir yüksek denetim kurumuna olan ihtiyaç da dahil olmak üzere– Pasifik bölgesindeki hükümetler ve diğerleri nezdinde teşvik etme;
- Bilgi paylaşımı sağlanarak ve üyelere destek verilerek Pasifik’te kamu denetim kapasitesini geliştirme ve sürdürme;
- Ortak denetim ve benzeri faaliyetler aracılığıyla, üyelerine denetim fonksiyonlarını yerine getirmelerinde destek verme;
- Pasifik ve ötesinde tüm YDK’ların yararına olmak üzere INTOSAI’nin bölgesel bir grubu olarak hizmet verme;
- Diğer bölgesel çalışma grupları ve YDK’lar ile işbirliğini teşvik etme.

Tüzükte ayrıca PASAI’nin işleyişi ile üyelerinin birbirleri ile olan etkileşimlerine dayanak teşkil eden dört PRAI (Pasifik Bölgesi Denetim Girişimi) ilkesi de yer almaktadır. Bu ilkeler şunlardır:

- Her üyenin özerkliği ve bağımsızlığına saygı gösterilir ve korunur.
- Ortak hususlara karşı bölgesel bir yaklaşım benimsenmesi, üyelerin münferit ihtiyaçlarının göz ardı edilmesine neden olamaz.
- PASAI kaynaklarından, coğrafi konumu veya anayasal statüsüne bakılmaksızın her üyenin yararlanması sağlanır.
- Sayıştay Başkanlarının gözetiminde, özel sektör denetçilerinin kamu sektörü denetimine uygun bir şekilde katılmaları desteklenir ve teşvik edilir.

Tüzükte yer alan idari düzenlemelere göre Genel Kurulun görevi, Yönetim Kurulunca geliştirilen PASAI’nin stratejik yönelimlerinin kabul edilmesi ve kurula teşkilatın hedeflerinin gerçekleştirilmesi hususunda rehberlik edilmesidir. Teşkilatın günlük idaresi, Genel Kurulca demokratik bir süreçle seçilen Yönetim Kurulunun sorumluluğundadır. PASAI kapsamında yer alan üye gruplarının her biri –Melanezya, Mikronezya, Polinezya ve Avustralya/Yeni Zelanda– kendi grup üyeleri arasından bir Sayıştayı, PASAI Yönetim Kurulu üyeliği için belirler. Yönetim Kurulunun diğer üyeleri ise Başkan (en son Genel Kurula ev sahipliği yapan Sayıştay Başkanı), bir önceki dönem Başkanı, sonraki Genel Kurula ev sahipliği yapacak Sayıştay, Genel Sekreter ile idari direktördür. Yönetim Kurulu üyeliği 2 yıl ile

sınırlandırılmıştır. Tüzükte Yönetim Kurulunun her yıl iki defa toplanması öngörülmekle birlikte gerekli olduğu hallerde video ve telekonferans aracılığıyla ek toplantılar da gerçekleştirebilir.

Yönetim Kurulu üyeleri arasında yer alan idari direktörlük pozisyonu dikkat çekmektedir. PASAI Yönetim Kurulu tarafından atanan İdari Direktör, PRAI kapsamında planlanan bütün program ve projelerin koordinasyonundan ve bölgedeki hükümetler ile mevcut ve potansiyel donörlerle ilişkilerin geliştirilmesinden sorumludur. Bu pozisyona atanan ve Genel Sekreterlik tam bir işlevsellik kazanana kadar yeniden yapılanma sürecinde hazırlık çalışmalarını yürüten Eski Fiji Sayıştay Başkanı Eroni Vatuloka, görevine 2010 yılı başında resmi olarak başladı. Yönetim Kurulunun önerisi doğrultusunda Genel Kurul, Sekreteryanın geçici bir süreyle Auckland (Yeni Zelanda)'da yer almasına karar verdi. Genel Sekreterlik görevinin ise Yeni Zelanda Sayıştayınca sürdürülmesine karar verildi. 5 Ekim 2009 tarihinde Yeni Zelanda Sayıştay Başkanı olarak atanan Lyn Provast, Genel Sekreterlik görevini yürütmektedir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 26.05.2009

No : 30807

Ü *niversite öğrencilerine “ferdi kaza sigortası” yaptırılarak sigorta bedelinin Üniversitenin SKS Daire Başkanlığı bütçesinden karşılanmasının mevzuata uygun olmadığı bk.*

527 sayılı ilamın 3 üncü maddesinde, Üniversitesi Yönetim Kurulu’nun 16.02.2005 tarih ve 17 sayılı kararı doğrultusunda üniversite öğrencilerine “ferdi kaza sigortası” yaptırılması ve toplam ... YTL Sigorta bedelinin Üniversitesi SKS Dairesi Başkanlığı bütçesinden karşılanması nedeniyle toplam YTL’na tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, ... Üniversitesi Yönetim Kurulu’nun 16.02.2005 tarih ve 17 sayılı kararı ile üniversite öğrencilerine ferdi kaza sigortası yaptırıldığını, Bu ödemenin 2547 sayılı Kanun ve bu kanunun 46. ve 47. maddelerine dayanılarak çıkarılan "Yükseköğretim Kurumları, Mediko-Sosyal Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Uygulama Yönetmeliği" hükümlerine uygun olduğunu, Yönetmeliğin 5. maddesinin yorumlanmasında bu hizmetlerin de dahil olduğunun görüldüğünü, 2547 Sayılı Kanunun 46. ve 47. maddeleri ile, bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikte bu tür ödemelerin yapılamayacağını düzenleyen bir madde bulunmadığını, Bu hususun genel manada bir düzenleme olup sigortanın, üniversitenin bütün taleplerini kucakladığını, Bu ödemelerin, bugün için hazinenin bir kaybı gibi gözükmekte ise de buradan mezun olan çocuklarımızın ilerideki milli ekonomiye katkıları YİGH'ya katkıları ve nüfusumuza olan refah payı katkıları da dikkate alındığında, bunların Devlet adına bir kayba yol açmadığını, Uygulamalarda, sigorta hizmetinin bütün öğrencileri kapsadığını, Sigorta poliçeleri ek listelerin de bu yönde tanzim edildiğini, Bu hizmet ifasının bir maddi mal mahiyetinde olmadığı için talepleri halinde bir iade işlemi yapılmayacağını, Bu durumda sorumlulara çıkarılacak muhtemel tazminin ahize intikal ettirilmesinin de söz konusu olmayacağını, Bunun neticesinde, taraflar itibarıyla haksız zenginleşme, haksız fakirleşme görüntüsü ortaya çıkacağını, bu durumun da genel manada Borçlar Kanununda himaye edilmediğini, Diğer taraftan, uygulamaların YÖK denetimine de tabi olduğu halde, bu konuda bu güne kadar her hangi bir tenkide muhatap olunmadığını, ... Üniversitesi öğrencilerinin çoğu-

nun İli - İli arasında gidip geldiğini, Üniversite Yönetim Kurulunca, trafik kazası geçiren öğrencilerin ailelerine bir nebze katkıda bulunmak için çok küçük meblağlar karşılığı ferdi kaza sigortası yaptırılması için sözkonusu kararın alındığını belirterek tazmin kararının kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Savcılığının görüşü, dilekçi tarafından ileri sürülen gerekçelerin kabul edilerek tazmin hükmünün kaldırılması yönündedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Cari Hizmet Maliyeti" başlıklı 46'ncı maddesinde;

"..... Cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı ve öğrenci sosyal tesis ve faaliyetlerinden elde edilen gelirler ile yükseköğretim kurumlarınca önceki yıllarda bastırılan ders kitapları ve teksirlerinin satışından elde edilen gelirler, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına milli bankalardan birinde açılacak hesaba yatırılır. Bu miktarlar rektörlükçe en geç ilgili ayın sonuna kadar Bütçe Dairesi Başkanlığı hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılır. Aktarılan bu miktarlar Maliye ve Gümrük Bakanlığınca özel ödenek kaydedilir. Kaydolunan ödenekler, başta öğrencilerin beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetleri olmak üzere, üniversitenin cari, kalkınma plan ve programlarına uygun yatırım, transfer ve öğrencilerin kısmi zamanlı olarak geçici işlerde çalıştırılmasına ilişkin giderlerinde kullanılır. Kullanım ve harcamaya ilişkin esas ve usüller Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulunca belirlenir.

23.08.2004 tarih ve 2004/7736 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki "2004-2005 Öğretim Yılında Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetlerine Öğrenci Katkısı Olarak Alınacak Katkı Payları ile İkinci Öğretim Ücretlerinin Tespitine Dair Esaslar"ın 11 inci maddesinde; "Cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı olarak hesaplanan miktar, öğrenciler tarafından yükseköğretim kurumlarınca kamu bankalarından herhangi birinde açtırılan hesaba yatırılır. Yatırılan öğrenci katkı payları rektörlükçe en geç ilgili ayın sonuna kadar, Bütçe Dairesi Başkanlığı hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılır. Aktarılan bu miktarlar özel ödenek kaydedildikten sonra, başta öğrencilerin beslenme, barınma, sağlık, kültür, spor ve diğer sosyal hizmetleri olmak üzere üniversitenin cari, kalkınma plan ve programlarına uygun yatırım, transfer ve öğrencilerin kısmi zamanlı olarak geçici işlerde çalıştırılmasına ilişkin giderlerinde kullanılmak üzere rektörlükçe kamu bankalarından birinde açılan hesaba Bütçe Dairesince defaten yatırılır." Hükmü yer almaktadır.

2547 sayılı Kanunun 65'inci maddesine dayanılarak çıkarılan "Yüksek-öğretim Kurumları, Mediko-Sosyal Sağlık, Kültür Ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliği"nin 11'inci maddesinde öğrencilerin beden ve ruh sağlığı hizmetlerini yürütmek üzere hangi hizmetlerin yapılacağı, 15'inci maddesinde de sosyal hizmetler olarak hangi hizmetlerin yürütüleceği sayılmıştır.

Ayrıca YÖK Yürütme Kurulu'nun 2547 sayılı Kanun'un 46'ncı maddesi uyarınca çıkarılan 15.01.1993 tarih ve 93.1.39 sayılı kararı ile "Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetlerine Öğrenci Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usuller" belirlenmiştir. Bu Esasların 11'inci maddesi ile gider bütçesinin hangi harcamalardan oluştuğu belirlenmiştir.

Dilekçi tarafından "Yükseköğretim Kurumları, Mediko-Sosyal Sağlık, Kültür Ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliği"nin maddeleri ile konu ile ilgili diğer mevzuatın yorumlanmasında, öğrencilerin ruh ve beden sağlığına yönelik olarak ferdi kaza sigortası için yapılan harcamanın mevzuata uygun olduğu, bu tür ödemelerin yapılamayacağını düzenleyen bir hüküm bulunmadığı belirtilmekte ise de; anılan yönetmeliğin 5'inci maddesinde Mediko-Sosyal Sağlık, Kültür ve Spor İşleri Dairesinin hangi hizmetleri yapacağı belirtilmektedir. Yönetmeliğin, Dairece yürütülecek hizmetlerin ayrıntılı olarak belirtildiği 10'uncu ve müteakip maddelerinde "sağlık sigorta bedelleri" sayılmamaktadır. Bunun yanı sıra YÖK Yürütme Kurulu'nun 93.1.39 sayılı Kararının Gider Bütçesini düzenleyen 11'inci maddesinde de "sağlık sigorta bedelleri" sayılmamıştır.

Dilekçiler tarafından Üniversitesi öğrencilerinin yaklaşık 1/3'lik bir kısmının her gün İli - İli arasında gidip geldiği, trafik kazalarında hayatlarını kaybeden öğrencilerin ailelerine katkı sağlamak için ferdi kaza sigortası yaptırıldığı ifade edilmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere , Dairece yürütülecek hizmetlerin ayrıntılı olarak belirtildiği 10'uncu ve müteakip maddelerinde "sağlık sigorta bedelleri" sayılmamaktadır. Kaldı ki, otobüs firmaları taşıyacakları yolcular için "Karayolu Yolcu Taşımacılığı Zorunlu Koltuk Ferdi Kaza Sigortası" yaptırmak zorundadır.

Bütün bu nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 527 sayılı ilamın 3 üncü maddesiyle toplam YTL'na dair tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.06.2009
No : 30871

*B*elediye tarafından düzenlenen festivalin televizyondan yayımı karşılığında yapılan ödemenin bir belediye gideri olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı bk.

839 sayılı ilamın 7. maddesiyle; yüklenici Haber Prodüksiyon Reklamcılık Tic. Ltd. Şti.ne, Festivalinin, ... TV'den yayımı karşılığında ödenen TL yersiz ödeme nedeniyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 2004 yılında yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanununun 117. maddesinde Belediyenin yapabileceği masrafların ayrıntılı olarak tek tek sayıldığını, bu giderler arasında, düzenlenecek festivalin televizyondan yayımlanmasına yer verilmediğini ancak 1930 tarihinde yürürlüğe giren bir kanunda televizyon yayını olması düşünülemeyeceğini, 2004 yılında Belediyenin görev ve yetkilerini, harcamalarını günün şartlarına göre yorumlamak gerektiğini, Belediye Bütçesinden yapılacak Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 9. maddesine göre festival ve fuar giderlerinin, Belediye bütçesinden karşılanabileceğini, festivalin sadece fiilen festivale gelip katılan kişiler için yapılmadığını, festivale fiilen katılma imkanı bulamayan Aliğa Halkına da festival etkinliklerinin ulaştırılmasının Belediyenin görevleri arasında olduğunu, 1580 Sayılı Kanunun Belediyelerin Hakları, Salahiyet ve İmtiyazları başlıklı 19/1. maddesinde "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" denildiğini, 5393 sayılı Belediye Kanununun 60/k maddesinde tanıtım giderlerinin belediye giderleri arasında sayıldığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını ayrıca Temyiz Kurulunca onanmasının düşünülmesi halinde tazmin hükmünün sorumlu kişiler yönünden bozulmasını ve sözleşmeyi imzalayanlardan tazmininin talep edilmesini, istemiştir.

Savcılık, Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgeler incelendiğinde; 17.08.2004 tarih ve 2004/322 sayılı Encümen Kararına istinaden Karara ekli sözleşme dahilinde yapılan Festivalinin televizyon yayıncılık hizmetinin, 117.02.1.005.400.480 Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar ve Tanıtım Giderleri ayrıntı kodundan karşılandığı görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin Vazifeleri” başlıklı 15.maddesinde belediyelerin görevleri sıralanmış “Belediye Masrafları” başlıklı 117. maddesinde ise belediyelerin bu görevleri yerine getirirken yapabilecekleri giderler sayılmıştır.

- “1– Belediye binası tedarik ve idamesi ve döşeme ve bakım masarifi,
- 2– Belediye heyetleri memur ve müstahdemleri tahsisat, maaşat, ücurat ve müteferrikaları,
- 3– Belediye zabıtası ve itfaiye masrafları,
- 4– Belediye varidatının tahsil masrafları,
- 5– Yol, meydan, sokak, iskele ve köprülerin inşa, tamir ve idamesi masrafları,
- 6– Su ve lağım tesisatı ve işletme masrafları,(işbu masraflar azami on senelik bir programa tevfikân bütçeye vazolunacaktır.)
- 7– Tenvirat masrafları,
- 8– Mezarlıkların tesis ve muhafazası masrafları,
- 9– Bir daire veya müessese veya hayır ashabı tarafından belediye vezâifine dair işler için muaveneten veya nakten vukubulacak teberruat ile muayyen hizmetler karşılığı,
- 10– Kanunlarla muayyen vazifelerin ifası için icap eden masarifi,
- 11– Vadesi gelen borçlar, istikraz taksitleri ve faizleri ve mahkûmunbîh vacibüttiye belediye borçları,
- 12– Belediyenin harita, kadastro ve müstakbel şekil planının tanzimi ve yukarıdaki maddeye tevfikân mezbaha tesisi masrafları (İşbu masraflar azami on senelik bir programa tevfikân varidatın müsaadesi nispetinde bütçeye vazolunur.)
- 13– Belediye emlak ve emvalinin tamir ve sigorta masrafları,belediyenin kanunen tesviyesine mecbur olduğu vergiler,

5, 6 ve 12 inci fıkralarda gösterilen tesisatın kabul edilen programa göre her seneye isabet edecek miktarı için muktazi tahsisat, (İstikraz suretiyle defaten veya tedricen vücuda getirilmesi mümkün olmayan ahvalde belediyeler mezkûr tesisatın istilzam edeceği masrafı her sene bütçelerine vaz'ı ve mukabili olan mebalîği bir bankada muhafaza ile mükelleftirler.)

14 – Beldenin imarına ait tesisat ve inşaatın bakım ve işletilmesi masrafları,

15 – İşbu kanunun 16 ncı maddesinde muharrer mecburi vazifelerin icrasının temini için muktazi masraflar,

16 – Belediye bütçesinden tediye edilecek olan maaş ve ücretler yekünü senevi varidatın azami % 30 unu tecavüz edemez. Görülen ihtiyaca göre ve Dahiliye Vekaletinin müsaadesiyle bu miktar arttırılabilir.”

Belediye tarafından düzenlenen festivalin televizyondan yayın hizmetinin alımı, belediyenin görevleri ve giderleri arasında olmadığından yayın gideri olarak yapılan harcamalar mevzuata uygun değildir.

Diğer taraftan Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesinin Tören Giderleri başlıklı 9.maddesinde aynen;

“Aşağıda belirtilen törenlerin gerektirdiği giderlerin tümü veya bir kısmı, tören komitesinin kararı ile ödenebilir:

- a) Resmi ve dini bayramlar ile anma günleri,
- b) Beldenin kurtuluş günleri,
- c) Festival ve fuarlar,
- d) Beldenin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunacak temel atma ve açılış günleri,
- e) Milli mücadeleye ait önemli günler” denilmektedir.

Ancak Yönergede kastedilen faaliyetin, düzenlenmesine ilişkin giderler olup festival süresince televizyondan yayın yapılması, Yönerge çerçevesinde bir gider olarak düşünülemez.

Sonuç olarak festival yayın gideri, yukarıda bahsedilen Kanun ve Yönergenin ilgili maddelerinde sayılan giderler kapsamında olmadığından 839 sayılı ilamın 7. maddesiyle TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 15.12.2009

No : 31010

B ulunduğu kadro ile ilişkisi kesilmeden başka kurumda geçici süreli olarak görevlendirilen memur “kadro karşılığı sözleşme”li statüsüne giremeyeceğinden, söz konusu memura kadro karşılığı sözleşmeli personel için öngörülen sözleşme ücreti, ikramiye, teşvik ikramiyesi vb. ödemelerin yapılmasının mümkün bulunmadığı bk.

865 sayılı ilamın 2. maddesi ile, Bakanlığı’nda Daire Başkanı olarak görev yapmakta iken, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nde “Genel Sekreter Müşaviri” ünvanıyla geçici süreli olarak görevlendirilen ...’a, “Genel Sekreter Müşaviri” kadrosunun öngördüğü maaş ve diğer mali haklarının verilmesi gerektiği halde, bunun yerine sanki bu göreve asli olarak atanmış gibi kendisiyle sözleşme yapıp kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak değerlendirilerek, sözleşme ücreti, ikramiye, teşvik ikramiyesi ödendiği gerekçesi ile YTL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun 16’ncı maddesinde belirtildiği üzere Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatında görev alacak personelin, a) Genel Sekreterlik kadrolarına atanacaklardan, b) sözleşmeli personelden, c) Silahlı Kuvvetlerden Genel Sekreterlikte görevlendirileceklerden ve d) 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun 4’ncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile Genel Sekreterlikte görevlendirilenlerden oluştuğunu, Genel Sekreterlikte birinci derece kadrolara Genel Sekreterin inhası üzerine ortak kararla, 2-4’üncü derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine Başbakanın onayı ile, 5-15’inci derece kadrolara Genel Sekreterin onayı ile atama yapıldığını, bu madde hükmüne göre, Genel Sekreterliğin Kuruma dışarıdan personel çalıştırma yetkisinin bulunduğunu,

2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun 17’nci maddesinde yer alan,

"Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personeli aşağıdaki hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadroları genel hükümlere uygun olarak tespit edilen ek göstergeleri ile birlikte Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile ihdas edilir veya kaldırılır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 31/7/1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunla eklenen zam ve tazminatlara ilişkin ek madde gereğince, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personelinin görev ve kadro unvanları esas alınarak kimlere ne oranda ödeme yapılacağı; tespit olunan azami miktar ve oranları geçmemek üzere Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenir.

Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında olup, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görevlendirilecekler, Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğince müştereken tespit edilir. Subay ve astsubayların Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görevlendirilmelerinde 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre işlem yapılır.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun 4'ncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinin çalıştırılmalarına ihtiyaç duyulanlar, esas görevlerine ait bütün hakları saklı kalmak, aylık ve diğer özlük haklarını da bağlı bulundukları yerlerden almak ve disiplin, izin ve sicil bakımlarından Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine bağlı bulunmak şartıyla Başbakan tarafından gerekli görüldüğü sürece bu teşkilatta çalıştırılabilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde yukarıdaki 4 ve 5'nci fıkralara göre görevlendirilen personele, kendi kurumlarınca ödenen zam ve tazminatlar toplamı, Genel Sekreterlikteki emsali personele üçüncü fıkra uyarınca yapılan ödemeler toplamından az olduğu takdirde aradaki fark bu personele Genel Sekreterlik bütçesinden tazminat olarak ödenir...." hükümlerine istinaden personele diğer personele ödenen ek ödemelerin de yapılmakta olduğunu,

.... Bakanlığı personeli'nın, 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 17'nci, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek-8 ve 9'uncu maddeleri ile Devlet Personel Başkanlığının olumlu mütalaasına istinaden Başbakan Oluru ile 31/05/2005 tarihinde MGK Genel Sekreterliği emrine iki yıl süre ile "Genel Sekreter

Danışmanı" olarak görevlendirildiğini, adı geçen personelin ... Bakanlığında mevcut olan mali haklarının dondurularak, kurumları tarafından ödenmeye başlandığını, adı geçen personelin süreli olarak görevlendirildiği kadro ve emsallerinin kurumlarında sözleşmeli olması nedeniyle personel ile sözleşme yapılmış olup, personelin maaşı bu sözleşme üzerinden ödendiğini,

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nin 23 üncü maddesinin, Genel Sekreterliğe Başbakan onayı ile proje bazında bile "sözleşmeli personel" çalıştırma imkanı tanımakta olduğunu, bir başka deyişle, söz konusu madde uyarınca kurumlarında Genel Sekreter'in onayıyla görevlendirilmesi uygun mütalaa edilen bir personel ile atama olmaksızın sözleşme yapılmasının mümkün olduğunu, bu itibarla, Maliye Bakanlığınca da uygun mütalaa verilmesi üzerine "Müşavir" olarak görevlendirilen bir personelin 657 sayılı Kanuna istinaden (Ek 8-9 maddeleri) bu kadronun haklarından yararlanabilmesi için kendisi ile sözleşme yapılması gerektiğinin aşikar olduğunu,

Ayrıca, bağlı bulundukları Başbakanlık bünyesindeki geçici süreli görevli personel için de benzer şekilde sözleşme düzenlendiği ve "geçici süreli görevli" personelin kadrosu kendi kurumunda kalmak şartıyla malî ve sosyal haklarını (teşvik, ikramiye gibi haklar) Başbakanlık bütçesinden almasının sağlandığının bilinmekte olduğunu, nitekim 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un 36'ıncı maddesine göre, Başbakanlık bünyesinde kadroya atanmadan da kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılabilmekte, sözleşmeli personelin maaşı ve diğer haklarının (teşvik, İkramiye, fazla mesai gibi) ödenebildiğini, bu nedenle ile sözleşme yapılırken Başbakanlıkta sözleşme yapılan bir Daire Başkanının maaşını ve diğer mali haklarını (ikramiye, teşvik, mesai gibi) Başbakanlıktan aldığı göz önünde tutulmuş, benzer bir uygulama olması nedeniyle, Başbakanlık Teşkilatının da ödemelerini gerçekleştiren maaş ödeme merci olan Başbakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü ile de koordine edilerek personel ile bahse konu sözleşme düzenlendiğini,

Ayrıca, 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'na göre kurumlarındaki tüm personelin kadro karşılığı sözleşmeli olduğunu, buna göre kendileri ile sözleşme imzalandığını, ücret (maaş) taban ve tavanlarının Başbakanlık esasları çerçevesinde belirlendiğini, tüm personelin mali ve sosyal haklarının (ikramiye, teşvik vb.) sözleşme hükümlerine göre ödendiğini, ...'nın da, kurumlarında sözleşme yapılmasını

gerektiren "Genel Sekreter Müşaviri" kadrosunda geçici süreli olarak görevlendirilmiş olduğundan, bu kadronun gerektirdiği mali ve sosyal haklardan yararlanabilmesi için kendisi ile sözleşme yapılması zarureti doğduğunu, öte yandan, Kurumlarındaki Müşavirlik kadrosunun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstisnai memurluklar" başlıklı 59 uncu maddesinde sayılan istisnai bir kadro olduğunu,

Sorguda; "2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28'inci maddesinde; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek-8 ve 9'uncu maddeleri kapsamında görevlendirilenler hariç tutularak, kadro aylıklarını kendi kurumlarından alıp bir başka kurumda geçici olarak görevlendirilenlere ilgili mevzuatında olsa bile bir ücret farkı verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır" ifadesinden Ek-8 ve 9'a göre atananlara ilgili mevzuatında bulunan ücret farkının verilebileceğinin anlaşıldığını, bu nedenle 01.03.2005-14.06.2005 tarihleri arasında aylığını Dışişleri Bakanlığından alan ...'ya Bütçe Kanunu'nun 28'nci maddesi çerçevesinde fark ödemesi yapıldığını, Haziran 2005 ayından itibaren ise aylığı kurumundan kesilerek MGK Genel Sekreterliğinde "MGK Genel Sekreter Müşaviri" kadrosu için öngörülen aylık, ödenek, zam, tazminat ve diğer mali haklarının verildiğini,

Sorguda, "Maliye Bakanlığı'nın 16.02.2006 ve 11.09.2006 tarihli görüşlerinden bahsedildiğini, nitekim Danıştay 1'inci Dairesince 2006/6 Esas, 2006/366 Karar numarası ile alınan karar gerekçesinde "Maliye Bakanlığı'nın üçüncü kişi durumunda olduğu ödemeler konusundaki tespitte görevli ve yetkili idarelerin MGK Genel Sekreterliği ve Başbakanlık olduğu" karar altına alındığını, hiçbir devlet memurunun aylık ödemesini ödememek gibi bir keyfiyetlerinin olamayacağını belirterek, verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Savcılığın karşılama yazısında; 657 sayılı Kanunun Ek 8 ve 9 uncu maddeleri gereğince memurların diğer kurumlarda geçici olarak görevlendirebileceği, aylıklarını görevlendirildikleri kadrodan alacakları, bu kadronun diğer haklarından da yararlanacakları; 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 16 ve 17 nci maddeleri gereğince "sözleşmeli" olarak, diğer kamu kurumu mensuplarının geçici olarak görevlendirilebilecekleri, mümkün bulunduğundan ilgilinin temyiz talebinin kabulü ile tazmin hükmünün kaldırılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

9.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 17. maddesinin 1, 2, 3, 5 ve 6. fıkralarında;

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personeli aşağıdaki özel hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

(Değişik: 17/12/2003-5017/1 md.) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadroları, genel hükümlere uygun olarak tespit edilen ek göstergeleri ile birlikte Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile ihdas edilir veya kaldırılır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 31/7/1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunla eklenen zam ve tazminatlara ilişkin ek madde gereğince, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personelinin görev ve kadro unvanları esas alınarak kimlere ne oranda ödeme yapılacağı; tespit olunan azami miktar ve oranları geçmemek üzere Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile belirlenir.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi kurulması Hakkında Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden çalıştırılmalarına ihtiyaç duyulanlar, esas görevlerine ait bütün hakları saklı kalmak, aylık ve diler özlük haklarını da bağlı bulundukları yerlerden almak ve disiplin, izin ve sicil bakımından Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğine bağlı bulunmak şartıyla Başbakan tarafından gerekli görüldüğü sürece bu teşkilatta çalıştırılabilir.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde yukarıdaki 4 ve 5 inci fıkralara göre görevlendirilen personele, kendi kurumlarınca ödenen zam ve tazminatlar toplamı Genel Sekreterlikteki emsali personele üçüncü fıkra uyarınca yapılan ödemeler toplamından az olduğu takdirde aradaki fark bu personele Genel Sekreterlik bütçesinden tazminat olarak ödenir.” denilmektedir.

29.12.2003 tarih ve 2003/6668 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği’nin “Atama” başlıklı 21.maddesinin 3.fıkrasında;

“217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların personelinden Genel Sekreterlikte çalışmalarına ihtiyaç

duyulanlar, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile görevlendirilir.” Hükmünü amirdir.

Aynı Yönetmeliğin “Sözleşmeli Personel” başlıklı 23. maddesinin 1, 2 ve 6.fıkralarında; ”Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği kadrolarının tahsis edildiği görevlerin hepsinde bu kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle Başbakanın onayı ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir.

Ayrıca özel uzmanlık isteyen konularda, kadro karşılığı olmaksızın, tam gün veya kısmi gün veya belli bir konu veya proje bazında, konu veya projenin süresi ile sınırlı olmak koşuluyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunların sözleşme şartları ve ücreti Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile tespit edilir. Sözleşmeler Genel Sekreter tarafından imzalanır.

Sözleşmeli personelin atanması Kanunun 16 ncı ve Yönetmeliğin 21 nci maddelerinde belirtilen atamalarla ilgili hükümlere göre yapılır. Sözleşmeleri Genel Sekreter imza eder.”

Son fıkrasında da; “Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlarda, sözleşmeli personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

Anılan Yönetmeliğin personelin hak ve sorumlulukları başlıklı 24.maddesinin son fıkrasında; 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına giren bakanlık, kurum ve kuruluşların personelinden Genel Sekreterlikte görevlendirilenlerin esas görevlerine ait bütün haklarının saklı olduğu, bunların aylık ve diğer özlük haklarını bağlı bulundukları bakanlık, kurum veya kuruluşlardan alacakları, bu personelin disiplin, izin, sicil konuları da dahil diğer konularda Genel Sekreterlik mevzuatına tabi olduğu, sicilleri, kullandıkları izinler ve aldıkları disiplin cezalarının bakanlık, kurum ve kuruluşlara bildirileceği ifade edilmiştir.

Kanunun 16 ve Yönetmeliğin 21. maddelerinde ise, Genel Sekreterlikte birinci derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine müşterek kararla; iki ila dördüncü derece kadrolara Genel Sekreterin teklifi üzerine Başbakanın onayı ile; beş ila onbeşinci derece kadrolara Genel Sekreterin onayı ile atama yapılacağı hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 8 nci Maddesinde; “Bu kanuna tabi memurlara, 13/12/1960 tarih ve 160 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurumlarda geçici süreli olarak görev verilebilir.

Yukarıdaki fıkraya göre geçici süreli olarak görevlendirilen memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder.” hükmü,

Aynı Kanunun Ek 9. maddesinde;

“Geçici süreli görevlendirme yoluyla başka bir görevde çalışan memurlar hakkında aşağıdaki esaslar uygulanır.

a) Ek madde 1'e göre görevlendirilen memur, hem kendi sınıf ve mesleğinin hem de geçici süreli olarak görevlendirildiği işin mevzuatına uymakla yükümlüdür.

b) Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar aylıklarını görevlendirildikleri kadrodan alırlar ve bu kadronun diğer haklarından yararlanırlar.

c) (Değişik bent: 27/09/1983 - 2902/1 md.) Geçici görevlendirilme memurun muvafakatı ile olur ve 2 yılı geçemez. Ancak, yurt dışına atanan koruma görevlileri için bu süre bir katına kadar uzatılabilir.

d) Geçici süreli görevlendirme yalnız 7 nci ve daha yukarı derecelere tahsis edilmiş görevler hakkında uygulanır. Geçici süreli görevlendirmenin memurun mesleği ile ilgili olması şarttır.

e) Geçici süreli görevlendirme, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine ilgili Bakanlıkların müşterek kararıyla yapılır. Geçici süreli görevlendirmenin uygulanabileceği haller, şartlar, süresi, sicil ve sair hususlar yönetmelikle belirtilir.” Hükmü yer almaktadır.

28.12.2004 tarih ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun Geçici Görevlendirme başlıklı 28. maddesinde ise;

“657 sayılı Kanunun ek 8 ve ek 9 uncu, 13.11.1996 tarihli ve 4208 sayılı Kanunun 3 üncü, 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Kanunun 38, 40 ve 41 inci maddelerine ve 13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı Kanuna göre görevlendirilenler, 29.7.2003 tarihli ve 4958 sayılı Kanunun 17 nci maddesi uyarınca Sosyal Sigortalar Kurumunda uzman tabip, tabip, eczacı, anestezi ve röntgen teknisyeni olarak görevlendirilenler ile güvenlik görevlileri ve Sağlık Bakanlığı merkez teşkilâtında bağımsız daire başkanı veya daha üst unvanlarda görevlendirilenler hariç, ilgili mevzuatı uyarınca diğer kurumlarda vekâleten veya geçici olarak görevlendirilen ve kadro aylıklarını kendi kurum veya kuruluşlarından alan memurlar veya kamu görevlileri, geçici olarak görev yaptıkları kurum personelinin yararlandığı ve ilgili mevzuatında söz konusu

personeler de ödenebileceği belirtilen her türlü tazminat, fazla mesai ve diğer ödemelerden yararlanamazlar.” denilmektedir.

..... Bakanlığında Daire Başkanı olarak görev yapan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun Ek 8. ve Ek 9. maddeleri kapsamında Devlet Personel Başkanlığı’nın uygun görüşü üzerine MGK Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayıyla MGK Genel Sekreterliği’nde “Genel Sekreter Müşaviri” unvanıyla geçici süreli olarak görevlendirilmiştir. Görevlendirmenin akabinde sanki bu kadroya asaleten Genel Sekreter Müşaviri olarak atanmış gibi 01.03.2005 -31.12.2005 tarihleri arasını kapsayan dönem için kendisiyle hizmet sözleşmesi imzalanmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak değerlendirilen ...’a 1.3.2005 -14.06.2005 tarihleri arasını kapsayan dönemde Bakanlığındaki Daire Başkanı kadrosu maaşı ile MGK Genel Sekreterliği’ndeki sözleşmeli Genel Sekreter Müşaviri ücreti, ikramiye ve fazla mesai ile diğer mali hakların farkları ödenmiş, 15.6.2005 tarihinden sonra ise fark ödemesinden de vazgeçilerek 2005 Haziran ayında sözleşmeli “Müşavir” kadrosu maaşı için takip eden aylarda da sözleşmeli “Genel Sekreter Müşaviri” kadrosu için kadro karşılığı sözleşmeliliğin öngördüğü sözleşme ücreti, ikramiye, teşvik ikramiyesi ve diğer tüm ödemeler eksiksiz yapılmıştır.

MGK ve MGK Genel sekreterliği Kanununun 17.maddesinin 5. ve 6.fıkralarında, 160 sayılı Kanunun 4.maddesi kapsamına giren kurum ve kuruluş personelinin MGK Genel Sekreterliği’nde geçici olarak görevlendirilebileceği ve görevlendirilen personele, kendi kurumlarının ödenen zam ve tazminatlar toplamının Genel Sekreterlikteki emsali personele üçüncü fıkra uyarınca yapılan ödemeler (zam ve tazminat) toplamından az olduğu takdirde aradaki fark bu personele Genel Sekreterlik bütçesinden tazminat olarak verileceği hükme bağlanmıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun “Geçici süreli görevlendirme” başlıklı ek 8 nci maddesinin 1 nci fıkrasında “Bu kanuna tabi memurlara 13.12.1960 tarih ve 160 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurumlarda geçici süreli olarak görev verilebilir, ikinci fıkrasında ise “Yukarıdaki fıkraya göre geçici süreli olarak görevlendirilen memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder” hükümlerine yer verilmiştir.

Anılan Kanunun “Geçici süreli görevlendirme şartları “ başlıklı Ek 9.maddesinin (b) bendinde ise; “Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar aylıklarını görevlendirildikleri kadrodan alırlar ve bu kadronun diğer

haklarından yararlanırlar.” İfadesine yer vermek suretiyle, geçici olarak görevlendirilen memurların aylık ve diğer haklarını sadece görevlendirildikleri kadrodan alabilecekleri belirtilmiş, bu şekilde geçici süreli olarak görevlendirilen memurlarla hizmet sözleşmesi yapılarak, kadro karşılığı sözleşmeli personel pozisyonunda istihdam edilecekleri ve sözleşmeden kaynaklanan ücret, ikramiye ve diğer mali hakların kendilerine ödenmesi ile ilgili açık bir hükme yer verilmemiştir.

Bu bakımdan, Bakanlığı’nda Daire başkanı olarak görev yapmakta iken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek 8 ve Ek 9. maddelerine göre MGK Genel Sekreterliği’nde geçici süreli olarak görevlendirilen ...’ya, Bakanlığındaki Daire Başkanı kadrosu ile MGK Genel Sekreterliği’nde sözleşmeli statüdeki Genel Sekreter Müşaviri arasındaki maaş farkları ödenemeyeceği gibi, sözleşmeli statüdeki Genel Sekreter Müşaviri için öngörülen ücret, ikramiye, teşvik ikramiyesi ödenmeyecek ancak Milli Güvenlik Genel Sekreterliği’nde “Genel Sekreter Müşaviri” kadrosu için öngörülen aylık, ödenek, zam, tazminat ve diğer mali hakları verilebilecektir.

Geçici süreli olarak görevlendirilen memurun bulunduğu kadrosu ile ilişkisi kesilmemekte, dolayısıyla geçici olarak görevlendirildiği kurumda herhangi bir kadroya atanması söz konusu olmamaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasında kişi önce kadroya atanmakta, daha sonra ilgili mevzuatı uyarınca kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak istihdam edilmek üzere kendisi ile sözleşme yapılmaktadır.

Bu nedenle, 657 sayılı Kanun uyarınca Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde geçicici olarak görevlendirilen ile sözleşme imzalanamayacağı gibi “kadro karşılığı sözleşme”lik statüsüne de giremeyeceğinden, kadro karşılığı sözleşmeli personel için öngörülen sözleşme ücreti, ikramiye, teşvik ikramiyesi vb. ödemelerin yapılması da mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 865 sayılı ilamın 2. maddesi ile YTL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
2. Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
3. Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
4. Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
5. Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:

Sayıştay Dergisi
Sayıştay Başkanlığı
06520 Balgat/ANKARA

6. Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
8. Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirilmesi gerekir.
9. Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.

10. Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
11. Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.
12. Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
13. Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
14. Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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

Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

9. Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir. Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.

Dergi Makaleleri: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.

Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).

Kurum Yayınları: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.

IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.

İnternet: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).

Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981