



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim
Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi**

Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarında Akdeniz Havzası ve Türkiye

**Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama
Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı**

**Savunma, İstihbarat ve Güvenlik Kurumlarında
Taşınır Mal Yönetimi ve Sayıştay Denetimi**

**Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa
Birliği İlerleme Raporları**

**Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin
Sağlanmasındaki Güçlükler ve Sayıştayların Rolü: EUROSAL-
ASOSAL Birinci Ortak Konferansı**

**21. BM/INTOSAL Sempozyumu: Kamuda Hesap Verebilirliğin
Geliştirilmesi İçin Sayıştay ve Vatandaşlar Arasında Etkin İşbirliği**

SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ

TEMMUZ - EYLÜL 2011

SAYI : 82

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi, Grup Başkanı
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Filiz KÖROĞLU AYDINLI Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Başdenetçi Müslüm PARLAK Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Cüneyt SALUR Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi Filiz KÖROĞLU AYDINLI Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Kasım 2011
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

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

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

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	TBMM
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Kocaeli Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHIR	TODAİE
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi

Prof. Dr. Münir ŞAKRAK
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR
Prof. Dr. Fazıl TEKİN
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Enver AYDOĞAN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. Selma KARATEPE
Doç. Dr. M. Akif ÖZER
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Yasin SEZER
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ

Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Selçuk Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
İnönü Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Polis Akademisi
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 82	TEMMUZ-EYLÜL 2011

İÇİNDEKİLER

3 Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi

Dr. Recai AKYEL

Sayıştay Başkanı

Dr. H. Ömer KÖSE

Sayıştay Uzman Denetçisi, Grup Başkanı

23 Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarında Akdeniz Havzası ve Türkiye

Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

53 Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı

Erdal KULUÇLU

Sayıştay Başdenetçisi

81 Savunma, İstihbarat ve Güvenlik Kurumlarında Taşınır Mal Yönetimi ve Sayıştay Denetimi

Şahin BİNİCİ

Sayıştay Başdenetçisi

Sinan ÇALIKOĞLU

Sayıştay Başdenetçisi

97 Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları

Metin BULUT

Milli Eğitim Denetçisi

125 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

127 Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasındaki Güçlükler ve Sayıştayların Rolü: EUROSAT-ASOSAT Birinci Ortak Konferansı

Berna ERKAN

Sayıştay Denetçisi

133 21. BM/INTOSAT Sempozyumu: Kamuda Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi İçin Sayıştay ve Vatandaşlar Arasında Etkin İşbirliği

Seher ÖZER ÜTÜK

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

139 SAYIŞTAY KARARLARI

141 Temyiz Kurulu Kararları

157 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

159 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

161 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE İYİ YÖNETİŞİM İÇİN SAYIŞTAYLARIN İLETİŞİM KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNİN ÖNEMİ

Dr. Recai AKYEL*
Dr. H. Ömer KÖSE**

ÖZET

İletişim, kurumların amaçlarına ulaşmasında etkili olan temel araçlardan birisidir. Bilgi çağında bilgiye ulaşmak ve onu kontrol altında tutabilmek, kurumların iletişim kurabilme yeteneğine bağlıdır. Her ülkenin en üst denetim organı olan Sayıştaylar da, amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmak ve meşruiyetlerini artırmak için iletişim kapasitelerini güçlendirmek zorundadırlar. İletişim kapasitesi, Sayıştayların paydaşlarıyla iyi ilişkiler inşa etmeleri ve vatandaşlar ile onların temsilcisi konumundaki kuruluşlarla bağlarını güçlendirmelerinin temel koşuludur.

Kamu yönetiminde etkinlik ve iyi yönetişimin sağlanmasında birbirlerinin tamamlayıcısı olan Sayıştay ve Parlamento arasındaki iletişim ve işbirliği, her iki kurum için de temel bir zorunluluktur. Sayıştayların vatandaşlarla etkili bir işbirliği geliştirmesi de, aynı şekilde şeffaflığı, hesap verebilirliği ve iyi yönetişimi güvence altına almak ve geliştirmek için hayati öneme sahiptir. Medya ise, bilginin paylaşılması, yayılması ve kamuoyu oluşturulmasında en önemli araç olup, hem halkın yönetimin performansı konusunda bilgilendirilmesinde, hem de halkın kamu hizmetlerine bakışı konusunda bilgi sağlamada Sayıştayların temel yardımcısıdır.

Parlamento, denetlenen kuruluşlar, medya, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlarla kurulacak etkili bir iletişim, Sayıştay'ın etkinliğini birçok açıdan artıracaktır. Bu çalışmada, Sayıştayların etkinliklerini artırmak ve demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamak için güçlü bir iletişim kapasitesi inşa etmelerinin önemi ve yararları tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İletişim, Sayıştay (Yüksek Denetim Kurumları), Saydamlık, Hesap Verebilirlik

* Dr., Sayıştay Başkanı

** Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, Grup Başkanı

Bu makale, 22-24 Eylül 2011 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen "Challenges for Ensuring Transparency and Accountability of the Public Financial Management (Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Temel Güçlükler)" konulu 1. EUROSAT-ASOSAT Ortak Konferansında sunulan tebliğin geliştirilmiş halidir.

IMPORTANCE OF STRENGTHENING COMMUNICATION CAPACITY OF SAIs FOR ENSURING GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

ABSTRACT

Communication is one of the most essential tools for any organization in achievement of its objectives. In the age of knowledge, the key to accessing and harnessing knowledge lies in the ability to communicate. As supreme audit bodies of each country, Supreme Audit Institutions (SAIs) need to improve their communication capacities to achieve their objectives effectively and enhance their legitimacy. Communication capacity is the fundamental conditions for SAIs to build good relationships with their stakeholders and strengthen the bonds with citizens and the organizations representing them.

The communication and cooperation between SAIs and Parliaments that supplement each other in increasing the effectiveness and good governance in public management is a fundamental requirement. Effective cooperation between SAIs and citizens is also vital to safeguard and enhance transparency, accountability and good governance. Media is the most important tool to share and disseminate information and to mold public opinion; helps SAIs to inform the public about government performance and also provides a rich source of information to SAIs about public view of public services.

Effective communications with the parliament, audited entities, media, civil society organizations and the public at large will enhance SAI's effectiveness in many ways. This paper will discuss the importance and benefits of building a strong communication capacity in SAIs to enhance their effectiveness and provide support for strengthening democracy.

Keywords: Communication, Supreme Audit Institutions (SAIs), Transparency, Accountability

1. GİRİŞ

Günümüzün küreselleşen rekabetçi dünyasında iletişim, tüm kurum ya da kuruluşların başarıya ulaşmak için kullanabileceği en önemli araçlardan birisidir. Her ülkenin en üst denetim organı olan Sayıştayların (yüksek denetim kurumlarının) da, hedeflerini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek ve meşruiyetlerini güçlendirmek için iletişim kapasitelerini geliştirmeleri büyük önem taşımaktadır. İletişim kapasitesinin güçlendirilmesi, Sayıştaylara paydaşlarıyla iyi ilişkiler geliştirmeleri, vatandaşlar ve onların temsilcisi

konumundaki kurum ve kuruluşlarla kurdukları bağları kuvvetlendirmeleri için önemli katkılar sağlayacaktır.

Saydamlık ve hesap verebilirlik, modern yönetimin iki temel bileşenidir. Devlet yönetiminde, özellikle kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin güvence altına alınmasında kilit rol ise, Sayıştaylara aittir. Sayıştayların bu alanda üstlendikleri önemli görev ve sorumlulukların gereğini etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için, kendi kurumsal etkinliklerini artıracak yeni araçlardan yararlanmaları gerekmektedir. Bu yeni araçlardan birisi, belki de kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesinde en önemli olanı, iletişim kapasitelerini güçlendirmeleridir.

INTOSAI tarafından yayımlanan “Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları”ndan 20 no.lu standart (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAI 20), hesap verebilirlik ve şeffaflık ile ilgili dokuz adet ilke içermektedir. Bunlardan sekizincisi; *“Sayıştaylar medya, internet sitesi ve diğer kanalları kullanarak faaliyetleri ile ilgili zamanlı ve yaygın iletişim sağlamalıdır”* şeklinde olup, kapsamlı bir iletişim faaliyetini Sayıştaylar için temel bir yükümlülük olarak tanımlamaktadır.

2006 yılından itibaren uygulamaya koyduğu “İletişim Politikası” gereği INTOSAI, Sayıştayların da bu standartlarla şeffaflık ve hesap verebilirliklerini geliştirme yolunda iletişim stratejisine ihtiyaç duyduklarını vurgulayarak, üyelerinin bu yöndeki tüm faaliyetlerini desteklemektedir.

INTOSAI ve bölgesel teşkilatları, yüksek denetim kurumlarının iletişim faaliyetleri konusunda çeşitli sempozyum, konferans ve benzeri etkinlikler düzenlemektedir. Bunlardan sonuncusu Haziran 2011’de Viyana’da düzenlenen “Kamuda Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi İçin Vatandaşlar ve Sayıştaylar Arasındaki İşbirliğinin Etkili Uygulamaları” konulu 21. BM/INTOSAI Sempozyumudur. Bu konudaki önemli bir diğer etkinlik ise “Sayıştayların Medya Aracılığıyla Kamuoyu ile İletişimi” konusunda 10-11 Mayıs 2011’de Varşova’da gerçekleştirilen EUROSAI Semineridir.

Açık Bütçe Girişimi (Open Budget Initiative) ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) gibi kamu mali yönetimini küresel ölçekte kapsamlı olarak değerlendiren uluslararası organizasyonlar da, Sayıştayların etkinliklerini değerlendirirken iletişim kapasitelerinin gelişmişlik düzeyine önem vermekte ve denetim raporlarının halk için ulaşılabilir olması, parlamento ve medya ile iletişim düzeyi gibi konuları ön plana çıkarmaktadır.

Günümüzde Sayıştayların kendilerine anayasa ve yasalarla verilen görev ve sorumlulukları etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için kamuoyu ile etkili bir iletişim içerisinde olmaları gerektiği yadsınamayacak bir gerçektir. Zira denetlenen kaynaklar kamuya, bir başka deyişle halka ait kaynaklar olup, denetim sonuçlarının da halkın bilgisine sunulması, Sayıştaylar için yasal ve aynı zamanda etik bir yükümlülüktür. Dolayısıyla Sayıştayların gerek toplum içindeki itibar ve etkinliğini artırmak, gerekse kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin yerleşmesine daha fazla katkı sağlamak için, iletişim kapasitesini güçlendirmeyi temel öncelikleri arasına almaları gerektiğinde kuşku bulunmamaktadır.

2. SAYIŞTAYLARIN GÖREVLERİNİ ETKİN ŞEKİLDE YERİNE GETİRMELERİNDE İLETİŞİM KAPASİTESİNİN ÖNEMİ

İyi işleyen bir demokrasi ve sağlıklı ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetim sistemi için çok önemli işlevler üstlenmiş olan Sayıştaylar, *“Kamu yönetiminde iyi yönetişimin temeli olan ve açık yönetimin inşasına eksen teşkil eden şeffaflık ve hesap verebilirlik; adalet ve eşitlik; etkinlik ve verimlilik; hukukun üstünlüğüne saygı ve ahlaki davranışların yüksek standartları”* (OECD, 2005)’nin güvence altına alınabilmesinde de kilit niteliğindeki kurumlardır. Bu nedenle Sayıştayların rollerini hakkıyla icra edebilmek adına çalışmalarında parlamento, halk, sivil toplum ve diğer paydaşların katılımına açık olması ve bunlarla aktif iletişimi sürekli geliştirmesi gerekmektedir.

Parlamentoyu desteklemenin yanı sıra hükümete performansını iyileştirme ve kamu mali yönetiminde hesap verebilirliği sağlama konularında yardımcı olmak, Sayıştayların var oluş sebebidir. Sayıştayların meşruiyetini artırma noktasında da kilit rol oynayan bu hususlar, birçok ülkenin anayasasında düzenlenmiş; böylece Sayıştayların görev ve sorumluluklarının en üst düzeydeki ulusal norm ile belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

Parlamentolar, Sayıştay denetim raporlarının birincil kullanıcıları durumunda olduğundan, Sayıştay raporlarının gerekli etkiyi gösterebilmesi ve arzulanan sonuçlara ulaşılabilmesi için Sayıştay ve Parlamenteonun sürekli iletişim halinde bulunması büyük önem taşımaktadır. Nitekim INTOSAI’nin sözü edilen 20 no.lu standardı da, *“Sayıştaylar ilgili parlamento komiteleriyle, denetim raporlarının ve ulaşılan sonuçların daha iyi anlaşılması ve gerekli*

adımların atılması konularında yardımcı olmak üzere güçlü ilişkiler kurmalı ve sürdürmelidir” ifadesiyle bu hususa vurgu yapmaktadır. Bu nedenle her Sayıştay, parlamentoyu etkin bir şekilde desteklemek ve profesyonel, bağımsız ve tarafsız bir yaklaşımla yürütme organı ile yapıcı bir çalışma ilişkisini güvence altına almak için sağlam bir iletişim stratejisine ihtiyaç duymaktadır.

Sayıştaylar, demokrasinin temel ilkesi olan hukukun üstünlüğüne ve aynı zamanda ekonomik istikrara karşı büyük bir tehdit teşkil eden yolsuzlukla mücadelede de önemli bir role sahiptir. Yolsuzlukla mücadelede karşılaştıkları güçlüklerle etkili bir şekilde başa çıkabilmek için Sayıştayların ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapması, özellikle medya aracılığıyla kamuoyunda farkındalık oluşturması, halkın, sivil toplum kuruluşlarının ve akademik kuruluşların desteğini alması kaçınılmaz bir gereklilik ve hatta zorunluluktur.

Sayıştaylar, halka etkin bir şekilde hizmet eden ve kamu kaynaklarını vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alacak şekilde etkin kullanan sağlıklı bir yönetim sisteminin kurulmasına ve iyi yönetişimin sağlanmasına katkıda bulunmakla yükümlüdür. İyi yönetişim, belirlenen politikaların amacına uygun bir şekilde uygulanmasını, stratejik amaçların gerçekleştirilmesini, yönetimin bir bütün olarak yasal düzenlemeler dahilinde beklenti ve ihtiyaçları karşılamasını güvence altına almak için sürekli bir gözetim ve denetim gerektirmektedir. Kamu kesiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güvencesi olan Sayıştaylar, kamu kurum ve kuruluşlarının belirlenen hedef ve politikalar doğrultusunda kendilerinden istenileni yapıp yapmadıkları, mali kaynaklarını önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda harcıyıp harcamadıkları ve tüm faaliyetlerinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları konularında değerlendirmelerde bulunarak hükümetlerin kontrol ve gözetim çalışmalarına da katkı yapmaktadırlar.

Sayıştayların nihai amacı, vatandaşların yaşamına değer katmaktır. Sayıştay, parlamento adına denetimlerini gerçekleştiren bir kurum olarak aslında egemenliğin asıl sahibi olan vatandaşların kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda bilgi sahibi olma haklarına da hizmet etmektedir. Bu anlamda, Sayıştay'ın yürüttüğü faaliyetler, temel görev ve sorumlulukları, hazırladığı denetim raporları vb. alanlarda vatandaşların farkındalığını artıracak şekilde iletişimini güçlen-

dirmesi, hem kendi etkinliğini artıracak, hem de halk için daha büyük değer ve faydanın üretilmesine imkan sağlayacaktır.

3. SAYIŞTAYLAR İÇİN İLETİŞİMİN FARKLI BOYUTLARI

Sayıştayların bütün amacı, kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinliği güvence altına alarak vatandaşların hayatlarında olumlu yönde fark oluşturmaktır. Bu amaca ulaşmak ve görevlerini başarıyla yerine getirebilmek için, çalışmalarında ve karar alma süreçlerinde halkın katılımına açık olmaları gerekmektedir. Halkın katılımının teşvik edilmesi ve bu yolla katkılarının alınması, kararlarını güçlendirecek ve sundukları hizmetleri geliştirecektir. Halkla güçlü bağlar kurmak, halkın ihtiyaçlarını karşılama konusunda etkili ve yararlı olma konusunda Sayıştayları daha güçlü kılacaktır. Bu sebeple Sayıştayların denetim raporları ve diğer çıktıları, halkın ilgisini artırabilmek amacıyla kamuoyunun değerlendirmesine açık olmalıdır.

Sayıştaylar ve Parlamentolar kamu yönetiminin etkinliğinin artırılmasında, kamuda yönetişimin güçlendirilmesinde ve bu şekilde yönetime duyulan güvenin artırılmasında birbirlerini desteklerler. Kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmiş olan kaynakların kullanımına ilişkin hesap verilmesi ve bu çerçevede yürütülen faaliyetlerin şeffaflığının sağlanmasını güvence altına almada çok önemli rollere sahip olan Sayıştaylar, Parlamento ile işbirliği içinde çalışmak durumundadırlar. Sayıştay raporlarının kanun koyma yetkisine sahip bir merci tarafından en üst düzeyde takip edilmesi, bu raporları denetlenen kurumlar için yapıcı ve yönlendirici önerilere dönüştürür. Bu yolla sağlanacak verimlilik ve etkinlik artışı, kamu sektörünün genel performansının yükseltilmesine katkıda bulunur. Sayıştaylar sadece parlamentolarla değil, aynı zamanda hükümet ve ilgili diğer karar vericilerle de işbirliği içinde çalışmak durumundadır.

Denetim raporlarında ve denetim süreçlerinde en iyi kaliteyi yakalamak için, denetlenen kurumlarla iyi bir iletişim kurmak da temel bir zorunluluktur. Sayıştayların görevlerini yerine getirirken kurumlarla nasıl bir iletişim içinde olacağı konusunda açıkça tanımlanmış politikalar ve şeffaf uygulamaların bulunması, Sayıştayların güvenilirlik ve etkinliğini artıracaktır. Çünkü medya, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar, yönetimin performansı için gerçekçi ve tarafsız bir bilgi kaynağı olarak denetim raporlarını kullanırlar (INTOSAI Capacity Building Committee, 2010: 1).

Medya, geniş kitleleri etkileyebilme gücü ve sahip olduğu gözetim fonksiyonundan dolayı dördüncü kuvvet olarak kabul edilmektedir. Medyanın demokratik yönetimlerdeki temel rolü 17. yüzyılın sonlarından itibaren kabul edilen bir gerçektir (Coronel, 2003: 3). Bu anlamda medya ile iletişim, barındırdığı belirli risk ve tehditler nedeniyle Sayıştaylar için en zorlu görevlerden biri de olsa, kaçınılmaz bir zorunluluktur. Zira medya, vatandaşlarla iletişim kurmanın en önemli aracıdır. Medya ile aktif iletişim kurmak için iletişim stratejileri geliştirmek ve uygulamak, Sayıştayların halkı yönetimin performansı konusunda bilgilendirmesine ve böylece halkın bilinç düzeyinin artmasına yardımcı olacaktır. Bunun yanı sıra bu iletişim, Sayıştaylara da yönetimin faaliyetleri konusunda zengin bir bilgi kaynağı sağlayacaktır.

Sivil toplum kuruluşları ise, potansiyel yolsuzluk alanlarını tespit etme ve bunları ilgili birimlere iletme konusunda duyarlıdırlar. Ayrıca denetim önerilerinin hükümetlerce hayata geçirilmesi yönünde baskı oluşturulması ve izleme yapılmasında STK'lara çok büyük görevler düşmektedir. Bu alandaki deneyimlerinden ve bağlantılarından yararlanmak için Sayıştayların STK'larla iletişim kanallarını artırması gerekmektedir (Ramkumar, 2007: 19).

Denetlenenler ve kilit roldeki diğer paydaşlar;

- herkes için yararlı olacak bir değişim için baskı yaparak (medya ve sivil toplum kuruluşları);
- yeni kanunlar çıkartarak ve hükümetten ve bürokrasiden hesap vermesini talep ederek (yasama);
- değişim için getirilen önerileri hayata geçirerek (denetlenenler);
- uygulamanın etkin olup olmadığını izleyerek (vatandaşlar ve temsilcileri);

Sayıştayların çalışmalarını desteklerler. Bunlarla sürekli ilişkiler kurmak da Sayıştayların denetim raporlarının etkisini güçlendirir (INTOSAI Capacity Building Committee, 2010: 6).

Sayıştaylar, ayrıca içinde bulundukları karmaşık ve zorlu ortamda denetim metodolojileri geliştirmek, mesleki standartları oluşturmak, belirli alanlarda gerekli kapasiteyi inşa etmek ve güvenilirliklerini artırmak için kamuda veya özel sektörde çalışan diğer denetçilerle, akademik çevrelerle, ulusal ve uluslararası meslek kuruluşları ile yapıcı ve destekleyici ortaklıklar kurmaya ihtiyaç duyarlar (Barrett, 2000: 2-3). Aynı şekilde güçlü bir küresel işbirliği; kamu maliyesini, yasal sistemi ve toplumsal refahı tehdit eden,

sosyal güvenliği tehlikeye atan ve yoksulluğu derinleştiren, yolsuzluk gibi ülke ve kurum sınırlarını aşan yaygınlaşmış küresel problemlerin çözülmesi için en iyi yöntemdir (UN/INTOSAI, 2009: 15).

Kamu yönetimlerinin yürüttüğü faaliyetlerin küresel boyutunun artması, Sayıştaylar için, ülkelerin ortak amaçlarını (örneğin Milenyum Kalkınma Hedeflerini) izleme konusunda da katkı sunacak ileri düzeyde bir uluslararası koordinasyon gerektirmektedir. Değişik düzeylerdeki yönetim birimlerinin (örneğin yerel yönetimlerin) küresel aktörler olarak hareket etmeye başlamaları, süreci dinamikleştirmenin yanı sıra karmaşıktırılmış, gözetim ve denetimin boyutunu farklılaştırmıştır. Aynı zamanda kamu sektörü ile özel sektör arasında kurulan işbirliğinin artması da, Sayıştaylara farklı düzeyde bir yönetişimin güvencesi olma sorumluluğu yüklemektedir (Termini, 2010: 22).

Ayrıca, Sayıştaylar ortak sorunlara çözümler üretmek ve çok çeşitli alanlarda kapasitelerini geliştirmek için birbirleriyle ve ilgili uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliğine ihtiyaç duyarlar. Bu bağlamda, her bir Sayıştay'ın Birleşmiş Milletler ve bağlı kuruluşları, Parlamentolar Arası Birlik, Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC), İç Denetçiler Enstitüsü (IIA), Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF) gibi INTOSAI tarafından desteklenen uluslararası kuruluşlarla güçlü ilişkiler kurabilmesi için güçlü bir iletişim stratejisine ihtiyacı vardır.

Bütün bu hususlar bir arada düşünüldüğünde, sağlam bir iletişim stratejisi ile güçlü bir kapasite inşa etmenin her Sayıştay için temel önceliklerden birisi haline gelmesi gerektiği açıkça görülmektedir.

4. İLETİŞİMİN AMAÇLARI VE ÇIKTILARI

Kurumsal iletişim, kurumların varlığını sürdürmek, meşruiyetlerini ve itibarlarını yükseltmek için temel amaçlarını, hedeflerini ve değerlerini doğru yöntem ve teknikler kullanarak ilgili çevrelere aktarmalarıdır. Sayıştaylar için de, başta denetim olmak üzere temel işlevlerini ve ürettikleri çıktıları güçlü bir şekilde muhataplarına iletmek, amaçlarını daha etkin ve hızlı gerçekleştirmenin önemli bir güvencesini oluşturacaktır.

Saydamlık ve hesap verebilirlik, bilginin paylaşılması ve herkes için ulaşılabilir olmasını gerektirir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın güvencesi olan Sayıştayların kendilerinin de saydam ve hesap

verebilir olmaları, hatta bu konuda örnek teşkil etmeleri gerekir. Bunu sağlamanın yolu ise, etkin iletişimden geçer.

Denetim fonksiyonunun güçlendirilmesi, hesap verebilirliğin ve saydamlığın artırılması ve kamu mali yönetiminin geliştirilmesi ile doğrudan bağlantılıdır (Saghal, 1998: 2). Etkili bir denetimin gerçekleştirilebilmesi ve yolsuzluğun, rüşvetin ve kötü yönetimin önlenebilmesi için temel koşul ise, bağımsız ve profesyonel bir Sayıştayın varlığıdır.

Etkin bir denetim için büyük önem taşıyan güçlü bir iletişim, denetimin her aşamasına değer katar ve denetimin temel çıktısı olan denetim raporlarının kalitesini doğrudan etkiler. Sağlıklı bir iletişimin geliştirilememesi durumunda, denetim raporları tozlu raflarda saklı kalmaya mahkum olabilmekte; bu nedenle de kamu idarelerinin geliştirilmesine katkısı çok sınırlı kalabilmektedir. Bu yüzden Sayıştaylar, denetim raporlarında yer alan mesajları mümkün olduğunca geniş bir kitleye ulaştırabilmek için öncelikle medya ile iletişimlerini iyi yönetmek durumundadırlar. Medya ve halk ile kurulacak iyi ilişkiler, aynı zamanda riskli alanlara ilişkin olarak bilgi sağlayabilir ve yararlı denetimlere kapı aralayabilir (INTOSAI Capacity Building Committee, 2007: 57). Açıkçası Sayıştayların itibarı ve raporlarının etkisi, etkin bir iletişim aracılığıyla maksimize edilebilir.

İletişim, gerek Sayıştayların ve gerekse denetçilerin yürüttükleri çalışmaları geliştirmeleri için de kullanılabilecek en iyi özendiricilerden birisidir. Örneğin denetim raporlarının ulaştırılacağı temel muhataplardan biri olarak yasama organı ile etkili bir iletişim kurulması, hazırladıkları raporların yasama için daha fazla nasıl yararlı hale getirilebileceğini düşünmeleri için denetçileri motive edecektir. Bu da raporun kalitesini, denetimin etkinliğini ve Sayıştayın işlevselliğini önemli ölçüde artıracaktır. Aynı durum halk, denetlenen kurumlar ve diğer paydaşlar ile kurulacak iletişim için de geçerlidir.

İletişim iki taraflıdır ve başarı bunun karşılıklı olmasında yatmaktadır. Bir taraftan başkaları ile iletişim kurmak ve işbirliğini geliştirmek, Sayıştaylara çalışma yöntemlerini değiştirmek ve yenilikler yapmak için çok çeşitli fırsatlar sunacaktır. Özellikle denetim önerilerinin uygulanmasının izlenmesi konusunda sivil toplumun oynadığı rol çok önemlidir (Nino, 2010: 16). Diğer taraftan Sayıştaylar, raporlarıyla Parlamentoyu, medyayı, sivil toplumu ve birey olarak vatandaşları güçlendirerek, halkın talep ve beklentilerini

karşılatabilecek kapasitede, daha demokratik ve etkili bir yönetim kurulmasına yardımcı olabilir. Her iki tarafın da etkili olabilmesi için Sayıştaylar ve paydaşları arasında güçlü bir iletişim bağı kurulması şarttır.

Sayıştayların denetim bulgularını halkın bilgisine sunması, kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanması adına çok önemli bir pencerenin açılmasını sağlar (Krafchik, 2005: 34). Sayıştayların iletişimi;

- Kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği güvence altına almak,
- Kamu idarelerinin politikaları, süreçleri ve performansı konusunda halkın farkındalığını artırmak,
- Halkın yönetime ilgi ve katılımının oluşmasını ve aynı zamanda devamlılığını sağlamak,
- Yönetimin hesap verebilirliğini artırmak,
- Veri kalitesini iyileştirmek (doğruluk, tutarlılık ve güncelliğini temin etmek),
- Açık yönetime geçilmesini sağlamak,
- Halktan gerçek zamanlı, anlık ve farklı alanlarda geri bildirimler alabilmek,
- Karmaşık meseleleri çözmek için halkla açık iletişim kurmak,
- Karar verme süreçlerinde işbirliği yapmak,
- Halkın katılımı için kurumsal yönetim yapılarını ve süreçlerini güvence altına almak,
- Şeffaflık, katılımcılık ve işbirliği yeteneğini, kapsamını ve derinliğini artırmak,
- Kamu yönetiminde yolsuzluk, kötü yönetim ve verimsizlikle mücadele yolunda güçlü ortaklıklar kurmak,

gibi konularda çok önemli rollere sahiptir.

Etkili bir iletişim, denetimde de “dünya çapındaki en iyi uygulamalar”ın (IFAC, 2003: 4) belirlenmesi, izlenmesi ve geliştirilmesi için fırsatlar sunmaktadır.

Sayıştaylar, bu faydaların elde edilmesi amacıyla, saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlandığı bir kurum olarak emsal teşkil edebilir ve böylece

toplumda kurumsal kültürün daha fazla açıklığa ve hesap verebilirliğe yönelmesini sağlayabilirler.

Sayıştay'ın hesap verebilirlik döngüsünü tamamlayan ve varlığının gerekçesini ortaya koyan iletişim politikası, aynı zamanda bağımsızlığının ve etkinliğinin en önemli bileşenini oluşturur ve çalışmalarının etkisini değerlendirmeyi sağlayacak ölçütleri de bünyesinde barındırır (González et al., 2008).

5. ETKİLİ İLETİŞİM İÇİN TEMEL STRATEJİ VE ARAÇLAR

Denetim raporlarını sadece web sayfalarında yayımlamanın ötesine geçebilmek, Sayıştaylar için oldukça önemlidir. Hedef kitlelerine ulaşabilmek için Sayıştayların kullanabilecekleri başka kanallar da vardır: Özel etkinlikler düzenlemek, kongre ve konferanslar tertiplemek, broşür, kitap ve video gibi materyaller hazırlamak, dergi gibi uzmanlaşmış yayınlar çıkarmak, bilgilendirme günleri düzenlemek ve ilgili tüm kurumlarla ilişki kurmak vb. (González et al., 2011: 15, 16).

Medya ve internet sitesi, Sayıştayların farklı kitlelere mesaj gönderebilmek amacıyla kullanabileceği iki temel kanaldır. Genel olarak Sayıştayların iletişim planlarında, faaliyetlerinin sonuçlarını yayımlamak ve kullanıcılara çalışmaları hakkında temel bilgi vermek amacıyla büyük ölçüde medya ve internet sitelerini kullandıkları görülmektedir (González et al., 2008: 456).

Sayıştayların internet siteleri, kurumsal iletişim açısından en temel bilgi kaynağıdır. Aynı zamanda, Sayıştaylar tarafından hazırlanan denetim raporlarını ulaşılabilir kılmanın en hızlı ve maliyet etkin yöntemidir. Şeffaflığı sağlamak adına Sayıştayların hazırladığı tüm raporları web sitesinde yayımlamaları, çok geniş kitlelere ulaşım imkanı sağlayan internet sitelerinin bu amaçla içerik bakımından kapsamlı, güncel ve kullanıcıların ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olması gibi hususlar iletişim açısından önem kazanmaktadır.

Medya, “kamu malı” kavramının hususiyetleri konusunda topluma telkinde bulunmak, yolsuzluk, israf ve verimsizlik gibi konuları derinlemesine sorgulamak, bilgi edinme özgürlüğü konusunda toplumu aydınlatarak etkilemek gibi yollarla kamu faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin güvence altına alınmasına yardımcı olur. Bir başka deyişle medya, ifa ettiği

fonksiyonlar aracılığıyla Sayıştayların işlevselliğini güçlendirebilecek kadar etkili bir organdır. Medya, aynı zamanda halkı vatandaşlar, vergi ödeyenler ve oy verenler olarak hakları konusunda bilgilendirir, vatandaşlık haklarının kötüye kullanımına ilişkin olayları raporlar ve böylece yasal sistemin koruyucusu olarak hareket eder (Anam, 2007: 106-107). İyi bir şekilde bilgilendirilmiş olan vatandaşlar, seçilmişler üzerinde kolaylıkla kamuoyu baskısı oluşturabilir ve böylece kamu kaynaklarının en iyi şekilde yönetilmesi ve daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik için etkili olabilirler (Dye, 2009: 8).

Medya ile ilişkilerde başarının ilk koşulu, sürekliliğin sağlanmasıdır. Basın toplantıları, basın duyuruları, basın bültenleri, özel toplantılar, özel röportajlar, bu sürekliliği sağlayacak temel araçlar olarak aktif bir şekilde işletilmelidir.

Teknolojik gelişmeler, iletişim için çok çeşitli imkanlar sunmaktadır. Sayıştaylar, halka, medyaya ve sivil topluma gönderecekleri belirli mesajlar için kullanabilecekleri en iyi araçlar konusunda duyarlı olmalıdırlar. Burada dikkat çekilmesi gereken bir diğer önemli husus da, halkın katılımını sağlayacak araçların çoğunun yalnızca Sayıştaylar (veya genel olarak tüm kamu kuruluşları) için değil, aynı zamanda halk için de yeni oluşudur. Bu sebeple, bilginin alınması ve paylaşılması için iletişimi, uygulamada sürekli olarak geliştirmek ve güçlendirmek hayati öneme sahiptir (González et al., 2011: 29).

6. İLETİŞİMDE BAŞARININ ŞARTLARI VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

İletişimin Sayıştaylara değer katması için, Sayıştayların paydaşları nezdinde gerçekten güvenilir, beklentileri karşılayan ve vazgeçilmez kurumlar olması gerekmektedir. Bir başka deyişle etkili bir iletişim için, öncelikle kaliteli çalışmalara ve aynı nitelikte çıktılara ihtiyaç bulunmaktadır. Sayıştaylar, parlamentonun, denetlenen kurumların ve genel olarak halkın ihtiyaç ve beklentilerini karşılama kabiliyetini en üst düzeye çıkarmak için, sahip oldukları kaynakları ve yetkileri etkin bir şekilde kullanmalıdırlar.

Bir sonraki adım olarak Sayıştaylar, iletilecek ana mesajlar için doğru araçları seçmek durumundadırlar. Profesyonel bir birim tarafından uygulanmak üzere kapsamlı bir stratejiye sahip olmak, bu açıdan büyük önem taşımaktadır. İletişim stratejileri, Sayıştay'ın daha genel anlamdaki

hedef ve öncelikleri ile aynı doğrultuda tasarlanmalı ve misyonuna katkıda bulunmalıdır.

İletişim faaliyetleri iyi yönetilmediği takdirde Sayıştayın saygınlığına zarar verebilir ve şeffaflık ve açıklığın sürdürülmesinin önünde büyük bir engele dönüşebilir. Sayıştayların iletişim kapasitelerini geliştirirken karşı karşıya kaldıkları bazı önemli güçlükler şunlardır:

- Sayıştay için çalışacak iyi eğitilmiş, profesyonel ve liyakat sahibi iletişim uzmanlarının bulunamaması,
- İletişim için kültürel engellerin olması (başarılı bir Sayıştay-halk etkileşimi için halkın katılımının sağlanması kadar, Sayıştay mensuplarının da mutabakatı ve gönüllü desteği gerekmektedir),
- Halkın ilgisinin ve katılımının sağlanmasında ve sürdürülmesinde karşılaşılabilecek güçlükler,
- Sayıştayların medya ile ilişkilerinde tarafsızlık ve güvenilirliğine yönelik tehditlerin varlığı (siyasi meseleler, sansasyonel yayınlara konu olabilmek riski vb.),
- Sosyal medyayı kullanmadaki riskler,
- Mahremiyetin ve bilgi güvenliğinin geliştirilmesi yönündeki ihtiyaç (potansiyel faydadan daha ağır basan riskler bulunabilir),
- İletişim süreçlerini Sayıştayların iç çalışma süreçleri ile bütünleştirmede yaşanan zorluklar.

Etkili bir iletişim, her şeyden önce liderlik, teknoloji, politika, strateji ve buna uygun bir kültür gerektirmektedir. Sayıştaylar, yukarıda sayılan güçlüklerle mücadele edebilmek için;

- İletişim için gerekli kaynakları tahsis etmeli,
- Kabiliyetli uzmanlarla kurumsal iletişimin çerçevesini çizmeli,
- Kültürel engelleri tespit etmeli,
- Halkın katılımının günlük sıradan bir iş haline gelmesini sağlamalı,
- Özendirici araçları kurumsallaştırmalı ve,
- Halkın katılımını sağlayacak uygulamalara yönelik olarak gerekli bilgi teknolojisi altyapısını güçlendirmelidir.

7. TÜRK SAYIŞTAYI VE İLETİŞİM

Türk Sayıştayı Osmanlı Döneminde 1862 tarihinde “Divan-ı Alî Muhasebe” adıyla kurulan ve ülkemizdeki ilk yüksek mahkeme olma özelliğini taşıyan bir yüksek denetim ve yüksek yargı organıdır. Temeli, Sultan Abdülmecit tarafından yayımlanan, diğer alanlardaki reformların yanı sıra kamu mali yönetiminin güçlendirilmesini de hedefleyen ve bu amaçla alınması gereken önlemleri belirleyen Tanzimat Fermanı’na dayanmaktadır. Bu önlemlerden birisi de “kayıtların şeffaf bir şekilde tutulması ve herkese bildirilmesi”dir. Bu da, saydamlığa ve hesap verebilirliğe duyulan ihtiyacın, Türk Sayıştay’ının kurulmasında etkili temel faktörlerden birisi olduğunu açıkça göstermektedir.

Kurulduğu ilk yıllarda Türk Sayıştay, kamu mali sistemi hakkında hazırladığı raporları üç ayda bir düzenli olarak Padişaha sunmakla mükellefti. Kuruluşundan 14 yıl sonra yürürlüğe giren ilk anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi, Sayıştay’a Padişah ile birlikte Meclis-i Mebusan’a, yani Parlamente’ye de rapor sunma görevi vermiştir. Dolayısıyla Sayıştay’ın, kamu mali yönetiminde son derece önemli görevler ifa etmeye başladığı ilk günden itibaren Hükümet ve Parlamento ile güçlü bir iletişim içerisinde çalışmak durumunda olduğu görülmektedir.

Osmanlı döneminden itibaren tüm Anayasalarda Türk Sayıştay, denetimlerini Parlamento adına yürütmek ve sonuçlarını Parlamente’ye raporlamakla yükümlü kılınmıştır. Günümüzde de Sayıştayın asli ve en önemli görevlerinden birisi, parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını parlamente’ye raporlamaktır.

Cumhuriyet döneminde 1973 yılına kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde özel olarak Sayıştay raporlarını inceleyen ve “Sayıştay Komisyonu” adını taşıyan daimi bir komisyon bulunmaktaydı. Daha sonra bu görev Plan ve Bütçe Komisyonu’na devredilmiş ve Sayıştay söz konusu Komisyon ile yakın ilişki içerisinde çalışmalarını sürdürmüştür. Ancak komisyonun bütçeden kaynaklanan yoğun iş yükü nedeniyle bu iletişim, olması gereken düzeye ulaşamamıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ve Yüksek Denetleme Kurulu’nun lağvedilerek Sayıştay bünyesine dahil edilmesi ile birlikte KİT Komisyonu, Sayıştay’ın kamu işletmeleri hakkında hazırladığı raporların görüşülme merci olarak işlev görmeye başlamıştır.

Sayıştay Kanunu'nun 45. maddesinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim talebinde bulunması hususu düzenlenmiş ve "Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerine öncelik verileceği" hüküm altına alınmıştır. Kanun, denetlenen kurumlarla ilişkileri düzenleyen ve her türlü bilgi veya belgeye erişim hakkını da içeren çeşitli hükümler içermektedir.

Halka ait kaynakların amacına, yasal düzenlemelere ve diğer ilke ve kurallara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetleyen organlar olarak Sayıştayların faaliyetleri ve raporları hakkında her fırsatta medya aracılığıyla halka bilgi sunmaları, günümüzde bu kurumlar için bir hak ya da yetki olarak değil, temel bir görev ve sorumluluk olarak kabul edilmektedir. Sayıştay Kanunu'nun, "Raporların kamuoyuna duyurulması" başlıklı 44. maddesi ile kamuoyunun denetim raporları hakkında bilgilendirilmesi, Sayıştay'ın yasal yükümlülükleri arasında sayılmıştır. Bu maddede; *"Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduğu ve ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulur."* hükmü yer almaktadır. Bu hükmün de bir gereği olarak medya ve diğer iletişim araçlarından etkin şekilde yararlanılması suretiyle kamuoyu ile güçlü bir iletişim kurulması, Sayıştayı daha dinamik ve daha işlevsel bir konuma taşıyacaktı.

Yukarıda sözü edilen yasal düzenlemelerden ve Anayasa'dan kaynaklanan görev ve sorumlulukları, Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu kurumları, medya, vatandaşlar ve bunların temsilcisi konumundaki kuruluşlar ile etkili bir iletişim içinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda yasal görev ve sorumlulukların daha etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi, vatandaşa daha iyi hizmet sunulabilmesi ve iletişim kapasitesinin güçlendirilmesi konularında evrensel düzeyde artan ilgi ve çabalar da göz önünde bulundurularak, Sayıştay'ın kurumsal iletişim faaliyetlerini yürütmek üzere "Kurumsal İletişim ve Yayın Grubu" adını taşıyan özel görevli bir grup kurulmuştur.

Grup, kurum içi iletişim ile birlikte Parlamento, kamu kurumları, medya, vatandaşlar ve onları temsil eden kuruluşlar, akademik kuruluşlar ve diğer paydaşlar ile iletişimin güçlendirilmesi ve etkileşimin artırılması amacıyla kapsamlı bir "Kurumsal İletişim Stratejisi" hazırlamakta ve bu alandaki tüm faaliyetleri koordine etmektedir. Sayıştay'ın 150 nci kuruluş

yıldönümü çerçevesinde Sayıştay'ı her alanda iletişime açık ve bu konuda öncü bir kurum haline getirmek için başlatılan çalışmalar devam etmektedir.

İletişim kapasitesini güçlendirmeyi öncelikli hedefleri arasına alan Sayıştay, bu alanda kullanılabilecek iletişim araçlarının geliştirilmesine de büyük önem vermektedir. Bu anlamda ana iletişim araçlarından birisi olan resmi internet sitesi, herkes için zengin bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Her kullanıcı, internet sitesi aracılığıyla istediği her bilgiye herhangi bir sınırlama olmaksızın erişebilme imkanına sahiptir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik çerçevesinde denetim raporlarının kamuoyuyla paylaşılması, basın konferansları, basın açıklamaları ve duyuruları ile basının ihtiyaç duyduğu bilgilerin aktarılması, devam eden çalışmalar ve yürütülen etkinlikler hakkında özel duyurular ve bültenler hazırlanması gibi birçok hizmete olanak sağlayan internet sitesi, medya ve halk ile iletişim için kullanılan en etkili araç konumundadır.

Bilimsel nitelikli bir içeriğe sahip olan ve üç ayda bir yayımlanan Sayıştay Dergisi, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere sosyal bilimler alanında yer alan makaleler içermekte ve hem kurum içerisinde hem de dışında bilginin yayılması ve deneyimlerin paylaşılması açısından önemli bir işlev üstlenmektedir. İlk kez 1924 yılında Sayıştay Kararlarını yayımlamak amacıyla çıkarılmış olan bu dergi, 1990 yılından itibaren bilimsel ve mesleki nitelikteki çalışmaları da içermeye başlayarak kalite çitasını sürekli yükseltmiş; 2010 yılından itibaren hakemli statüye geçerek, TÜBİTAK ULAKBİM ve diğer bazı sosyal bilimler indekslerinde taranmaya başlamıştır.

Her ay yayımlanan Haber Bülteni, iç ve dış kamuoyu ile bilgi paylaşımını sağlayan diğer bir araçtır. Diğer yayınlar, özellikle bilimsel ve mesleki alanda hazırlanan kitaplar, ilgili çevrelerle iletişimde diğer önemli araçlar arasında yer almaktadır.

Bilgiye ulaşmak, her vatandaş için yasal bir haktır ve her birey bu hakkı Sayıştay'dan bilgi edinmek için kullanabildiği gibi, Sayıştay'a denetimlerini planlamasında ve yürütmesinde yararlanabileceği bilgiler vermek ve özellikle yolsuzluk ve usulsüzlüklerle ilgili olarak ihbarda bulunmak için de kullanabilmektedir.

İletişim için dinamik ve etkili mekanizmalar oluşturma ihtiyacı, Türk Sayıştayı'nın gelişen rolleri ve artan denetim kapasitesi ile uyumlu olarak

artmakta ve Sayıştay, artan bu ihtiyacın farkında olarak etkili iletişim için kapasitesini sürekli geliştirmeye çalışmaktadır.

8. SONUÇ

Hızla değişen bir dünyada Sayıştaylar, çevrelerinde gerçekleşen ve gerçekleşmesi muhtemel gelişmelere duyarlı olmak, rollerini ve stratejilerini bu gelişmelere göre yeniden tanımlamak zorundadırlar. Günümüzde şeffaflık ve hesap verebilirliğin ön planda olduğu bir demokrasi ve yönetim için güçlü bir talep bulunmaktadır ve Sayıştaylar bu taleplerin karşılanmasında kilit konumundaki kuruluşlardır. Ancak demokrasinin ve iyi yönetişimin güçlendirilmesi konusundaki stratejik rollerini başarıyla ifa edebilmeleri için Sayıştaylar, iletişim alanında profesyonel bir birim ve iletişim için geliştirilecek kapsamlı stratejiler de dâhil olmak üzere, kurumsal kapasitelerini geliştirmek durumundadırlar.

İletişim, her kurumun amaçlarına ulaşmak için kullanabileceği en temel araçlardan biridir. Bilgi çağında bilgiye ulaşmak ve onu kontrol altında tutabilmek, iletişim yeteneğinde yatmaktadır. Kurumsal amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek için Sayıştaylar da paydaşlarıyla iyi ilişkiler inşa etmek, vatandaşlar ve temsilcisi konumundaki kuruluşlarla bağlarını güçlendirmek amacıyla iletişim kapasitelerini güçlendirmeye ihtiyaç duymaktadırlar.

Parlamento, denetlenen kuruluşlar, medya, sivil toplum kuruluşları ve tüm halkla etkili iletişim kurmak Sayıştayların etkinliğini artıracak ve kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin güvence altına alınmasında karşılaşılabilecek güçlüklerle mücadele için Sayıştayları anahtar konuma getirecektir. Kamu yönetiminin geliştirilmesindeki temel işlevleri nedeniyle Sayıştayların açık, hesap verebilir ve şeffaf bir kurum olarak diğer kamu kurumlarına da örnek teşkil etmek için iletişim kapasitelerinin güçlendirilmesi büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Anam, Mahfuz (2007), “Media and Audit: Strengthening Peoples’ Right to Public Resource Management”, Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability, United Nations Publications, New York.
- Barrett, Pat (2000), “Developing an Effective Approach to Public Auditing”, www.anao.gov.au/uploads/documents/Developing_an_Effective_Approach_to_Public_Auditing.pdf.
- Coronel, Sheila S. (2003) “The Role of the Media in Deepening Democracy” <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010194.pdf>
- Dye, Kenneth (2009), “Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work”, International Journal of Government Auditing, January
- González, Belén and Antonio Garcia Roberto López (2008), “Supreme Audit Institutions and their Communication Strategies”, International Review of Administrative Sciences, 74 (3) (September).
- González, Belén-Díaz, Roberto Garcia Fernandez, Díaz, Antonio López (2011), “Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions”, <http://www.6tad.org/documents/D/Gonzalez-Diaz-Garcia-Fernandez-Lopez-Diaz.pdf>
- IFAC (2003), Rebuilding Public Confidence in Financial Reporting: An International Perspective, International Federation of Accountants, New York.
- INTOSAI Capacity Building Committee (2010), How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide for Supreme Audit Institutions.
- INTOSAI Capacity Building Committee (2007), Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A Guide.
- Krafchik, Warren (2005), “The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management”, Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability, United Nations Publications, New York.

- Nino, Ezequiel (2010), Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI) – Guide to Practices, World Bank Governance Working Paper Series.
- OECD (2005), “Public Sector Modernisation: Open Government”, Policy Brief, Organisation for Economic Co-operation and Development, February.
- Ramkumar, Vivek (2007), “Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society”, International Journal of Government Auditing, April
- Saghal, Vinod (1998), Strengthening Legislative Audit Institutions: A Catalyst to Enhance Government and Combat Corruption, Performit, January.
- Termini, Valeria (2010), Principles and Values of SAI’s Independence For Public Administrations, Conference on Strengthening External Public Auditing in INTOSAI Regions, Vienna, 26-27 May 2010
- UN/INTOSAI (2009), INTOSAI: Active Partner in the International Anti-Corruption Network; Ensuring Transparency to Promote Social Security and Poverty Reduction, Report on the 20th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, Vienna, 11-13 February 2009.

AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKALARINDA AKDENİZ HAVZASI VE TÜRKİYE

M. Akif ÖZER*

ÖZET

Bu çalışmada; Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalara bakış açısı, bu kapsamda Akdeniz Havzası ile ilgili stratejileri ve Türkiye'nin bu süreçteki yeri ve konumu incelenmektedir. Avrupa Birliği, bölgesel politikaları bölgeler arası dengesizlikleri gidermek için kullanmaktadır. Bu kapsamda Akdeniz havzası için geliştirilen politika, AB kapsamında yer alan en önemli bölgesel politikalardan birisidir. Ancak bölge coğrafyasının barındırdığı sorunlar, politikanın başarılı olmasını engellemektedir. Bu süreçte Türkiye kilit konumdadır. Türkiye AB Akdeniz politikasının avantajlarından yararlanırken, kilit konumunu süreci kendi lehine yönetebilmek için kullanmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Bölgesel Politika, Akdeniz Havzası, Mali Destek, Stratejik Rol

MEDITERRANEAN BASIN AND TURKEY IN VIEW OF EUROPEAN UNION REGIONAL POLICIES

ABSTRACT

This study deals with the European Union (EU) stance towards regional policies, its strategies for Mediterranean Basin as well as the position and status of Turkey in this process. EU draws on policies to eradicate interregional disparities. Within this framework, the policy devised for Mediterranean Basin is one of the most significant regional policies. However, problems in this geographical region are hindering the success of the policy. In this process, Turkey has a key position. While benefiting from the advantages of EU Mediterranean Policy, Turkey should avail of its position to manage the process in its favour.

Keywords: European Union, Regional Policy, Mediterranean Basin, Financial Support, Strategic Role

GİRİŞ

Dünyada bir taraftan küreselleşme yönünde gelişmeler olurken, diğer taraftan ilk bakışta küreselleşme ile tezat oluşturan bölgeselleşme akımı

* Doç. Dr., Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. (ozer@gazi.edu.tr)

yaygınlık kazanmaktadır. Dünyada çeşitli ülkeler başta iktisadi alanda olmak üzere çeşitli alanlarda birbirleriyle ittifak yapma eğilimleri içerisine girmektedirler. Bugün sosyalizmin çöküşü ile birlikte askeri alanda ittifak konusu daha farklı bir boyut kazanmıştır.

Ekonomik alanda ise ülkeler arasında bölgesel entegrasyon hareketleri her geçen gün daha fazla artmaktadır. Bugün üç ayrı kıtada bölgesel ticaret blokları oluşmaktadır. Avrupa Kıtasında, AB; Amerika Kıtasında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması (NAFTA), Asya Kıtasında ise Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) bölgesel ekonomik entegrasyonlarına örnek oluşturmaktadırlar.

Bir taraftan dünyada küreselleşme ile ticari sınırlar kalkarken diğerk taraftan bölgeselleşme ile dünya coğrafyasında “kutuplaşma” oluşmaktadır (Aktan, 2011: 1). Bu kutuplaşmanın olumsuzluklarını en aza indirebilmek için AB örneğinde görüldüğü gibi, küreselleşmenin, yerelleşmenin ve bölgeselleşmenin birlikte gerçekleşmesini teşvik etmek ve bu üç gelişmenin olumlu yönlerinin bir sentezini yapmak gerekmektedir.

Bölgeselleşme konusu AB’nin gündemine son yıllarda girmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Kongresi’nin 1999 yılındaki genel kurulunda bu konu yoğun bir şekilde tartışılmış ve sürecin geleceğine yönelik önemli projeksiyonlar yapılmıştır.

Bölgeselleşme ile ilgili yapılan tartışmalarda bu gelişmeyi destekleyenler, bölgenin “devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımadığını”, aksine halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağladığını, ulusal birlik çerçevesindeki azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir çatışmaları önleme aracı olduğunu, merkezle ilişkilerde aracılık rolü de üstlenen yerel yönetimlerin 21. yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etmede başarı elde edeceğini ileri sürmüşlerdir.

Bölgeselleşmeyi savunanlar ayrıca bölge eksenli politikaların, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözeterek gelişmelerin önemli bir unsuru haline geldiğini, AB’nin ve Avrupa Konseyinin önemli çalışmalarından biri olan sınır ötesi işbirliğinin uygulanabilmesi için sınırın her iki tarafında özerk bölgelere ihtiyaç olduğunu, bölgeselleşmenin devletin bir bölgesindeki öz güvenin ifadesi olduğunu ve bunu reddetmenin bu güvenin olmadığı anlamını taşıyacağını savunmuşlardır.

Bölgeselleşme sürecine karşı çıkanlar ise, yerel yönetimler yanında yeni bir birimin kurulmasının masraflı bir iş olabileceğini, ulusal birliğin tehlikeye düşebileceğini ve yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenebileceğini ileri sürmüşlerdir (Bulut, 2002: 25).

Ülkelerin dış politikalarındaki bölgesel eğilimlerin büyük önem kazandığı soğuk savaş sonrası ortamda, farklı olarak iki boyut ön plâna çıkmıştır. Birincisi bölgesel yönelişler küresel dinamikleri dikkate alarak, onlarla uyum içinde olma durumundadırlar. İkinci olarak ise bölgesel aktörler için bölgelerinde çok daha geniş bir hareket alanı bulunmaktadır. Uluslararası sistemde doğu-batı ekseninin önemini yitirmesiyle ülkeler, yakın komşularıyla ilişkilerini geliştirme konusunda daha esnek olmaya başlamışlardır (Eralp, 1997: 73).

AB kapsamında, temelleri 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile atılan bölgesel politika, günümüzde AB'nin ortak tarım politikasından sonra gelen en kapsamlı ikinci politikası konumundadır. Hatta ortak tarım politikası ile amaçsal birlikteliğinden dolayı Birliğin en fazla mali destek sağlanan politikası haline gelmiştir.

Bugün AB'nin bütçe giderlerinin üçte birinden fazlası bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik projelere ayrılmıştır. Söz konusu mali desteğin amacı, Birlik ülkeleri ve aynı zamanda aday ülkeler arasındaki bölgesel gelişme farklılıklarını ve dengesizlikleri azaltmaktır (Aktar, 2002: 65). Türkiye dahil birçok ülkenin, AB'ye diğer gelişmiş ülkelerle kendisi arasındaki bölgesel farklılıkların giderilmesi için girmek istediği göz önünde bulundurulduğunda bölgeselleşme ve bölgesel farklılıkların giderilmesinin AB'nin temel görevlerinden birisi olduğu açıkça görülmektedir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ VE BÖLGELER

AB çerçevesinde bölgenin ve bölgeselleştirmenin ne anlama geldiğinin açıklanması, Birliğin bölgesel gelişme ve bölgesel sürdürülebilir gelişme politikalarının ortaya konması açısından büyük önem taşımaktadır. Bölgesel sürdürülebilir gelişme politikasının en önemli araçlarından birisi olan bölge plânlaşmasının hangi yönetim birimi (merkezi yönetim, eyaletler, bölge yönetimleri ya da yerel yönetimler) tarafından yapılacağı da önemlidir. Birlik içinde yaşanan yerinden yönetim eğilimlerinin bir nedeni de, az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini sağlamak için bölge çapında özel kesim, kamu kesimi, yurttaşlar ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliğinin sağlanmasıdır.

AB’de bölgeler, Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal devletlerde eyaletlere, İspanya, İtalya, Fransa, Hollanda ve Portekiz’deki gibi görece güçlü bölgelere, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Yunanistan’daki yerel yönetimlere kadar geniş bir anlam ifade edebilmektedir. 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile kurulan Bölgeler Komitesi üyelerinin eyalet, bölge ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşması bunun açık bir göstergesidir

AB içinde, bugün sayıları 250 olan bölgeleri kümelendirmek, Birlik içindeki yerel yönetimleri kümelendirmek kadar güçtür. Farklı devletlerde, merkezi yönetimle ilişkileri, yetkileri, mali kaynakları ve yurттаşla ilişkileri açısından, farklı düzenlemelere tabi olan yerel yönetim birimleri, Birliğin ortak politikalarından farklı derecelerde etkilenebilmektedirler. Birlik içindeki bölgeleri başlıca beş kümede toplamak mümkündür.

Birinci kümedeki bölgeler, federal devletlerde, yasama, yürütme ve yargı erklerine sahip birimlerdir. Ama örneğin Avusturya eyaletleri, Alman eyaletlerine göre federal devletin daha çok denetimi ve gözetimi altındadır.

İkinci kümede yer alan bölgeler, aynı zamanda devlet niteliğine sahip kabul edilirler. Yani devletler aynı zamanda bölge olarak kabul edilirler. Lüksemburg, bu tip bölgeye güzel bir örnektir. Üçüncü kümede ise farklı bağımsızlık derecelerine sahip, ne devlet olma özelliği kazanmış, ne de yerel yönetim basamağı olan bölgeler bulunmaktadır. İspanya’daki bölgeler ve Belçika’daki topluluklar bu bölgelere örnek verilebilir.

Hollanda, Danimarka, Fransa, Portekiz, İsveç ve Finlandiya’daki bölgeler ise, yerinden yönetim birimleri olarak dördüncü kümedeki bölgelere örnek olarak verilmektedir. Bu kümedeki bölgelerin yalnızca yönetsel yetkileri bulunmaktadır. Örneğin İtalya’daki bölgelerin bir kısmı özel, bir kısmı da normal statüdedir. Normal statüdeki bölgeler, yerinden yönetim birimleridir ve sınırlı yasama yetkileri ile İspanya ve Fransız bölgeleri arasında yer alırlar. Sardunya ve Sicilya gibi özel statülü bölgeler ise, tarihsel olarak bölge niteliğine sahiptirler.

Son kümeyi oluşturan İngiltere, İrlanda ve Yunanistan’daki bölgeler için ne federalizm ne de yerinden yönetim söz konusudur. İngiltere’de Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere üç özel bölge bulunmaktadır. Yunanistan, tekçi ve merkezîyetçi bir görünümle Fransa’nın bölge reformları yapılmadan önceki halini andırmaktadır (Mengi-Algan, 2003: 174-176).

Bu beş kümede incelenen ve örneklerini verdiğimiz AB bölgeleri, işlevlerine ve yapılarına göre plânlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınır ötesi bölgeler, bağımsız bölgeler, türdeş bölgeler ve kutuplaşmış bölgeler olarak da kümelendirilebilmektedir. Yönetim bölgeleri, yerel yönetim olarak da kabul edilebilecek birimlerdir. Fransa'daki iller yönetim bölgelerine örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan, Korsika, Grönland, Azora, Sicilya ve Sardunya bağımsız bölgelerdir. Sınır ötesi bölgeler ise, sınır ötesi işbirliği ile oluşturulan bölgelerdir. Altyapının iyileştirilmesi, ulaşım, haberleşme, çevre sorunlarının çözülmesi, sosyal ve kültürel konularda işbirliği amaçlarıyla sınır ötesi bölgeler oluşturulmaktadır. Bu duruma Alp bölgesindeki yerel ve bölgesel birimlerin oluşturduğu işbirliği örnek olarak gösterilebilir.

Türdeş bölgeler, dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, tarım bölgeleri, sınır bölgeleri gibi ortak özelliklere sahip bölge türleri de bulunmaktadır. Kutuplaşmış bölgelerde ise, merkezi bir basamak, alt basamaklar ve bu basamaklar arasında bağımlılık bulunmaktadır. Merkez, kutuplaşmış bölgenin çekirdeğidir ve bölgeye de adını vermiştir. Federal Almanya'daki Münih bölgesi bu durumu örnek olarak gösterilebilir.

AB ülkeleri, devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak plânlama bölgelerine de sahiptirler. Belirli amaçlarla bazı programların uygulanabilmesi için bölgelerin oluşturulması da mümkündür. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri, işgücü piyasası için plânlama bölgeleri, çevre sorunlarının üstesinden gelmek için oluşturulmuş bölgeler AB'de görülen planlama bölgelerinden bazılarıdır.

AB'de yerinden yönetim ve çoğu kez yerinden yönetimle eş anlamda kullanılan bölgeselleştirme, 1980'li yılların ortasında yapısal politikaların en önemli unsuru olmaya başlamıştır. Birlik politikalarının tam olarak uygulanabilmesi için Birlik içindeki gelişme farklarının giderilmesi ve bütünleşmenin sağlanabilmesi istenmektedir. Bunun yolu da yapısal olarak zayıf bölgelerin geliştirilmesidir. Böylece, bölgeler AB için de önemli bir düzey haline gelmiş, kültürel, etnik ve dil çeşitliliğinin korunması ve geliştirilmesi taleplerinin de bölgelerin önem kazanmasında rolleri olmuştur. Diğer taraftan, küreselleşme çerçevesinde, uluslararası sermayenin ortak olarak yerel birimleri seçmesinin de payı yadsınamaz (Mengi-Algan, 2003: 176-177). Bu durum dünyada görülen tüm siyasal bütünleşmelerde, birliğin geleceği açısından bölgesel ve yerel politika geliştirmeyi zorunlu hale getirmiştir.

2. BÖLGESEL POLİTİKADA SİYASİ BOYUT

Geçmişte olduğu gibi bugün de Avrupa kıtası, türlü bölgelerin mozaiği durumundadır. İnsanlar, kendilerini Avrupalı olmaktan çok doğup büyüdükleri, yaşamakta oldukları kentlerle, yörelerle ve bölgelerle özdeşleştirmeyi tercih etmekte, yaşadıkları bölgelerin değerlerine sahip çıkmaya ve yönetimine ilişkin karar süreçlerine katılmaya özen göstermektedirler. Gücünü tabandan alan bir siyasal rejim olan demokrasilerde, halkın yaşadığı bölgeye bu denli bağımlılığı büyük önem taşımaktadır.

1992 yılında AB'yi kuran Maastricht Antlaşması'nın imzalanması, Avrupa'nın bütünleşmesi süreci içinde bölgelerin daha önemli rol oynamaları için büyük bir adım sayılmıştır. Özellikle "hizmette halka yakınlık" ilkesinin kabulü ve "Bölgeler Komitesi"nin kurulmasının bağlayıcı bir kural olarak Antlaşmada yer alması, bölgelerin Avrupa'nın bütünleşme sürecinde daha iyi temsil edilmelerini sağlayacak bir gelişme olarak görülmüştür.

Avrupa Parlamentosu'nun 1988'de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı'na göre, bölgeler, coğrafi açıdan kendine yeterli nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler olarak tanımlanmıştır. AB bünyesinde kurulmuş olan Bölgeler Komitesi, bölgesel ve yerel birimlerin seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir danışma organı olarak görev yapmaktadır. Maastricht Antlaşması, Antlaşmada öngörülen durumlarda ve Konsey ile Avrupa Komisyonu'nun uygun görmelerinde, bu iki organın Bölgeler Komitesi'ne danışacaklarını belirtmiştir. Bazı konularda ise, Komite'ye danışmak zorunludur (Keleş, 1998: 7-8).

Avrupa ülkelerinden birçoğunda devletlerin tekçi devlet kimliğinin, ulusal birlik ve toprak bütünlüğünün anayasalarca güvence altına alınması koşuluyla, kimi bölgelerin halklarına sosyo kültürel ve ekonomik yapıları hesaba katılarak, yönetsel yerinden yönetimle siyasal yerinden yönetim arasında değişen özerk statü tanıdıkları görülmektedir. AB üyesi devletlerde farklı gelişme düzeylerinde bulunan bölgeler arasındaki gelişmişlik eşitsizliklerinin giderilmesi, tek pazarın etkin bir biçimde çalışması açısından da önemli sayılmakta ve bu amaçla oluşturulan fonlarla onlara destek olmaktadır (Keleş, 1998: 10).

Bu gelişmeler çerçevesinde AB'nin bölgesel programı, ekonomik boyutlarına ek olarak siyasal bir boyut da kazanmaktadır. Nitekim Maastricht

Antlaşması ile bir bölgeler komitesinin kurulması, topluluğun kurumsal sisteminde yerel yönetimlerin yerinin kabul edildiğinin açık bir göstergesidir.

Bölgeselleşmeyle ilgili literatürde, ulusal devlet düzeyinin, ekonomik, siyasal ve askeri sınırların aşılması sonucu oluşan AB, sınır ötesi bir bölgesel işbirliği düzenlemesi olarak kabul edilmektedir. Birlik, bölgelerle, üye devletlerle ve Birliğin kendisiyle üç basamaklı bir yapı oluşturmaktadır. Bu ulus üstü yapıda, üye devletler kimi egemenlik haklarını Birliğe devretmişlerdir. Birlik hukuku, yalnızca doğrudan üye devletleri değil, bu devletlerin yurttaşlarını, sivil toplum örgütlerini, özel sektörünü ve öteki yönetim basamakları olarak yerel ve bölgesel yönetimleri de etkilemektedir.

Bu çerçevede yerinden yönetim, tüm AB ve üye devletlerdeki ekonomik, politik, sosyal, kültürel ve yönetsel düzenlemeler arasında uyum sağlamak için önemle üzerinde durulan bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. AB'nin yasama etkinliklerinin nerdeyse % 70'inin yerel birimlerin görev alanını ilgilendirdiği bilinmektedir.

Örneğin Birliğin 280 direktifinden 120'si yerel yönetimler tarafından uygulanmak zorundadır. Yapı denetimi, çevre koruma, gıda maddelerinin denetimi, meslek diplomalarının karşılıklı olarak tanınması, katma değer vergisi ve tüketim vergisi ile ilgili düzenlemeler, kent yenileme gibi pek çok konuda Birlik tarafından getirilen kurallar, yerel birimleri doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle yerel ve bölgesel birimler, yalnızca Birliğin politikalarının uygulama alanları olmak istememekte, aynı zamanda kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olmak istemektedirler. Birlik hukukuna göre yerel birimler kendilerine ait görevleri yerine getirirken Birlik kararlarına da katılabilmektedirler.

AB'nin ulus üstü bir örgüt olarak önemli sorunlardan birisi de, kararların Brüksel'de alınmasından kaynaklanan yurttaşın uzaklık ve merkeziyetçi eğilimlerdir. Bu nedenle yurttaşın yakınlığın ve bütünleşmenin sağlanmasının yolu, yurttaşın en yakın birimler olan yerel ve bölgesel birimlerin Birlik içinde karar alma sürecine katılmaları olarak görülmektedir (Mengi-Algan, 2003: 171-173). Dolayısıyla Avrupa Birliği bölgesel politikaları kendi iç tutarlılığı ve demokrasinin gereği olarak da uygulamak istemektedir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARI

Yukarıda da belirttiğimiz gibi tüm dünyada geçmiŐten günümüze bölgesel politika her zaman tartıŐmalı ve sorunlu bir alan olmuştur. Sorunlu bölgelerde uygun olmayan ekonomik faaliyetlerin cesaretlendirilmesi, başarılı ticari faaliyetleri de cezalandırmaktadır. Bu durum bölgesel farklılıkların piyasa sistemini de tehdit etmesine yol açmıştır (Armstrong, 2004: 401).

Bugünkü uygulamada AB'nin bölgesel politikası ise uluslararası koordinasyon işlevi görmektedir. Bu kapsamda AB, diğer politikaları (tarım ve sosyal politika) ile uyumlulaŐtırdıđı bölgesel politikalarını, üye devletlerin hükümetleri ile onların bölgesel politikalarına paralel yürütmeye çalışmaktadır. Ayrıca AB bölgesel politikaları, üye devlet politikaları ve bu konudaki girişimler, bölgesel ve yerel düzeydeki kuruluşlarca yürütölmektedir (Armstrong, 2004: 403-404).

Esasında AB'nin bölgesel gelişme politikalarında iki önemli kavram etkili olmaktadır. Bunlardan birincisi dayanıŐma kavramıdır. AB ortalamasına göre ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmıŐ bölgeleri ve bölgelerde yaşayan yurttaŐları hedef alan bölgesel gelişme politikasını gerekli kılan dayanıŐma kavramı, bilindiği gibi sürdürölebilir gelişme politikalarının da temelini oluşturmaktadır.

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın önsözünde, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayanın yolu olarak dayanıŐmadan söz edilmektedir. Ayrıca, AntlaŐmanın 158.maddesinde, AB'nin hedefinin, çeşitli bölgeler, özellikle gelişmiş ve geri kalmıŐ bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak olduğu belirtilmektedir.

AB'nin bölgesel gelişme politikalarının temelinde yatan ikinci önemli kavram ise uyum kavramıdır. Bu kavram, bir yandan zengin ve yoksul ölkelerle bölgeler arasındaki gelir ve zenginlik dağılımının düzeltilmesinden herkesin kazançlı çıkacağı varsayımına, bir yandan da az gelişmiş bölgelerle aday ölkelerin Birliğe uyumunun sağlanması gerektiği anlayışına dayanmaktadır (Mengi-Algan, 2003: 175-176).

AB'nin tüm üye devletlerinin çeşitli bölgeleri arasında gelişme ve yaşam düzeylerinde farklılık olduğu bir gerçektir. Bu farklılıklar bir bütün olarak birlik coğrafyası ölçütünde değerlendirildiğinde makasın genişlediği gözlenmektedir. Bu farklılıklar gündelik yaŐamda, gelir düzeyi, yaşam kalitesi

ve işsizlik oranlarında kendini göstermektedir. Bu durum sonuçta nüfus hareketlerine yol açmakta, fakir bölgelerde ekonomik yaşam canlılığını kaybetmekte, özellikle genç nüfusların bölgelerini terk etmelerine yol açmaktadır. Farklılıkların artarak sürmesi, Birlik ekonomik politikaları açısından sorunlar yaratmaktadır.

Söz konusu bu alanlarda yaşanan deneyimler, serbest piyasa ekonomisinin bölgeler arası farklılıkları kaldırmaya ve dengeli bir gelişmeyi sağlamaya yeterli olmadığını göstermiştir. Birliğin geçmekte olduğu değişim ve kriz devreleri gibi dönemlerde yoksul bölgelerin konumunun genellikle daha da kötüleştiiğı saptanmış bir başka gerçektir. Bu saptamalar, gelişme düzeyi en düşük bölgelerde ekonomik faaliyetleri canlandırmak için özel yatırımların yanı sıra, özellikle kamu fonlarının kullanılmasının da zorunlu olduğunu göstermektedir.

Bölgesel politikalar her ne kadar öncelikle üye devletlerin sorumluluk alanlarına girse de, yaşanan sorunların ölçeği ve ekonomilerin karşılıklı bağımlılığı, özellikle gelişme düzeyi düşük ülkeler açısından konuyu birlik bünyesine taşımaktadır. Üye devletlerin çoğunun izlemek zorunda olduğu dengeli bütçe politikalarının ortaya çıkardığı güçlükler nedeniyle, bölgelere sağlanan doğrudan desteğin azaltılması sorunları daha da ağırlaştırmaktadır (Coşkun, 2001: 110).

Bu kapsamda AB'nin bölgesel politikasının özünün, üye ülkelerin politikalarını tamamlamak ve bunları bir Avrupa düzlemine yerleştirmek olduğu söylenebilir. Ayrıca, AB'nin bölgesel politikası, kaynaşmaya katkıda bulunan Birliğin başka politikalarıyla belirgin bağlantılara da sahiptir. Bölgesel politikanın önemi de bundan kaynaklanmaktadır.

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEME SÜRECİ VE TÜRKİYE

1963 yılında Ankara Antlaşması imzalandığında, dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Charles De Gaulle "Türkler AB için kendilerine rezervasyon yaptırdılar" ifadesini kullanmış ve Türklerin bir sonraki genişleme hattında mutlaka AB'ye gireceğini söylemişti. Ancak AB'nin üye sayısı 2004'te 25'e, 2007 yılında ise Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımıyla 27'ye çıkmış Olmasına rağmen Türkiye henüz De Gaulle'ün öngörüsünü gerçekleştiremiştir. Ne kadar ilginçtir ki, genişleyen AB'de bu öngörünün gerçekleşmesinin önündeki en büyük engel de Fransızlar olmuştur.

Genişlemek ve etki alanını büyütmek isteyen AB, 1993 Kopenhag Zirve Toplantısında aldığı kararlar uyarınca eski Varşova Paktı ülkeleri olan MDA (Merkezi Doğu Avrupa) ülkelerini kapsayan bir genişleme süreci başlatmıştır. AB Komisyonunun genişlemeye ilişkin stratejisine esas teşkil etmek üzere hazırladığı öneriler 16 Temmuz 1997 tarihinde "Gündem 2000" başlıklı bir raporda açıklanmıştır (Baydar, 2004: 16).

Gündem 2000 raporunda Türkiye'nin genişlemenin kapsamına dahil edilmemesi konusu ile ilgili olarak, AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için sağlam bir dayanak teşkil eden ve tatminkar bir biçimde işleyen Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin birçok alanda AB müktesebatını başarıyla üstlenebileceğini gösterdiği; ancak siyasi durumun, mali işbirliği ile siyasi diyalogun 6 Mart 1995 tarihinde kararlaştırıldığı şekilde sürdürülmesine imkân vermediği ve ekonominin makro ekonomik istikrarsızlık kısılcasını kıramadığı ifade edilmiştir (Akdiş, 2010: 4).

AB Komisyonu söz konusu rapor ve eklerini oluşturan ülke raporlarında, aday ülkelerin siyasi kriterleri ne ölçüde karşıladıklarını değerlendirirken demokrasilerinin gerçek hayatta nasıl uygulandığını da incelemeye tabi tutmuştur (Özkan, 2004: 91). Raporda Doğu Avrupa ülkeleri ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin iki dalga şeklinde 2000'li yıllarda AB'ye tam üye olmaları öngörülmüştür. İlk dalgada Kopenhag kriterleri dediğimiz kriterlere (demokrasi, insan hakları, ekonomik gelişme, Topluluk müktesebatını benimseme) en fazla uyum gösterebilme yeteneğine sahip olduğu değerlendirilen, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Estonya; ikinci dalgada ise söz konusu kriterlere göre daha geri bir durumda bulunan Slovak Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya, Bulgaristan ve Romanya yer almıştır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de daha önce alınan bir kararla söz konusu genişlemenin içine dahil edilmiştir. Türkiye ise genişlemenin kapsamına alınmamıştır.

12 MDA ülkesinin çoğunun milli gelir düzeylerinin Türkiye'nin çok altında olması, Türkiye'nin genişleme kapsamına alınmaması kararının gülünç bulunmasına yol açmıştır. AB istatistiklerine göre, bu ülkelerin AB'nin yaşam normlarına ve ekonomilerine uyum sağlayabilmeleri için en az 25-60 yıl geçmesi gerekmektedir (Baydar, 2004: 16).

Bu olumsuzluğa rağmen, tam üyelik görüşmelerini sürdüren ancak genişleme kapsamına alınmayan Türkiye, AB'nin özel önem verdiği ve buraya

has bölgeselleşme politikası geliştirdiği Akdeniz havzasında en önemli aktör konumundadır. AB, bu havzadaki politikalarını Türkiye'yi dikkate almadan belirleyemeyeceğinin bilincindedir.

5. GENİŞLEYEN AVRUPA BİRLİĞİ'NİN AKDENİZ POLİTİKASINDA TÜRKİYE'NİN YERİ VE ÖNEMİ

Avrupa Birliği'nin ilk ve en önemli ticari ortaklarından olan Akdeniz Bölgesi ile ilişkileri, ikili anlaşmalar kapsamında 1960'lı yıllara uzanmaktadır. Akdeniz'in güney ve kuzey kıyısındaki ülkeler arasında artan dengesizlikler Avrupa'da yeni stratejilerin geliştirilmesine neden olmuştur. 1970'lerin ikinci yarısında "Global Akdeniz Politikası" benimsenmiş, ABD politikalarına karşı rolün yeniden tanımlanarak çok taraflı bir Akdeniz politikası oluşturulması üye ülkeler tarafından kabul edilmiştir.

Söz konusu zaman diliminde ortaya çıkan petrol krizi ve İsrail ile petrolü İsrail'e karşı bir koz olarak kullanan Arap devletleri arasında güçler dengesinin sağlanması mevcut politikaların oluşumunu hızlandıran önemli olaylardandır. Global Akdeniz Politikası'nın sanayi mallarının serbest ticareti, bazı tarım ürünlerinde gümrük tarifelerinin indirilmesi ile teknik ve sanayi alanlarında işbirliğinin sağlanması olmak üzere üç temel yönü vardır.

1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasına neden olan politik değişimler, Avrupa Birliği'nin stratejik ve jeopolitik önceliklerini yeniden gözden geçirerek, güneye doğru derinleşme sürecinin başlamasına neden olmuştur. 1990 yılında Avrupa Konseyi, 1992-1996 dönemini içerecek olan "Yenilenmiş Akdeniz Politikası" (YAP) ile birliğin kendisine yakın komşularını hedef alarak, yatay finansal işbirliği, ticaret, insan hakları ve çevrenin korunması konularını içeren ilkeler belirlemiştir (Kahraman, 2008: 1733).

Son yıllarda AB, Akdeniz politikasını her zamankinden çok daha fazla olarak ortak bir zemine oturtmaya çalışıyorsa da, bu politika içinde her ülkenin yerinin aynı olmadığı görölmektedir. Soruna bu açıdan yaklaştığımızda AB'nin Akdeniz politikasında üç grup ülkenin yer aldığını görürüz. Birinci grup Mağrep ve Maşrek ülkeleri olarak AB'nin Akdeniz politikasının gerçek hedefini oluşturmaktadır. Son dönemde AB'nin kapsamlı Akdeniz politikası oluşturması, yine bu ülkelere ilişkin sorunları çözme çabasının bir sonucudur.

İkinci grup ülkeler kapsamında ise şimdilik sadece İsrail yer almaktadır. Bu ülke diğerk Akdeniz ülkelerine göre çok daha gelişmiş olmasına rağmen AB'nin nazarında özel bir statüye sahiptir. Bu nedenle İsrail'le ilişkiler başından beri karşılıklılık ve ortak çıkar temelinde kurulmaya çalışılmaktadır.

AB'nin Akdeniz politikasında etki alanı içinde olan son grup ülkeler ise Kıbrıs, Malta ve Türkiye'den oluşmaktadır. Bu üç ülkenin özelliği de AB ile ortaklık anlaşmaları olması ve AB'ye tam üye olmak için başvurmuş olmalarıdır (Altunışık, 1997: 377). Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta bu hedeflerini gerçekleştirmiş durumdadırlar.

Akdeniz AB için her zaman cezbedici bölge olmuştur. Genişleme sürecinde ise bu durum daha da pekişmiştir. Bu doğrultuda AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin dengelenmesi amacıyla düşünölen Akdeniz ölkeleri konferansı için ilk adım 1995 yılında Fransa'nın Cannes kentinde yapılan AB zirvesinde atılmıştır (Kahraman, 2008: 1733). Bu toplantının sonuç bildirgesinde şu noktaların altı çizilmiştir: "Güneyde sıkı bir işbirliği politikası izlenmesi, Doğuya açılma politikasının karşı ayağını oluşturmaktadır ve AB'nin dış politikasına ilişkin önlemlerini jeopolitik bütönlük açısından tamamlamaktadır." (Matthews, 2004:479). Bu ilk adım Barselona Konferansı ile somut görüşmelerin yapılmasına ve deklarasyon yayımlanmasına yol açmıştır.

5.1. Avrupa Akdeniz Süreci - Barselona Konferansı

Fikri temeli 1990'lı yıllarda atılan Avrupa-Akdeniz Süreci, AB'nin Doğu Avrupa'ya yönelik olarak öngördüğü genişlemeyi dengelemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, Avrupa Birliği ile Birlik üyesi olmayan 12 Akdeniz ölkesi arasında, kalıcı ve kurumsal bir işbirliği çerçevesinin oluşturulması amacıyla 27-28 Kasım 1995 tarihlerinde Barselona'da Avrupa-Akdeniz Konferansı düzenlenmiştir (TBMM; 2011: 2).

Bugün AB'nin Akdeniz politikasının Barselona Deklarasyonu ile resmilik kazandığı genel kabul görmektedir. Esasında 1990'ların ortalarında İspanya'nın baskısı ile başlayan Barselona Deklarasyonu süreci Avrupa-Akdeniz ilişkilerine yeni bir bakış açısını beraberinde getirmiştir. Deklarasyon 15 AB Ölkesi ve 12 Akdeniz ölkesinin (bu ölkeler; Mağrep ölkeleri olarak Fas, Cezayir, Tunus ve Maşrek Ölkeleri olarak; Mısır, Ürdün, İsrail, Filistin Yönetimi, Lübnan, Suriye'dir. Ayrıca Türkiye, Kıbrıs ve Malta da Deklarasyonu imzalamışlardır. Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta, 2002 yılında Libya'nın

gözlemci olduğu toplantıda AB'ye tam üyelik için teklif edilmişlerdir) Kasım 1995'te imzalamasıyla resmîlik kazanmıştır (Matthews, 2004: 479). Türkiye çekince koyarak 27 Kasım 1995'te Barselona'da toplanan Akdeniz Konferansı'na katılmayı uygun bulmuştur.

Barselona Konferansı'nın düzenlenmesinde, Akdeniz'de işbirliği vasıtasıyla bölgede barış, istikrar ve refahı yaygınlaştırarak, Kuzey Afrika'dan AB ülkelerine yönelik göçün önlenmesi hedefi de etkili olmuştur. Sürecin temel amacı, Akdeniz'de barış, istikrar ve güvenliğin sağlanması, ülkeler arasındaki iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesi, demokrasi ve insan haklarına saygının derinleştirilmesi, AB ile Akdeniz'e kıyıdaş ülkeler arasındaki ekonomik, ticari, sınai, kültürel ve bilimsel alanlar ile çevre konusundaki işbirliğinin artırılması ve Konferansa katılan ülkeler arasında aşamalı bir "Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi" kurulmasıdır.

Barselona süreci başlangıçta 27 üyeli iken AB genişlemesinin son dalgasının tamamlandığı 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla üye ülke sayısı 27'den 35'e ve Bulgaristan ve Romanya'nın da 1 Ocak 2007 tarihinde AB üyesi olmasıyla 37'ye yükselmiştir. Libya ise 1999 yılından itibaren gözlemci statüsünde bu sürece dahil olmuştur (Corluto, 2011: 1). Sürece, AB üyesi ülkeler başkanlık etmektedir. AB Dönem Başkanlığını yürüten ülke aynı zamanda da dönem başkanı olmaktadır (TBMM; 2011: 2).

Avrupa-Akdeniz ortaklığını ortaya koyan Barselona Deklarasyonunda, Avrupa-Akdeniz ortaklığının başlıca üç öncelik alanında tesis edileceği belirtilmiştir (Ohtamış, 2007: 60):

- Güvenlik ve siyasi konularda işbirliğinin güçlendirilerek barış ve istikrar ortamının oluşturulması,
- Ekonomik ve mali konularda ortaklığın geliştirilerek serbest ticaret bölgesinin oluşturulması,
- Sosyal, kültürel ve insani konularda toplumlar arasında paylaşımın geliştirilerek, toplumların birbirini anlaması ve yakınlaşmasının sağlanması.

Akdeniz-Avrupa Ortaklığı kapsamında, birbirini tamamlayıcı ikili programlar ile bölgesel programlar yürütölmektedir. İkili programlarda, AB her bir Akdeniz ortağı ile ikili ilişkiler çerçevesinde yukarıda belirtilen ortaklık alanlarında faaliyetler gerçekleştirmektedir. AB ile ilgili Akdeniz ortağı ülke arasında imzalanan Ortaklık Antlaşması, ikili ilişkilerin yasal zeminini ve

çerçevesini oluşturmaktadır. Bölgesel programlarda ise, yukarıda belirtilen 3 öncelik alanında bölgesel diyalogla ortak sorunların çözümü için imkanlar sunulmaktadır (TBMM; 2011: 2-3).

Barselona Konferansında ele alınan temel konu, katılımcı ülkeler arasında daha yakın bir ekonomik ve siyasi işbirliği kurulması ve bu sayede bölgede barış, hoşgörü ve refahın sağlanmasına katkıda bulunulmasıdır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinin odak noktası, en az 30 ülkenin katıldığı sanayi mallarına yönelik ve 800 milyonluk nüfusa hitabeden yapısıyla dünyanın en büyük Avrupa-Akdeniz serbest ticaret bölgesini oluşturmaktır.

Bu durum Türkiye açısından da büyük önem taşımaktadır. Türkiye Gümrük Birliği'nin son aşamasına geçiş için alınan 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi kararı gereği, 2001 yılına kadar AB'nin Ortak Gümrük Tarifesini tam yürürlüğe koymayı taahhüt etmiştir. Bu tarihten sonra AB'nin serbest ticaret antlaşması imzaladığı her ülkeyle bir serbest ticaret antlaşması imzalamak durumunda olan Türkiye, Akdeniz havzasındaki oluşumun bir öğesi olmak durumunda kalmıştır.

Barselona Konferansında dile getirilen iktisadi işbirliği arzusu, kendi başına memnuniyetle karşılanacak bir talep olmakla birlikte, beklenen diyalogun "eş düzeyde" ortaklar arasında olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Çünkü her şeyden önce anılan ülkelerin ekonomik büyüklük oranları çok farklıdır. Bu ülkelerin sadece 380 milyar dolar tutarındaki üretim değerleri AB üyesi ülkelerin gayri safi milli hasıllarının % 5'ine karşılık gelmektedir.

Ayrıca bölge kendi içinde de keskin çelişkileri barındırmaktadır. Bölgede sadece yüzölçümleri bakımından büyük ve küçük devletler değil, aynı zamanda refah düzeyleri bakımından çok fakir, fakir ve çok zengin; hammadde yönünden zengin ve kıt kaynaklı ülkeler yan yana bulunmaktadır. Toprak, iklim ve su kaynakları gibi doğal olanakları, pazar payı olan bir tarım ekonomisi için uygun görünmeyen ülkelerin yanında, iyi eğitilmiş işgücüne ve yeterli altyapıya sahip ülkelere de rastlanmaktadır.

Diğer taraftan, bu ülkelerin ihracatının aynı türden ürünlere dayanması da bir başka önemli noktadır. Çünkü ihraç ürünlerinin aynı olması, bu ülkelerin AB pazarına birbirlerine rakip olarak çıkmaları anlamına gelmektedir.

Sıralanan bu faktörler Kuzey Afrika ve Akdeniz ülkelerinin siyasi açıdan homojen davranış gösteren bir bölge olarak değerlendirilemeyeceğini göstermektedir. AB'ye karşı çıkar temsili konusunda daha çok, belirgin bir heterojenlikten hareket etmek gerekmektedir. Zaten konferansın asıl amacının bölgenin bu heterojenliği sonucu AB'nin geleceği ve güvenliği açısından taşıdığı önemin ortaya konulması ve "Akdeniz Kıtası" için yeni bir işaret verilmek istenmesi olduğu söylenebilir (Gümrükçü, 2002: 1-3).

Bu olumsuzluklara karşılık Barselona Konferansında eşitlik, açıklık ve karşılıklı prensipleri ile bölgesel entegrasyon hedeflendiği görölmektedir. Bu genel hedef çerçevesinde Akdeniz'de bir barış ve istikrar bölgesi oluşturulmak istenmiş, ancak 1995'tekinden farklı olarak 2005'te ekonomik gelişme ile demokratikleşme ve reform arasındaki bağlantı vurgulanmıştır. Fakat 1995–2005 arasını değerlendiren Avrupa'daki politika yapıcılar, 1995 Barselona Deklarasyonunun başarısız olduğunu kabul etmişlerdir.

Siyasi açıdan farklı yönetim rejimlerine, ekonomik açıdan farklı ticari sistemlere ve demografik açıdan da eşitsiz yapıya sahip olan Akdeniz'de karşılıklı sorunların ortaya çıkması, AB'yi Akdeniz'de yeniden yapılanmaya sevk etmiştir. Bu itibarla Akdeniz'in karşılıklı bağımlılık içerdiği ve mevcut sorunların da ortak hale geldiği söylenebilir (Ekşi, 2011: 1).

Konferans sonrası gelişmelere bakıldığında ise, Akdeniz'in özellikle Avrupa için taşıdığı önemi ortaya koyan bir sürece girildiği görölmektedir. Batı için Kuzey Afrika ülkeleri, Ortadoğu ve Türkiye'den potansiyel güvenlik tehditlerinin olabileceği tezi ağırlıklı olarak gündeme oturmuş bulunmaktadır. Söz konusu ülkeler, yaşadıkları krizlerin toplumsal ve ekonomik nedenlerinin çeşitliliğinin yanı sıra Avrupa'ya yakınlıkları sebebiyle de bir tehdit olarak algılanmaktadırlar.

Son yıllarda somut protesto gösterilerine yol açan Ortadoğu ve Kuzey Afrika'daki bu belirsizlikler Akdeniz'e kıyısı olan Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz'i ortak askeri kara ve deniz kuvvetleri oluşturmaya itmiştir. Avrupa'nın güçlü ülkesi Almanya bu sürece katılmadığından bu alt bölgesel kurumsallaşma çerçevesi içinde oluşmakta olan fikirleri yönlendirememekte ve alan çalışmalarına katılamamaktadır. Böylece belirleyici bir aktör rolü de bulunmamaktadır. Avrupa'nın güneye doğru bu açılımı ve kurumlarının bu konularda yeni stratejiler üretmeleri Almanya açısından olumsuz bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Almanya'nın NATO içinde ağırlığının

azalacağından korkulmakta ve yönlendirici gücünün azalabileceği düşünölmektedir.

Bunun önüne geçilmesi için Akdeniz Havzasını Akdeniz Havzası; Ortadoğu, Balkanlar ve Türkiye olarak üç alt bölgeye ayırmak gerektiği belirtilmektedir. Buna rağmen Akdeniz ölkelerinin kendi içlerinde farklı güvenlik yapıları sergilemesi Akdeniz Havzasının önümüzdeki yıllarda çok daha ısınacağıının işaretlerini vermektedir (Gümrükçü, 2002: 4). Şimdiden bu durumu öngören AB, özellikle MEDA gibi mali programlarla bölgedeki etkinliğini artırmakta ve bölgesel politika araçlarını daha çok bu bölge üzerine yoğunlaştırmaktadır.

AB'nin bu amaçla devreye soktuğu MEDA programları ve ikili anlaşmalar, son yıllarda Akdeniz havzası ölkelerinde Barselona Deklarasyonu'nun temel amaçlarının somut bir şekilde uygulamaya geçirilmesi yönünde oldukça etkin olmaya başlamıştır. Ancak 2005 yılında AB, on yıllık süreci değerlendirdiğinde özellikle 2010'da belirlenen serbest ticaret bölgesinin oluşturulması hedefinin ancak 2015 yılında gerçekleşebileceği kanaatine varmıştır. Bu tespit 2010 yılında hedefe ulaşamamasıyla doğrulanmıştır.

Ayrıca son dönemde bu deklarasyonun siyasi kısmı da yetersiz görölerek demokratikleşmeye ağırlık verilmiş ve böylelikle bu ortaklığın Akdeniz Demokratik Devletler Topluluğu olacağı hedeflenmiştir (Ekşi, 2011: 3).

5.2. Akdeniz Havzasına Mali Destek - MEDA Programı

MEDA (Mediterranean Economic Development Area) Programı, Avrupa-Akdeniz İşbirliği'nin uygulanmasındaki temel mali yardım mekanizmasıdır. Ortaklığın üyelerinden biri olan Türkiye, 1996 yılından beri AB'nin MEDA kaynaklarından yararlanmaktadır. Türkiye'ye ayrılan kaynaklar; ekonomik istikrar, sosyo ekonomik kalkınma, demokratikleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesini amaçlayan ikili projelerde kullanılmıştır (Koçak, 2009: 139).

MEDA programı, 27 Kasım 1995 tarihinde 15 AB üyesi ölk ve Türkiye'nin de dahil olduğu AB üyesi olmayan 12 Akdeniz ölkesinin Dışışleri Bakanları'nca imzalanan Barselona Deklarasyonu ile kurulan Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nın uygulama aracıdır. Bölgede yer alan ölkelerin ekonomik açıdan gelişimlerinin ve yeniden yapılanmalarının sağlanarak, Akdeniz'de bir serbest ticaret bölgesi oluşturulmasını hedefleyen program kapsamında, ekonomik

faaliyetler ile özel sektörün geliştirilmesine, sosyoekonomik kalkınmaya, demokratikleşmeye ve sivil topluma yönelik projelere finansman temin edilmektedir.

Bu yönüyle MEDA Akdeniz Bölgesi'nde istikrarlı bir yapı oluşturmak suretiyle ticareti serbestleştirmeyi hedefleyen bir programdır. Programın amaçları arasında sosyoekonomik kalkınmayı hızlandırmak, yaşam koşullarını iyileştirmek, bölgesel işbirliğini artırmak ve sosyokültürel diyalogu yoğunlaştırmak da bulunmaktadır. MEDA kapsamında 12 Akdeniz ülkesi yer almaktadır. Bunlar sırasıyla Fas, Cezayir, Kıbrıs, Mısır, Ürdün, İsrail, Lübnan, Malta, Filistin, Suriye, Tunus ve Türkiye'dir (ATO, 2011: 1).

1996-1999 dönemini kapsayan MEDA I programı çerçevesinde Türkiye'ye toplam 54 proje için 376 milyon Euro tutarında kaynak sağlanmıştır. 2000-2006 yıllarını içeren MEDA II programı kapsamında ise, Türkiye'ye üç yıl içerisinde yaklaşık 381 milyon Euro tutarında destek verilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca bu desteklerin % 60'ının yapısal reformların desteklenmesi ve % 40'ının AB ile bütünleşme sürecinin kolaylaştırılması yönündeki projelerde kullanılması öngörülmüştür (ATO, 2011: 1).

MEDA, işbirliği faaliyetlerinin tek mali aracı olup ekonomik geçiş süreci, ekonomik ve sosyal kalkınma, bölgesel ve sınır işbirliği olmak üzere üç alanda destekleri içermektedir. Programlar; ulusal ve bölgesel olmak üzere iki ayrı kategoride ele alınmaktadır (Kahraman, 2008: 1735).

5.2.1. MEDA I Programı - 1996-1999 (3.535 milyar Euro)

MEDA projelerinin uygulanması ile ilgili genel şartları belirleyen Avrupa Komisyonu-Türkiye Çerçeve Anlaşması'nın, TBMM tarafından, ancak Haziran 2000 tarihinde onaylanmış olması nedeniyle, projelerin uygulanmaya başlanmasında gecikme yaşanmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun Ekim 1999'da aldığı kararla, Türkiye'ye ayrılan bütün mali kaynakların sivil toplum alanına yoğunlaştırılmasının önerilmesi proje seçim şansını kısıtlamıştır.

MEDA kapsamında ekonomik reform ve yapısal uyumu gerçekleştirmek üzere 55 proje için 376 milyon Euro hibe olarak ayrılmıştır. Birinci grup projelerle Avrupa Akdeniz bölgesinde kurulması planlanan serbest ticaret bölgesi hedefine uygun makro ekonomik politikaların belirlenmesi ve özel sektörün desteklenerek başta KOBİ'ler olmak üzere firmalara mali ve teknik yardımda bulunularak rekabetin gelişimine katkıda

bulunulması hedeflenmektedir. Ayrıca Türkiye'ye mesleki eğitime destek olarak 51 milyon Euro ayrılmıştır. Sosyo ekonomik gelişimi güçlendirme projeleri olarak belirlenen ikinci grup projelerle de Akdeniz ortaklarının özellikleri göz önünde bulundurularak, eğitim, sağlık ve sosyal içerikli programlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de; söz konusu bu destekleme projeleriyle sağlık, çevre, tüketici haklarının korunması gibi alanlar hedeflenmiştir. Ayrıca Türkiye, Avrupa Akdeniz Kültürel Mirası Programı, Kısa ve Orta Vadeli Öncelikli Çevre Eylem Programı ile Avrupa-Akdeniz Ticaret ve Sanayi Odaları Programı kapsamında yer almaktadır. MEDA kapsamında finanse edilen üçüncü ve son grup projeler, Akdeniz ülkelerinde demokratikleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesine yönelik projelerdir. Türkiye'de bu projelerin en önemli örnekleri; Demokratik Kural ve Hakların Teşviki İçin Sivil Eğitim Projesi, İnsan Hakları Konusunda Bilginin Arttırılması Projesi ve devlette şeffaflık için Türkiye'de Devlet Reformu Programı'dır (Kahraman, 2008: 1736).

Türkiye'de bu kapsamda finanse edilen projelerin koordinasyonunu, Hazine Müsteşarlığı sağlamaktadır. Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne sunulan projeler bir ön elemeye tabi tutulmaktadır. 1998 yılı başında, bu tarihten başlamak üzere, küçük ölçekli projelere MEDA kapsamından finansman sağlanmaması kararı alınmıştır.

Buna göre, Hazine Müsteşarlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı, MEDA'dan yararlanması hedeflenen öncelikli sektörleri belirlemeye başlamıştır. Seçilecek projelerin DPT'nin yıllık yatırım programlarına uygun olması da talep edilmiş ve bu çerçevede, KOBİ'lerin geliştirilmesi, sağlık, eğitim gibi alanlarda büyük ölçekli projelere destek sağlanmıştır. MEDA I bütçe kaynaklarından Türkiye'ye, 55 proje için 376 milyon Euro taahhüt edilmiştir. Bu miktarın 33.143 milyon Euro'luk bölümü 1996'da, 70.244 milyon Euro'luk bölümü 1997'de, 132.475 milyon Euro'luk bölümü 1998'de ve 140 milyon Euro'luk bölümü de 1999'da teslim edilmiştir.

Ancak buna rağmen bu dönemde Türkiye, MEDA Programı fonlarından istenilen ölçüde faydalanamamıştır. Bunun başlıca nedeni, AB'nin Türkiye'ye yönelik siyasi tavrı yanında projelerin onaylanması ile finansman anlaşmalarının imzalanması sürecinde çoğunlukla Türkiye tarafından kaynaklanan gecikmeler ve etkin yönetilemeyen Türk kamu bürokrasisidir (Corluto, 2011: 3).

5.2.2. MEDA II Programı - 2000-2006 (5.350 milyar Euro)

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 1995 yılında, Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın desteklenmesi amacıyla hayata geçirilen MEDA Programının yasal dayanağı 1996 MEDA Tüzüğüdür. Bu tüzük, 2000-2006 dönemi uygulamaları için 2000 yılında tekrar düzenlenmiş (Ohtamış, 2007: 61) ve MEDA II programının hukuki çerçevesini belirlemiştir.

MEDA I Programı'nın devamı mahiyetinde olan MEDA II Programı, 2000-2006 dönemi için yıllık yaklaşık 800 milyon Euro'yu programdan yararlanan ülkelere ayırmıştır (ATO, 2011: 1).

Türkiye, MEDA II programı kapsamında, 2000 yılında 176 milyon Euro, 2001 yılında 167 milyon Euro ve 2002 yılında 126 milyon Euro tutarında yardım almıştır. Türkiye'nin MEDA II kapsamında 2000-2002 dönemi için bütçe kaynaklarından sağladığı miktarın yüzde 60'ı altyapı yatırımları ve sektörel politikalar, yüzde 35'i katılım süreci ve yüzde 5'i ise sivil topluma yönelik projeler için kullanılmıştır (Koçak, 2009: 141).

Türkiye'ye yapılan bu yardımlarla AB, Akdeniz havzasında Türkiye'nin katılım öncesi stratejisini güçlendirmeyi hedeflemiştir. MEDA I'de Akdeniz bölgesi kapsamında yer alan ülkelerin birbirinden bağımsız projelerine katkı sağlanırken, MEDA II'de ise daha çok bölgesel ilişkilerin geliştirilmesi doğrultusunda kaynak tahsisi esas alınmıştır (Kahraman, 2008: 1737).

MEDA II Programı çerçevesinde, Türkiye'ye 2000-2006 döneminde kullanılmak üzere ayrılmış olan miktar iki katına çıkartılarak, 889 milyon Euro'ya ulaşmıştır. MEDA II kapsamında ikili projelere verilecek yardımların koordinasyonu MEDA I Programı'nda olduğu gibi yine Hazine Müsteşarlığı tarafından sağlanmış ve büyük ölçekli projelerin desteklenmesi öngörülmüştür.

MEDA II Programı çerçevesinde verilecek yardımların % 65'inin yapısal reformları desteklemesi, % 35'inin AB ile bütünleşme sürecinin kolaylaştırılması yönündeki projelerde kullanılması istenmiştir. Buna göre destek sağlanacak projeler daha çok Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen mali işbirliği, tarım, ulaştırma, adalet ve içişleri, çevre, bölgesel politikalar, eğitim, yargı sisteminin iyileştirilmesi, sivil toplumun gelişmesi gibi öncelikli konular üzerine yoğunlaşmıştır (Corluto, 2011: 3).

1999 yılında Helsinki Zirvesinden sonra AB üyeliğine adaylık statüsü kazanan Türkiye, MEDA kapsamından çıkartılmış ve. MEDA kapsamından

alacağı yardımlar da dahil tüm programlar PHARE programı altında toplanmıştır (ATO, 2011: 1).

5.3. PHARE Programı

AB Komisyonu Türk firmalarına PHARE, ISPA ve SAPARD adlı üç AB mali yardım programı çerçevesinde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nde düzenlenen tüm ihalelere (hizmetler, teçhizat, mallar, iş) katılma imkanı getirilmesini talep eden bir öneriyi 2001 yılı Nisan ayında kabul etmiştir. Ayrıca Komisyon Haziran 2004'te, Yapısal Fonlarla desteklenecek yeni 10 üye devlet için stratejileri belirleyen programları kabul etmiştir (Reeves, 2006: 42).

Bundan da anlaşılacağı gibi Avrupa bölgesel politikası, Yapısal Fonların yönetiminde katı bir düzenlemesi olan az sayıdaki topluluk politikalarından biridir ve bu düzenleme ulusal yapıların esnek adaptasyonunu gerektirmektedir. Yapısal Fonların ulusal idareler üzerindeki istilacı etkisi, Topluluğun da önceliklerini destekleyen çeşitli hedefler için kalkınma kaynaklarını elde etmede ulusal aktörlerin motivasyonu ile açıklanabilir (Kovacs, 2006: 95).

Bu çerçevede 2004-2006 döneminde, 10 yeni üye devlete Uyum Fonu ödenekleriyle birlikte, Yapısal Fonlar çerçevesinde Avrupa bütçesinden 24 milyar €'dan fazla kaynak sağlandı ve bunun 8,5 milyar €'su Uyum Fonu olarak kullanılmıştır. Genişleme ile “eski” ve “yeni” üye devletler arasında oluşan keskin farklılıklar göz önünde bulundurularak 2007 ile 2013 dönemini kapsayan Yapısal Fonlar yenilenmiştir (Reeves, 2006: 42).

PHARE Programı, AB'nin 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi'ne yönelik mali ve teknik yardımların ana kaynağını oluşturmaktadır. Söz konusu ülkeler, Bulgaristan, Romanya, Letonya, Estonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Türkiye, Slovenya, Litvanya ve Polonya'dır.

PHARE Programı'nın bütçesi, 2000-2006 dönemi için yıllık 1.56 milyar Euro olarak belirlenmiştir. Program, Doğu Avrupa'da yer alan Aday Ülkeleri, Topluluk müktesebatının üstlenilmesi hususundaki iki öncelikli konuda destekleyerek AB üyeliğine hazırlamayı amaçlamaktadır. Bu iki öncelikli konu kurumsal yapılanma ve yatırım desteğidir. Kurumsal yapılanma, kamu idaresinin ve kurumlarının, müktesebatı (AB mevzuatı, standartları ve uygulamaları) uygulama kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmayı amaçlamakta; esas olarak eğitim ve teknik yardım sağlamaktadır. Yatırım desteği, bir aday ülkenin sanayisini ve altyapısını Topluluk standartlarına

yükseltmesi için gerekli yatırımları harekete geçirmek hususunda yardım sağlamayı hedeflemektedir (ATO, 2011: 2).

Her ne kadar son yıllarda programın uygulanması sürecinde yavaşlamalar görölse de, AB'ye tam üyelik yolunda ilerleyen Türkiye, ilişkilerin yeniden ivme kazanmasıyla program kapsamında çok daha fazla proje gerçekleştirecektir.

5.4. Avrupa Yatırım Bankası Kredileri

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın uygulanmasında önemli rolü olan Avrupa Yatırım Bankası (AYB), alt yapı projelerinde kullandırılan kredilere ortak finansman ve düşük faiz uygulanması gibi faaliyetlerde bulunarak bölgesel gelişmeye katkı sağlamaktadır. Akdeniz bölgesi kapsamında yer alan ülkelerde çeşitli alanlarda uygulanan projeleri verdiği uzun vadeli kredilerle desteklemektedir. Akdeniz politikası çerçevesinde Türkiye'ye sağladığı kredi tutarı I Programı kapsamında verilen krediler dahil 544.5 milyon Euro'dur. Türkiye'de özellikle çevre, altyapı, enerji ve telekomünikasyon alanlarındaki projelere kredi sağlamaktadır (Kahraman, 2008: 1738).

AB'nin Akdeniz politikası çerçevesinde Türkiye'ye sağladığı kredi tutarı 1992-1996 yılları için 205 milyon ECU'dür. MEDA I kapsamında 1997-1999 dönemi için Türkiye'ye yaklaşık 350 milyon ECU'lük kredi tahsis edilmiştir. AYB, Türkiye'de özellikle çevre, altyapı, enerji ve telekomünikasyon alanlarındaki projelere kredi sağlamaktadır (Koçak, 2009: 140).

AB Komisyonu, Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi ve derinleştirilmesini destekleyecek özel bir eylem programında kullanılmak üzere, Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na AYB'nin 2000-2004 döneminde Türkiye'ye 450 milyon Euro'luk bir kredi imkanı sağlanmasını öngörmüştür (Corluto, 2011: 3). Son yıllarda da Türkiye Avrupa Yatırım Bankası ilişkileri yeni proje ve ayrılan kaynaklarla sürmekte, Banka Türkiye'nin tam üyelik öncesi mali yardımlar almasında sürece katkı sağlamaktadır. Tabi ki Türkiye'nin de Bankadan daha fazla yararlanmak için projeler geliştirmesi gerekmektedir.

5.5. EUROMED II

Avrupa-Akdeniz İşbirliği'nin finansman aracı olan MEDA Programı için AB bütçesinden sağlanan hibelerin yanı sıra, AB'ye üye olmayan Akdeniz ülkelerine Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından kredi temin edilmesi

amacıyla oluşturulan ve EUROMED olarak adlandırılan yeni düzenlemeyle, 1997-1999 dönemi için Türkiye'ye 205 milyon Euro tutarında kredi sağlanmıştır (Corlutso, 2011: 3). Sağlanan krediler kanalizasyon, enerji oto prodüksiyonu gibi projelerin yanı sıra KOBİ'lerin yatırımlarına yönelik projeler için global kredileri içermektedir.

Ayrıca Türkiye'de depremde zarar gören bölgelerin yeniden imarı için Avrupa Yatırım Bankası'nca 600 milyon Euro tutarında uzun vadeli kredi sağlanması kararlaştırılmış; özel sektöre ayrılan 75 milyon Euro tutarındaki kredinin devir anlaşmaları ise Haziran 2000'de sonuçlandırılarak kullanıma açılmıştır (ATO, 2011: 1).

Akdeniz ülkelerine yönelik AYB kaynaklı bir kredi programı olan EUROMED Programı'nın ikincisi 2000-2006 dönemi için planlanmış ve 6 milyar 425 milyon Euro'luk bir bütçeye sahip olması öngörülmüştür. Türkiye bu miktardan yılda 210 milyon Euro olmak üzere 7 yılda toplam 1 milyar 470 milyon Euro kaynak sağlamıştır (Corlutso, 2011: 4).

EUROMED'in Barselona Konferansı sonrası Avrupa Birliği ile AB üyesi olmayan Akdeniz ülkeleri arasında kalıcı ve kurumsal bir işbirliği çerçevesinin belirlenmesi amacıyla oluşturulduğu düşünülürse, 13 Temmuz 2008 tarihinde Paris'te yapılan Avrupa-Akdeniz Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ile yeni AB Akdeniz Politikası olarak kabul edilen Akdeniz için Birlik projesi kapsamında yerini farklı mali yardım araçlarına bırakacağı söylenebilir.

5.6. Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi (AAPA)

Avrupa Parlamentosunun girişimiyle 27-28 Ekim 1998 tarihlerinde EUROMED'den ayrı olarak Parlamenter Forum teşkil edilmiştir. Parlamenter Forum'un doğrudan sürecin bir parçası haline gelerek Parlamenter Asambleye dönüştürülmesi süreci, 2-3 Aralık 2003 tarihlerinde Napoli'de yapılan Avrupa-Akdeniz Süreci Altıncı Dışışleri Bakanları Toplantısıyla sonuçlandırılmıştır. Ülkemiz de Forumun Asamble haline dönüştürülmesini destekleyen ülkeler arasında yer almıştır. Parlamenter Asamblenin açılış toplantısı 22-23 Mart 2004 tarihlerinde Atina'da yapılmıştır. TBMM'de EUROMED Parlamenter Asamblesi Türk Grubu oluşturulmuştur (TBMM; 2011: 2-3).

2004 yılında faaliyete başlayan Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi, Akdeniz için Birliğin parlamenter boyutunu oluşturmaktadır. Söz konusu Asamble, AB üyesi ülkeler, AB üyesi olmayan Akdenizli ülkeler ve

Avrupa Parlamentosu parlamenterlerinden oluşmaktadır. Asamble'nin Başkanlığı, 2010-2011 döneminde İtalya tarafından yürütölmüştür.

5.7. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kolaylığı (2001-2006)

2001 yılında kabul edilmiş olan yeni bir bölgesel kredi imkânı olan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kolaylığı, 2001-2006 dönemi için yıllık 1 milyar Euro'luk bir kredi miktarı öngörmektedir. Söz konusu kredi, Türkiye'nin de içinde bulunduğu 12 Akdeniz ülkesinin istifadesine açıktır. Söz konusu kredi ile Avrupa ve Akdeniz ülkelerinin ortak ilgi alanına giren ve bölgesel entegrasyonu geliştiren projeler finanse edilmiştir (Koçak, 2009: 142).

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kapsamında Türkiye'nin de partner olarak yer aldığı çok ölkeli bölgesel programlar mevcuttur:

- * Türkiye, Akdeniz'de doğal ve kültürel mirasın korunmasını hedefleyen toplam 17.1 milyon Euro bütçeli Avrupa-Akdeniz Kültürel Miras Programı'na 6 projeye katılmaktadır.

- * Avrupa-Akdeniz halkları arasında karşılıklı hoşgörünün geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan Görsel-İşitsel İşbirliği Programı kapsamında hazırlanan projelerde, Türkiye de diğeri Avrupa-Akdeniz ölkeleriyle birlikte proje ortağı olarak yer almıştır.

- * Türkiye SMAP/Kısa ve Orta Vadeli Öncelikli Çevre Eylem Programı'na, Çevre Bakanlığı aracılığıyla iki ayrı projeye katılmaktadır.

- * 1999 yılında başlatılan toplam 9.7 milyon Euro bütçeli Avrupa-Akdeniz Gençlik Eylem Programı'na da Türkiye'nin proje bazında katılma imkanı olmuştur.

- * Avrupa-Akdeniz Bilgi Toplumu Pilot Programı EUMEDIS'de Türkiye, Ulaştırma Bakanlığı koordinasyonunda yer almıştır.

- * Eurochambers tarafından 1999-2000 yılları için uygulamaya konan ArchiMedes Avrupa-Akdeniz Ticaret Odaları İşbirliği Programı'ndan Türkiye'deki ticaret ve sanayi odaları TOBB vasıtasıyla faydalanmışlardır.

Bunlara ek olarak, MEDA fonlarıyla desteklenen ve Akdeniz ölkelerindeki sivil toplumu güçlendirmeye yönelik programlar arasında yer alan Med Campus, Med Urbs, Med Media gibi programlardan Türkiye'deki eğitim, medya, gençlik, çevre kuruluşları, yerel idareler ve KOBİ'ler de yararlanmışlardır (Corlutso, 2011: 3). Bu destekler dikkate alındığında, AB'nin Akdeniz

havzası bölgesel politikasında Türkiye'nin önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Ancak Türkiye'nin yeni AB Akdeniz Politikası döneminde Akdeniz için Birlik projesi kapsamında daha fazla mali destek alabilmek için yeni stratejiler belirlemesi ve aktörler arasında sürecin liderliğini üstlenmesi gerekmektedir.

6. AKDENİZ HAVZASINDA BİRLİĞE DOĞRU GELİŞMELER

Yukarıda belirttiğimiz Akdeniz'de kurulması düşünülen serbest ticaret bölgesi uygulamasındaki başarısızlık, AB ve Akdeniz'e komşu ülkeleri bir çatı altında toplamayı amaçlayan yeni bir platformun kurulmasına yol açmıştır. 14 Temmuz 2008'de Fransa'da yapılan bir zirve toplantısı ile kurulan bu platform, "Akdeniz için birlik" hedefiyle Sarkozy'nin seçim kampanyasının bir parçası olarak ortaya atılmış ve başkan seçilmesiyle süreç daha da hız kazanmıştır. Fransa'nın AB Başkanlığı döneminde kurulması hedeflenen birlik için Sarkozy diğer AB ve bölge ülkelerinin desteğini almaya çalışmaktadır. Sarkozy projenin Ortadoğu barış sürecine katkı yapacağını da vurgulamaktadır. Proje aynı zamanda Türkiye'nin AB üyeliğine alternatif bir öneri olarak da medya ve diplomatik çevrelerde tartışma konusu olmuş fakat Mart 2008'de AB tarafından bunun tam üyeliğe alternatif olmayacağı garantisi verilmesiyle Türkiye rahatlatılmıştır.

Akdeniz Birliği'nin AB'ye kıyasla daha gevşek bir kurumsal yapıda olması beklenmektedir. Sarkozy, Akdeniz halkına hitapla AB gibi "aynı şeyleri, aynı amaç ve metotla" yapmayı önerirken, modelin temelde AB'den farklı olacağını iddia etmektedir. Proje kapsamında başlangıçta ortaya konulan birçok hedef artık gündemden düşürülmüştür. Örneğin, Avrupa'dakinin muadili olan Akdeniz Yatırım Bankası fikrinden vazgeçilmiştir. Orijinal plana göre, AB'de olduğu gibi enerji, güvenlik, terörizm, göç ve ticaretle ilgilenecek üye ülkeler arasında dönemsel başkanlık sistemi öngörülmektedir. AB ve Akdeniz için Birlik ortak yargı alanı, terörizm, rüşvet, örgütlü suçlar ve insan kaçakçılığı gibi alanlarda işbirliği yapacaktır. Akdeniz için Birlik kapsamında AB bir bütün olarak Ortadoğu Barış süreciyle ilgilenecek ve beraberinde başarı getirecektir.

Akdeniz Birliği, AB üyesi bütün ülkeler ve Barselona sürecinde yer alan bütün Akdeniz ülkelerini kapsamaktadır. Amaç Avrupa, Afrika ve Ortadoğu arasında bir köprü kurmaktır. İlk öneride sadece Akdeniz'e komşu AB ülkeleri hedeflenirken, yeni öneri bütün AB ülkelerinin yanında

Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Fas ve Karadağ'ı da kapsamaktadır. Birliğe üye olması beklenen ölkelerin toplam nüfusu 830 milyon civarında olup büyük bir ticaret potansiyeline sahiptir. Hedeflenen ölkeler; Cezayir, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Mısır, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İsrail, İtalya, Ürdün, Letonya, Lübnan, Libya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Fas, Hollanda, Filistin, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, Suriye, Türkiye ve İngiltere olarak belirlenmiştir.

Önerilen projenin detaylı bir kurumsal yapısının ortada olmaması eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca, Akdeniz İçin Birlik ile mevcut EUROMED arasındaki ilişki ve Akdeniz Birliği'nin EUROMED çerçevesinde geliştirilen politikalara olumsuz etkisi başka bir tartışma konusudur. Geliştirilen insan hakları ve ekonomik ilişkilerin zarar görebilme ihtimali ile bölgesel ilişkilerin değişik kurumsal yapılar çerçevesinde tekrarlanması diğer eleştiri konularındandır.

Akdeniz İçin Birlik içinde yer alması düşünölen ölkelerden projeye farklı farklı tepkiler gelmiştir. AB ölkelerinden öneri sahibi Fransa'nın yanında İspanya, İtalya ve Yunanistan projeyi şiddetle desteklemektedir. Fakat AB Komisyonu ve Almanya öneriye daha temkinli yaklaşmışlardır. AB Komisyonu "bölgesel işbirliğini geliştiren bu tür girişimler iyidir, fakat proje mevcut yapılanmalar kapsamında geliştirilmeliydi" diyerek Barselona sürecine işaret etmiş ve sürecin devamından yana tavır geliştirmiştir. Almanya da aynı şekilde bu projenin Barselona süreci ve AB'ye alternatif oluşturmaması gerektiğini ileri sürmüştür. AB Başkanlığı'nı 2008 başında devralan Slovakya da benzer şekilde tepki vermiş ve AB ile benzer işler yapacak başka bir yapıya gerek olmadığını vurgulamıştır.

Türkiye Akdeniz Birliği'ni AB üyeliğine alternatif olarak sunan Fransa'nın niyetinden ve tavrından hoşnut olmayıp, her platformda bu fikirle mücadele etmiş ve nihayet Mart 2008'de AB'den aldığı garanti ile rahatlamıştır. AB'nin "Akdeniz İçin Birlik AB üyeliğine alternatif değıldir" şeklindeki teminata rağmen Türkiye projeden memnun değıldir.

Güney Akdeniz ölkeleri İsrail, Fas ve Tunus projeyi desteklemişlerdir. Libya projeye daha temkinli yaklaşmış ve Fransa'nın Akdeniz İçin Birlik adı altında bölgede hegemonya kurma niyetinden emin olmadıklarını ileri sürmüştür.

Tepkiler nedeniyle Sarkozy, Akdeniz İçin Birlik ile ilgili ilk önerisinden bir takım değişikliklere gitmiş fakat yine de her fırsatta AB ve Akdeniz ülkelerini bir araya getirme fikrinden vazgeçmemiştir. Bu taktik de diğer AB ülkelerini memnun etmemiştir (TBMM; 2011: 1-2). Fransa bu tutumunu devam ettirmekte ve adeta Türkiye'nin AB'ye tam üye olmak istemesi karşısında Akdeniz'i koz olarak kullanmaktadır. Son gelişmelerle Almanya ile birlikte AB üzerinde ağırlığını artıran Fransa'nın bu bakış açısı karşısında Türkiye'nin alternatif stratejiler geliştirmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Çalışmada ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz AB'nin etkinlik alanını genişletme sürecinde Akdeniz havzası ülkeler için devreye soktuğu MEDA programları bu bölgedeki ülkelerde yürütölen projelerin desteklenmesinde kısmen başarılı olmuş ancak beklenen ve arzu edilen gelişmeler olmamıştır. Programların gerçek hedefinde yer alan serbest ticaret bölgesinin oluşturulamaması, AB'nin Akdeniz politikasının başarılı olmadığını göstermektedir.

Bu durum kuruluş aşamasında dahi bir çok sorunla karşılaşan, bütçesini oluştururken üyeleri anlaşamayan, henüz herkesin kabul ettiği bir Anayasası olmayan AB'nin, nasıl dünyanın en güçlü küresel aktörü olacağı şüphesini güçlendirmektedir. 2011'in son döneminde yaşanan ekonomik krizler ve İngiltere'nin birlikten ayrılma tepkisi, bu durumu teyit etmektedir.

Mevcut gelişmeler AB'nin yakın zamanda ciddi krizlerle karşı karşıya kalabileceğini göstermektedir. Bu olumsuz durum esasında 2007-2013 AB Bütçesinin onaylanması sürecinde sinyali vermişti. O dönemde İngiltere ve Fransa arasında genel tarım politikası konusunda anlaşmazlıklar çıkmıştı. Geçmişte benzer anlaşmazlıklar Tek Pazar oluşurken ve Euro'ya geçerken de yaşanmıştı (Tanugi, 2005: 1). Son yıllarda İrlanda, İspanya ve Portekiz'in yaşadığı ekonomik krizler ve en zayıf halka olarak Yunanistan'ın neredeyse Euro alanından çıkmak istemesi, AB için yeni kriz belirtilerini gündeme getirmiş ve geleceğe umutla bakılmasını engellemiştir. AB şu an oldukça karamsar bir havaya bürünmüştür.

Genel olarak bilindiği gibi AB'nin başarısı öncelikle Avrupa bütünleşmesi sürecinin başarısından, Avrupa halkı ve kimliği duygusunun geliştirilmesinden geçmektedir. Ancak Avrupa bütünleşmesinin başarısını doğru olarak ölçebilmek için ekonomik büyümeye, sosyal refah düzeyine,

bölgesel sistem içindeki pozitif güvenlik dinamiklerine bakmak büyük önem taşımaktadır. Bu durum doğal olarak AB'nin jeopolitik konumunu ön plâna çıkarmıştır (Stefanova, 2005: 51). Artık bu çerçevede oluşturulan genişleme ve güvenlik politikaları üzerinde durulmaya başlanmıştır. AB'nin Akdeniz havzası için geliştirdiği ve geliştireceği politikaların önemi de bu noktada ön plana çıkmaktadır.

Çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız AB'nin kendi iç bünyesinde bölgeselleşme çabaları ve Balkanlarla, Akdeniz bölgesinin bu süreçteki önemi, yukarıda belirtilenler dikkate alındığında daha da önem kazanmaktadır. Çünkü AB, dünyada söz sahibi olabilmek amacıyla yaşanan hızlı rekabet koşullarında, küresel aktörler karşısında öne geçebilmek için bölgeselleşmenin her türlü avantajından yararlanmaya hazırdır. Bu süreci gerek kendi içindeki çıkmazları aşabilmek gerekse küresel aktörler karşısındaki konumunu daha da güçlendirmek için kullanacaktır.

Avrupa Birliği karar alma süreçlerinde belirleyiciliği olduğu yüksek olan Fransa'nın özellikle Sarkozy'den kaynaklanan Türkiye'nin tam üyeliğe alınmaması yönündeki tutumu, AB'ye alternatif gibi düşünölen Akdeniz İçin Birlik Fikri'nin somutlaşması yönünde yeni çabalarının olacağını göstermektedir. Türkiye'nin Akdeniz havzasındaki kilit konumu, AB'ye tam üyeliği çoktan hak ediyor olması ve son yıllarda bu alanda kat ettiği mesafeler, kendi tezlerini başarılı bir şekilde ortaya koyarsa, bunların AB nezdinde de kabul görebileceğini göstermiştir.

Bu süreçte Fransa ve Almanya gibi ölkelerden gelecek tepkiler ve farklı göröşler karşısında Türkiye'nin, Merkezi Doğu Avrupa yanında Akdeniz'in AB için ekonomi ve güvenlik yönünden stratejik önemini sürekli vurgulaması ve bu coğrafyadaki hakim konumunu Avrupa Birliği ile ilişkilerinde stratejik bir araç olarak kullanması gerekmektedir. Bu hareket tarzında AB'ye alternatif olmayan ancak serbest ticaret anlaşmalarıyla bölgedeki ölkelerin gelişmesine katkı sağlayacak Akdeniz İçin Birlik fikri de desteklenebilir.

KAYNAKÇA

- Akdiş, Muhammet (2010), “Türkiye-AB İlişkileri/Gümrük Birliği Ve Tam Üyelik”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/TR-AB.htm> (Erişim: 20.09.2010).
- Aktan, C. Can (2011), Globalleşme, Bölgeselleşme Ve Yerelleşme, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm> (Erişim: 20.03.2011).
- Aktar, Cengiz (2002), “Bölgesel Politikalar”, Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci, (Der.Cengiz AKTAR), İletişim Yay., İstanbul
- Altunışık, M.Benli (1997), “Avrupa Birliğinin Yeni Akdeniz Politikası ve Türkiye”, Türkiye ve Avrupa, Der. Atila ERALP, İmge Yay., Ankara.
- Armstrong, Harvey (2004), “Regional Policy”, Ed. A. EL-AGRAA, The Euoropean Union, Economics&Policies, Seventh Edition, Prentice Hall, Enland.
- ATO (2011), “AB Mali Yardımları”, www.atonet.org.tr (Erişim: 20.05.2011).
- Baydar, Naci (2004), Avrupa Birliği-Türkiye-KKTC, Sanat Kitabevi, İstanbul.
- Bulut, Yakup (2002), “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.4, (Aralık).
- Corlutso (2011), “Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye Yönelik Mali Yardımları”, www.corlutso.com/_doc/09-abmaliyardim.doc (Erişim: 20.05.2011).
- Coşkun, Enis (2001), Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Ekşi, Muharrem (2011), “AB’nin Akdeniz Güvenlik Stratejisi: Avrupa-Akdeniz Ortaklığı”, www.tasam.org. (Erişim: 20.05.2011).
- Eralp, Atila (1997), “Hükümetlerarası Konferans ve Esnek Entegrasyon Projeleri Işığında Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Avrupa Yeniden Yapılanırken Türkiye, Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul.
- Gümrükçü, Harun (2005); “AB’nin Akdeniz Politikası”, www.abhaber.com (Erişim: 20.10.2005).
- Gümrükçü, Harun (2002), Türkiye ve Avrupa Birliği, Avrupa ve Türkiye Araştırmaları Enstitüsü Yayınları, İstanbul.

- Kahraman, Serpil (2008), “AB-Akdeniz Bölgesel Politikaları Ve Türkiye’nin Uyumunu”, JOY, Journal of Yasar University, V.3, Issue 12.
- Keleş, Ruşen (1998), “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2 (Nisan).
- Koçak, Süleyman (2009), Ankara Anlaşması’ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları, Yönetim ve Ekonomi, C.16, S.2.
- Kovács, Ilona Pálné (2006), “Macaristan’da Bölge İnşası: Güney Trans Tuna Bölgesi Örneđi”, Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, 7-8 Eylül, 2006, TEPAV Yay, Ankara.
- Matthews, Alan (2004), “The EU and The Developing World”, Ed. A. EL-AGRAA, The European Union, Economics&Policies, Seventh Edition, Prentice Hall, England.
- Mengi, Ayşegül ve Nesrin Algan (2003), Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, AB ve Türkiye Örneği, Siyasal Kitabevi, Ankara,
- Ohtamış, Erol (2007), Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği ve Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları, Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara.
- Özkan, Abdullah (2004), Küreselleşme ve AB Sürecinde Türkiye, Tasam, İstanbul.
- Reeves, Teresa (2006), “AB Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma”, Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, 7-8 Eylül, 2006, TEPAV Yay, Ankara.
- Stefanova, Boyka (2005), “The European Union As A Security Actor-Security Provision Through Enlargement”, World Affairs, Vol.168, No.2.
- Tanugi, Laurent Cohen (2005), “The end of Europe”, Foreign Affairs, 84, No.6.
- TBMM (2011); “Akdeniz İçin Birlik”, <http://www.tbmm.gov.tr-ulkom> (Erişim: 20.05.2011).

SAYIŞTAYIN DENETİM, YARGILAMA VE RAPORLAMA GÖREVLERİ AÇISINDAN KAMU ZARARI KAVRAMI

Erdal KULUÇLU*

ÖZET

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen kamu zararına ilişkin düzenlemeler, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol uygulamalarını olduğu kadar, Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetim, yargılama ve raporlama faaliyetlerini de önemli ölçüde etkileyecek niteliktedir. Ancak kamu zararı kavramının kapsamı ve niteliği konusunda bazı belirsizlikler bulunmaktadır. Söz konusu belirsizliklerin aşılmasında Sayıştayın içtihat ve uygulamaları, hem denetim elemanları ve yargı mensupları, hem de sorumlular ve sorumluluğun gereğini yerine getirmekle yükümlü yöneticiler için yol gösterici olacaktır. Bu çalışmada Sayıştay'ın denetim, yargılama ve raporlama alanındaki uygulamalarında kamu zararı kavramının önemi, unsurları, kapsamı ve hukuki sonuçları açıklığa kavuşturulmaya çalışılacak ve bu hususlarla ilgili bazı öneriler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Zararı, Maddi Zarar, Kusur, İlliyet Bağı, İradeyi Sakatlayan Sebepler

THE CONCEPT OF PUBLIC LOSS IN TERMS OF AUDIT, TRIAL AND REPORTING FUNCTIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ABSTRACT

Arrangements with respect to public loss, which were introduced by the Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, are such as to affect not only the financial management and control practices of public administrations, but also the audit, trial and reporting functions to be performed by Turkish Court of Accounts. However, there exist certain ambiguities in the scope and nature of the concept "public loss". In eliminating such ambiguities, the case law and practices of Turkish Court of Accounts will serve as a guide for the auditors and members of the Turkish Court of Accounts as well as those responsible and administrators liable to take necessary action. This study tries to clarify the importance, elements, scope and legal consequences of the concept "public loss" in the audit, trial and reporting practices of Turkish Court of Accounts and puts forward some suggestions on these matters.

Keywords: Public Loss, Pecuniary Loss, Causal Connection, Defective Will

* Sayıştay Başdenetçisi

1. GİRİŞ

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemi 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden düzenlenmiş ve bu düzenleme ile birçok alanda köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede birbirinden farklı hukuki ve idari statüye sahip kamu idarelerinin mali yönetiminde görev alan sorumlular ve sorumluluk halleri de yeniden belirlenmiştir.

Mevzuatla düzenlenen sorumluluk hallerinin ve sorumluların belirlenmesinde en temel kavram “kamu zararı” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada kamu zararı kavramının neyi ifade ettiği, unsurlarının neler olduğu ve kamu zararına ilişkin düzenlemelerin hangi mercilerce uygulamaya geçirileceği hususları önem taşımaktadır.

Kamu zararı kavramını sorumluların hesap ve işlemleri esas alınmak suretiyle hayata geçirecek mercilerin başında Sayıştay gelmektedir. Sayıştay Anayasal ve yasal çerçevede denetim, yargılama ve raporlama görevi ifa etmektedir. Kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmeler çerçevesinde Sayıştay denetimlerinde, Sayıştay hesap yargısında ve Sayıştay’ın raporlama görevlerinde de, kavramsal anlamda birtakım değişiklikler yaşanmaktadır. Bu kapsamda kamu zararı kavramı, özellikle Sayıştay’ın yargısal işlevleri açısından belirleyici bir konum kazanmıştır. Dolayısıyla, kamu zararı kavramının anlamı, unsurları, hukuki sınırları ve benzeri hususlar, Sayıştay’ın temel görevleri arasında yer alan denetim, yargılama ve raporlama işlevleri açısından büyük önem taşımaktadır.

2. KAMU ZARARI KAVRAMI

2.1. Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Kamu Zararı Kavramı

Ülkemizde uzun yıllar uygulanan ve 5018 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda üç yerde “zarar” kavramı kullanılmakta ve bunlardan birisi “devlet zararı” olarak ifade edilmektedir.

1050 sayılı Kanun’un 13. maddesi ile ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının “hatalarından mütevellit zararı tazmin ile mükellef tutulmaları” Sayıştay tarafından verilecek yargı kararına bağlanmıştır. Söz konusu maddede yer alan düzenlemelerde dikkat çeken hususlardan birisi de, tazmin sorumluluğunun ortaya çıkması için zararın gerçekleşmesi gerektiği-

dir. Zira aynı maddede yer alan; “Ancak hüküm suduruna kadar mütehakkık zararın teminine lüzum görüldüğü takdirde” şeklindeki düzenleme ile ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının zarardan sorumlu tutulabilmeleri için zararın somut olarak ortaya çıkması gerekmektedir.

Yine, 1050 sayılı Kanun’un 22. maddesinde; “Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettilir” denilmektedir. Görüleceği üzere 1050 sayılı Kanun’da sorumluluk objektif sorumluluk olarak ele alınmakta ve mevzuata aykırı işlem ve davranışların tazmin sorumluluğuna yol açacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, 1050 sayılı Kanun’la ortaya konan sorumluluk “sebeup” sorumluluğudur. Sebeup sorumluluğunda sorumlu kişilerin kusurlu olmaları şartı aranmamaktadır (Eren, 2001: 19).

Ancak, 1050 sayılı Kanun’un 22. maddesinde yer alan; “Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyiniyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştayın, Maliye Bakanlığı’nın ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmeliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir” şeklindeki düzenleme ile devlet zararının sorumlulara ödettilmesinin istisnası ele alınmaktadır (Uçak, 1999: 60).

Söz konusu istisna hükümlerine yer verilmek suretiyle 1050 sayılı Kanun’da yer alan objektif sorumluluk uygulaması yumuşatılmaktadır. Bu istisnalar çerçevesinde; suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, mali işlem ve davranışlar devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde ortaya çıkan zararın sorumlulara ödettilmesi yerine aylık kesme, görev yeri değişikliği ve tekrarlanması durumunda ise memurluktan çıkarılma cezaları verilebilmektedir.

1050 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemelere bakıldığında, sorumluların tazmin sorumluluğunun doğması için yapılan işlem ve davranışların mevzuata aykırı olması ve ortada somut bir zararın bulunması gerekmektedir.

Bununla beraber yapılan işlem ve davranışlarda gözetilen iyi niyete de yer vermek suretiyle “kusur sorumluluğunu” kısmen de olsa kabul etmiştir.

Sayıştay tarafından verilen yargı kararları incelendiğinde devlet zararına sebebiyet verenlerin tazmin sorumluluğu hususunda 1050 sayılı Kanun’la çizilen çerçeveye paralel uygulamalar göze çarpmaktadır. Sayıştay Temyiz Kurulu 05.11.1996 tarih ve 23960 No’lu Kararında yer alan; “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun sayman ve tahakkuk memurunun sorumluluğuna ilişkin maddeleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun sorumluluk ve Sayıştay yargılamasına ilişkin maddelerinde sübjektif değil objektif sorumluluk esas olup sorumluların hazine zararını doğuran olaydaki kişisel hata ve durumlarının mevcudiyeti aranmaz” şeklindeki içtihadı ile 1050 sayılı Kanun’daki objektif sorumluluğu hatırlatmaktadır.

Sayıştay Temyiz Kurulu 15.12.2004 tarih ve 27504 No’lu Kararında ise, kusur sorumluluğu ilkesini esas almış ve yeminli mali müşavirlerin raporlarına istinaden yapılan KDV iadelerinin sorumlulardan tahsil edilemeyeceğine hükmetmiştir. Aynı şekilde Temyiz Kurulu 16.02.1999 tarih ve 24394 No’lu Kararı ile de, nakit yetersizliğinden kaynaklanan gecikme cezasının oluşumunda saymanın kusurunun bulunmadığından bahisle tazminle mükellef kılınamayacağını belirtmek suretiyle kusur sorumluluğu ilkesini esas almıştır.

2.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Kamu Zararı

Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, 5018 sayılı Kanun ile hukuki bir temel kazanmış ve mali sorumluluğun önemli bir unsuru haline gelmiştir. Söz konusu Kanunda “zarar”, “kamu zararı” ve “kamu zararına yönelik emare” kavramları yer almakta olup, bu kavramların kapsamı ve hukuki nitelikleri şu şekilde özetlenebilir:

2.2.1. Zarar Kavramı

Zarar kavramı, mal yönetiminde etkililiği sağlama ve sorumluluk yükleme vasıtası olarak kullanılmaktadır. Bu çerçevede 5018 sayılı Kanun’un 48. maddesine göre kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur ve kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür.

Aynı madde ile kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen

kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkelere aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları belirtilmektedir. Kendilerine taşınır veya taşınmazların yönetiminde görev ve yetki verilen kamu görevlilerine söz konusu görev ve yetkilerine bağlı olarak ortaya çıkan zararlar yönetim sorumluluğu çerçevesinde ödettilirilecektir (Kızılkaya, 2006: 220).

Yine 5018 sayılı Kanun'un 40. maddesi ile şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar, sorumluluğu tespit edilenlere ödettilirilecektir.

Bu noktada, mal yönetimi, şartlı bağış ve yardımlar hususunda doğacak mali sorumluluğun tespitinde "zarar" veya "kamu zararı" kavramlarından hangisinin kullanılacağı; söz konusu iki kavramın aynı anlama işaret edip etmediği gibi sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Kanun koyucunun mal yönetimi, şartlı bağış ve yardımlar konusundaki ayrıntılı düzenlemeleri dikkate alındığında; doğacak mali sorumluluğun tespiti için daha genel bir kavram olan ve doğrudan sorumluluk yükleyen "zarar" kavramının esas alınması gerektiği düşünülmektedir. Dolayısıyla, mal yönetimi ve şartlı bağış ve yardımlar hususunda mali sorumluluğun tespitinde kamu zararının önemli bir unsuru olan kasıt, kusur ve ihmâl aranmayacaktır.

Vurgulanması gereken bir diğer husus, 5018 sayılı Kanun'un "zarar" kavramını kullandığı ve mal yönetimi ile şartlı bağış ve yardımları düzenlediği maddelerdeki temel amacın salt mevzuata uygunluk olmayıp, mevzuata uygunluğun yanında verimlilik, tutumluluk ve etkililiğin de hedeflenmesidir. Bu nedenle şartlı bağış ve yardımların amacına uygun kullanılmaması ve mal yönetiminin verimlilik, tutumluluk ve etkililik ilkelerine göre yerine getirilmediği durumlarda ortaya çıkacak zarar yetkili ve görevli olanlara ödettilirilecektir.

Diğer taraftan kamu zararı kavramı içerisinde yer alan kamu kaynağı, şartlı bağış ve yardımlar ile taşınır ve taşınmaz malları da kapsamaktadır. Bu nedenle şartlı bağış ve yardımların amacına uygun kullanılmaması ve mal yönetiminin verimlilik, tutumluluk ve etkililik ilkelerine göre yerine getirilmemesi hususu aynı zamanda kamu kaynağında bir artışa engel veya eksilmeye neden olması anlamına gelmektedir. İfade edilmeye çalışıldığı şekliyle bu konuda iki farklı düzenlemenin yer alması bir sorun oluşturmakla

birlikte söz konusu düzenlemeler bir istisna teşkil etmekte, mal yönetimi ve şartlı bağış ve yardımlar hususundaki mali sorumluluğun tespitinde kamu zararının önemli bir unsuru olan kasıt, kusur ve ihmâl aranmamak suretiyle objektif sorumluluk ilkesinin benimsendiği düşünülmektedir.

2.2.2. Kamu Zararı Kavramı

Kamu menfaatinin ihlali ya da kamu menfaatinin korunmaması olarak da ifade edilen kamu zararı kavramı 5018 sayılı Kanun’la gündemimize girmiştir (Güngör, 2006: 3). 5018 sayılı Kanun’la kamu zararı kavramı tanımlanmakta ve kamu zararının unsurları belirlenmektedir.

5018 sayılı Kanun’un 71. maddesinde kamu zararı; “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” şeklinde tanımlanmaktadır.

Söz konusu tanım çerçevesinde; kamu görevlilerinin varlığı, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin bulunması, mevzuata aykırılığın kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmalleri sonucu ortaya çıkması ve kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması kamu zararının unsurlarını oluşturmaktadır.

2.2.3. Kamu Zararına Yönelik Emare Kavramı

Kamu mali yönetiminde düzenlenen zarar çeşitlerinden birisi de, 5018 sayılı Kanun’un 75. ve 77. maddeleri ile düzenlenen “kamu zararına yönelik emare” kavramıdır.

Söz konusu Kanun’un 75. maddesi ile Maliye Bakanlığına malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş görevi verilmektedir.

77. maddeye göre ise mahalli idarelerin malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan

Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirmektedir.

2.3. Kamu Zararının Unsurları

2.3.1. Kamu Görevlilerinin Varlığı

Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin kamu zararı vasfını kazanıp ilgililerden tahsil edilebilmesi için söz konusu aykırılığın kamu görevlileri tarafından işlenmesi gerekmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kanun'da kamu görevlileri kavramından ne anlaşılması gerektiği belirtilmemiştir.

Kamu görevlisinin tanımı 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer almakta ve söz konusu Kanun'un 6. maddesinde kamu görevlisi kavramı; "kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi"yi ifade etmektedir. Öğretide ise kamu görevlisi deyimi, kamu tüzelkişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün kişileri kapsamaktadır (Gözler, 2009: 624).

Anayasa, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini düzenlemekte ve memurlar ile diğer kamu görevlilerini ayırmaktadır. Memurların hukuki statüleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile belirlenmektedir. Ancak, kamu hizmetleri memurların yanında diğer kamu görevlileri tarafından da yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde yer alan kamu görevlileri kavramını Türk Ceza Kanunu'nda tanımlanan şekliyle ele almak 5018 sayılı Kanun'un temel hedefleri açısından yerinde olacaktır (Demirel ve Keleş, 2010: 179).

Kamu görevlisi olmayanların veya kamu görevlisi olduğu halde yetkisiz ödeme veya tahsilat yapanların durumları kamu zararı kavramının dışında 5018 sayılı Kanun'un 72. maddesi ile düzenlenmektedir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılması, kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilat veya ödeme yapılması hallerinde; söz konusu tutarlar, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedilecek veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına alınacaktır.

2.3.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem veya Eylemlerin Bulunması

Kamu zararının oluşumu için ortada Anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerin bulunması ve yapılan işlem veya eylemin bu düzenlemelere aykırı olması gerekmektedir. Mevzuata aykırılık teşkil etmeyen mali karar, işlem veya eylemler nedeniyle bir zarar oluşsa bile sorumlularca tazmin edilmesi gereken kamu zararı ortaya çıkmayacaktır.¹

Mevzuata aykırılık “yasalara” aykırılıkla sınırlı değildir. Fiilin, hukukun kaynaklarından herhangi birine aykırı olması yeterlidir (Kılıçoğlu, 2006: 196). İdareler genel düzenleme yetkisine sahip bulunduklarından kararname, karar, genel tebliğ, genelge, tebliğ, sirküler ve benzeri adlarla düzenleyici işlemler yapmaktadırlar (Günday, 2002: 99). Kamu görevlileri yapacakları işlemlerde söz konusu düzenleyici işlemlere de uymak zorundadırlar.

Anayasa’nın 137. maddesine göre kamu hizmeti gören kimselerin görevlerini yönetmelik, tüzük, kanun ve Anayasa hükümleri çerçevesinde yerine getirmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu görevlileri mali karar, işlem veya eylemlerinde pozitif hukuku uygulamakla yükümlüdürler. Subjektif değer yargıları ile hareket ederek pozitif hukuk normlarını uygulamaktan imtina etmeleri 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu mali yönetiminde mali sorumluluk doğuracaktır.

Mali iş ve işlemleri düzenleyen hukuki metinler soyut kural metodu ile hazırlanabilmektedir. Soyut kural metodunda kanun koyucu genel ve soyut kurallar koymakla yetinmekte (Güriz, 1986: 52) ve mali iş ve işlemlerde uygulanacak kuralları uygulayıcının yorumlayarak somut olayın durumuna göre hareket etmesini istemektedir. Bu noktada mevzuata aykırı mali karar, işlem veya eylemlerin uygulayıcıların yorumları sonucu ortaya çıkması halinde kamu zararının oluşup oluşmadığı önem arz etmektedir. Aynı şekilde, kamu zararını tespit etmekle görevli organların kamu zararı iddialarının yoruma dayanması durumu da ortaya çıkmaktadır.

¹ Pozitif hukuk kuralları çerçevesinde yürürlükte olan bir düzenleyici işleme istinaden yapılan karar, işlem veya eylemler kamu kaynağında parayla ölçülebilen olumsuz bir etki meydana getirdiğinde sorumluların mali sorumluluğunu gerektirmeyecektir. Ancak, genel olarak kamu zararına yol açan söz konusu hususların yetkili merciler tarafından kendilerine verilen yetki ve görev çerçevesinde önlenmesi veya önleyecek mercilere haber verilmesi gerekmektedir.

Ortaya çıkan yorum farklılıklarının kamu zararı oluşturup oluşturumaması, kamu görevlilerinin somut olayda gösterdikleri veya göstermedikleri özen ve itina ile yakından ilgilidir. Eğer kamu görevlisi, mali karar, işlem veya eylemlerinde yaptığı yorum hususunda yetkili organların emsal uygulamalarını ve yargı içtihatlarını takip etmişse bu takdirde kamu zararının tazmin yükümlülüğünden bahsedilemeyecektir. Zira kamu zararının oluşabilmesi ve kamu görevlilerinden tahsil edilebilmesi için kasıt, kusur veya en azından bir ihmalin söz konusu olması gerekmektedir.

Diğer taraftan mali iş ve işlemlerde ortaya çıkabilecek uygulama farklılıklarının giderilmesi adına kamu idareleri tarafından genel tebliğ veya genelge adı altında düzenleyici işlemler yapılmaktadır. Kamu görevlilerinin kendi görev alanlarıyla ilgili ikincil mevzuatı takip etmeleri yasal bir zorunluluktur. Söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmediği durumlarda somut olayda, kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalinin varlığı kabul edilmelidir. Zira bir fiilin hukuka aykırı sayılabilmesi için failin bu kuralın varlığından bilgi sahibi olması zorunlu değildir. “Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz” ilkesi kusur sorumluluğunda da geçerlidir (Kılıçoğlu, 2006: 196).

Kamu mali yönetiminde görev ve yetki kullanan kamu görevlilerine yasal düzenlemelerle bazı hususları açıkça takip etme yükümlülüğü verilmektedir. Bu kapsamda 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 58. maddesine göre Sayıştay Genel Kurulu tarafından alınacak içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararlarına kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadırlar. Dolayısıyla Sayıştay İctihadı Birleştirme Kararları, kamu mali yönetiminde mali karar, işlem veya eylemlerin mevzuata uygunluğunu belirleyici bir mahiyet arz etmektedir.

2.3.3. Mevzuata Aykırılığın Kasıt, Kusur veya İhmale Dayanması

1050 sayılı Kanun’a hakim olan kusursuz (objektif, sebep) sorumluluk ilkesinin yerine 5018 sayılı Kanun’la kusur sorumluluğu ilkesi getirilmektedir (Etiz, 2011:41). Kusur sorumluluğunun en önemli ayırım noktalarından birisi, bir işlem veya eylemi yapan kişinin subjektif durumunun nazara alınmasıdır. Objektif sorumlulukta ise, kişilerin subjektif durumları dikkate alınmamakta sadece bir sonuca sebep olunması yeterli görülmektedir (Özel, 2001: 82).

Ceza kanunlarında suçun unsurları arasında maddi ve manevi unsurlar bulunmaktadır. Suçun manevi unsuru, işlenen fiil ile fail arasındaki

manevi bağı ifade etmektedir. Suçun manevi unsuru kast ve ihmal olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgenç, 2006: 194-234). Temel ilke olarak kusur sorumluluğunu esas alan 5018 sayılı Kanun’la, sorumluların mali karar, işlem veya eylemleri sonucu oluşan kamu zararının kendilerine ödettirilebilmesi için manevi unsur olarak kasıt, kusur veya en azından bir ihmalin varlığı gerekmektedir.

Kast, failin zararlı sonucu bilerek ve isteyerek hareket etmesidir (Kılıçoğlu, 2006: 219). Kamu mali yönetiminde sorumlular, mali karar, işlem veya eylemlerinin yürürlükteki mevzuata aykırılık teşkil ettiğini bilerek hareket ettikleri takdirde eylemin manevi unsuru olan kast gerçekleşmektedir.

Sorumluluk hukukunda kusur, her şeyden önce hukuka aykırı bir davranışı gerektirmektedir (Eren, 2001: 556). Mevzuata aykırı bir karar, işlem veya eylemin bulunmadığı durumlarda bir kusurdan da bahsedilemez. Kusur, bir kişinin hukuk düzeni tarafından tasvip edilmeyen ve uygun görülmeyen davranış biçimleridir (Kılıçoğlu, 2006: 218).

Kusur; kast ve ihmal (taksir) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Borçlar hukukunda bu ayırım ceza hukukundaki kadar önem taşımaz. Çünkü fail ister kasten ister ihmali olarak bir zarara sebebiyet versin zararı tazminle yükümlü tutulmaktadır (Eren, 2001: 557). 5018 sayılı Kanun’un kamu zararı tanımında sorumluluk hukukunda kast ve ihmal olarak ikiye ayrılan kusur, ayrı bir manevi unsur olarak sayılmaktadır. Kusur kavramı hukuka aykırı bir davranış biçimini ifade etmekte, kast ve ihmal ise söz konusu davranışı işleyen şahsın ortaya çıkan hukuka aykırılıktan sorumlu tutulup tutulamayacağını belirlemektedir.

Bir kişinin hukuka aykırı bir sonucun meydana gelmesini istememekle birlikte, böyle bir sonucun meydana gelmesine onun tedbirsizliğinin, dikkatsizliğinin veya mesleğinin gerektirdiği özeni göstermemesinin yol açtığı durumlarda ihmal ortaya çıkmaktadır (Tekinay, 1979: 432).

5018 sayılı Kanun’la düzenlenen kusur sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde “ihmal” kavramı kamu görevlileri açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Kamu görevlileri, idarelerle aralarındaki ilişki gereği görevlerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirme yükümlüğü altındadırlar.

Kamu görevlisinden beklenen görevini yasal düzenlemeler çerçevesinde, gerekli dikkat ve özeni göstermek suretiyle yapmasıdır. Söz konusu hususlara riayet edilmediği ve bir kamu zararı olduğu takdirde kamu görevlisinin ihmali söz konusu olacaktır. Kamu görevlisinin ortaya çıkan kamu zararını tazmin yükümlülüğünden kurtulabilmesi için söz konusu kamu zararına kendi ihmalinin yol açmadığını ispat etmesi gerekmektedir.

2.3.4. Kamu Kaynağında Artışa Engel veya Eksilmeye Neden Olunması

Sorumluluk hukukunda, tazmin yükümlülüğünün ortaya çıkması için somut bir zararın oluşması gerekmektedir. Zarar, sorumluluğun ve dolayısı ile tazminat borcunun en önemli unsurunu teşkil etmektedir (Eren, 2001: 487). Kamu mali yönetiminde sorumluların mali sorumluluğuna hükmedilebilmesi için ortada “kamu zararı” kavramının “zarar” kısmını oluşturan kamu kaynağında bir artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması gerekir.

Kamu mali yönetimini oluşturan mali karar, işlem veya eylemlerin mevzuata aykırılığı her zaman kamu zararı boyutu taşımamaktadır. Mali karar, işlem veya eylemlerin yapılma esas ve usulleri ilgili mevzuatla düzenlenmektedir. Bazı durumlarda söz konusu esas ve usullere aykırılık şeklinde mevzuata aykırı uygulamalar yapılmaktadır.

5018 sayılı Kanun bağlamında ortaya çıkan söz konusu aykırılıklar usul hukuku yönünden bir sorun oluşturmakla birlikte kamu kaynağında bir artışa engel olunmadığı veya eksilmeye neden olunmadığı takdirde kamu zararından bahsedilemeyecektir. Dolayısıyla, usul hataları nedeniyle ortaya çıkan mevzuata aykırılıklar, duruma göre ilgililerin idari veya cezai sorumluluğunu gerektirmekle birlikte mali sorumluluğu gerektirmemektedir.

Diğer taraftan sorumlular tarafından gerçekleştirilen mali karar, işlem veya eylemlerin teşebbüs aşamasında kaldığı durumlarda da, sorumluların tazmin sorumluluğu bulunmamaktadır. Zira sorumluluk hukukunun temel amacı kişiyi cezalandırmak değil, ortaya çıkan zararın giderilmesidir (Eren, 2001: 487). 5018 sayılı Kanun, kamu zararının oluşumu için “kamu kaynağında bir artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması” hususunu esaslı bir unsur olarak belirlemek suretiyle kamu kaynağında somut bir zararı aramaktadır.

3. SAYIŞTAY UYGULAMASINDA KAMU ZARARI KAVRAMI

Sayıştay, parlamenter demokrasilerde parlamentolara ait olan bütçe hakkının hayata geçirilmesinin temini için görev ifa etmektedir. Bütçe hakkı aynı zamanda, yasama organının egemenlik hakkını kullanmasında önemli bir araçtır (Kesik, 2006: 127). Dolayısıyla Sayıştay uygulamasında “kamu zararı” kavramından ne anlaşılması gerektiği hususunun bütçe hakkının uygulanması ve yasama organının egemenlik yetkisinin kullanılması ile bağlantısı bulunmaktadır.

Sayıştay’a Anayasal çerçevede denetim ve yargılama görevleri verilmiş olup, bunlara yasalarla raporlama görevi de eklenmiştir (Yılmaz, 2011: 71). Kamu zararı kavramı, Sayıştay’ın bu üç temel fonksiyonu ile bağlantılıdır. Zira denetim ve yargılama işlevinde kamu zararı kavramı doğrudan, raporlama işlevinde ise, kamu zararına yönelik emare kavramı dolaylı da olsa uygulama alanı bulacaktır.

3.1. Sayıştay Denetimlerinde Kamu Zararı

Dış denetim organı olan Sayıştay, görevlerini Sayıştay denetçileri eliyle yürütmektedir. Sayıştay denetçileri kendilerine verilen kamu idare hesaplarını düzenlilik ve performans denetimi açısından denetlemektedirler. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

3.1.1. Denetim Türleri Açısından Kamu Zararı

Sayıştay denetimlerinde kamu zararı kavramının en belirleyici olduğu denetim şekli uygunluk denetimleridir. Uygunluk denetimi; kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesini kapsamaktadır. Kamu zararı kavramının da önemli unsurlarından birisi mali karar, işlem veya eylemlerin mevzuata aykırı olmasıdır. Dolayısıyla uygunluk denetiminin temel amacı, kamu zararına yol açan hususların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır.

Sayıştayca yürütülen ve kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi ifade eden mali denetimler sonucunda bir kamu zararı olduğu ileri

sürüldüğünde ise, söz konusu hususlar yargılamaya esas raporlara alınmak suretiyle Sayıştay daireleri tarafından yargılanacaktır.

Sayıştay denetçileri tarafından sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu kamu zararı olduğu ileri sürüldüğü takdirde, söz konusu iddialar “sorgu” denen kamu zararına yönelik denetçi tespitini, konunun mevzuata aykırılığını ve zararın tutarını da içeren bir yazı ile sorumlulara tebliğ edilecektir. Sorumlular tarafından gönderilen savunma niteliğindeki cevabi yazılar incelendikten sonra yargılamaya esas rapor düzenlenecek ve söz konusu iddialar hesap mahkemesi olan daireler tarafından kamu zararı açısından yargılanacaktır.

Sayıştay denetimlerinin önemli bir alanını oluşturan performans denetimleri sonucu düzenlenen raporlar ise, 6085 sayılı Kanun’un 7. maddesinde açıkça ifade edildiği üzere hukuki ve mali bir sonuç doğurmayacaktır. Uluslararası standartlara göre de performans denetiminin işlevi tümüyle farklı olduğundan, bu denetimler sırasında tespit edilen kamu zararının hukuki yollara başvurularak giderilmesi ya da bu tür hususların aynı idareler için hazırlanan diğer denetim raporlarına bırakılması gerekmektedir.

3.1.2. Denetimler Sonucu Tespit Edilen Kamu Zararının Hukuki Mahiyeti

Kamu zararını düzenleyen 5018 sayılı Kanun’un 71. maddesi ile kamu zararı; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilecektir.

Sayıştay denetçileri tarafından yerine getirilen denetim “ön inceleme” olarak ifade edildiği gibi (Gözübüyük, 2010: 61) denetçiler tarafından yapılan denetimin sonuçlarının yansıtıldığı raporların yargı kararına bağlandığını ileri sürerek bu denetim faaliyetlerini savcıların ön hazırlık çalışmalarına benzeten ve bunları yargısal nitelikte kabul edenler de bulunmaktadır (Mutluer, Öner Kesik, 2007: 479).

6085 sayılı Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Sayıştay denetçileri tarafından tespit edilen kamu zararlarının doğrudan tahsil edilme imkanı bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun; kontrol, denetim ve incelemeler sonucu tespit edilen kamu zararlarının tahsil edileceğini düzenlemesine rağmen, 6085 sayılı

Kanun çerçevesinde Sayıştay denetçileri tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucu ortaya çıkarılan kamu zararlarının yargı kararı olmaksızın tahsil edilme imkanı yoktur. Zira 6085 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre sorumluların mali sorumluluğu, kamu zararını ortaya çıkaran denetçilerin tespitleri ile değil, ilamla doğmaktadır.

Aynı şekilde, söz konusu Kanun'un 23. maddesi ile sorumluların kamu zararını tazmin yükümlülüğü Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan yargılamaya esas raporlarla değil, hesap mahkemesi olarak görev yapan Sayıştay Daireleri tarafından yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususların hükme bağlanması ile oluşmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştay denetimlerinde Sayıştay denetçileri tarafından tespit edilen kamu zararlarını tahsil edilebilir olarak kabul etmemekte ve mutlaka bu tespitlerin yargısal bir karara bağlanması gerektiğini düzenlemektedir. Bu nedenle Sayıştay denetçileri tarafından ortaya çıkarılan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri kamu zararı olarak değil, "kamu zararı iddiası" olarak nitelendirmek gerekmektedir.

Diğer taraftan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kamu zararı kavramı hususunda 5018 sayılı Kanun'a atıf yapmaktadır. 5018 sayılı Kanun ise, kamu zararını, bütün unsurlarıyla saymakta ve tahsil edilmesi gereken mali bir sorumluluk olarak nitelendirmektedir. Sayıştay denetçileri tarafından ortaya çıkarılan kamu zararı iddiaları, bir kamu zararı olarak ele alınsaydı doğrudan doğruya ilgililerden tahsil edilmesi gerekirdi.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'te Sayıştay'ın görevleri açısından kamu zararının tespiti ve tahsil edilebilir olması hususunda iki farklı düzenleme yer almaktadır. Yönetmeliğin 7. maddesinde, kamu zararının tespiti yöntemlerinden birisi Sayıştayca kesin hükme bağlama olarak sayılmakta ve kesin hükümler üzerine kamu zararı tutarının tahsilat işlemlerine başlanacağı ifade edilmektedir.

Söz konusu Yönetmelikle, kamu zararının tespit ve tahsil yöntemi için getirilen ikinci düzenleme ise Sayıştay denetçileri tarafından yapılan incelemeler sırasında mevzuata uygun bulunmayan veya noksan görülen işler hakkında düzenlenen kamu zararına ilişkin sorguların bir örneğinin üst yönetici veya en üst yöneticiye bildirilmesidir. Bu bildirimler kamu idaresince ihbar kabul edilerek gerekli kontrol, denetim ve inceleme işlemi başlatılabilecektir. Düzenlenen sorgular ihbar kabul edilerek yapılan

değerlendirmeler sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde kamu zararının tahsilat işlemlerine başlanacaktır.

3.2. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararı

Sayıştayın ikinci temel görevini, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması oluşturmaktadır. Sayıştay hesap yargısı sonucu sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde “beraat” ve “tazmin” olmak üzere iki türlü karar verilmektedir. 6085 sayılı Kanun’un kamu zararı hususunda 5018 sayılı Kanun’a yaptığı atıf nedeniyle Sayıştay hesap yargısı sonucu verilecek kararlar “kamu zararı” kavramı esas alınarak tesis edilecektir.

Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, 818 sayılı Borçlar Kanunu’ndaki haksız fiil sorumluluğuna paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Haksız fiil sorumluluğunun unsurlarını; hukuka aykırı fiil, zarar, kusur ve illiyet bağı oluşturmaktadır (Remzi ve Aydın, 2011: 343). 5018 sayılı Kanun’da mali sorumluluk için illiyet bağı sayılmamakta, illiyet bağı kavramı kamu zararının bir unsuru olarak Sayıştay hesap yargısı açısından 6085 sayılı Kanun’da düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun’un 7. maddesinde “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür” denilmek suretiyle illiyet bağı Sayıştay hesap yargısında kamu zararının önemli bir unsuru olarak ele alınmaktadır. .

3.2.1. İlliyet Bağı Kavramı

6085 sayılı Kanun’la Sayıştay hesap yargısı açısından kamu zararının oluşabilmesi için 5018 sayılı Kanun’daki kamu zararı kavramına “illiyet bağı” kavramı da eklenmiştir. Söz konusu düzenleme ile sorumluluk hukukunda kusur sorumluluğu olarak da ifade edilen (Eren, 2001: 478) haksız fiil sorumluluğunun kanuni unsurları tamamlanmaktadır. Bu nedenle, Sayıştay hesap yargısı açısından sorumluların bir tazmin sorumluluğunun doğabilmesi için, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile kamu zararı arasında illiyet bağı kurulması gerekir.

İlliyet bağı sebep sonuç ilişkisi demektir. Yani, zarar dediğimiz sonucun buna sebep olanların fiilinden kaynaklanması gerekir. Başka sebeplerden kaynaklanan zararlar için sorumluluk söz konusu olmayacaktır (Kılıçoğlu, 2006: 213). Sorumluların mevzuata aykırı karar, işlem veya

eylemleri sonucu oluşmayan başka sebeplerle ortaya çıkan kamu zararları sorumlulara ödettirilemeyecektir.

Sorumluluk hukukunda, bir zarara yol açabilecek birden fazla sebep bulunduğu takdirde hangi sebebin zarara neden olduğunun tespit edilmesi yani illiyet bağının kurulması açısından iki teori bulunmaktadır. (: ‘şart teorisi’ ve ‘uygun illiyet teorisi’)

Şart teorisinde, ortaya çıkan her zarar bunun doğması için zorunlu bulunan bütün fiillerle sebep sonuç ilişkisi içerisinde. Bu teoride, bir sonucun ortaya çıkmasında bulunması gereken bütün şartların aranması gerektiği ifade edilmektedir (Kılıçoğlu, 2006: 213).

Şart teorisi zararlar illiyet bağının kurulmasında belirsizliklere yol açabilecek nitelikte görüldüğünden eleştirilmektedir. Zira bir zararın doğmasına yol açan çok uzak sebeplerden dahi sorumlu tutulma tehlikesi ortaya çıkmaktadır (Kılıçoğlu, 2006: 214).

Uygun illiyet teorisinde, zarardan sorumlu tutulacak fiilin saptanmasında yaşam deneyimleri ve olayların akışına göre en uygun olan fiil araştırılacaktır. Zarar olarak nitelenen sonuçtan en uygun olan sebebin sorumlu tutulması gerekmektedir. Türk hukukunda öğreti ve yargı kararları uygun illiyet teorisinde yoğunlaşmaktadır (Kılıçoğlu, 2006: 214).

Sayıştay hesap yargısında ortaya çıkacak kamu zararlarının sorumlulara ödettirilmesi için aranması gereken illiyet bağının tespitinde duruma göre iki teorinin de uygulanması mümkündür. Çünkü, kamu mali yönetiminde görev ve yetkiler çeşitli görevliler arasında dağıtmakta ve ortaya çıkan mali karar, işlem veya eylemler birden fazla kişinin katılımı ile ve belli bir prosedür takip edilmek suretiyle gerçekleşmektedir.

Şart teorisine göre, bir işlemi meydana getiren bütün sebepler, oluşan zararın doğması için gereklidir. Örneğin, kamu mali yönetiminde personel maaşı ödenmesi için harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisinin imzalarının bulunması gerekmekte ve bu imzalar belli bir sıra takip edilmek suretiyle atılmaktadır. Her birimin gelen evraklar üzerinde yapacağı mali kontroller ilgili mevzuatında düzenlenmektedir. Dolayısıyla her bir sorumlu yetki ve görevi çerçevesinde yapması gereken kontroller açısından sorumludur.

Bir mali karar, işlem veya eylemin yapılmasında görev alanlardan her birinin işlemi diğer işlemlerin nedeni durumunda olduğu takdirde herkes ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulmalıdır. Zira görevliler tarafından yapılan her bir işlem kullanılan yetki ile orantılı olarak kamu zararının ortaya çıkmasında rol oynamaktadır.

Diğer taraftan uygun illiyet teorisinde, ortaya çıkan zararın sebebinin belirlenmesinde yaşam deneyimleri ve olayların akışına göre en uygun olan fiil göz önünde tutulacaktır. Söz konusu teorinin kamu mali yönetiminde ve Sayıştay hesap yargısında uygulanması sonucu somut olayın durumuna göre hakkaniyet ilkesi çerçevesinde karar verme imkanı doğacaktır.

Kamu mali yönetimi üstten alta doğru yetki ve görev paylaşımı bulunan kamu görevlilerinden oluşmaktadır. 1050 sayılı Kanun'a göre en üstte bulunan kamu görevlisinin kullandığı bir yetki sonucu oluşan kamu zararı en altta bulunan ve yetki yönünden sınırlı imkanları bulunanlara ödettilerilebilmekteydi. Oysa uygun illiyet bağı çerçevesinde ortaya çıkan kamu zararı ile sebep arasındaki gerçek sebep araştırıldığında tazmin yükümlülüğü yaşam deneyimlerine ve hayatın akışına göre kamu zararına sebep olan üzerinde kalacaktır. Örneğin, bir kamu idaresinin üst yöneticisinin bir üst norma aykırı olarak yayınladığı bir genelgeye göre bir ödeme yapıldığı takdirde, söz konusu ödemeden kaynaklanan tazmin sorumluluğunun üst yöneticiye ait olması gerekir. Çünkü, üst yöneticinin işlemi ortaya çıkan kamu zararının gerçek sebebi durumuna gelmekte ve diğer sorumlularla zarar arasındaki bağ kesilmektedir. Aksi takdirde kusur sorumluluğu ilkesinin bir anlamı kalmayacak ve diğer sorumlular kusursuz sorumluluk çerçevesinde ortaya çıkan kamu zararından sorumlu tutulacaklardır.

Sayıştay hesap yargısı açısından illiyet bağının tespitinde “kanunlarla belirlenen sorumlular” ve “kamu görevlileri” kavramı önem taşımaktadır. Zira, 6085 sayılı Kanun'da sorumluların kanunla belirleneceği ifade edilmektedir. 5018 sayılı Kanun'da ise, kamu zararının kamu görevlilerinin karar, işlem veya eylemleri sonucu ortaya çıkacağı belirtilmektedir. Aynı şekilde, 5018 sayılı Kanun'da kamu kaynağı üzerindeki her türlü tasarrufun görev ve yetki kullananların sorumluluğunu gerektirebileceği hususu yer almaktadır. Dolayısıyla, Sayıştay hesap yargısında sorumluluk unvanları sayılan sorumlularla sınırlı kalınmaksızın mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlere

katılan ve ortaya çıkan kamu zararına kusurlarıyla yol açan kendilerine yetki ve sorumluluk verilmiş bütün görevlilerin sorumlu tutulması gerekir.

3.2.2. Sayıştay Hesap Yargısında Kasıt, Kusur ve İhmali İspat Yükümlülüğü

Sayıştay hesap yargısının konusunu oluşturan yargılamaya esas raporlar, Sayıştay denetçileri tarafından ileri sürülen kamu zararı iddiaları ve sorumluların bu iddialara cevaben gönderdiği savunmalar dikkate alınarak hazırlanmakta ve Sayıştay dairelerince yargılanmaktadır.

Denetçiler tarafından ileri sürülen kamu zararı iddialarında ve dairelerce verilecek tazmin kararlarında, kamu kaynağındaki artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması hususunun sorumluların kasıt, kusur veya ihmali sonucu gerçekleştiğini ispat külfetinin kimin üzerinde olduğu ayrı bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Borçlar hukukunda kural olarak davacı, davalının kusurunu ispatla mükelleftir. Ancak, sözleşmeden doğan sorumlulukta davacı davalının kusurunu değil davalı kendi kusursuzluğunu ispat yükü altındadır (Tekinay, 1979: 466). Sayıştay hesap yargısında kasıt, kusur ve ihmali ispat külfetinin sorumlularda olması gerekir. Başka bir ifadeyle, Sayıştaya karşı mali sorumluluk taşıyanların kendi kusursuzluklarını ispat etmeleri ve ortaya çıkan kamu zararının başka sebeplerden kaynaklandığını kanıtlamaları gerekir. Zira ifade ettiğimiz üzere kamu görevlilerinin görevlerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirmeleri asli yükümlülükleri arasında yer almaktadır.

Kamu görevlileri ile idareler arasında esas ve usulleri önceden belirlenmiş bir statü ilişkisi bulunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 596). Statü ilişkisinin gereği kamu görevlilerinin idarelere karşı birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Dolayısıyla, her bir kamu görevlisi özellikle mali sorumluluk taşıyan görevliler yaptıkları iş veya işlemlerde gerekli dikkat ve özeni göstermelidirler.

Aynı hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesinde de ifade edilmektedir. Bu nedenle kamu görevlileri, somut olayda durumun gerektirdiği bütün dikkat ve özeni gösterdiklerini yani oluşan kamu zararının kasıt, kusur veya ihmalleri sonucu ortaya çıkmadığını ispat etmeleri gerekmektedir.

Bazen kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmeline dayanmayan veya söz konusu manevi unsurları ortadan kaldıran durumlar ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda Borçlar Hukukunda iradeyi sakatlayan sebepler arasında sayılan ve hukuki işlemin geçerliliğini etkileyen hata, hile ve ikrahi incelemek yerinde olacaktır.

İrade üzerinde etkili olan ve ortaya çıkan hukuki işlemi olumsuz etkileyen durumlardan birisi, hatadır. Hata, bir olay veya durum hakkında bilgisizliği, bilinçli olmayan yanlışı ve eksik tasavvuru ifade etmektedir (Eren, 2001: 350). Mali karar, işlem veya eylemin gerçekleşmesinde karar, işlem veya eylem üzerinde esaslı bir hata bulunduğu takdirde kamu görevlisinin kusuru söz konusu olmayacaktır. Zira esaslı hata sorumluların ortaya çıkan kamu zararını ödeme yükümlülüğü için bulunması gereken kusuru ortadan kaldıracaktır.

Kamu mali sorumluluğunda hata kapsamında yer alan bilgisizliğin somut olayda çok iyi incelenmesi gerekir. Aksi takdirde kamu görevlilerinin zarar oluşturan bütün karar, işlem veya eylemleri bu çerçevede ele alınacak ve kamu zararı kavramı ile ulaşılmak istenen sorumluluk amacından uzaklaşılacaktır. Hata kapsamında yer alan bilgisizliği kamu görevlisinin genel olarak bilmesi gereken kuralların ötesinde çok teknik, özel bilgi ve beceri isteyen hususlarla sınırlı tutmak gerekir.

Mali karar, işlem veya eylemler arasında öyle olaylar bulunmaktadır ki bunları ancak, özel olarak konunun uzmanları veya teknik personel bilmektedir. Dolayısıyla bu tür konulardan diğer sorumluların yerine söz konusu işlemi gerçekleştirenleri sorumlu tutmak gerekmektedir.

Borçlar hukukunda hile, taraflardan birisinin diğer tarafı kasıtlı aldatmasıyla sözleşme yapmaya sevketmesi sonucu iradenin sakatlanmasıdır (Eren, 2001: 368). Kamu mali yönetiminde mali karar, işlem veya eylemler çeşitli aşamalardan geçerek ortaya çıkmakta ve mevzuatına göre hazırlanması gereken kanıtlayıcı belgelerle gerçekleşmektedir. Bu aşamalardan birisinde veya hazırlanması gereken kanıtlayıcı belgelerde gerçeğe aykırı bir husus bulunduğu takdirde mali sorumluluğun söz konusu gerçeğe aykırı belgeyi düzenleyene ait olması gerekmektedir.

Sayıştay hesap yargısında, sorumlulardan biri ortaya çıkan kamu zararının diğer sorumluların veya ilgililerin hileli veya gerçeğe aykırı işlemleri sonucu ortaya çıktığını ve bu hususlarda kendi kusurunun bulunmadığını

ispat ettiği takdirde tazmin sorumluluğundan kurtulması gerektiği hususu kusur sorumluluğu ilkesi çerçevesinde daha doğru bir yaklaşım olacaktır..

Borçlar hukukunda ikrah, bir tarafın hukuka aykırı ve esaslı bir korkutma sonucu sözleşme yapmasıdır. Bu takdirde söz konusu sözleşme sözleşme yaparı bağlamaz.

Sayıştay hesap yargısına konu olan kamu zararının oluşumu sorumluların tehdit edilmesi suretiyle ortaya çıkabilir. Söz konusu zarar kamu görevlisinin kendisinin veya yakınlarının esaslı bir surette korkutulması sonucu ortaya çıkmışsa bu takdirde görevlinin kasıt, kusur veya en azından ihmalden bahsedilemeyecektir.

Hata, hile veya ikrah hallerinde kamu görevlilerinin mali sorumluluktan kurtulabilmeleri için bu hususların varlığını iddia etmeleri yeterli değildir. Söz konusu hususların varlığı hususunda yargılama mercilerini ikna etmeleri gerekmektedir.

3.2.3. Sayıştay Hesap Yargısının Konusu

Ülkemizde, Sayıştay hesap yargısının konusunun ne olduğu hususunda geldiğimiz nokta itibariyle biri geniş diğeri dar anlamda olmak üzere iki farklı kavram ortaya çıkmaktadır. Geniş anlamda “hesap ve işlemler”, dar anlamda ise, “kamu zararı” Sayıştay yargılamasının konusunu oluşturmaktadır.

6085 sayılı Kanun’da, Sayıştay hesap yargısının konusu olarak “sorumluların hesap ve işlemleri” ifadesi ile birlikte “kamu idarelerinin hesap ve işlemleri” ifadesi de geçmektedir. Bu düzenlemeler geniş anlamda Sayıştay hesap yargısının konusunu oluşturmaktadır.

Sayıştay hesap yargısının konusu 5018 sayılı Kanun’da; “Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması” kavramı tanımlanmak suretiyle geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Söz konusu düzenleme ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi kesin hükme bağlama olarak tanımlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun’un 71.maddesinin 3.fıkrasında kesin hükme bağlama sonucunda tespit edilen kamu zararından bahsedilmektedir. Bu nedenle de dar anlamda Sayıştay yargısının konusunu “kamu zararı”

oluşturmaktadır. Söz konusu husus, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da yer almakta ve Sayıştay hesap yargısının konusunu kamu zararına ilişkin denetim tespitlerinin ihtiva edeceği belirtilmektedir.

3.2.4. Sayıştay Hesap Yargısında Kamu Zararının Tahsili

5018 sayılı Kanun'da, ortaya çıkan kamu zararının kimlerden tahsil edileceği hususunda herhangi bir sınırlama getirilmemiş ve ortaya çıkan kamu zararının duruma göre, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Sayıştay hesap yargısı açısından ilamda yer alan kamu zararından, sorumlular tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü tutulmaktadırlar. 5018 sayılı Kanun'a göre kamu zararı somut olayda kamu görevlisinden veya gerçek ve tüzel kişilerden tahsil edilebilecektir. 6085 sayılı Kanun'la Sayıştay hesap yargısında ortaya çıkan kamu zararının "sorumlulardan" tahsil edileceği belirtilmek suretiyle 5018 sayılı Kanun'da çizilen çerçeve daraltılmaktadır.

Sayıştay hesap yargısı ile sorumlular hakkında tesis edilen tazmin hükmünün gereğinin nasıl yapılacağı hususunda 5018 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik² bize yol göstermektedir. Söz konusu düzenlemelere göre Sayıştay ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilecektir. Dolayısıyla bundan sonra, Sayıştay hesap yargısında ahiz olarak belirtilen ve kamu zararında kendisine ödeme yapılan kişiler sırf tahsil işlemi nedeniyle idari yargıya başvuramayacaklardır. Ancak, ilgililer bir idari işlem olan tahsil işlemine karşı idare hukukunun genel ilkeleri (yetki, sebep, şekil, konu ve maksat) çerçevesinde bir sakatlık bulunduğu takdirde idari yargı mercilerine başvurabileceklerdir.

3.4. Sayıştay Raporlarında Kamu Zararı

Yargılamaya esas raporlar dışında Sayıştay denetimleri sonucu Sayıştay raporlarına esas olmak üzere, denetim grup başkanlıkları veya denetçiler tarafından hazırlanan denetim raporları çıkarılacaktır.

² 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik".

5018 sayılı Kanun’la düzenlenen “kamu zararına yönelik emare” kavramı çerçevesinde denetçiler tarafından düzenlenen denetim raporlarında veya Sayıştay raporlarında “kamu zararı iddiası” mahiyeti taşımamakla birlikte kamu zararı emaresi ihtimali olan konularda ilgili idarelerin harekete geçirilmesi söz konusu olabilecektir.

Kamu zararı ile ilgili olarak performans denetim raporlarında denetçiler tarafından kamu zararı iddialarına yer verilebilecektir. Her ne kadar 6085 sayılı Kanun’la Sayıştay tarafından üretilen performans denetim raporlarının hukuki ve mali sonuç doğurmayacağı belirtilmişse de, söz konusu sınırlama denetim raporlarında kamu zararı iddialarının yer almayacağı anlamına gelmemektedir.

Zira kanun koyucu performans denetim raporlarının mali sonuç doğurmayacağını ileri sürmek suretiyle mali sonuç doğurabilecek denetim bulgularının bu raporlarda yer alabileceğini öngörmektedir. Getirilen sınırlama performans denetim raporlarında yer alacak kamu zararına yönelik iddiaların mali sonuç doğurmayacağını yani sorumlular açısından tazmin sorumluluğu oluşturmayacağını ifade etmektedir.

Kamu zararı, 5018 sayılı Kanun’da düzenlendiği şekliyle kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmalleri sonucu mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile ortaya çıkmaktadır. Sayılan bütün unsurlar gerçekleştiği takdirde söz konusu kamu zararı zarara sebep olanlar, gerçek veya tüzel kişiler tarafından tazmin edilmelidir. Kamu zararının oluşumu için bulunması gereken kasıt, kusur veya ihmalin olmadığı durumlarda ortaya çıkan kamu zararı varlığını devam ettirmektedir. Yani, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem sonucu kamu kaynağında bir artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması hususu ortadan kaybolmamaktadır.

Kasıt, kusur veya ihmalin varlığı ortaya çıkan zararın ödetilebilmesi yani tazmin sorumluluğunu ilgilendirmektedir. Görevlilerin kasıt, kusur veya ihmalinin bulunmaması, davranışı hukuka aykırı olmaktan çıkarmamaktadır. Yani, davranış hukuka aykırılık vasfını devam ettirmekte ancak tazmin yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır. Söz konusu durumlarda sorumlularına tazmin ettirilemeyen kamu kaynağındaki artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması hususlarına yol açan olayların ilgili kamu idarelerine raporlanması gerekir.

4. SAYIŞTAY HESAP YARGISINDA KAMU ZARARININ KAPSAMI

Kamu zararı kavramının “zarar” yönünü “kamu kaynağında meydana gelecek artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması” hususu oluşturmaktadır. Söz konusu husus maddi zarar dediğimiz ve malvarlığında istek dışı meydana gelen ve para ile ölçülebilen bir değişimi ifade etmektedir. Esasen Borçlar Kanunu uygulamasında da, maddi zarar kavramı, malvarlığında bir artışın engellenmesi veya eksilme meydana gelmesi olarak tanımlanmaktadır (Karahasan, 2001: 46).

Sorumluluk hukukunda maddi zararın yanında manevi zarar da ortaya çıkabilmektedir. Sayıştay hesap yargısında maddi zararın belirlenmesi ve manevi zararın ortaya çıkıp çıkmayacağı hususu önemlidir.

4.1. Maddi Zarar

Maddi zarar, hukuka aykırı bir eylem sonucu kişinin malvarlığında meydana gelen olumsuz değişmeyi ifade etmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu zararı kavramı, sorumlular ve sorumluluk halleri hususlarında genel olarak 5018 sayılı Kanun’la getirilen düzenlemelerin esas alınacağını belirtmektedir. 5018 sayılı Kanun ise, kamu zararını maddi zarar olarak düzenlemektedir.

Maddi zarar kapsamında her türlü kamu kaynağında meydana gelecek bir artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması kamu zararını oluşturmakta ve sorumlulardan tahsil edilmesi gerekmektedir. Malvarlığının artmasına engel olan zararlara ‘yoksun kalınan kar’, malvarlığının miktarını azaltan zararlara ise, ‘fiili zarar’ denmektedir (Yargıtay, 1996). Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun’da yer alan “kamu kaynağında artışa engel olunması” ibaresi yoksun kalınan kârı, “eksilmeye neden olunması” ibaresi ise fiili zararı ifade etmektedir.

Kamu zararının miktarını kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen tutar oluşturmaktadır. Ayrıca, yetkili mercilerce tespit edilen kamu zararına, zararın olduğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiz eklenecektir.

Sayıştay hesap yargısında Sayıştay denetçileri tarafından ileri sürülen kamu zararı iddialarında yer alan kamu zararı tutarı Sayıştay daireleri veya Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından bir ilama bağlandığı takdirde tazmin edilecek tutar da ortaya çıkmış olacaktır. Bu noktada, denetçiler tarafından

iddia edilen kamu zararı tutarının yargılama esnasında değiştirilip değiştirilemeyeceği hususu önem arz etmektedir.

Sayıştay daireleri, hesap mahkemesi olarak yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlamaktadırlar. 6085 sayılı Kanun, genel olarak dairelere “kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlama” yetkisi vermekte ve herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Dairelere; yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere ilgili grup başkanını, raporu düzenleyen denetçiyi, sorumluları ve ahizleri çağırma ve bilirkişi görevlendirme yetkisi verilmektedir. Söz konusu yetkiler nazara alındığında denetçiler tarafından tespit edilen kamu zararı tutarlarının Sayıştay daireleri tarafından değiştirilebileceğinin kabulü daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Sayıştay hesap yargısında, Sayıştay Temyiz Kurulu, daireler tarafından verilen kararların temyiz makamıdır. 6085 sayılı Kanun’la Temyiz Kurulu’na temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik etme yetkisi verilmektedir. Dolayısıyla Sayıştay Temyiz Kurulu önüne gelen hususlar çerçevesinde kamu zararı tutarları üzerinde değişiklik yapabilecektir.

6085 sayılı Kanun, kamu zararı kavramı, sorumlular ve sorumluluk halleri hususlarında 5018 sayılı Kanun’a atıf yapmakla birlikte bazı hususlarda kendisi düzenleme yoluna gitmiştir. Bunlardan birisi de, ilamlarda gösterilen tazmin miktarlarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutulmasıdır. Oysa 5018 sayılı Kanun’a göre kamu zararına zararın oluştuğu tarihten itibaren faiz eklenecektir.

4.2. Manevi Zarar

Manevi zarar, bir kişinin kişilik değerlerinde iradesi dışında meydana gelen eksilmeyi ifade etmektedir (Eren, 2001: 498). Manevi zarar, kişinin malvarlığına yönelik eylemler sonucu ortaya çıkabileceği gibi kişinin malvarlığı dışındaki hukuksal değerlerine yapılan saldırı ile de ortaya çıkabilir.

Kamu mali yönetiminde Sayıştay vatandaşların temsilcisi olan TBMM adına görev ifa etmekte ve Anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kamu mali yönetiminde ortaya çıkan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerde kamuoyunu temsil etmektedir. Sayıştay kamu görevlilerini hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde denetlemektedir.

Sayıştay denetimleri sonucu ortaya çıkan ve Sayıştay hesap yargısı kararıyla kamu zararı olarak ilama bağlanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin ağırlık dereceleri ile kamu mali yönetiminde doğurdukları etki birbirinden farklıdır. Ortaya çıkan kamu zararının miktarı, kamu zararına yol açan görevlilerin kamu yönetimi içerisindeki konumları, görevlilerin kasıt, kusur veya ihmallerinin ağırlığı veya mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin konusunun suç teşkil etmesi ve benzeri hususlarda ortaya maddi zararlar giderilemeyecek sonuçlar çıkabilir.

Somut olayın durumuna göre Sayıştay hesap yargısında kamu zararı iddiaları; kamu zararı tutarının parasal boyutu, kamu zararına neden olan görevlilerin konumu, kamu zararının aynı zamanda suç teşkil etmesi veya kusurun mahiyeti vb. noktalardan manevi zarar kavramı çerçevesinde incelenmelidir. Ayrıca, kamu mali yönetimine olan güvenin sarsıldığı ve kamuoyunun olumsuz etkilendiği olaylarda manevi zararın oluşup oluşmamasına göre birtakım manevi yaptırımlar uygulanmalıdır.

Manevi zarar sonucu ortaya çıkan yaptırım bir miktar paranın ödenmesi şeklinde olabileceği gibi, para dışındaki bir takım yollarla da olabilmektedir. Hakimin hukuka aykırı eylemi kınaması ve bu kınama kararının gazetede ilan edilmesi veya hukuka aykırı eyleme neden olanın özür dilemesi şeklinde de uygulanmaktadır (Eren, 2001: 791). Sayıştay hesap yargısında, kamu zararı bağlamında bir manevi zarar olduğu takdirde sorumlulara somut olayın durumuna göre kınama kararı ve bu kararın gazetelerde ilan edilmesi, kamuoyundan yani kamu kaynağının sahiplerinden özür dilenmesi, kamu zararına yol açan benzer eylemlerin tekrarlanması veya olaydaki kusurun ağırlık derecesine göre mali karar, işlem veya eylemlerden el çektilmesi şeklinde yaptırımlar uygulanabilir.

Yeni Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduktan ve ilgili kamu idarelerine verildikten sonra kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulacaktır. Söz konusu raporların kamuoyu ile paylaşımı temin edilebildiği takdirde kamuoyu baskısı kamu mali yönetiminde manevi bir yaptırım olarak karşımıza çıkabilecektir.

Manevi zararın oluşup oluşmadığı hususunda da, hukuka aykırı bir fiilin varlığı, kusur, illiyet bağı ve en önemlisi manevi bir zararın meydana gelip gelmediği göz önünde bulundurulmalıdır. Ortaya çıkan kamu zararına

neden olan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin manevi zarar oluşturup oluşturmadığının ispatı bunu iddia edene ait olmalıdır.

5. SONUÇ

Kamu zararı kavramı, kamu mali yönetiminde 5018 sayılı Kanun’la düzenlenen hukuki bir müesseseyi nitelemektedir. Kamu mali yönetiminde birtakım sorumluluk hallerinin ve bu hallerden mesul tutulacak sorumluların belirlenmiş olması, hesap verebilirliğin sağlanması açısından zorunludur. Kamu zararı kavramı, sorumluluk hallerine sorumlular tarafından riayet edilmemesi hususunun mali bir yaptırımı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramının tanımı verilmiş ve kamu zararını oluşturan unsurlar açıkça belirlenmiştir. Ancak, yasal düzenlemelerin uygulamaya yansması 5018 ve 6085 sayılı Kanunları uygulamakla görevli merciler eliyle olacaktır. Sayıştay, bir dış denetim ve yüksek yargı organı olarak Anayasal ve yasal düzeyde yerine getirdiği denetim, yargılama ve raporlama görevleri çerçevesinde kamu zararı kavramını hayata geçirecek en önemli mercidir.

Yasal düzenlemelerle genel çerçevesi verilen kamu zararı kavramına Sayıştay hesap yargısında verilen kararlarla yüklenecek anlamlar uygulama açısından büyük önem taşımaktadır. Sayıştay içtihatları, içtihadı birleştirme kararları dışında kamu idarelerini bağlamamakla birlikte, içtihadı konu mali karar, işlem veya eylemlerin mevzuata uygunluğu bakımından sorumlulara yol gösterecektir.

Kamu kaynaklarının mevzuata uygun kullanımını temin etmek amacıyla mali bir yaptırım olarak düzenlenen kamu zararı kavramı ile kamu mali yönetiminde “kusur sorumluluğu” ilkesi kabul edilmektedir. Sayıştay hesap yargısında ortaya konacak içtihatlarla, bir taraftan kusur sorumluluğu ilkesinin hayata geçmesi, diğer taraftan da kamu kaynaklarının mevzuata uygun kullanılması arasında bir denge kurulmalıdır. Aksi takdirde, kamu zararını oluşturan bazı unsurlar mali sorumluluktan kaçmak için bir perde olarak kullanılabilecektir.

KAYNAKÇA

- Demirel, Salim ve Cengiz Keleş (2010), “5018 sayılı KMYK Kanunu’na Göre Kamu Zararı”, Dış Denetim, Yıl: 1, Sayı: 1, Temmuz-Ağustos-Eylül.
- Etiz, Mustafa (2011), “Kamu Zararı Kavramı”, Mali Hukuk, Yıl: 26, Sayı: 152, Mart-Nisan 2011
- Gözler, Kemal (2009), İdare hukuku, Ekin Yayınevi, Cilt: II, 2. Bası, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref (2010), Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, 30. Bası, Ankara.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut (1998), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Cilt 1, Ankara.
- Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, 6. Bası, Ankara.
- Güngör, Hayrettin (2006), “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Kamu Zararı”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 11, Sayı: 11 (Kasım).
- Güriz, Adnan (1986), Hukuk Başlangıcı, AÜHF Yayınları 685, Ankara.
- Karahasan, Mustafa Reşit (2001), Tazminat Hukuku Manevi Tazminat, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kesik, Ahmet (2006), “Türkiyede Yüksek Denetim”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama), (Ed.: N. Falay, M. Şahin, A. Kesik), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kılıçoğlu, Ahmet M. (2006), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara.
- Kızılkaya, Eyüp (2006), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Sorumlular ve Sorumlulukları”, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar (Ed.: Erkan Karaaslan), Muhasebe Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 185, İstanbul.
- Özel, Çağlar (2001), “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderimine Yönelik Bazı Düşünceler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 50, Sayı: 4, Ankara.

- Remzi, Mehmet ve Aydın Sezer (2011), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 4. Bası, İkinci Sayfa, İstanbul.
- Tekinay, Selahattin Sulhi (1979), Borçlar Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 588, Sermet Matbaası, İstanbul.
- Uçak, Fikri (1999), Genel Muhasebe Kanunu, 2. Baskı, Ankara.
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu (1996), 12.06.1996 tarih ve E:1996/11-372, K:1996/485 sayılı Karar, http://www.hukuki.net/ictihat/9611-372_hgk.asp, (Erişim Tarihi: 11.10.2011).
- Yılmaz, Nebi (2011), “Sayıştayın Raporlama Görevi ve Sayıştay Raporları”, Dış Denetim, Yıl: 2, Sayı: 3, Ocak-Şubat-Mart.

SAVUNMA, İSTİHBARAT VE GÜVENLİK KURUMLARINDA TAŞINIR MAL YÖNETİMİ VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Şahin BİNİCİ*
Sinan ÇALIKOĞLU**

ÖZET

Kamuda hesap verilebilir ve saydam bir yapının oluşması adına yapılan yasal düzenleme ve uygulamaya konan bazı yenilikler sonucu mali sistem şeffaflaşmaya başlamıştır. Bu sürecin tamamlayıcısı da kamuda tek dış denetim organı olan Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetimlerdir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kamu kaynağı kullanan tüm birimlerin denetimi, istisna kabul etmeyecek şekilde düzenlenmiştir. Fakat yapılan mevzuat değişiklikleri ile mali sistemin temel mantığına aykırı bazı istisnalar ortaya konmuştur. Savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında taşınır yönetimine ilişkin uygulamalar bunların başında gelmektedir. Bu kurumlarda ayrı bir taşınır mal yönetmeliği yürürlüğe konularak, tüm kayıtların ayrıntılı ve şeffaf bir şekilde mali tablolara yansımaları güçleştirilmiştir. Getirilen düzenlemelerle eski ayniyat sistemi uygulamaları devam ettirilmiştir. Gerek dış denetime gerekse iç kontrole uygun olmayan bir kayıt ve muhasebe sistemi oluşturan bu tür uygulamaların mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında Sayıştay görüşü oluşturulurken önemli bir risk alanı olarak ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay Denetimi, Savunma, İstihbarat ve Güvenlik Kurumları, Taşınır Mal, Hesap Verilebilirlik, Mali Denetim

MOVEABLE PROPERTY MANAGEMENT IN DEFENCE, INTELLIGENCE AND SECURITY INSTITUTIONS AND AUDIT OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ABSTRACT

Financial system has started to become transparent as a result of some new arrangements and regulations aiming at forming an accountable and transparent structure in the public sector. The essential component of this process is the audit by Turkish Court of Accounts (TCA), which is the sole external audit body in public sector. Audit of all entities using public resources, without any exemptions, is regulated in the

* Sayıştay Başdenetçisi

** Sayıştay Başdenetçisi

Law no: 6085 on Turkish Court of Accounts. However, through legislative amendments, a number of exemptions have been granted, which conflict with the basic logic of the financial system. Exemptions to movable property management in defense, intelligence and security institutions are the primary ones. It has rendered more difficult to reflect all records on financial statements in a detailed and transparent manner as a separate regulation on movable property management was approved specifically for these institution. With this regulation, the old system related to property management has remained in operation. It is evident that these arrangements, which set forth a record and accounting systems that do not fit for the external audit and internal control purposes, will constitute a significant risk area while providing a TCA opinion on the true and fair view of the financial statements.

Keywords: TCA Audit, Defence, Security and Intelligence Institutions, Moveable Property, Accountability, Financial Audit

I. GİRİŞ

Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kanun sonrasında kamu mali yönetim sistemi büyük bir değişim ve dönüşüm içerisine girmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) ve Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) de bu değişimin içerisinde yer almışlardır. Anılan kurumların mali sistemlerinin hesap verebilirlik ve saydamlık genel prensipleri üzerinde yeniden yapılandırılması amacıyla birçok ikincil düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu önemli düzenlemelerden birini de 25 Temmuz 2010 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği¹ oluşturmaktadır.

Ülke güvenliğinde kritik öneme sahip olan ve doğası gereği gizlilik unsurunu barındırması gereken savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarına ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde, diğer kamu kurumlarından farklı olarak güvenlik ve gizlilik hassasiyetlerine dikkat edilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu hassasiyetin Kanunun özü olan mali saydamlığı ve hesap verebilirliği etkileyecek şekilde zuhur etmemesi gerekmektedir. Zira Sayıştay’ın TBMM adına yaptığı denetimler, ancak mali sistemin saydam ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması ile anlamlı ve etkin olabilecektir.

¹ Bundan sonra TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği şeklinde kısaltılarak ifade edilecektir.

Bu çalışmada ilk olarak TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği öncesi bu kurumlarda gerçekleştirilen ayniyat işlemleri incelenecek; ardından bu yönetmeliğin 18 Ocak 2007 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği ile 5018 sayılı Kanun temelinde karşılaştırması yapılacak ve Sayıştay denetimine etkisi ele alınacaktır. Mal kavramının bir unsurunu oluşturan taşınır mallarla ilgili olarak savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının sistemden uzaklaşmasının nasıl gerçekleştiği ve bu durumun denetime, muhasebeye ve mali tablolara etkisi üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Son olarak 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve muhasebenin temel ilkeleri dikkate alınarak TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği ile ilgili önerilerde bulunulacaktır.

II. SAYIŞTAY DENETİMİ, KAMUDA SAYDAMLIK VE İSTİSNASI

Anayasamızın 160. maddesinde Sayıştay’ın görevi; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa metninden Sayıştay denetiminin gelir, gider ve mal kavramlarından oluşan üçlü bir sacayağı üzerine inşa edildiği anlaşılmaktadır. Ancak 832 sayılı Mülga Sayıştay Kanunu döneminde, taşınır ve taşınmazların denetimine daha az ağırlık verilmiştir. Yapılan denetimlerde de taşınır ve taşınmazların giriş, saklanma, kullanım ve çıkışları ile bunların mevcudiyeti hususları yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmiştir (Köse, 2007: 235).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve alt mevzuat düzenlemeleri ile devletin taşınır ve taşınmaz tüm varlıklarının kaydının tutulduğu ve bu kayıtların muhasebe sisteminde izlendiği bir döneme geçilmiştir. Saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasında çok önemli olan bu süreçte, ayrıntılı oluşturulan kod numaraları ve idarelerin yaptığı envanter çalışmaları ile devletin mal varlığı kayıt altına alınmaya çalışılmıştır. Zira artan ihtiyaçlar karşısında aynı hızda artmayan kaynaklar, ülkeleri özellikle kamusal alanda etkin kaynak kullanımı konusunda baskı altına almakta ve kamu yönetimleri yeni arayışlara girmektedir. Bu bağlamda özel sektörde sıkça kullanılan hesap verebilirlik ve saydamlık gibi kavramlar, kamu sektöründe de esas alınmaktadır (Tüğen ve Özen, 2010: 1).

Mali saydamlık, devletin hedefleri ile bu hedeflere yönelik uygulanan politikaları ve sonuçlarını izlemek için ihtiyaç duyulan bilginin düzenli, tutarlı, anlaşılabilir ve güvenilir biçimde sunulması şeklinde ifade edilmektedir (Atıyas ve Sayın, 2000: 28). Kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması için ise mali raporlamanın büyük bir önemi bulunmaktadır. Mali saydamlık açısından kamuya ait hesap ve verilerin ilgili taraflarca izlenebilmesi için mali raporlama şarttır. Vatandaşlar, kamu hesaplarının açıklığına inanmaları ve güvenmeleri nispetinde iktisadi ve siyasi kararlarını şekillendirmektedirler. Siyasilerin kamu hesap ve verilerine istedikleri anda ulaşabilmeleri ve seçmenlerine bunları anlatabilmeleri ancak mali raporlama ile mümkün olmaktadır. Yabancı kurum ve kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası vb.) ülke ekonomilerini değerlendirirken mutlaka devletlerin ürettikleri raporlardan faydalanmaktadır. Bu kuruluşların kararları, yabancı yatırımcı ve sermayedarları o ülkeye yatırım yapma konusunda yönlendirmektedir. Özellikle uluslararası kredilendirme kuruluşlarının (Stand&Poor, Moody&Fitch vb.) değerlendirmelerini yakından takip eden yabancı yatırımcılar, bu veriler neticesinde o ülkeye olan bakış açılarını netleştirmektedirler (Avcı, 2005: 33).

Mali saydamlık, verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, zamanlılığını, anlaşılır olmasını ve devlet faaliyetlerinin uluslararası düzeyde karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktadır. Böylece devletin mali durumu seçmenlerce ve mali piyasalarca doğru bir şekilde değerlendirilebilmekte; devlet faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal etkileri de dâhil fayda ve maliyetleri doğru olarak hesaplanabilmektedir. Dolayısıyla mali saydamlık, demokratik bir yönetimin temel şartlarından biridir. Nitekim yönetenlerin ekonomik ve mali programlarını ve öngörülerini en şeffaf şekilde kamuoyuna ve seçmenlere açıklamaları demokrasinin sağlanması adına bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, seçme hakkının kullanılmasında kararları etkileyen en önemli unsurların başında gelmektedir (Güner, 2010: 7-8).

Sayıştayların temel görevlerinden biri, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın istisnasız tüm devlet birimlerinde uygulanmasını temin etmektir. INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) 1.0.6 nolu standardında, kamu bilincinin artmasıyla birlikte kamu kaynaklarını yöneten kişi ve kuruluşlardan beklenen hesap verebilirliğin giderek arttığı ve bu sürecin etkin bir şekilde uygulanması gerektiği belirtilmiştir (INTOSAI, 1998).

ABD, Fransa, Almanya Sayıştayları incelendiğinde istisnasız tüm kamu idarelerini denetim kapsamına aldıkları ve hesap verebilir, saydam bir mali yapının oluşması için çok farklı alanlarda denetimlerini gerçekleştirdikleri gözlenmektedir. Savunma ve güvenlikle ilgili gerçekleştirilen işlemler de Sayıştayların raporlarında yer almaktadır. Amerikan Sayıştay'ı (GAO) savunma bakanlığı denetiminde düzenlilik denetiminden politika analizine kadar çok kapsamlı denetimler gerçekleştirmektedir (Binici, 2011: 115). GAO 2010 – 2015 Stratejik Planında belirlenen stratejik hedefler arasında “askeri faaliyetlerin güçlendirilmesi ve savaşa hazırlanması” başlığı altında JSF (Joint Strike Fighter) savaş uçağı projesi, birinci sınıf denizaltı, helikopter (Apache, Blackhawk) gibi büyük projeler ele alınmış; projelerin zamanında tamamlanamaması başarısızlık olarak ifadesini bulmuş ve iki yıllık gecikmenin maliyeti ortaya konulmuştur (GAO, 2010). Devletin rutin faaliyetlerini raporlamanın yanı sıra GAO, politika yapıcıları ve kamuoyunu hem ulusun karşı karşıya olduğu mevcut ve muhtemel tehlikeler, hem de çok farklı yüksek riskli alanlar hakkında uyarmaktadır. Örneğin GAO, ülke savunması ve güvenliği, sosyal güvenlik, eğitim, çevre, sağlık hizmetleri, beşeri sermaye, posta hizmetleri ve özel emeklilik sistemi gibi çok geniş alanları etkileyen gelişmeleri yakından izlemeye devam etmektedir. GAO, aynı şekilde politika yapıcıları devletın mali durumu, soğuk savaş sonrası yeni güvenlik tehditleri, yaşanan Amerika ve bunun sağlık hizmetlerine ve emeklilik sistemine etkisi, değişen ekonomik şartlar ve otoyollardan su sistemine kadar artan altyapı talepleri gibi uzun dönemli tehlikeler hakkında bilgilendirmektedir (Walker, 2005: 139).

Almanya, Amerika ve Fransa’da savunma bakanlıklarının Sayıştayları tarafından yapılan denetimlerinde herhangi bir sınırlandırma bulunmamaktadır. Askeri mallardan, silah sistemlerine, savunma sağlık hizmetlerinden, büyük projelere ve savunma bakanlığının güncel sorunlarına kadar her şey Amerikan, Fransız ve Alman Sayıştayları tarafından denetlenmektedir (Binici, 2011: 116).

Danimarka örneğinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması konusunda farklı bir uygulama ortaya konulmuştur. Danimarka Sayıştayının tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı bulunmaktadır. “Bakanların Sorumluluğu Kanunu”na göre, kamu kaynaklarının yasadışı kullanımı söz konusu olduğunda Bakanın cezai kovuşturmayla uğrayabileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dokümanlar kamuoyunun bilgisine açıktır (Güner, 2010: 62).

Kamu yönetiminde mali hesabın tutulması, bütçeleme ve Sayıştay denetimi hesap verebilirliğin temel öğelerini oluşturmaktadır. Türkiye örneğinde ise mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak uygulamalar yeni kamu yönetimi anlayışı ile ortaya konulurken 5018 sayılı Kanun sürecinin tamamlayıcısı olan Sayıştay denetimine Aralık 2010 tarihine yani 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girinceye kadar işlerlik kazandırılmamıştır (Çalıkoğlu, 2011: 6). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlilik denetimi ile Türk Sayıştay'ının genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetim gerçekleştirmesi hedeflenmiştir. Bu noktada saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması için öncelikle tüm mali işlemlerin kayıt altına alınması, bunların mali raporlara belirlenen kriterlerde yansıtılması ve bu raporların Meclis adına Sayıştay tarafından denetiminin gerçekleştirilmesi ve denetim sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılması gerekmektedir. Nitekim hem 5018 sayılı hem de 6085 sayılı Kanunlarda Meclis, kamuda istisnasız her idarenin millettten toplanan kaynaklarla yaptığı harcamaların hesabını verir hale gelmesini temel prensip olarak benimsemiştir. Bu bağlamda 2003 yılında başlayan ve devam eden süreçte devlet muhasebesine, uluslararası standartlarda mali rapor ve tablo üretebilen tek düzen muhasebe sistemine benzer bir yapı getirilmeye çalışılmıştır.

Tahakkuk esaslı muhasebe, devlet muhasebe standartları, devlet envanterinin çıkarılıp taşınır ve taşınmazlar için tüm idarelerde (savunma, istihbarat ve güvenlik kurumları hariç) uygulanacak kod sistemi, taşınırlarla ilgili uygulanacak sistem ve tüm mali işlemlerin kayda alınması yapılan değişikliklerden bazılarını oluşturmuştur. Devlet önceden elinde bulundurduğu mamelekin sayısını bilemezken anılan değişiklikler ve kurulan sistem sayesinde bütün varlıklarının envanteri yapılarak kayıt altına alınmış ve bundan sonra da taşınırları ile ilgili yapacağı tüm işlemler, muhasebe sisteminde yer alarak mali tablolarda görülebilir hale getirilmiştir. Lakin kamu idarelerinin hepsinde uygulanacak tek düzen bir muhasebe, raporlama ve denetim sistemi oluşturulurken kanun, yönetmelik veya yönergelere konulan hükümlerle getirilen bazı istisnalar sonucunda; savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının elinde bulunan malların kayıt, takip ve raporlanmasında genel sistemden uzaklaşmıştır.

III. SAVUNMA, İSTİHBARAT VE GÜVENLİK KURUMLARINDA TSK, MİT VE EGM TAŞINIR MAL YÖNETMELİĞİ ÖNCESİ AYNİYAT İŞLEMLERİ

TSK hariç MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nde Ocak 2011 öncesinde taşınır işlemleri 1 Haziran 1939 tarihinde yürürlüğe giren mülga Ayniyat Talimatnamesi'ne uygun olarak yürütülmüştür. TSK'nın elindeki taşınırlar ise bu Talimatname ile kapsam dışında tutulmuştur. TSK'nın taşınır işlemleri ise başta Ordu Mal Yönetmeliği olmak üzere Ordu Malları Kayıt Silme Yönetmeliği ve bunlara ilişkin yönergelerle sürdürülmüştür. Ayniyat Talimatnamesi de dâhil sayılan tüm bu mülga yönetmeliklerin temel dayanağını Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu oluşturmuştur.

Mülga 1050 sayılı Kanun'un genel sistematığı ve mal muhasebesini düzenleyen dokuzuncu faslı dikkate alındığında, nakit ve mal muhasebesinin birbirinden kesin hatlarla ayrıldığı ve aralarında çok sınırlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Kanun'un 134. maddesine göre nakit saymanları Maliye Bakanlığınca atanırken, mal saymanları dairelerince atanmaktadır. Aynı Kanun'un 123 ve 124. maddelerinde de nakit ve mal saymanlarının Sayıştay'a birbirinden bağımsız olarak verecekleri yönetim dönemi hesapları ayrı ayrı sayılmıştır. Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 39, 40 ve 41. maddeleri de 1050 sayılı Kanun'u desteklemiş ve sonuç olarak nakit ve ayniyat hesapları birbirinden bağımsız bir şekilde hazırlanmışlardır.

Nakit ve ayniyat işlemlerinin birbirinden ayrı muhasebeleştirilmesi temel anlayışının ürünü olarak mülga 1050 sayılı Kanun dayanak gösterilerek ayrı ayrı nakit ve mal muhasebe yönetmelikleri çıkarılmıştır.² 14 Haziran 1990 tarihli Resmî Gazete yayınlanan mülga Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'nin (1050 sayılı Kanun'u dayanak alan son nakit muhasebe yönetmeliği) 1. maddesinde yönetmeliğin amacının mal muhasebesi hariç uygulanacak muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Mal muhasebesi ise daha önce belirtildiği gibi Ayniyat Talimatnamesi ve Ordu Mal Yönetmeliği gibi diğer yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bu iki muhasebe sistemi arasındaki çok sınırlı ilişki ise kendini mülga Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 39. maddesinin getirdiği

² Nakit Muhasebe Yönetmelikleri sırasıyla Hazine Usulü Hesabiyesine Dair Talimatname, Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği ve Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliği ile Devlet Muhasebesi Yönetmeliği iken taşınır muhasebesi Ayniyat Talimatnamesi ile şekillendirilmiştir.

zorunluluğun sonucu olarak taşınırların alımında göstermiştir. Bu maddeye göre taşınırların alımında kanıtlayıcı belge olarak ayniyat tesellüm makbuzu (TSK için kuruşlu belge) ve faturanın aslı tahakkuk müzekkeresi ve verile emrine bağlanması gerekmektedir. Ayrıca Mülga Ayniyat Talimatnamesi'nin "Demirbaş Eşyanın Ne Şekilde Kaydolunacağı" başlıklı 6. maddesinde yer aldığı üzere taşınırların alımında düzenlenen faturanın sureti, aslı ile birlikte nakit saymanına gönderilmekte ve nakit saymanının tasdikinden sonra fatura sureti eşya girişinin müspit evrakı olarak ayniyat saymanlığında saklanmaktadır (Turguter, 1997: 75). Nakit saymanı da mülga Devlet Muhasebesi Yönetmeliği'nin 100. maddesi uyarınca taşınır alımını giderler hesabında muhasebeleştirmiştir. Taşınırla ilgili diğer tüm işlemler ayniyat muhasebesinde takip edilmiştir. Nitekim 11 Mart 1969 tarihli Sayıştay Genel Kurul Kararında ayniyat saymanlıklarının hesap devreleri ilk defa tespit edilmiştir. Bu kararla idarelerin kaç yılda bir Sayıştay'a ayniyat hesabı vereceği hüküm altına alınmış ve nakit hesabı ile ayniyat hesabı iki farklı ve birbirinden bağımsız hesap olarak kabul edilmiş ve denetlenmiştir.

1050 ve 832 sayılı mülga Kanunlar döneminde MİT ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün elinde bulunan taşınırların denetimi, anılan kanunlar gereğince Sayıştay tarafından gerçekleştirilmiştir. Ancak mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38. maddesi gereğince Sayıştay denetiminin usulünü belirlemesi gereken ve 5 Ağustos 1969 tarihli Askerî Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinde, ordu mallarının denetimini MSB ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurullarının gerçekleştireceği ifade edilmiştir (Binici, 2011: 59). Dolayısıyla bu mülga yönetmeliğe göre TSK'nın elinde bulunan devlet mallarının denetimi, 1969'dan TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğine kadar geçen sürede Sayıştay değil MSB Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilmiştir.

IV. TAŞINIR MAL YÖNETMELİKLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI VE SAYIŞTAY DENETİMİNE ETKİSİ

5018 sayılı Kanun sonrasında tahakkuk esaslı devlet muhasebesi ile taşınırlarla ilgili tüm faaliyetlerin muhasebe sistemi içinde kayıt altına alınmasına imkan tanınmıştır. İki ayrı hesap olan taşınır ve nakit hesabı yerine tüm faaliyetlerin tahakkuk esasına göre kaydını sağlayan tek bir hesap ve buna ait muhasebe sistemi kurgulanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Bu sisteme uygun Taşınır Mal Yönetmeliği çıkarılarak her bir taşınırın ayrı kod

numarası oluşturulmuş ve kamuda adeta tekdüzen muhasebe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bununla birlikte güvenlik ve gizlilik gerekçeleriyle başlangıçta ayrı bir yönetmelik çıkarılması ihtiyacı sadece “savunma ve güvenlik amaçlı” taşınırlara ilişkin olarak 5018 sayılı Kanun’a yansıtılmışsa da, Kanun değişikliği ve TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği sürecinde savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının elindeki tüm taşınırlar için 5018 sayılı Kanun’un getirdiği muhasebe sisteminden uzaklaşmıştır. TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği ile diğer kamu kurumlarında uygulanan Taşınır Mal Yönetmeliği karşılaştırıldığında gerek tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gerek 5018 sayılı Kanun’da getirilmek istenen sistem gerekse 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’ndaki denetim mantığı ile çelişen hükümlerin bu Yönetmelikte yer alması, denetimi güçleştirecek bir yapıyı ortaya çıkarmıştır.

A) Görev ve Sorumlulukların Farklılaştırılması

TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 4. maddesi ile Taşınır Mal Yönetmeliğindeki taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin görevleri, taşınır mal sorumlusu ve taşınır mal kayıt sorumlusu arasında paylaştırılmıştır. Ayrıca TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde diğer kamu idarelerinde bulunmayan taşınır mal yönetim yetkilisi veya taşınır mal saymanı diye bir kadro ihdas edilmiştir. Buna göre taşınır mal saymanı, taşınırların yönetiminden yani taşınır malların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması, depolanması, bakım ve onarımlarının yaptırılması, elden çıkarılması ile bu işlemlere ilişkin kayıtların tutulmasından sorumludur. TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 6. maddesine göre de düzenlenen belge, cetvel ve defterleri denetime hazır bulundurmakla yükümlüdür. Fakat Taşınır Mal Yönetmeliğinin 5. maddesine göre taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi harcama yetkilisinin görevidir. Dolayısıyla savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında taşınır hesabını denetime hazır bulundurmak 5018 sayılı Kanun 31. maddesi ile yetkisini devreden harcama yetkilisinin değil taşınır mal saymanının görevi olsa da 6085 sayılı Kanun’un 8. maddesi gereği harcama yetkilisinin mali sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. Sayıştay Kanunu’nun 8. maddesine göre hesapların denetime hazır bekletilmesi ve hesapların verilmemesinden doğan sorumluluk üst yönetici veya görevlendireceği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisine aittir. Kanun’un belirlediği bu sorumluluktan TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde daha alt birimlerdeki görevlilere yetkiyi devretmek suretiyle beri olunamayacağı açıktır.

B) Taşınırların Konsolidasyonu

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 7. maddesi kamu idarelerinin merkez ve taşra harcama birimlerinin taşınır hesaplarının, ilçe, il, bölge, dış temsilcilik ve merkez teşkilatları itibarıyla konsolide edilmesi işlemlerini yürütmek üzere merkez, bölge, il ve gerek görülmesi halinde ilçe teşkilatlarında birer taşınır konsolide görevlisi görevlendirmektedir. Merkezdeki taşınır konsolide görevlileri ise taşınır hesap cetvellerini konsolide ederek idarenin Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetvelini hazırlamaktadırlar. Ancak TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde savunma, istihbarat ve güvenlik kurumları için böyle bir görevlendirme yapılmamakta, konsolide görevini kimin ne şekilde yapacağından bahsedilmemekte veya “Bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri geçerlidir” şeklinde genel bir atıf da yapılmamaktadır. Yani savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının her biri için tüm idarenin bütüncül verilerini gösterecek İdare Taşınır Kesin Hesap Cetveli düzenlenemeyecektir. Savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının taşra teşkilatı dahil elindeki taşınırların tamamını konsolide bir cetvelde görme imkanı kalmamaktadır. Bu durum hem 5018 hem de 6085 sayılı Kanunların genel mantığına aykırı bir durum oluşturmakta ve temel muhasebe kavramlarından tam açıklama ilkesi zedelenmiş olmaktadır. Çünkü idarelerin elinde bulunan tüm taşınırları gösteren bir konsolide cetvel yerine parça parça cetvellerin idare hesabını tam ve detaylı olarak göstermesi mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte Sayıştay, idarelerle ilgili olarak dış denetimini konsolide edilmiş cetvel ve tablolar üzerinden idare bazında gerçekleştirmektedir ve hesaplar mülga 1050 sayılı Kanun’da olduğu gibi saymanlıklar bazında değil idarenin tamamı bazında ele alınmakta ve raporlar oluşturulmaktadır.

C) Taşınır İşlemleri ve Muhasebe İlişkisi

Taşınır Mal Yönetmeliğinde TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin aksine taşınır işlemlerinin muhasebe³ ile ilişkisi net bir şekilde belirtilmiş, muhasebe yetkilisinin taşınır ile ilgili sorumluluğu açık bir şekilde ifade edilmiş ve muhasebe kayıtlarının hangi düzenlemelere dayanılarak tutulacağı

³ 5018 sayılı Kanun sonrasında ayrı ayrı nakit ve aynıyat muhasebesinin aksine tek bir muhasebenin varlığı ve taşınır işlemleri dahil tüm işlemlerin bu nakit muhasebesinde muhasebeleştirildiği unutulmamalıdır.

belirlenmiştir. Zira Taşınır Mal Yönetmeliğinin 8. maddesinde taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılması kararlaştırılmıştır. Aynı şekilde Yönetmeliğin 13. maddesine göre satın alma suretiyle edinilen taşınırların maliyet bedelinin tespitinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri uygulanmaktadır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 'Maddi Duran Varlıkların Kayıt Değerleri' başlıklı 24. maddesinde bu husus düzenlenmiştir. Ancak TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 4. maddesinde birim maliyet bedeli, muhasebe yönetmeliği ile ilişkilendirilmeden tanımlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliğine göre muhasebe yetkilileri, harcama birimlerince hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtları ile uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumludurlar. Ayrıca 30. maddeye göre taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddî duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan; satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshası ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderilmektedir. Diğer şekillerde edinilen taşınırların girişleri ve maddî duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesi zorunludur. Muhasebe yetkilileri, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II. düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydetmektedir. 34. maddeye göre de Taşınır Yönetim Hesabı hazırlanırken muhasebe yetkilisi, gönderilen cetvellerdeki kayıtları muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırıp uygunluğunu onaylamakta ve harcama yetkilisine geri göndermektedir. Ancak, TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 9. maddesinde taşınır kayıt işlemlerinin muhasebe kayıtlarında da tutulacağı ifadesi haricinde, taşınır işlemlerinin muhasebeleştirilmesi sorumluluğunun kime ait olduğu veya taşınır işlemlerinin ne şekilde ve ne kadar zamanda muhasebe birimine gönderileceği ve bunun kimin sorumluluğunda olduğu belirtilmemiştir. TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 10. maddesinde Ayniyat Talimatnamesinde olduğu gibi satın alınan taşınır mallar

için düzenlenen taşınır mal işlem belgelerinin birinci nüshasının ödeme emrine bağlanması gerektiği düzenlenmektedir ki bu Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 33. maddesine göre hazırlanacak Taşınır Mal Yönetim Hesabı cetvellerinin muhasebe verileriyle karşılaştırılması yapılmamaktadır. Bir nevi eski Ayniyat Talimatnamesinde olduğu gibi taşınır işlemleriyle muhasebe işlemleri arasındaki bağlantı koparılmaktadır. 5018 sayılı Kanunun gereği olan ve Taşınır Mal Yönetmeliğinde var olan sistemin kendi içerisindeki otokontrolü TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde ortadan kalkmaktadır.

D) Muhasebede Ayrıntılı Taşınır Kaydının Olmaması

02.02.2011 tarihli ve B.07.0.MGM.049-220.06.01.08 numaralı Muhabat Genel Müdürlüğü'ne ait genelgede Maliye Bakanlığınca belirlenen taşınır kodlarına Emniyet, TSK, Jandarma, Sahil Güvenlik ve MİT'in uymasına gerek olmadığı ve ödemelerinin de 630 Giderler Hesabına borç kaydıyla yapılması gerektiği bildirilmiştir. Taşınırlarla ilgili 150, 250'li kodların kullanımı tamamen ortadan kaldırılmıştır. Artık alınan bu tür malzeme, cihaz, taşıt ve diğer taşınırlar muhasebe sisteminde yer almamaktadır. Yukarıda bahsedildiği üzere muhasebe birimi ile ilişkiler de dikkate alındığında bu durum, savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında taşınırlarla ilgili şeffaf, hesap verilebilir ve kontrole elverişli bir yapıdan uzaklaşıldığını göstermektedir. Şöyle ki; kamu idarelerinin mali tablolarından biri de geçici ve kesin mizanlardır. Bunlar muhasebe yetkililerinin başında olduğu muhasebe birimlerince oluşturulmaktadır. Sayıştay'ın yapacağı mali denetim, kurumların bütün mali durumlarını ortaya koyan geçici mizanlar ve yıl sonunda çıkacak kesin mizanlar üzerinden yapılacaktır ve uygulamalar da şu an itibarıyla o yönde gerçekleşmektedir. Hatta daha denetime başlanmadan geçmiş mizanlar esas alınarak hesap kodları üzerinde bir planlama yapılmaktadır. Örneğin 150 kodlu hesap planı ayrıntılı ele alınmakta ve denetleme bu çerçevede yürütülmektedir. Lakin savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında 150 numaralı hesap ve 25 kodlu hesaplar mizanda görülemeyecektir. Çünkü bu koda sahip hesaplar eski ayniyat sisteminde olduğu gibi doğrudan 630 kodlu hesap çalıştırılarak giderleştirilmektedir. Dolayısıyla mali denetimde denetçi, taşınır mallarla ilgili denetime ilişkin verileri muhasebe sisteminin içinde bulamayacaktır. Mizanlarda 150, 250-259 numaralı

hesaplar görünmeyecek bunun yerine kümülatif bir 630 Gider-ler Hesabı yer alacaktır. Dolayısıyla idarenin elindeki verilerle muhasebedeki verilerin örtüşüp örtüşmediğini kontrol etme imkanı da olamayacaktır.

TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 36 ve 37. maddeleri eski Ayniyat Talimatnamesinde olduğu gibi her bir kuruma kendi taşınır kod sistemini oluşturma yetkisi vermektedir. Neticede savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarının kullandığı kod numaraları diğer idarelerden farklı olduğu gibi kendi içerisinde de farklılaşmaktadır. Dolayısıyla söz konusu kurumların kendi içerisinde dahi Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin amacına aykırı olarak kod numaralarında tekdüzelik ve standartlaşma sağlanamamaktadır. Her bir kurum için farklı farklı kodlar kullanılarak taşınır kayıt sistemi oluşturulacaktır. Neticede Sayıştay tarafından “savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarındaki taşınırlar”a ilişkin genel bir denetim gerçekleştirilmek istendiğinde, taşınırları farklı kod sisteminde kayıt altına alan idarelerin verilerini birleştirmek mümkün olmayacak ve bu durum denetimi güçleştirecektir. Ayrıca farklı kod sisteminin kullanılması, aynı taşınırı satın alan idareler arasında denetimde fiyat karşılaştırması yapılmasını da güçleştirecektir.

V. SONUÇ

5018 sayılı Kanun, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerini esas almasına rağmen uygulamada bazı idareler, ikincil düzenlemelerle eski yapı ve anlayışlarını koruma ve sürdürme yoluna gitmektedir. Nitekim TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliği ile mülga Ayniyat Talimatnamesine benzer bir yapı oluşturulmuştur. Savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında taşınır işlemlerinin muhasebe işlemleri ile bağlantısı kurulmamış ve her kurum kendi kod numarasını oluşturmuştur. Taşınırlara ilişkin giderlerin 630 numaralı hesapta giderleştirilmesiyle de eski kuruşlu belge uygulamasına geri dönmüştür. Bu durum, yukarıda da bahsedildiği üzere 5018 sayılı Kanun’un getirdiği muhasebenin tek olması gerekliliğine ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılaması ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olması amacına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca 6085 sayılı Kanun gereği denetimin amaçlarından biri de idarelerin mali tablolarının güvenilirliği ve

doğruluğu hakkında görüş vermektir. Taşınırların mali tablolarda yer almaması Sayıştay denetimleri sonucu idarenin mali tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu konusunda görüş oluştururken önemli bir risk alanı olarak ortaya çıkacaktır. Zikredilen eksiklikleri giderecek şekilde TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde, Taşınır Mal Yönetmeliğinde olduğu gibi, taşınır işlemleri ile muhasebe birimi arasındaki ilişki açık bir şekilde tesis edilmelidir. Denetimi ve şeffaflığı zorlaştıran taşınırlara ilişkin giderlerin kümülatif bir hesapta muhasebeleştirilmesi uygulamasından vazgeçilmelidir. Diğer kamu idarelerinden ayrı olacak şekilde fakat en azından tüm savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarında ortak kullanılacak taşınır kodları oluşturulmalıdır.

TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin 6. maddesi ile hesabın denetime hazır bulundurulması konusunda taşınır mal saymanına yapılan yetki devri 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8. maddesi ile çalışmaktadır. TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinin sorumluluğu düzenleyen 5. maddesi Taşınır Mal Yönetmeliği ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8. maddesi ile uyumlu hale getirilmeli ve harcama yetkilisinin düzenlenen belge, cetvel ve defterlerin denetime hazır bulundurulması konusundaki hesap verme sorumluluğu açıkça ifade edilmelidir.

5018 ve 6085 sayılı Kanunlar çerçevesinde ve temel muhasebe ilkelerinden tam açıklama ilkesinin gerçekleştirilmesi için TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde taşınır mal konsolide görevlisinin görevlendirilmesine ve Taşınır Kesin Hesap Cetvelinin hazırlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Konsolidasyonun özellikle idarelerin kendi depo ve ambarları arasındaki aktarmalarda bir oto kontrol görevi göreceği de unutulmamalıdır.

Son olarak TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde yukarıda anlatılan düzenlemelerin arkasında yatan saik güvenlik ve gizlilik çekincesi ise bu yönetmeliğin savunma, istihbarat ve güvenlik kurumlarındaki tüm taşınırları kapsamaması gerekmektedir. Bu amaçla, 5018 sayılı Kanun'un 44. maddesinin ikinci fıkrasının 2008 yılında değiştirilmeden önceki halinin muhafaza edilmesi uygun olacaktır. Yani TSK, MİT ve EGM Taşınır Mal Yönetmeliğinde yer alan özellikli uygulamaların gerçekten istisna kapsamında değerlendirilmesi gereken savunma ve güvenlik amaçlı taşınırlarda uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın (2000), “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.
- Avcı, M. Alpertunga (2005), “Türkiye’de Ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi Ve Önemi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Binici, Şahin (2011), Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çalıkoğlu, Sinan (2011), “6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler”, Dış Denetim Dergisi, Sayı 3.
- GAO (2010), “GAO Strategic Plan 2010-2015”, <http://www.gao.gov/new.items/d10559sp.pdf> (Erişim: 18.11.2011).
- Güner, N. Emre (2010), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- INTOSAI (1998), “Code of Ethics and Auditing Standards”, www.intosai.org/blueline/upload/1codethaudstande.pdf (Erişim Tarihi: 21.11.2011).
- Jandarma Genel Komutanlığı Taşınır Mal Yönergesi, Jandarma Genel Komutanlığı Basımevi, Ankara, 2010.
- Köse, H. Ömer (2007), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- T.C. Sayıştay Kararları. Genel Kurul Kararı 3357/2, Ankara, 11 Mart 1969.
- Turguter, Necip (1997), Ayniyat Yönetmeliği, Feryal Matbaacılık, Ankara.
- Tüğen, Ahmet ve Kamil Özen (2010), “Bütçe Uygulamalarında Saydamlık ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi” Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar, (Der. Tolga Saruç, Temel Gürdal, Nurullah Altun), Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- Walker, Dawid M. (2005), “Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı”, (Çev. Müslüm Parlak) Sayıştay Dergisi, Sayı: 58 (Temmuz-Eylül).

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE ETKİLİ BİR ARAÇ: AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI

Metin BULUT*

ÖZET

Genel olarak toplumda, özel olarak devlet yönetiminde yaşanan değişim olgusu, iç ve dış etkenlerin birleşmesiyle açığa çıkan toplumsal bir talebi yansıtmaktadır. İç etken, büyük oranda günlük hayatı tanzim eden yasal-kurumsal yapılarda gözlenen çözümlerin doğurduğu yetersizlik algısından beslenirken dış etken, gelişmiş bir uygarlık küresinin değişimi zorunlu kılan üstün varlığından ve model olma avantajından güç almaktadır.

Cumhuriyet dönemi Türk Kamu Yönetiminde dış etken önemli ölçüde 20. yüzyılın ikinci yarısında üyesi olma iradesinin ortaya konulduğu Avrupa Birliği yönetim dünyasına ait ilkesel gerekliliklerden ve birlikle entegrasyon kurmaya yönelmiş sosyo-politik irade beyanlarından oluşmaktadır. Bu süreçte ilerleme raporları, Avrupa Birliği Komisyonunun, aday ülkelerin 'Kopenhag Kriterlerini' karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi yasama, yürütme ve yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izledikleri yıllık raporlardır. Raporlar, yönetim sistemini yürütme erkiyle sınırlanan dar kapsamlı tanımlar ekseninde analiz etmemekte, yasama ve yargı organlarını da içine alan geniş bir perspektif içinde değerlendirmektedir. Raporlara yansıyan bu bakış açısı, Türk Kamu Yönetiminde değişim olgusunu bütüncül bir zemin üzerine ve evrensel değerler yörüngesine yerleştirmede destekleyici bir etki dalgası oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, İlerleme Raporları, Türk Kamu Yönetimi, Kopenhag Kriterleri, yeni kamu yönetimi anlayışı.

AN EFFECTIVE TOOL IN THE TRANSFORMATION OF TURKISH PUBLIC MANAGEMENT: EUROPEAN UNION PROGRESS REPORTS

ABSTRACT

The phenomenon of change experienced by society in general and in the state management in particular is reflecting a social demand emerging from the combination of internal and external factors. While internal factors are fed by the perception of inability arising from the dissolution observed in legal-institutional structures that

* Milli Eğitim Denetçisi

organize largely the daily life, external factors get strength from the prevailing existence of an advanced civilization sphere which entails change and from the advantage of being a model.

During the Republican Era, external factors in Turkish public management significantly consist of the principal requirements of the European Union management world where an attempt is made to become a member of the union in the second half of the twentieth century and socio-politic statements of will for integrating with the union. In this process, progress reports are the annual reports regularly pursued by the European Union Commission on the basis of the progress the candidate countries have made towards meeting the “Copenhagen Criteria” in terms of legislative, executive and judicial powers, civil society, economic sectors and the union standards. Reports do not analyze the management system solely on a narrowly defined basis limited with the executive power, but evaluates with a wide perspective covering also the legislative and judicial organs. This point of view reflected in the reports has been creating a wave of effect in putting the phenomenon of change in Turkish Public Management into a holistic ground in consistent with universal values.

Keywords: The European Union, Progress Reports, Turkish Public Management, Copenhagen Criteria, New Public Management Perspective.

I. GİRİŞ

20. yüzyılın özellikle son çeyreği, devletin işlevleri, örgüt yapılanması, hizmet anlayışı, kamu otoritesinin yetki düzeni, yönetime egemen olan ilkeler ile bürokrasinin yapısal analizi gibi kamu yönetimi konularının yoğun olarak tartışılmasına sahne olmuş ve değişik yaklaşımlar temelinde zengin bir kamu yönetimi literatürü ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminin örgütlenme, kamusal siyasalar oluşturma ve bunları sağlıklı bir şekilde uygulama düzeyi ile hizmet üretiminde ve sunumunda kalite, verimlilik, etkililik, performans, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik ve yönetim gibi ölçütler ışığında başarılı olma derecesi titizlikle ele alınmış; yeni yaklaşımlara dayalı öneriler bir değişim çağrısıyla kamu yönetimi gündeminde yerini almıştır. Bu süreçte özellikle yönetim mekanizması içe kapalı, hesap verme sorumluluğu taşımayan, kamu kaynaklarını etkili, yerinde ve verimli kullanma ile kamu yararı arasında denge kuramayan ülke yönetimleri, sorumlu oldukları kamuoyuyla karşı karşıya gelmiştir.

Diğer yandan bürokrasinin kendini merkezi önemde gören bir konum kazanmasının demokratik sistem için ciddi riskler yarattığı fark edilmiş; gelişmiş ülkelerin ekonomik yatırım için etkili bir kurumsal kapasite, denge,

güven ve istikrar unsurlarına vurgu yapmaları ile de, dış dinamik unsurları kamu yönetimi dönüşümünde içsel taleplerle birleşir hale gelmiştir. Türkiye özelinde dış dinamik unsurunun en önemli adresinin, dönüştürücülük etkisi ile bir katalizör işlevi gören Avrupa Birliği (AB) olduğu kuşkusuzdur. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye AB adaylık statüsünün tanınmasıyla Türk kamu yönetimindeki dönüşüm projelerinin bu ekseninde bir doğrultu ve ivme kazandığı söylenebilir. Avrupa Birliği'nin belirtilen rolü, katılım ortaklığı belgelerinde ve Türkiye hakkında düzenlenen ilerleme raporlarında öneriler dizisi şeklinde kendini göstermiştir. Gerek kamu yönetimine ilişkin beklenti ve rol algısındaki değişiklikler gerek Türkiye'nin AB'ye üyelik yolunda üstlendiği yeniden yapılanma yönündeki taahhütler, küresel değişim dalgalarıyla birlikte ülke içinde sistemik reform girişimlerini ateşleme sonucunu doğurmuştur. Belirtilen reformist tutumun benimsenmesinde karar verici politik merkezlerin Türk modernleşme tarihinin akış istikametini doğru kavraması kadar, yönetsel yapılanmanın AB eksenli biçim almasını hedefleyen bilinçli ve iradi bir kamusal seçim varlığının etkisini de gözden kaçırmamak gerekir.

Gerçekte Avrupa Birliği'ne atfedilen çok yönlü değişimin odağı olma rolü Türkiye deneyimi içinden bakıldığında değişim retoriği açısından tarihsel gelişme hattında çarpıcı bir orijinalliğe işaret etmez. Modernliği kendi bünyesinden çıkaramayan, kendisi dışında ileri düzeyde olduğuna kanaat getirdiği bir dış kültürel modeli referans almak zorunda kalan tarihselliği zayıf toplumlarda (Göle, 2008: 63) değişimi gerçekleştirmek adına bir dış uygarlık küresinin kaynak olarak alınması neredeyse genel kural halini almış sosyolojik ve tarihsel gerçekliği ifade eder. Dış kaynağın ise yalnızca yönetim alanına nüfuz etmediğini, tüm toplumsal kategorileri kuşatarak dönüşüm hareketlerinin öznesi haline getirdiğini tarihsel tecrübe ortaya koymaktadır. Günümüzde AB standartları şeklinde beliren bu dış dinamik gerçekte Avrupalılaşma (garplılaşma) ve modernleşme hareketlerinin başladığı 19. yüzyıl reformlar dizisinin (Lale Devri, III. Selim, II. Mahmut dönemleri, Tanzimat ve Meşrutiyet Hareketleri) son safhasını belirten bir sürekliliği anlatmaktadır. Reform sürekliliği içinde ordunun yenileştirilmesi, yönetimin rasyonelleştirilmesi, bürokrasinin modernize edilmesi, hukuk, eğitim ve adli sistemin seküler bakış açısıyla yeniden tanzim edilmesi gibi tüm toplumsal sektörlere sirayet eden bir değişim bütünlüğü açıkça gözlemlenmektedir. AB kurum ve kurallarının içerdiği yeni değerler de aynı tarihsel çizgi üzerinde yol alarak eğitimden hukuka, ekonomiden devlet yönetimine ve sosyal hayattan kültüre uzanan

derinlikli bir yelpazeyi kapsamaktadır. Kamusal tercihlerde rotanın AB standartlarında sabitlenmesi başka yönden özellikle Cumhuriyet döneminde görülen idari reform arayışlarını¹ (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 5-23) ve kalkınma planlarında gündeme getirilen idari yapılanma önerilerini bir sistem ve değerler parantezi içine alarak politik istikrara kavuşturmuştur.

Bu çalışmada genel olarak kamu yönetimi kavramı kapsam bakımından ele alınmış, AB ilerleme raporlarının sistematik yapısı, bilgi kaynakları ile içerdiği yönetim değerleri raporlardan hareketle açıklanmış, Türk kamu yönetim düzenine yönelik raporlara yansıyan tespit, değerlendirme, analiz ve değişim talebi içeren öneriler üzerinde durulmuş; bu çerçevede Türk kamu yönetiminin yaşadığı yapısal dönüşüm hareketlerine, yeni kamu yönetimi prensipleri vurgusu eklenerek ana hatlarıyla değinilmiştir.

II. KAMU YÖNETİMİ VE DÖNÜŞÜM İHTİYACI

Kamu yönetimine ilişkin açıklama ve tanım denemelerinin başlıca kaynakları idare hukukçuları ve kamu yönetimi alanında uğraş veren akademisyenlerdir. Her iki kaynağın bilimsel çalışmalarıyla geniş bir tanım yelpazesi ve açıklama zenginliği oluşmuştur.

İdare hukuku incelemelerinde idarenin, yasama, hükümet etme ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işleri ifade ettiği (Duran, 1982: 2), organik anlamda, devletin yasama ve yargı organları ile yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan tüm kuruluşları anlamına geldiği, işlevsel anlamda ise devletin yasama ve yargı fonksiyonları ile yürütme organının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan ve toplumun günlük gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürütülen tüm kamusal iş ve faaliyetler olarak tanımlandığı görülmektedir (Günday, 2002: 4-14). Bu tanımların kamu yönetimini dar anlamda kavradığı, geniş anlamda kamu

¹ İdari reform arayışları kapsamında Neumark tarafından hazırlanan 1949 tarihli Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Raporu, Devlet Personel Rejimi Üzerine hazırlanan 1951 tarihli Barker Raporu, TODAİE tarafından hazırlanan 1958 tarihli Devlet Personeli Hakkındaki Rapor, 10 Şubat 1961 tarihli İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 24 Nisan 1963 tarihli Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP), 29.5.1971 tarihli kararname ile oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi, 1988-1991 yılları arasında TODAİE bünyesinde sonuçlandırılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başlıca çalışmalarıdır.

yönetiminin ‘*her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini*’ içine alan bir görünümü işaret ettiğini belirtmek gerekir (Gözübüyük, 2004: 2).

Kamu yönetimi bilimcilerinin tanımlarında da genel olarak kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel yönlerine değinen tanımlara rastlanmaktadır. Yönetim mekanizmasının merkez, taşra, hizmet yerinden ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ve bunların etkinliklerini içeren kapsayıcı bir kavram olarak nitelendirilmesinin yanında bir yönetim alanı olarak bürokrasi içindeki kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili farklı bir anlam taşıdığına (Ergun, 2004: 5-7), kamuya hizmet üretimini amaçlayan kamusal faaliyetleri ve siyasaları yürütme süreci olduğuna vurgu yapılmıştır (Özer, 2005: 5). Ayrıca, ulus-devlet yapılanmasının merkezi bürokratik bir yapılanmayı gerektirmesi nedenine bağlı olarak fonksiyonel derinlik kazanan kamu yönetiminin tüm ülkeye yayılan bir yönetim ağı oluşturduğu, bu sonucun da kamu yönetimi örgütünü, devletin yasal talep ve buyruklarını ülkenin tamamında uygulanmak üzere bütüncül ve yüksek nitelikli bir yapı edinmeye zorladığına işaret edilmiştir (Örnek, 1998: 19).

Öte yandan, kamu yönetimde örgütler teorisinin kavramsal bulgularından yararlanmak gerektiği ancak bu yaklaşımın kamu yönetiminin diğer örgütlerden farkı nedeniyle idareyi anlatmada yeterli olamayacağı, idarenin özgüllüğünün kamu gereksinmelerini karşılama ve kamu düzenini sürdürme işlevinden kaynaklandığı, iktisadi yarar değil kamu yararı öncelikli olduğu (Örnek, 1998: 31-32), idare aygıtının kamu gücünden kaynaklanan üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatıldığı, kararlarının hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı, hukuksal yaptırım ve zor kullanma/kendiliğinden icra yetkilerini barındırdığı, özel hukuk ve eşitlikçi ilişkiler düzenine göre işleyen örgüt tiplerinden ayrıldığı görüşü genel anlamda kamu yönetimi incelemelerinde ileri sürülen aksiyomlar arasında yer almaktadır (Gözler, 2006: 378-380). Kamu yönetiminin teşkilat düzeni, görev tanımlarına ilişkin gösterge ve kriterlerin belirlenmesi ise aktüel olarak iç gereksinimler ve dış dinamik unsurlarının birleşmesiyle vücut bulmaktadır.

Türk kamu yönetimde iç dinamikleri, iyi algılanamayan değişim dalgalarının dışında kalmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan stratejik açık, bütçe, performans ve güven açığı etkenlerinin (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65-78) doğurduğu reform talepleri, günlük hayatı tanzim eden yasal-kurumsal yapılarda gözlenen çözümlerin doğurduğu yetersizlik algısı, kamuoyunun gereksinimlere uygun kaliteli, çağdaş standartlarda hizmet alma beklentisi

(Saran, 2005: 40) ve katı bürokratik uygulamaların hizmet alıcılarının bilincinde yarattığı yılgınlık duygusunu harekete geçirirken, dış dinamikleri büyük oranda 20. yüzyılın ikinci yarısında üye olma iradesinin ortaya konulduğu Avrupa Birliği yönetim dünyasına ait ilkesel gereklilikler ve birlikle entegrasyon kurmaya yönelmiş sosyo-politik irade beyanları oluşturmaktadır.

AB, iç ve dış değişim merkezlerinin etki alanına giren kamu yönetimi sistemini, örnekleri yukarıda verilen yürütme erkiyle sınırlanan dar kapsamlı tanımlar ekseninde analiz etmemekte, bu konuda yasama, yürütme ve yargı organlarını içine alan daha bütünleşik ve hacimli bir düzlemi tercih etmektedir. Kamu yönetimi sisteminin total yapısı, ülke sathına yayılan geniş icra araçlarına sahip olması, temel haklar düzenini üstün ve ayrıcalıklı yetki merkezileşmesiyle ihlal etme potansiyeli taşıması ama aynı zamanda eşit, tarafsız, sürekli ve değişen koşullara uyarlanabilen (Gözler, 2006: 519) kamu hizmetlerinin üretildiği ana merkezi temsil etmesi nedenlerine bağlı olarak ilerleme raporlarının kamu yönetim analizi de aynı doğrultuyu yansıtacak şekilde üç erki birbirine bağlayan geniş bir yelpazeyi kapsamına almaktadır. Yönetim dünyasının arka planında bir siyasal tercih olması ve yargısal korunma alanlarıyla kesişen özellikler barındırması, ilerleme raporlarının kamu yönetimine ilişkin sözü edilen kapsamlı algılama perspektifini anlaşılabilir meşru bir zemin üzerine yerleştirmektedir.

III. HAZIRLANIŞI, ANLAMI VE İŞLEVİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu'ndan itibaren tüm raporlarda vurgulandığı üzere Türkiye-Avrupa Birliği ilişkiler tarihinde 12.12.1963'te imzalanarak 1.12.1964 tarihinde yürürlük kazanan ve Ortaklık Anlaşması kurulduğunu ilan eden Ankara Anlaşması, 14.4.1987 tarihinde yapılan tam üyelik başvurusu, 1995'te Gümrük Birliği kurulmasını sağlayan antlaşma, Aralık 1999 Helsinki AB Konseyi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsünün tanınmış olması önemli ve kritik dönüm noktalarını teşkil etmektedir. Ayrıca Ekim 2005'te katılım müzakerelerinin açılması, katılım için hazırlıklar kapsamında Türkiye'nin yerine getirmesi gereken kısa ve orta vade önceliklerini belirleyen Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Ocak 2006'da kabul edilmesi, Ekim 2006'da katılım sürecinin ilk aşaması olan müktesebatın analitik incelemesinin (tarama) tamamlanması süreçleri önemli birer tarihsel eşik olarak raporlarda hatırlatılmıştır.

Türkiye için AB tarafından ilerleme raporu (düzenli rapor) hazırlanması ise 15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Cardiff zirvesinde kararlaştırılmış, bu çerçevede Türkiye'ye ilişkin ilk rapor 4 Kasım 1998 tarihinde hazırlanmıştır. Raporların adlandırılması başlayan süreçte değişiklik göstermiş, 1998-2004 yılları arasında Düzenli Rapor (Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession), başlığı kullanılmışken, 2004 yılından sonra İlerleme Raporu (Turkey Progress Report) şeklinde adlandırma yapılmıştır (Ozankan, 2009: 11).

Adaylık statüsünün kazanılması, katılım ortaklığı belgesinin hazırlanması ve aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılmasında, genişleme stratejisinin belirlenmesi ile üyelik kararlarının alınmasında hayati önemde etkili ve uyarıcı bir araç olan ilerleme raporları, AB Komisyonu tarafından kaleme alınarak konseye ve parlamentoya sunulmaktadır. Başka bir ifadeyle AB komisyonu, katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak aday ülkelerin tüm kamusal sektörlerde sağladığı gelişmeleri ve katılım sürecinde kaydettiği aşama ve gelişmeleri düzenli aralıklarla AB Konseyi'ne rapor etmektedir (Karluk, 2005: 887). Raporlar, aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamada ve ulusal programları değerlendirmede temel referans kaynaklarıdır (Özer, 2007: 69).

Avrupa Konseyi, komisyondan rapor hazırlanmasını talep ederken gerekçe olarak Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki ortaklığı simgeleyen Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi ile Lüksemburg Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi'ne dayanmıştır (Aktan vd., 2004: 68). Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye katılmayı amaçlayan bir devlet olarak düşünüldüğü belirtilmiş, diğer aday ülkeler gibi reformları yerinde, hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirmesi için desteklenmesi amacıyla katılım öncesi stratejiden yararlanması gerektiği kararı alınmıştır.

Hukuki bağlayıcılık gücü taşımasa da her yıl düzenli olarak yayınlanan raporlarda, hem verilen bu kararı etkili ve takip edilir kılmak amaçlanmakta hem de AB mevzuatının ulusal mevzuata aktarılması, uygulamaya geçirilmesi düzeyi ve günlük hayata yansıyan pratik görünümleri hakkında global değerlendirmeler yapılarak aday ülkeye performansını belirten bir 'ara karne' sunulmaktadır (Ozankan, 2009: 4).

Birlik ile aday ülke arasındaki ilişkilerin ortaklık anlaşması temelinde tanımlandığı raporlarda Türkiye'nin mevcut ve gelecekteki durumu, geçirdiği

sosyo-politik ve ekonomik değişiklikler ile bünyesinde taşıdığı yapısal sorunlar genel anlamda 21-22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Avrupa Konseyi'nde belirlenen siyasi ve ekonomik kriterlere göre analize tabi tutulmaktadır.

Ayrıca, ilgili ülkenin AB müktesebatına uyarlanmasını sağlamak, adli ve idari kapasitesini geliştirmek konusunda; Aralık 1995 tarihli Madrid, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg, Haziran 1999 Köln, Aralık 1999 tarihli Helsinki, Haziran 2000 tarihli Feira AB Konsey toplantıları, Haziran 2001 tarihli Göteborg Zirvesi, Haziran 2002 tarihli Seville Zirvesi ve Haziran 2004 tarihli Brüksel Zirvesi kararları dikkate alınarak aday ülke yönetim ve adli mekanizmaları değerlendirme süzgecinden geçirilmiştir.

Raporların genel sistematığına bakıldığında, siyasi kriterler parantezi içine alınan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumsal garantiler konusunda idari kapasite tespiti yapılmakta, uluslar arası yükümlülüklerle bağlılık, üye devletlerle iyi komşuluk ilişkileri hakkında tasvir edici, eleştirel ve sonuçta da önerilerle desteklenen değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Ekonomik kriterler düzeyinde ise, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyeti, birlik içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi alanlarında Türkiye'nin gelişim grafiği gözden geçirilmektedir.

Geniş anlamda ilerleme raporları, Avrupa Komisyonu'nun, aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi yasama, yürütme, yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izlediği yıllık metinler hüviyetindedir. Raporlar sadece ilgili ülke tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin kaydını tutan envanter niteliğinde belgeler olmayıp, aday ülkenin yasal-idari uygulama sorunları, denetim, iç mali kontrol ve vergilendirme, uluslararası anlaşma ve standartların iç mevzuata aktarımı, teknik-kurumsal kapasitenin izlenmesi, kamu sektörlerinde bilgi ve izleme sistemlerinin kurulması, fasıllar itibarıyla mevzuat eşleşmesi, insan kaynakları, pazar politikası, kamu hizmetlerinin erişilebilirliği, kamu istihdamı göstergeleri, dezavantajlı sosyal grupların toplumsal ve siyasal yapı tarafından içerilme düzeyi, yapısal eylem durumu ile performansı konularında da ayrıntılı ve kapsamlı analizlere yer vermekte, üyeliğe hazırlık sürecinde aday ülkenin kat ettiği ilerlemelerin AB müktesebatına uyum temelinde ayrıntılı bilançosunu çıkarmaktadır.

Ulusal kamu yönetimlerine hitabeden belirli, kodifiye edilmiş AB kuralları olmasa da ‘Avrupa idari alanı’, ‘Avrupa idari norm ve standartları’, ‘Avrupa idari kurum ve kuralları’ olarak formüle edilen düzenlemelerin ilgili ülke düzeyinde uygulama ve geçerlilik durumu bir analiz aracı olarak ilerleme raporlarında yansıma bulmaktadır. Avrupa idari alanı ise ortak Avrupa idari kültür birikimi, ilkeleri ve pratiği temelinde gelişen benzer hareket tarzı ve temel kamu yönetimi değerlerini ima etmektedir. Bahsedilen değer ve ilkeler, Türk kamu yönetiminde de yaygın olarak dolaşım ve kullanım yeteneği kazanmış olan etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik, hukuka güven, yasal idare, kamu çalışanlarının mesleki bağımsızlığı ve tarafsızlıklarının korunması, maaş, statü ve prestij haklarının objektif normlara bağlanması, öngörülebilir idari karar ve uygulama biçimleri, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde açıklık ve şeffaflık, idarenin yargısal denetiminde etkililiği sağlamak amacıyla yargı kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, keyfilikten kaçınma, yasal yetkinlik, hukuka uygun-gerekçelendirilmiş idari takdir, ölçülülük, idari eylem ve işlemlerde hakkaniyet, profesyonellik ve etik kurallar bütününden oluşmaktadır (Akdoğan, 2008: 20-31).

Sonuçta ilerleme raporları, konu ettiği ülke yönetim düzeni ile sosyo-politik yapının öncelik ve gerekliliklerine açıklayıcılık kazandırıcı işlev üstlenerek kamu yönetimi reformlarına belli değer ve ilkeler ile kurumsal birikim üzerinden yön verici bir misyon icra etmektedir.

A) İlerleme Raporlarının Hazırlanışında Başvurulan Kaynaklar

İlerleme raporlarına temel oluşturan bilgi kaynakları zengin bir çeşitlilik arz etmektedir. Referans kaynaklarının rapor metinlerinin giriş/önsöz bölümünde açıklanması nedeniyle başvuru bilgi kaynakları kolaylıkla tespit edilebilecek durumdadır. Raporların oluşumunu sağlayan veri kaynaklarının:

- Hakkında rapor hazırlanan ülkede alınan kararlar, yürürlük kazanan mevzuat ve uygulanan idari tedbirlerden,
- İlgili ülkenin ortaklık anlaşması ve müktesebatın üstlenilmesine ilişkin ulusal program çerçevesinde sunduğu veriler, idari kapasite analizi kapsamında hazırlanan çeşitli uzman görüşleri ve AB müktesebatının değerlendirilmesine esas olmak üzere aday ülkelerce sağlanmış olan bilgilerden,

- Komisyon tarafından toplanan, incelenen ve tasnif edilerek düzenlenen bilgiler, oluşturulan görüşler, üye devletlerin katkıları ile Avrupa Parlamentosu raporları ve kararlarından,

- Avrupa Konseyi, AGİT, uluslararası mali kuruluşlar, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ile OECD, IMF gibi uluslararası kuruluşlardan oluşan farklı kanaat merkezlerinin katkıları, değerlendirmeleri ve hazırladığı raporlardan,

- Koordinesini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği/Bakanlığının yaptığı ülke bürokrasisi tarafından sunulan bilgilerden oluştuğu söylenebilir (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011).

Ayrıca AB Konseyi zirve sonuçlarına yansıyan kararlar ve bu kararlara yapılan atıflar, Kopenhag Kriterlerinin içeriğine ilişkin AB Komisyonunun 15 Temmuz 1997’de yayınladığı Gündem 2000 Raporu ve raporun eklerini oluşturan ülke raporu, aday ülkenin gelişim durumu incelenirken kullanılan yardımcı referans ölçütlerdir. Özellikle Gündem 2000 Raporunda, birliğe üye olmak isteyen ülkelerde demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının kurumsal anlamda yerleşmesi ve kamu kuruluşlarının etkin işlediğinin göstergesi niteliğinde kabul edilen kurumsal istikrarın sağlanması konularında günlük hayatta görülen somut yansımalarla önem verilmesi gerektiği kararlı bir şekilde belirtilmiştir (DPT, 2000: 140).

AB mevzuatını oluşturan birincil ve ikincil hukuk kaynakları ile Avrupa idari alanını teşkil eden temel kaynaklar da dolaylı olarak ilerleme raporlarının analiz ve yorum metodolojisine katkıda bulunmuştur. Birincil hukuk kaynakları, kurucu antlaşmalar, ekler ve protokollerden, ikincil hukuk kaynakları ise tüzük (yönetmelik), direktif (yönerge), karar ve görüşlerden oluşur. Üye devletler arasındaki antlaşmalar, üye devlet temsilcilerinin konsey bünyesinde aldığı kararlar ve sözleşmeler de rapor değerlendirmesine etki eden ölçütleri destekleyici diğer yardımcı hukuk kaynakları arasında sayılabilir (Çakmak, 2005: 36-38).

Avrupa idari alanının temel dinamiklerini tanımlayan kaynaklar ise şöyle sıralanabilir:

- İdari uygulama ve ilkeler konusunda Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından geliştirilen içtihatlar,

- Birlik bünyesinde açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik, bütünlük, orantılılık ve sübsidiarite gibi iyi yönetim ilkelerini yerleştirmek amacıyla AB komisyonunun 2001’de yayınladığı Yönetişim Beyaz Kitabı,

- AB ve OECD ortak girişimiyle kurulan (Yönetişim ve Yönetimde Gelişme İçin Destek Programı-Support for Improvement in Governance and Management) SIGMA biriminin Avrupa idari alanı ve hukukuyla ilgili belirlediği referans niteliğinde temel ilkeler (güvenilirlik, öngörülebilirlik, AB içtihatlarında meşru beklenti olarak adlandırılan kazanılmış haklara saygı, eşitlik, tarafsızlık, orantılılık, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, etkinlik ve etkililik),

- Açık Eşgüdüm Yöntemi (Open Coordination Method, OCM) yapılanması yoluyla çevre, istihdam, ulaştırma, vergi, şirket gibi alanlarda saptanan iyi uygulama örneklerini sektörel uygulamalarla karşılaştırmak için geliştirilen ölçütler ve performans göstergeleri,

- Kamu ve özel sektörde yönetimi geliştirme çabalarını destekleyen Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (European Foundatio of Quality Management, EFQM) tarafından belirlenen mükemmeliyet ölçütleri (sonuç yönelimlilik, müşteri odaklılık, yönetimde desantralizasyon, süreç iyileştirme, iyi deneyimlerin transferi-benchmarking, etkili, bağımsız denetim, sonuç ve çıktı analizi, vizyoner liderlik),

- Ortak Değerlendirme Çerçevesi (Common Assessment Framework, CAF) çalışması sonucunda AB çevresinde yer alan kamu kurumlarına ve çalışanlara yönelik ortak deneyim aktarımını gerçekleştirmek, uygulamaları arasında faaliyet kıyaslaması yapmalarını sağlamak amacıyla geliştirilen kalite yönetim teknikleri (Akdoğan, 2008: 31-62).

İlerleme raporlarını şekillendiren bilgi kaynaklarının sunduğu tüm bu veriler ışığında, aday ülkenin siyasi ve ekonomik kriterleri karşılama ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği ölçülebilir göstergelerle tespit edilerek aday ülkeyle katılım müzakerelerinin açılmasına ilişkin görüş AB karar organlarına sunulmaktadır.

B) İlerleme Raporlarında Ele Alınan Konular

İlerleme Raporlarının önsöz bölümünde ele alınan konulara ilişkin yapılan açıklamalara bakıldığında raporlarda (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011);

- Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkiler tanımlanmış, özellikle ortaklık anlaşması çerçevesinde, Türkiye ve AB arasında rapor tarihine kadarki ilişkilerin panoramik anlatımı yapılmıştır.

- Üyelik talebine karşılık olmak üzere 1993 Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen siyasi kriterler açısından mevcut durum incelenmiş, AB Konseyi'nin atıf yaptığı politik koşullar (ana başlıklar itibariyle demokrasi ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması, bölgesel konular ve uluslar arası yükümlülükler) bakımından gelişmeler analiz edilmiştir.

- 1993 Kopenhag Zirvesi'nde belirlenmiş olan ekonomik kriterler ve 1999 Helsinki Zirvesi sonuçları doğrultusunda oluşturulan Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog açısından Türkiye'nin mevcut durumu, geleceğe ilişkin projeksiyonlar çizilerek değerlendirilmiş, başka bir deyişle AB Konseyi'nin atıf yaptığı ekonomik koşullar (piyasa ekonomisinin işlerlik düzeyi, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi) bakımından Türkiye'nin konumu ve gelecek yönelimli perspektifleri proaktif bir yaklaşımla ele alınmıştır.

- Türkiye'nin 33 fasılda sabitlenen üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği (malların, işçilerin, sermayenin serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi, kamu alımları, şirketler hukuku, fikri mülkiyet hukuku, rekabet politikası, mali hizmetler, bilgi toplumu ve medya, tarım, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası, balıkçılık, taşımacılık politikası, enerji, vergilendirme, ekonomik ve parasal politika, istatistik, sosyal politika ve istihdam, işletme ve sanayi politikası, trans-avrupa ağları, bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu, yargı ve temel haklar, adalet, özgürlük ve güvenlik, bilim ve araştırma, eğitim ve kültür, çevre, tüketicinin ve sağlığın korunması, gümrük birliği, dış ilişkiler, dış güvenlik ve savunma politikası, mali kontrol, mali ve bütçesel hükümler) ve mevzuatın uyumlaştırılması süreci gözden geçirilmiştir.

- Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki öncelikleri yerine getirme durumu kısaca inceleme konusu yapılmıştır.

- Türkiye'nin, antlaşmalar, ikincil mevzuat ve birlik politikalarında ortaya konulan müktesebatı üstlenebilme kapasitesi incelenerek üyelik yükümlülükleri değerlendirilmiş, *'uyumlu bir bütünleşme açısından gerekli*

koşulların yaratılabilmesi için idari yapının düzenlenmesi' yönünde yapıcı uyarılarda bulunulmuştur.

- Üye ülkelerin uzmanlık kapasitesini, uzun dönemli görevlendirme, kısa dönemli uzman gönderilmesi ve eğitimi gibi yöntemlerle aday ülkelerin kullanımına sunan eşleştirme projesi ve katılım öncesi mali yardım programları hakkında bilgi verilmiş, teknik yardım ve yatırım destek projeleri için eş finansman sağlanması konularında sektörler planında teknik açıklamalar yapılmıştır.

- Müzakerelerin güvenle yürütülmesinin önündeki engeller dile getirilmiş, sorunlu alanların teşhis edilerek ortadan kaldırılmasına dönük önerilerde bulunulmuştur.

Raporların konu dağılımı temel olarak giriş, üyelik kriterleri ve katılım ortaklığı genel değerlendirmesi bölümlerinden oluşmaktadır. Giriş ve üyelik kriterleri de alt başlıklara ayrılmış biçimde ayrıntılı tespit ve önerilerden oluşan bir yapıdadır. En son yayınlanan 2011 yılı ilerleme raporunda ise giriş, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğinin ana başlıklar halinde raporun genel kapsamını oluşturduğu görülmektedir.

IV. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİNDE İLERLEME RAPORLARININ ETKİSİ

Güçlü devlet algılamasının mutlak anlamda devletin faaliyet sahasının genişliğiyle ölçülmediği çağdaş bir zaman diliminde yaşanılmaktadır. Devletin kurumsal kapasitesinin öne alındığı, devletin işlev sahasında verim oranı hesap edilemeyen geniş ve büyük roller barındırılmasından ziyade, ulusal savunma, eğitim, adli hizmet, kamu sağlığı, gelir dağılımı, kültürel değerlerin yeniden üretimi, çevrenin korunması ve kamu düzeninin sağlanması alanlarında etkin olmasının önemsendiği öngörülebilir ve ölçülebilir bir çerçeve yönetimde değer kazanmış durumdadır. Kastedilen, sınırları iyi tayin edilemeyen devlet yapılanmasının etkili kamu hizmeti üreten yüksek kapasiteli devlet modeli tarafından ikame edilmesi sürecini başarıyla tamamlamaktır. Devletin kurumsal kapasitesinin ölçülmesiyle ilgili olarak ise 'yolsuzluk tespit indeksi', 'uluslararası risk rehberi rakamları', çeşitli alanlara yönelik 'idari göstergeler tablosu', 'siyasal hürriyet ve sivil özgürlükler katalogu' gibi veri kaynakları kullanılarak bilimsel yöntemlere dayalı

çıkarımlarda bulunmaktadır (Fukuyama, 2006: 18-27). AB ilerleme raporlarının anlatımı, bu eğilimi destekler nitelikte bir yaklaşım ve sistematığı yansıtmaktadır. Buna göre raporlar, belirtilen göstergelere benzer içerikte bilgi-analiz kaynaklarına başvurarak kamusal yönetimin tüm etkinlik alanlarında kapasite belirlemesi yapmakta; güçlü ve zayıf yönleri ayna tutarak tehdit ve fırsatların algılanmasına yardımcı olmaktadır.

Daha özgül düzeyde ilerleme raporları, AB'ye aday ülkelerin birlik müktesebatına uyumunu sağlamak amacıyla üyeler nezdinde oluşturulan ortak ve genel ilkeler saptanması işlevini temsil eder. Bu yolla farklı yönetim teamülleri ve kamu sistemlerine belirli yönetim değerleri ışığında ortak bir temel sağlanmakta; aday ülkelerin kamu hizmeti ilkeleri ve kamu hizmetleri davranış modeli AB standartlarında bir paralelleşmeye ve yakınlaşmaya doğru sevk edilmektedir. Sözü edilen yakınlaşma kamu otoriteleri ve görevlilerinin davranışlarını düzenleyen yasal çerçeveyi de kapsamaktadır (SIGMA, 2004: 77).

Avrupa Birliği'nin etkili, kaliteli ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaya yönelmesinin ardında yatan neden, aday ülkelerin sosyal, ekonomik ve teknolojik reformları uygulayabilmesini sağlayacak bir yönetsel uyum kapasitesini tahkim ve inşa etmektir. Bu nedenle AB, Türk kamu yönetiminin Avrupa müktesebatına uyumunu yakından takip etmekte ve her yıl düzenli olarak hazırladığı raporlarla önerileri de içine alan bir durum tespiti yapmaktadır. Raporlar aracılığıyla kamu yönetim alanının sektörel birimler itibariyle *'etkin izleme, denetim, gözetim ve raporlama'* yapabilme becerisine yönelik olarak kapasite yeterlik tespitinde bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin de ilerleme raporlarında dile getirilen beklenti, öneri ve değerlendirmelerin temel alınmasıyla yeni bir yapılanmaya gitmesi ve AB idari alanıyla adaptasyonu güçlendiren dönüştürücü-düzenleyici reformları gerçekleştirmesi beklenmektedir.

İlerleme raporlarında yapılan değerlendirmelerde ayrıca, yönetime egemen olması istenen belirli ilkeler deklare edilmektedir. Bu çaba, üyelik sürecinin tarafların mutabakatıyla ilerletilmesine, ortak yönetsel değerler küresinin birlikte inşa edilmesine ve çözüm ortaklaşmasının sağlanmasına yönelik toparlayıcı bir analiz aracını ifade etmektedir. Ancak AB, yine de kamu yönetimi konusunda herhangi bir model önermemekte (Balci, 2005:

24–25), belirli temel noktaları gözetmek şartıyla modellemeyi aday ülkenin takdirine bırakmaktadır.

AB tarafından benimsenerek kamu yönetimi işlevlerine dönük araçların temini, işletilmesi ve örgütlenmesi sorularına yanıt oluşturan ve ilerleme raporlarına yön veren ilkeler ise genel olarak; hizmet ve coğrafi yerinden yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, sivil toplum aktörlerine ve yurttaşların katılımına açık tutulan bir yönetim yapılanması, kamuda dönüşümü sağlayacak etkili bir reform stratejisinin geliştirilmesi, iç ve dış mali kontrol sistemlerinin kurulması, stratejik yönetim planlarının hazırlanması, iyi yönetim prensiplerinin benimsenmesi, AB üyelik sürecini yönetecek idari kapasite, eşgüdüm ve yasal-idari prosedürlerin oluşturularak AB ile ilgili kuruluşların idari hiyerarşi içinde en üst düzeyde örgütlenmesine olanak tanınması, kamu personelinin profesyonel araçlarla sürekli gelişiminin sağlanması ve nitelikli kamu hizmeti üretimi kapsamında kariyer ve gelişim planları hazırlanması, kamu yönetiminin hizmet sunma altyapısının iletişim ve enformasyon araçlarıyla desteklenmesi, kamu yönetimine yolsuzluk ve israftan arındırılmış güven duyulan/meşruiyeti güçlü bir görünüm kazandırılması (Özer, 2006: 171, 196, 201-202), kamunun özel alandan, siyasetin de yönetimden ayrılması, kamu ajanlarının mesleki dürüstlük ve tarafsızlık içinde bir hizmet anlayışı geliştirmesi, ücret rejiminin adil, dengeli ve istikrarlı olması ile hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması (SIGMA, 2004: 79, 82) gibi başlıklardan oluşmaktadır.

Daha da çoğaltılabilecek bu ilkelerin, ilgili ülke kamu yönetiminin AB standartlarında dönüşümünün çerçevesini çizdiği iddiası yanlış sayılmaz. Girişilecek reform çabalarının türü, yoğunluğu ve seçimi ne olursa olsun belirli bir yön duygusundan yoksun olmaması ve yukarıda sıralanan ilkelerden birini veya bir kaçını doğuracak pozitif bir sonuç üretmesi ümit edilmektedir.

Örneğin 2008 ilerleme raporunda *kamu yönetimi* başlığı altında yönetimde yapılanma çabalarının alacağı doğrultuya; “İdarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, idari prosedürlerin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve siyasa oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi, mali idare ve siyasa oluşturma alanlarının temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmeleri ve strateji belgelerinin uygulanması,

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun tamamen uygulamaya girmesini temin etmek için çaba gösterilmesi, Parlamento’ya devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağı gönderilmesinin gereği, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi’ (Avrupa Komisyonu, 2008: 7) şeklinde öneri-eleştiri cümleleriyle değinilmiş, 2009, 2010 ve 2011 yılı ilerleme raporlarında bu ilkelere ‘e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması, idari usuller oluşturulması, tüm kamu kurumlarında özerk birimler halinde etkili, operasyonel ve işlevsel bir iç denetim sistemi kurulması, insan kaynakları yönetiminin modernize edilmesi, şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerini esas alan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturulması, üst düzey görevlere atamanın ve ilerleme normlarının liyakat ve kariyer ilkelerine dayalı düzenlenmesi, politika ve mevzuat hazırlanması sürecinin konu ile ilgili paydaşların katılımına tam anlamıyla açılması, yetki devrine ilişkin prosedürün tamamlanarak mali gelirlerin yerel idarelere aktarılmasının sağlanması’ beklentilerini içeren eklemeler yapılmış ve kamu yönetimi alanının daha işler kılınmasını engelleyen direnç noktalarına yönelik önemli durum tespitlerinde bulunulmuştur.

Türk kamu yönetiminin, Avrupa Birliği’nin sosyo-politik, idari ve bürokratik yapı hakkındaki analiz, değerlendirme ve önerilerden oluşan yapılanma ölçütleri doğrultusunda yön ve şekil aldığı, bu tutumun da topluluğa üye olma bilinciyle hareket eden bir ülkenin doğal refleksini yansıttığı vurgulanmalıdır.

Yasal, yapısal ve kurumsal planlarda izlenebilen adaptasyon girişimleri genel anlamda ilerleme raporlarında geçen ortak değerlendirme-analiz cümleleriyle bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına yönelmiş köklü, planlı, amaçlı ve iç tutarlılığa sahip reformlar dizisi niteliğindedir. Bu reformlar öncesinde ilerleme raporlarında kamu sektörüyle ilgili zayıf ve kapasite açığı bulunan alanlara yönelik bildirimlerde bulunulmakta, raporlarda geçen öncelikleri karşılamak amacıyla reformların alması gereken muhteva ve doğrultuya açıklık kazandırılmaktadır.

Türk kamu yönetimini AB yönetim ilkelerine ve Avrupa ortak idari alanına uyarlama çabalarına dönüşen reformlar kapsamında ilk ilerleme raporunun hazırlandığı 1998 yılından 2011 tarihli son rapor dahil düzenlenen on dört raporun tamamında sosyal, kültürel, ekonomik, politik, askeri ve hukuki düzeylerde sektörel birimlerin ayrıntılı gözetimi ve incelemesi yapılmış, geliştirilmesi gereken alanlara ilişkin reformların anlamı ve yerindeliğine yönelik yorumlarda bulunulmuştur.

İlerleme raporlarının incelenmesi ile elde edilen veriler, kamu sektörlerine yönelik temel yapıları hedef alan tespit ve önerilerin özetle, demokratikleşme, politik haklar, eğitim fırsatlarının eşit dağıtılması, özgür ekonomik girişimlerin rasyonel-teknik-hukuki temellere kavuşturulması, idarenin standardizasyonu, bağımsız ve tarafsız yargı oluşturulmasının kurumsal garantileri, toplumsal eşitsizliklerle mücadele edecek araçların yeterliliği, azınlık hakları ve bireysel hakların korunması, sivil özgürlükler alanının genişletilmesi konularına odaklanmış bir sonuç üretimine yönelindiğini göstermektedir.

Gerçekleştirilemeyen reformlar veya standartları tam olarak karşılayamayan idari kurum, yapı ve mevzuatla ilgili öneri ve uyarı cümleleri ise, eksiklik giderilinceye kadar aynı perspektifler paralelinde sonraki raporlara da dahil edilmiştir. Bu bağlamda; Türkiye'nin müktesebatı etkin bir şekilde uygulamak için, ulusal ve bölgesel düzeyde kurumlarını, idari kapasitesini, idari ve yargı sistemlerini katılımdan belli bir süre önce birlik standartları seviyesine getirmek zorunda olduğu, bunun da, genel olarak, etkin ve tarafsız kamu hizmeti ile bağımsız ve etkin yargı sistemi üzerine inşa edilmiş istikrarlı ve iyi işleyen bir kamu idaresini gerektirdiğine vurgu yapılmıştır.

Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması açısından kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlıkların iç koordinasyonunu sağlamak, çalışmaların öngörülen programlara uygun olarak yürütülmesini gerçekleştirmek amacıyla idari kapasite belirlemesi yapılmış, genel olarak kurumsal yapılanmanın optimum standartları karşılama durumuna değinilmiştir (örneğin 2000 ve 2004 Düzenli Raporları).

Üyelik yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesini güçlendirmek amacıyla idarelerin ve ajansların eşleştirilmesi mekanizmasının oluşturulduğu, aday ülkeye yardımda bulunmak için insani/mali kaynaklar

tahsis edildiği ve AB içinde geliştirilen kamu sektörü uzmanlığının aday ülkelerin kullanımına sunulduğu kaydedilmiştir (2005 İlerleme Raporu).

Kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam olarak uygulanması ve düzenleyici etki analizi yapılabilmesi için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi bir gereklilik olarak öne çıkarılmış; ancak, *‘bürokratik işlemlerin azaltılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usuller oluşturulması, şeffaflığın artırılması, politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi’*, üst düzey görevlerde liyakate dayalı ilerleme ve atamalar yapılması gibi konular sorun alanları olarak tanımlanmıştır (2006, 2009, 2010 ve 2011 İlerleme Raporları).

Bütçe denetimi görevini etkin olarak teknik düzeyde yerine getirmek için, TBMM’nin yeterli kurumsal kapasiteye ve uzmanlığa kavuşmasının gerekli bir önkoşul olduğu dile getirilmiş (2011 İlerleme Raporu); iç denetim birimlerinin tüm kamu kurumlarında özerk birimler halinde etkili ve işlevsel bir yapıya kavuşturulamadığı tespiti yapılarak mali yönetimin ve politika oluşturma temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi gereğine vurgu yapılmıştır (2009 İlerleme Raporu).

Devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısının Meclis’e gönderilmemesinin genel kabul görmüş olan kamu hizmeti reformunun gerekliliği fikriyle bağdaşmadığı eleştirisi yapılmış, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiği öne sürülmüştür (2007 İlerleme Raporu).

1999 yılından itibaren hazırlanan raporların birçoğunda, idarede saydamlık, açıklık, hesap verebilirlik ilkelerini gerçekleştirmek ve yolsuzlukla mücadeleyi etkili kılmak yolunda stratejiler oluşturmak, bunların uygulanmasını yönetmek ve izlemek amacıyla yapılan yasal-yönetmelik çabalar özetlenmiş ve alınması gereken ilave önlemlerden söz edilmiştir. Bilgi toplumu stratejisi, bilgi güvenliği, eğitim, insan kaynakları, bilgi edinme, elektronik imza, e-devlet ve e-ticaret alanındaki gelişmeler, mevzuat ve idari yapılanma bakımından değerlendirilmiş; hizmetleri daha hızlı sunma, kalite standartlarına bağlama, fayda-maliyet analizleri yaparak kamusal inisiyatif kullanma, etik kapasiteyi güçlendirme, kamu finansmanı/borç yönetimi kural ve limitlerini açıkça tanımlama eksenli çabalar idari kapasite yeterliği bakımından süzgeçten geçirilmiştir. Kayıt dışı mali işlemlerin kayıt altına alınması, mali yönetim ve kontrol yapılarının hukuken güçlendirilmesi, borç ve risk yönetimi birimlerinin kurulması çabaları kararlılıkla desteklenmiştir.

Kamu varlıklarının özelleştirilmesi çalışmalarının hızlandırılmasına, mahalli idarelerin yönetim kapasitesini arttırmaya yönelik yasal düzenlemelerin (2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu) gerçekleştirilmesine olumlu ve teşvik edici bir üslupla yaklaşmıştır. Bu çerçevede anılan kanunların, etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramlarını getirdiği, stratejik planlama gerekleri, acil durum planlaması, performansa dayalı bütçeleme, yıllık faaliyet raporları ve muhasebe denetim komisyonları kurulması şeklindeki reformları içerdiği açık bir dille ifade edilmiştir (2005 İlerleme Raporu).

Merkezi idareden yerel yönetimlere yetki aktarılması ve yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesi tavsiye edilerek yerinden yönetim alanında gerçekleşen reform çalışmalarının yetersizliğine ilişkin hatırlatmada bulunulmuştur (2006 İlerleme Raporu).

Raporlardaki tespitlere göre, Sayıştay'ın, silahlı kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları da dahil olmak üzere, her türlü kurum ve kuruluşun hesaplarını TBMM adına denetlemeye yetkili kılınması, dış denetim uygulamalarının uluslararası standartlarla daha fazla uyumlaştırılması çabaları, Anayasanın 160. maddesine göre, savunma harcamalarının harcama sonrası dış denetimini yapabilecek yetkiye kavuşturulması, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı mali denetim yetkisi dışında tutulmuş olsa da Aralık 2010'da kabul edilen Sayıştay Kanunu'yla, meclis adına kamu harcamalarını denetleme yetkisinin Sayıştay'a verilmesi ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu da dahil, savunma sektörü için tahsis edilen bütçe-dışı kaynakların denetimi yolunun açılmış olması, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından Türk kamu yönetim dünyasına ciddi oranda güç ve kapasite kazandırmıştır (2011 İlerleme Raporu).

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmesi, araştırılması ve idareye önerilerde bulunulması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinden idari yapılanmanın dönüştürülmesi talebi gündeme getirilmiştir (2005, 2006, 2010 ve 2011 İlerleme Raporları). Kamu kurumları, sivil, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında gerçek-

leşen işbirliği ve strateji, kamu yönetişimini ve idarede güvenilirliği geliştirmek amacının gerçekleşmesine sunduğu katkı bakımından analiz edilmiştir.

Kararları hukuken bağlayıcı olmasa da Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) ulusal güvenlikle ilgili rolü, işleyişi ve yapısına ilişkin tarihsel süreç içinde gerçekleşen reformlar, sivil seçilmiş yönetimin kuruldaki üye sayısı ve hakimiyet alanının kazandığı genişlik boyutuyla incelenmiştir. Ulusal güvenliğin sağlanması, anayasal kuruluş ve düzenin işlemesine karşı işlenen suçların soruşturulmasındaki yetki düzeni, askeri mahkemelerin sivil yargılayabilmelerine ilişkin hükümler ve kuvvet komutanlarının resmi görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanması reformları, askeri mahkemelere kıyasla sivil mahkemelerin etkinlik alanının güçlenmesi sonucuna hizmet eden yapısal dönüşümler perspektifinden ele alınıp değerlendirilmiştir. Ayrıca MGK'nın Ekim 2004'ten itibaren sivil genel sekreter başkanlığında toplanmasına, sivil inisiyatif ve denetimin askeri otorite alanına kıyasla kazandığı genişlik nedeniyle sembolik bir değer atfedilmiştir (2005, 2006, 2007 ve 2008 İlerleme Raporları).

Sivil idari sektörlerde yer alan askeri üyelik sisteminin sona erdirilmesi çabaları da desteklenmiştir. Örneğin Mayıs 2004'te yapılan Anayasa değişikliğiyle Yüksek Öğretim Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nda askeri üyenin varlığına son verilmesi övgüye değer bulunmuştur (2004 İlerleme Raporu).

İnsan hakları alanında, 1999'dan itibaren oluşturulan izleme grubu, Başbakanlığa bağlı Türkiye İnsan Hakları Kurumu, il ve ilçe insan hakları kurulları, insan hakları danışma kurulu, parlamento düzeyinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, AİHM'de devam eden davaları ve kararların icrasını takip etmek için Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan İnsan Hakları Birimi ve çeşitli araştırma kurulları gibi yapıların etki düzeyi ölçülmeye çalışılmış, insan haklarına ilişkin belgelerin (Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ek protokolleri gibi), onaylanması süreci detaylı olarak izlenmiştir.

Halk sağlığı, bulaşıcı hastalıkların bildirimi, tütün mamulleri ve alkollü içkilerde bandrollü ürün izleme sistemi ve genel gıda güvenliği sistemlerinin kurulmasıyla ilgili ulusal gıda ve yem acil uyarı sisteminin geliştirilmesi, bitki koruma ürünlerinin toptan ve perakende satılması, kontrol edilmesi, ruhsatlandırılması, depolanması, sınıflandırılması, ambalajlanması ve etiketlen-

mesi, bitki pasaportu sisteminin kabul edilmesi ve tohumluk sertifikasyonu yazılım sisteminin kurulması konularında belirlenen ve uygulamaya geçen usul ve esasların sağladığı ilerlemeler hukuksal kapasite yeterliği açısından gözden geçirilmiş, zararlı organizmalar, tohum ve çoğaltım materyalleri gibi alanlarda gerçekleşen ilerlemelerin AB ölçütlerine göre sınırlı olduğuna dikkat çekilmiştir.

Devlet desteklerinin izlenmesi ve denetlenmesi, tarımsal alan kimliklendirmesi, çiftçi kayıt sistemi ve tarımsal istatistik stratejisinin geliştirilmesi, tarımsal muhasebe veri ağı (FADN) pilot projesinin kurulması, coğrafi bilgi sistemleri ve uzaktan algılama araştırma merkezi ile arazi parseli tanımlama sistemi (LPIS) konularında AB müktesebatıyla uyumlu adımların atılmaya çalışıldığına vurgu yapılmıştır. Makroekonomik istatistikler alanında temel ulusal hesap göstergelerinin Avrupa Hesaplar Sistemine (ESA 95) paralel oluşturulması, ortak bir muhasebe ve raporlama sistemi için mevzuat uyumu sağlanması ve adrese dayalı nüfus kayıt sisteminin tamamlanması konularında önemli ilerlemeler sağlandığı tespitinde bulunulmuştur.

Mesleki eğitimde uygulanan öğretim programı sonucunda oluşan arz ile piyasada talep edilen iş gücü niteliğinde farklılıklar bulunduğu, dolayısıyla müfredat ve eğitim tekniklerinin gözden geçirilmesi, işgücü piyasasının ihtiyaçları ile mesleki okul mezunlarının sahip olduğu vasıflar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi gerekliliği tespitine dayalı olarak Milli Eğitim Bakanlığının kurumsal kapasitesinin artırılması ve eğitim sisteminin merkezî olmayan bir yapıya kavuşturulması önerisinde bulunulmuş, meslek liseleri ve yüksek okulların gruplanması yoluyla mesleki eğitim bölgeleri, ulusal düzeyde ve il çapında ise Mesleki Eğitim Konseylerinin oluşturulması çalışmaları kayda değer gelişmeler olarak nitelendirilmiştir (2002 Düzenli Rapor ve 2005 İlerleme Raporu).

Mesleki niteliklerin karşılıklı tanınmasını sağlamak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterlilik sistemini kurmak, işletmek, sertifikalandırmak, akreditasyon ve lisans verme faaliyetlerini yürütmek amacıyla ulusal ve uluslararası meslek standartları temelinde bir meslekî yeterlilik kurumunun oluşturulması ile bağımsız Kalite Güvencesi ve Akreditasyon Ajansı'nın kurulmasına ilişkin yasal ve yapısal reform süreci tüm aşamalarıyla takip edilmiştir (2000-2004 Düzenli Raporlar ve 2006-2011 İlerleme Raporları).

İşgücü piyasası şartlarını iyileştirmeye yönelik istihdam yaratıcı önlemler ile dezavantajlı sosyal grupların eğitim ve sosyo-ekonomik durumlarını geliştirme amaçlı çabaların yeterli düzeyi hakkında hukuki, politik ve mali parametreler kullanılarak değerlendirme yapılmış; AB standartları çerçevesinde yapısal uyum sağlayıcı önerilerde bulunulmuştur (1998-2004 Düzenli Raporlar ve 2005-2011 İlerleme Raporları).

Dış sınırların korunması ve güvenliği konusunda sınır güvenlik idaresinin kurulması, sınır personelinin mesleki yetkinliğe kavuşturulması, risk analizi yapacak düzeye ulaştırılması ve kontrol cihazlarının modernizasyonunun gerçekleştirilmesi önemli bir gereklilik olarak dikkate sunulmuştur (İlerleme Raporu, 2007: 65).

Belirli alanları (bankacılık, sigorta, enerji, rekabet, reklam, kamu ihaleleri, telekomünikasyon, yayın faaliyetleri gibi) regüle etmek, saydamlığı arttırmak ve piyasaların serbestleşmesini sağlamak amacıyla bağımsız idari otoriteler (düzenleyici kurullar) ihdas edilmesi çabaları, düzenleyici etkin devlet modelini destekleyen sonuçları nedeniyle olumlu karşılanmıştır; kurulların, yeterli personel ve mali kaynaklarla donatılması, siyasi otoritelere karşı bağımsızlığını koruması ve özerk birimler haline getirilmesi çabalarına fonksiyonel açıdan gereken önem atfedildiği açıkça beyan edilmiş ancak, Ağustos 2011’de kabul edilen kanun hükmünde kararname ile bakanlıklara, bağımsız düzenleyici kurumların her türlü faaliyet ve işlemlerini izleme ve denetleme yetkisi verilmesi üst kurulların bağımsızlığı açısından kaygıyla karşılanmıştır.

Bölgesel gelişme amacıyla NUTS (istatistiki bölgeler) sınıflandırması kriterlerine göre 81 ilin coğrafi veya ekonomik benzerliklere göre gruplandırılmasının gerçekleştirildiği kaydedilerek bu yapının, kalkınma ajansları aracılığıyla bölgesel yatırım kararlarında kamu bürokrasisinin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan yeni bir yönetsel yapının etkili olmasının önünü açtığına, düzenlemenin bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı bir etki potansiyeli taşıdığına ilişkin memnuniyet ifade eden görüşler beyan edilmiştir (2000-2004 Düzenli Raporlar ve 2005-2011 İlerleme Raporları).

Gerçekleştirilen hukuk reformlarının yargı ve adalet kurumlarını ve uygulamalarını Avrupa standartlarına yükselttiği yolunda güçlü bir kanaat bildiriminde bulunulmuştur. Mayıs 2004’de kabul edilen anayasa değişiklik

paketi kapsamında Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kaldırılması, Anayasanın 90'ıncı maddesinin yeniden düzenlenerek Türkiye tarafından onaylanan uluslararası sözleşmelerin iç hukuka üstünlüğü ilkesinin kabul edilmesi, Avrupa ülkelerinde yürürlükte olan ceza hukuku sistemiyle uyumlu, modern Avrupa standartlarında yeni bir Ceza Kanununun Eylül 2004'te kabul edilmesi, Aralık 2004'te 5271 sayılı yeni Ceza Muhakemesi Kanununun kabul edilmesi, Ocak 2004'te, her türlü koşulda ölüm cezasının kaldırılmasına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 13 No.lu Protokolün imzalanması, aile ve çocuk mahkemelerinin reforme edilmesi, hakim ve savcılarının sürekli eğitimi ile birlikte aday hakim ve savcılarının, Adalet Bakanlığı personeli, avukatlar ile noterlerin eğitimini üstlenen Adalet Akademisinin 2003'te kurularak çalışmalarına başlaması, ulusal yargı ağı projesinin hayata geçirilmesi, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) asil üye sayısının yargı dünyasının tümünün temsil edilmesini sağlamaya dönük olarak Yargıtay ve Danıştay üyelerinin yanı sıra, birinci sınıf hâkimleri, Adalet Akademisi ve hukuk fakülteleri temsilcileri ile avukatları da içerecek şekilde 7'den 22'ye çıkarılması, cezai ve hukuki konularda adli işbirliğini sağlayacak uluslararası sözleşmelerin akdedilmesi bu kapsamda sayılan reform örnekleridir (2004 Düzenli Rapor ve 2011 İlerleme Raporu).

V. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE DEĞERLERİ İŞİĞINDA İLERLEME RAPORLARININ DÖNÜŞÜME ETKİSİ

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, aşırı kuralcı, kırtasiyeci ve merkeziyetçi olmakla nitelenen geleneksel weberyen örgütsel yapının 1980'li yılların başından itibaren kapalı, katı hiyerarşik, hantal, sorumsuz ve verimsiz gibi sıfatlarla itham edilerek yeni yöntem ve idari pratiklerle aşılması gerektiği düşüncesinden doğmuştur. Kamu sektörünün hacmi, organik yapısı, hizmet üretim ve karar alma süreci, personel politikası, bütçe kullanımı, maliyet ve ücret stratejisi 1980'lerin sonunda da yoğun eleştirilere uğramaya devam etmiş ve nihai süreçte kamu alanı yeni yönetim yaklaşımlarıyla tanıştırılmıştır. Kamu yönetiminin performansını iyileştirme amacıyla yönetim süreçlerinde köklü bir paradigma değişikliği öneren bu yaklaşımlar, 'işletmecilik' (managerialism), 'yeni kamu işletmeciliği' (new public management), 'piyasa temelli kamu yönetimi' (market-based public management), 'girişimci idare' (entrepreneurial government) terimleriyle kavramlaştırılmıştır (Eryılmaz, 2006: 25). Sayılan bu yönetim yaklaşımları

kamu yönetimi organizasyonu, faaliyet alanı, piyasanın düzenlenmesi, birey-toplum ilişkisi, kamu hizmeti üretiminin yapılandırılması, çalışanların iş görme yöntemleri ve statüleri (Eryılmaz, 2004: 55) ile ilgili olarak popülerlik kazanan benzer türde temel bazı yönetim değerleri önermiştir.

Organizasyonların ve bireylerin kurallar/yönetmelikler gibi düzenleyici metinlerden ziyade görev ve vizyonlarla yönlendirilmesi, hizmet sağlayıcıları arasında rekabetin güçlendirilmesi, problemlerin gerçekleşmesini önleme yönünde proaktif tavır alınması, bürokratik teknik ve uygulamaların girişimcilik, takım, vizyon, misyon ve kalite gibi süreçler içeren piyasa tipi mekanizma ve yönetim teknikleriyle ikame edilmesi (Du Gay, 1998: 129-130), kamu hizmetinin belli prosedürel formlara uygun yerine getirilmesinin ötesinde etkili, nitelikli ve müşteri merkezliliğe yönelik olarak örgütlenilmesi, girdilerden çok sonuç yönelimli olması, kamu örgütlerinin esnek, desantralize ve yumuşak hiyerarşiye dayanması (Eryılmaz, 2006: 26), hiyerarşik üstlerin yetki ve karar alma düzeninin alt kademelerin katılımına açılması, kamusal çalışma alanı ve güvence tanımının performans standartlarına göre belirlenmesi, toplumsal aktörleri yetkilendirmek amacıyla kamusal faaliyet yöntemlerinin yönetim sistemine göre yapılandırılması/özel ve gönüllü sektörler ile idare arasında işbirliği kurulması, kamunun faaliyet alanının küçültülerek düzenleyici ve minimal bir yapıya dönüştürülmesi, kamu hizmetlerinin hizmetin arz edileceği en yakın yerde ve kuruluşlarca sunulması (subsidarite) (Aksoy, 2004: 38-46), devletin ekonomik hayatta aktif bir oyuncu olmaktan çıkartılarak düzenleyici/hakem rolüne çekilmesi (Eryılmaz, 2004: 54), yeni kamu yönetimi yaklaşımına atfedilen temel/belirleyici önermeleri oluşturmaktadır.

İdari kapasite analizi, yerel yönetimlerin geliştirilmesine yönelik değerlendirmeler, kamu hizmeti üretim sürecine hakim kılınması gereken ilkeler, insan kaynakları stratejisi, sivil toplumun kamusal karar alma mekanizmasında etkili bir rol edinmesi, bağımsız idari otoritelerin güçlendirilmiş statüye kavuşturulması, insan hakları ve yargısal korunma alanlarında kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam olarak uygulanması ve yönetim araçlarının modernleştirilmesi gibi yönetsel alanlarda ilerleme raporlarının Türkiye özelinde getirdiği öneriler toplamının, yeni kamu yönetimi yaklaşımının yukarıda özetlenen kavram, ilke ve yöntemleri ile belirgin bir paralellik taşıdığı ve aynı entelektüel taban üzerinde yükseldiği açık şekilde göze çarpmaktadır.

Başka bir anlatımla ilerleme raporlarına yansıyan AB'nin kamu yönetimi ilkeleri ile Avrupa ortak idari alanını tanımlayan kamusal teknik ve göstergeler, yeni kamu yönetimi anlayışına ait yukarıda sıralanan yönetim organizasyon süreçleriyle paralel değerler içerdiğinden, ilerleme raporlarındaki idari tespit ve öneriler listesi, doğal olarak yeni kamu yönetimi gerekleriyle Türk kamu yönetimini bütünleştiren rasyonel-hukuki bir sonuç üretmiş olmaktadır. Kamuda girilen reformların aldığı doğrultu ve idari reformlarla kamuya transfer edilmeye çalışılan yönetim değerleri de bu gözlemi teyit eder niteliktedir.

VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB ile bütünleşme süreci, Türk modernleşme tarihinin ve çağdaşlaşma çabasının en önemli projesini temsil etmektedir. 20. yüzyılın ikinci yarısında başlayan bu değişim projesi birçok zorlu dönemeci geçtikten sonra günümüzde tam üyelik yolunda birlikle yapılan müzakere aşamasına ulaşmış bulunmaktadır. Bu süreçte varılan aşamanın bir gereği olarak Türkiye, yer almak istediği birlik tarafından önerilen yasal ve kurumsal dönüşümleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Birlik, her alanda kendi standartlarını özümseyen bir aday ülkeyle tam üyelik için müzakere etmeyi daha güvenli ve ayrıca birliğin aday ülkeyi kabul etme önkoşulu olarak görmektedir.

AB adaylık sürecini analiz etmek, aday ülkenin tam üyelik için belirlenen siyasi ve ekonomik kriterleri üstlenebilme kapasitesini ölçmek, idari kurumlaşmanın hizmet sunma becerisini teknik göstergelerle izlemek ve yeni yapı önerilerinin gerçekleştirilme durumunu denetlemek amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirmiştir. İlgili ülkenin birliğe üye olma iradesini gerçekçi kılmak yolunda geliştirilen bu mekanizmaların en önemlilerinden biri aday ülke performansını her yıl itibariyle ölçen ilerleme raporlarıdır.

Raporların ele aldığı konular kamu yönetimi açısından bakıldığında bir hayli kapsamlıdır. Her şeyden önce raporların analiz sahasına salt yürütme erki ve idare aygıtını yerleştirmedeğini, bir bütün olarak yasama, yargı, yürütme ve idare örgütünün tüm unsurlarını yönetim başlığı altında topladığını vurgulamak gerekir. Kamu yönetiminde iyileştirilmesi istenen alanlar, geliştirilmesi önerilen kamu sektörleri ve yetersiz olarak saptanan yönetim faaliyetleri esas olarak üç erk üzerinden analizi yapılan bir perspektif genişliği sunmaktadır.

Raporlarda, Türk kamu yönetiminden örgütsel, fiziksel ve işlevsel yönlerden talep edilen reformlar büyük oranda, merkeziyetçi, bürokratik ve toplumsal aktörlerle yeterince işbirliği geliştiremeyen katı hiyerarşik yapıyı çözme amacına dönüktür. Bu nedenle idari yapı ve sorunlu kamusal alanlar bütünlük içinde kavranmış, reform önerileri sistematik bir çerçeveye içinde ve dönüşümün stratejisini hazırlar nitelikte deklare edilmiştir. Politik merkezler de AB müktesebatına uyumun bir gereği olarak değişimin dinamiğini bu istem doğrultusunda kurgulamış; iyi yönetim ilkelerini ve düzenleyici devlet modelini Türk kamu yönetimi dünyasına transfer etme yolunda azımsanmayacak kurumlaşma örnekleri sergilemiştir.

İlerleme raporlarının son tahlilde aday ülkenin AB müktesebatını ne ölçüde üstlendiğine ilişkin kapasite belirlemesi yaptığı söylenebilirse de aslında bunun ötesine taşan bir etki düzeyi yarattığını anımsatmak hiç de yersiz olmaz. Zira raporlarda yer alan tespitler ve açık edilen yönetsel beklentiler bir sonraki değerlendirme dönemine kadar aday ülkeye yöneltmiş reform önerileri listesi anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla raporlara yansıyan değerlendirmeler, ilgili ülkenin ulusal programının revize edilmesi, mevzuat uyumu, idari kapasitesi, kamu hizmetlerine ilişkin kalite alt yapısı ve uyum stratejisi hazırlanması kapsamında değişim iradesine yön veren pozitif bir enerji gücüne sahiptir. 2000’li yıllardan günümüze uzanan süreçte Türk idari yapılanmasında gözlenen yönetsel, hukuksal, ekonomik, askeri ve sosyal alandaki kapasite arttırıcı reformlar dizisi bu gücü doğrulayan atılımları temsil eder niteliktedir.

Son olarak ilerleme raporlarında ilgili ülkeye yöneltilen reform önerilerinin belirli bir sisteme dayandığını ve düşünsel altyapıdan yoksun olmadığını belirtmek gerekir. Yerindenlik, etkin-düzenleyici devlet, kamunun küçültülmesi, siyasi-idari-hukuki hesap verebilirlik, idari işlemlerin basitleştirilmesi, etik ilkelerin kamu yönetiminde etkili hale getirilmesi, yönetim ve performans sisteminin yaygınlaştırılması gibi yapılanma örnekleri sunan ve 1990’lar sonrasında küresel yayılma yeteneği kazanan yeni kamu yönetimi/girişimci yönetim yaklaşımı, ilerleme raporlarına yansıyan tespit ve öneriler üzerinden Türk kamu yönetimi reformlarının başlıca motivasyon ve itici gücünü oluşturmakta, küresel yönetim değerlerinin Türk bürokrasi dünyasıyla bütünleşmesine aracılık etmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. Argun (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Aksoy, A. Şinasi (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (Yayına Haz.: Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem), Ankara.
- Aktan, Coşkun Can ve Dilek Dileyci, Özlem Özkıvrak (2004), *Yeni Avrupa ve Türkiye-Yarım Asırlık Bir Yolculuğun Kilometre Taşları ve Geleceğe Yönelik Beklentiler*, Türk Harb-İş Sepam Yayınları, İstanbul.
- Avrupa Komisyonu (1998-2004), *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporları*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari (Erişim: 04.08.2011).
- Avrupa Komisyonu (2005-2011), *Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporları*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari, (Erişim Tarihi: 04.08.2011).
- Balcı, Asım (2005), “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4 (Aralık).
- Coşkun, Bayram, Nohutçu Ahmet (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (Der.: A. Nohutçu ve A. Balcı), Beta Yay., İstanbul.
- Çakmak, Haydar (2005), *Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri*, Platin Yay., Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara.
- Du Gay, Paul (2002), *Bürokrasiye Övgü-Weber-Organizasyon-Etik*, (Çev. Ergin Yıldırım, Şuayip Çalış, Serkan Bayraktar, İrfan Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul.

- Duran, Lütfi (1982), İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2004), “Kamu Yönetiminde Değişim”, II.Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (Yayına Haz.: Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem), Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2006), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Fukuyama, Francis (2006), Devlet İnşası, (Çev. Devrim Çetinkasap), Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Göle, Nilüfer (2008), Mühendisler ve İdeoloji-Öncü Devrimcilerden Yenilikçi Seçkinlere, Metis Yayınları, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2006), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref (2004), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Karluk, Rıdvan (2005), Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ozankan, Melis (2009), Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Çalışma Mevzuatının Gelişimi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Örnek, Acar (1998), Kamu Yönetimi, Pano Bassan A.Ş., İstanbul.
- Özer, M. Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 59 (Ekim-Aralık).
- Özer, M. Akif (2006), Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara.
- Özer, M. Akif (2007), “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı 66-67 (Temmuz-Aralık).
- Saran, Ulvi (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, (Der.: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul.
- SIGMA (2004), “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri”, SIGMA Raporları: No.27, (Çev.: Pelin Kuzey), Maliye Dergisi, Sayı 147 (Eylül-Aralık).
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2011), “Düzenli İlerleme Raporları”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1>

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK VE
HESAP VEREBİLİRLİĞİN SAĞLANMASINDAKİ
GÜÇLÜKLER VE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ:
EUROSAI-ASOSAI BİRİNCİ ORTAK KONFERANSI**

**21. BM/INTOSAI SEMPOZYUMU: KAMUDA HESAP
VEREBİLİRLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ İÇİN SAYIŞTAY
VE VATANDAŞLAR ARASINDA ETKİN İŞBİRLİĞİ**

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK VE HESAP VEREBİLİRLİĞİN SAĞLANMASINDAKİ GÜÇLÜKLER VE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ: EUROSAL-ASOSAL BİRİNCİ ORTAK KONFERANSI

Berna ERKAN*

Sunuş

ASOSAL (Asya Sayıştayları Birliğı) ve EUROSAL (Avrupa Sayıştayları Birliğı) tarafından, dünyanın farklı bölgelerinden Sayıştaylar arasındaki tecrübe ve bilgi paylaşımının artırılması amacıyla düzenlenmesi kararlaştırılan ortak konferanslardan ilki, 22–24 Eylül 2011 tarihlerinde T.C. Sayıştay Başkanlığı’nın ev sahipliğinde İstanbul’da gerçekleştirilmiştir.

EUROSAL-ASOSAL Birinci Ortak Konferansının ana teması, 2009 yılı Haziran ayında Kiev, Ukrayna’da gerçekleştirilen 35. EUROSAL Yönetim Kurulu Toplantısı’nda “*Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Temel Güçlükler*” olarak belirlenmiştir. Konferansta sunulan tebliğlerde, son yıllarda gelişen yeni kamu mali yönetimi anlayışı, saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında karşılaşılan güçlükler ve Sayıştayların bu güçlüklerle mücadeledeki rolleri ve deneyimleri kapsamlı bir şekilde değerlendirilmiştir.

28 ülkeden Sayıştay Başkanları ile üst yöneticilerin katıldığı ve iki gün süren Ortak Konferansın, iki kıtayı birleştirici ve farklı kültürler arasında köprü oluşturunca niteliğıyle özel bir konumu bulunan İstanbul’da, hem ASOSAL hem de EUROSAL üyesi olan Türk Sayıştayının ev sahipliğinde gerçekleştirilmesi de, bölgeler arası işbirliğine katkısı açısından Konferansa ayrı bir önem kazandırmıştır.

Konferansın Gündemi ve Sunulan Ülke Tebliğlerinin Genel Çerçevesi

Son yıllarda kamu mali yönetim sisteminde yaşanan köklü değişimler ve mali kaynakların kullanımı ile kamu faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde

* Sayıştay Denetçisi

saydamlığa ve hesap verebilirliğe yönelik artan ilgi nedeniyle, Ortak Konferansın ana teması “*Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Temel Güçlükler*” olarak belirlenmiş ve buna bağlı olarak gündeme alınan iki ayrı alt tema çerçevesinde çeşitli ülke tebliğleri sunulmuştur.

22 Eylül 2011 tarihinde TBMM Başkanı Sayın Cemil ÇİÇEK, EUROSAI ve ASOSAI Başkanları ve Türk Sayıştayı Başkanı Dr. Recai AKYEL’in konuşmaları ile başlayan Ortak Konferansın ilk oturumunda “*Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Güçlükler ve Temel Yaklaşımlar*” alt teması işlenmiştir. Dr. Akyel tarafından yönetilen bu oturumda Rusya, Kore, Polonya, Japonya, Irak, Türkiye, S. Arabistan, Hollanda, AB, Hindistan ve Pakistan Sayıştayları ülke tebliğlerini sunmuştur. Türk Sayıştayı adına Dr. Akyel tarafından “*Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi*” başlıklı bir tebliğin sunulduğu oturumda, ağırlıklı olarak kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesinde, bu alanda parlamenter ve toplumsal farkındalığın artırılmasında ve çağımızın öncelikli sorunlarından biri olan finansal krizlerle mücadelede Sayıştayların rolü ile Sayıştayların medya ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkilerinin güçlendirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur. Diğer sunumların ana çerçevesini ise;

- Rusya Sayıştayı için “*Kamu Yönetiminde Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi İçin Parlamenter ve Toplumsal Farkındalığın Artırılmasında Sayıştayların Rolü*”,
- Kore Sayıştayı için “*İç Denetim Sistemindeki Reformlar ile Kamu Mali Yönetiminin Güçlendirilmesi*”,
- Polonya Sayıştayı için “*Kamu Hesap Verebilirliğinin Artırılmasında Sayıştaylar ile Vatandaşlar Arasındaki İletişim*”,
- Japonya Sayıştayı için “*Sayıştayların İletişim Faaliyetlerinde Karşılaşılan Güçlüklerin Yönetimi ve Medya ve Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişkilerin Güçlendirilmesi*”,
- Irak Sayıştayı için “*Kamu Mali Yönetiminin Saydamlığı ve Hesap Verebilirliğindeki Güçlükler*”,
- Suudi Arabistan Sayıştayı için “*Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Güçlükler ve Temel Yaklaşımlar*”,

- Hollanda Sayıştayı için “Sayıştayların İletişim Faaliyetlerinde Karşılaşılan Güçlüklerin Yönetimi ve Medya ve Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişkilerin Güçlendirilmesi”,

- AB Sayıştayı için “Mevcut Finansal ve Ekonomik Krizlerin AB’deki Kamu Hesap Verebilirliği ve Kamu Denetimi İçin Sonuçları ve AB Sayıştayının Rolü”,

- Hindistan Sayıştayı “Sayıştayların İletişim Faaliyetlerinde Karşılaşılan Güçlüklerin Yönetimi ve Medya ve Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişkilerin Güçlendirilmesi”,

- Pakistan Sayıştayı için “Hesap Verebilirlik ve Saydamlığın Sağlanmasına İlişkin Olarak Sayıştay Raporlarının Kalitesinin ve Parlamento Üzerindeki Etkisinin Artırılmasının Önemi”,

başlıklı ülke tebliğleri oluşturmuştur.

“Kamu Mali Yönetiminin Belirli Alanlarında Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Güçlükler” alt temasının işlendiği ikinci oturumda ise ağırlıklı olarak kamu ihalelerinde, kamu borç yönetiminde, devlet yardımları ve teşviklerinde hesap verebilirlik ve saydamlık ile hesap verebilirlik ve saydamlığın güçlendirilmesinde teknolojik gelişmelerin etkileri gibi hususlar ele alınmıştır. Bu çerçevede;

- Portekiz Sayıştayı tarafından “Kamu İhalelerinde Hesap Verebilirlik ve Saydamlık: Portekiz Sayıştayının Deneyimleri”,

- Bangladeş Sayıştayı tarafından “Kamu İhalelerinde Hesap Verebilirlik ve Saydamlığın Sağlanmasında Sayıştayların Rolü: Bangladeş’in Bakış Açısı”,

- İspanya Sayıştayı tarafından “Devlet Yardımları ve Teşviklerinde Hesap Verebilirlik ve Saydamlık”,

- Kuveyt Sayıştayı tarafından “Kamu Mali Yönetiminin Belirli Alanlarında Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Güçlükler”,

- Endonezya Sayıştayı tarafından “Hesap Verebilirlik ve Saydamlığın Güçlendirilmesinde Teknolojik Gelişmelerin Etkileri: Endonezya Sayıştayının Deneyimleri”,

- Belçika Sayıştayı tarafından “Kamu İhalelerinde Hesap Verebilirlik ve Saydamlık”,
 - Çin Sayıştayı tarafından “Denetimin Çin’deki Kamu Borç Yönetimine Olumlu Etkisi”,
 - Macaristan Sayıştayı tarafından “İç ve Dış İletişimde 21. Yüzyıl Çözümleri: Macaristan Sayıştayının Yeni Kurulan Haber Portalı”,
 - Vietnam Sayıştayı tarafından “Yüksek Denetim Kurumlarının Kamu Harcamalarının Yönetiminde Saydamlığı ve Hesap Verebilirliği Sağlarken Karşılaştığı Güçlükler”,
- başlıklı ülke tebliği sunumları gerçekleştirilmiştir.

Ortak Konferanstan Çıkan Temel Sonuçlar¹

İdeal bir toplum için saydamlığın, hesap verebilirliğin ve iyi yönetişimin olmazsa olmaz koşullar olduğu, Konferansa katılan tüm ülke Sayıştayları tarafından vurgulanmış; özellikle kamu mali yönetim sisteminde süregelen köklü değişimlerin ve sivil toplumun artan farkındalığının, kamusal faaliyetlerde gerektirdiği daha fazla saydamlık ve etkin bir hesap verebilirlik çerçevesi, sunumların temel dayanağını oluşturmuştur.

Sayıştaylar hem denetledikleri kurumların hem de kendilerinin her türlü faaliyetlerinin hesap verebilirliğinden sorumlu oldukları için halka doğru ve güvenilir bilgi sunmak ve böylelikle bilinçli kararlar alınmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesine ilişkin de ilgili ülke tebliği sunumlarında, iletişim çağındaki hızla gelişmelerle Sayıştayların rollerinin de değişikliğe uğradığına; iletişimin, Sayıştayların sadece halkı bilgilendirme amaçlı kullanabileceği tek yönlü bir faaliyet değil, tarafların birbirini her türlü bilgi, düşünce ve taleple destekleyebileceği çift yönlü bir araç haline dönüştüğüne dikkat çekilmiştir. Kurum içi ilgili birimlerin oluşturulması, raporların yayımlanmasından önce medyaya gerekli bilgilendirmenin yapılması ve web sitelerinin etkin bir şekilde kullanılması, Sayıştayların iletişim kapasitelerinin güçlendirilmesinde temel önerileri oluşturmuştur.

¹ Ülke tebliğleri ve sunumlar hakkında daha detaylı bilgi için bkz.
<http://jointconference.sayistay.gov.tr/>

Sayıştay raporlarının, uluslararası standartlarla uyum içerisinde olmadığı, parlamentoya zamanında sunulmadığı ve etkin bir şekilde medya ve halk ile paylaşılmadığı sürece kamuoyunda kısıtlı etkilere sahip olacağı ve saydamlık ile hesap verebilirliğin sağlanmasına yeterince hizmet edemeyeceği yine Konferansta dile getirilen diğer bir husus olmuştur. Bu nedenle raporların kalite güvencesini sağlamaya yönelik gerekli mekanizmaların oluşturulması ve yaygınlaştırılmasının, Sayıştay çıktılarına olan parlamento ve kamuoyu güvenini artıracacağı ve Sayıştayların kendi içlerindeki hesap verebilirliğin geliştirilmesine de büyük katkı sağlayacağı belirtilmiştir.

Saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik ihtiyacın daha belirgin bir şekilde ortaya çıktığı kamu ihaleleri, devlet yardım ve teşvikleri, kamu borç yönetimi, finansal ve ekonomik krizler ve yolsuzlukla mücadele gibi birtakım alanlarda da Sayıştayların gün geçtikçe artan rolleri özellikle ikinci oturumda sunulan tebliğlerin genel çerçevesini oluşturmuştur. Sorumluluk zincirinin en kilit halkalarından biri olarak Sayıştayların yolsuzluk ve sahtecilik faaliyetlerine yol açabilecek yönetim sistemlerindeki hataların ve boşlukların tespit edilmesinde, bunlarla mücadelede somut ve yapıcı öneriler geliştirilmesinde ve idari ve mali tüm prosedürlerin yeterliliğinin sürekli sorgulanmasında büyük bir role sahip olduğu önemle vurgulanmıştır. Diğer taraftan da kamu harcamaları üzerindeki denetimin, yönetimin desteklenmesini ve parasal ve mali politikalar arasında dengenin kurulmasını sağladığı vurgulanarak Sayıştayların mali ve ekonomik krizlerle mücadeledeki gün geçtikçe artan rolüne dikkat çekilmiştir.

İstanbul Anlaşması² ve Önemi

Ortak Konferansta bir araya gelen EUROSAI ve ASOSAI Yönetim Kurulları, hem Avrupa ve Asya'daki üyelerinin, hem de daha geniş ölçekte tüm INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Topluluğunun ortak yararına olacak şekilde aralarındaki işbirliğini geliştirmek ve kurumsallaşmasını sağlayarak sürekli kılmak amacıyla bir de anlaşma imzalamışlardır. İstanbul Anlaşması olarak adlandırılan bu işbirliği Anlaşması'nın temel amacı, denetim alanındaki bilgi, beceri ve deneyimlerin paylaşılması için bölgeler arası

² İstanbul Memorandum of Understanding (MOU) Between the European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) and the Asian Organisation of Supreme Audit Institutions (ASOSAI)

iletişimin geliştirilmesi, mütşterek sorunların çözümlüne yönelik ortak girişimlerin desteklenmesi ve çeşitli konferans ve etkinlikler düzenlemek suretiyle düzenli ve geniş kapsamlı işbirliğinin teşvik edilmesi olarak belirlenmiştir.

Sonuç

T.C. Sayıştay Başkanlığı'nın ev sahipliğinde, Eylöl ayında ASOSAI ve EUROSAI üyesi ölkelerin katılımıyla İstanbul'da gerçekteştirilen EUROSAI-ASOSAI Birinci Ortak Konferansı, farklı Bölgesel Çalışma Gruplarından Sayıştaylar arasındaki iletişim ve işbirliğinin geliştirilmesine önemli katkılar sunmuştur. Özellikle kamu mali yönetim sisteminde yaşanan değişimler ve sivil toplumun kamusal faaliyetlerde daha fazla saydamlık ve etkin bir hesap verebilirliğin oluşturulması yönündeki talepleri dikkate alınarak gündemi belirlenen EUROSAI-ASOSAI Birinci Ortak Konferansı, bu alanda Sayıştayların üstlenmesi gereken rollere dikkat çekmiştir. Ortak Konferanstan çıkan temel sonuç, Sayıştayların, saydam ve hesap verebilir bir kamu mali yönetim anlayışının sağlanması için karşılaşılan çeşitli güçlüklerle etkin mücadelesinin, iyi yönetişim için vazgeçilmez önemde olduğudur.

21. BM/INTOSAI SEMPOZYUMU: KAMUDA HESAP VEREBİLİRLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ İÇİN SAYIŞTAY VE VATANDAŞLAR ARASINDA ETKİN İŞBİRLİĞİ

Seher ÖZER ÜTÜK*

Birleşmiş Milletler Örgütü (BM) ve Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından ortaklaşa düzenlenen 21. BM/INTOSAI Sempozyumu 13-15 Temmuz 2011 tarihlerinde Viyana'da gerçekleştirildi. Sempozyuma Birleşmiş Milletler, Uluslararası Parlamenterler Birliği, Uluslararası Bütçe Ortaklığı ve diğer çeşitli uluslararası kuruluşların yanı sıra, 66 Sayıştaydan yaklaşık 140 temsilci katılmıştır.

1971 yılından itibaren iki yılda bir düzenlenen ortak sempozyumların her birinde farklı bir konu gündeme alınmış; 21. Sempozyumun konusu ise “Kamuda Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi İçin Sayıştay ve Vatandaşlar Arasındaki İşbirliğinin Etkin Uygulamaları” olarak belirlenmiştir. Bu başlık altında, Sayıştayların kendi çalışmalarına halkı nasıl dahil edebilecekleri ve aynı zamanda çalışmalarını halka nasıl iletebilecekleri hususlarında farklı ülkelerin deneyimleri, uluslararası kuruluşların çalışmaları ve konunun teorik arkaplanı hakkında çeşitli sunumlar yapılmış ve geniş katılımlı müzakereler gerçekleştirilmiştir.

Sunum ve müzakerelerde, tüm dünyada bir demokrasi arayışının olduğu ve bu arayışın daha iyi yönetim taleplerini yoğunlaştırdığı belirtilerek, iyi bir yönetimin hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın güçlendirilmesi ile sağlanabileceği ifade edilmiştir. Vatandaşların talepleri doğrultusunda daha saydam ve daha hesap verebilir bir yönetimin tesis edilmesi ile kamunun hizmet kalitesinin artacağı ve sonuçta toplumların yaşam standardının yükseleceği ifade edilmiştir.

Bu koşullarda Sayıştayların toplumsal taleplerin karşılanmasında kilit kurumlar haline geldiği önemle vurgulanmıştır.

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Sayıştayların artan sorumluluklarını daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için iletişim kapasitelerini artırarak parlamentoları ile ilişkilerini güçlendirmesi, halkla daha aktif bir iletişim ve işbirliği içerisinde olmaları, medya ve diğer iletişim kanallarından etkin şekilde yararlanarak kamu yönetiminin, kamusal hizmetlerin ve daha genel anlamda demokrasinin kalitesini yükseltmede daha etkin rol üstlenmesinin önemi üzerinde durulmuştur.

Sempozyum süresince, gündemin ilk teması olan **“Sayıştay ve Vatandaşlar Arasında İletişim”** başlığı altında;

- Kamuda hesap verebilirliğin gelişmesinde Sayıştay ve vatandaşlar arasında iletişim;
- Sayıştayların çalışmaları hakkında vatandaşların farkındalığının artırılması;
- Denetime ilişkin spesifik bilgilerin vatandaşa iletilmesi;
- Denetime ilişkin konularda vatandaşların Sayıştay ile iletişim kanalları;

“Yönetimin Denetimine Vatandaşların Katılım Şekilleri” başlıklı ikinci tema altında;

- Vatandaşların denetim sürecine katılması için yollar ve gerekli koşullar;

“Sayıştaylar, Parlamentolar ve Vatandaşlar Arasında İşbirliğinin Değerleri, Yararları ve Güçlükleri” başlıklı üçüncü tema altında ise,

- Sayıştayların Parlamento ile işbirliğinin değerleri, yararları ve güçlükleri: Parlamento boyutu;
 - Sayıştay ile Vatandaşlar arasındaki işbirliğinin değerleri, yararları ve güçlükleri: Vatandaş boyutu;
 - Sayıştay ile Vatandaşlar arasındaki işbirliğinin değerleri, yararları ve güçlükleri: Sayıştay boyutu;
 - BM Binyıl Kalkınma Hedefleri bağlamında Sayıştay ve vatandaşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesinde yenilikçi yöntemler;
- gibi konular ele alınmıştır.

Sempozyum sonunda, kapsamlı bir “Sonuç ve Öneriler” metni hazırlanarak tartışmaya açılmış ve müzakereler sonucunda son şekli verilmiştir.

Sonuç Bildirgesi mahiyetinde olan ve 46 maddeden oluşan bu metinde, kamu yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik ve iyi yönetişimi güvence altına almak ve artırmak için Yüksek Denetim Kurumları ile vatandaşlar arasında etkin işbirliğinin önemi vurgulanarak, etkin işbirliğinin sadece etkin iletişim yoluyla mümkün olacağı ifade edilmiştir. Yüksek Denetim Kurumlarının rolleri ve değerlerine atıf yapılarak, bunların geliştirilmesinde küresel etkinliklerin başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinin güçlendirilmesinin önemi üzerinde durulmuştur.

“Kamusal hesap verme sorumluluğunun artırılması için Yüksek Denetim Kurumları ile vatandaşlar arasında işbirliği yapılmasının faydaları” başlığı altında analiz ve değerlendirmelere yer veren bu bildirgenin *“Yüksek Denetim Kurumları ve vatandaşlar arasında işbirliği yoluyla kamusal hesap verme sorumluluğunun artırılmasına yönelik öneriler”* başlıklı bölümünde ise şu tavsiyeler yer almaktadır:

1. Lima ve Meksika Deklarasyonunda ortaya konulan prensiplerin, özellikle de model kurumlar olarak Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığı prensibinin aşağıda belirtilen amaçlarla uygulanması:

a. Denetim bulgularının ilgili, açık, az ve öz olması ve dolayısıyla halk tarafından kolayca anlaşılması.

b. Denetim raporları, bulguları ve tavsiyelerinin Parlamente'ye sunulması ve bunların diğer paydaşlarla da paylaşılması.

c. Web siteleri, medya röportajları, basın açıklamaları ve konferanslar gibi yenilikçi ve etkin araçlarla denetim raporlarının doğrudan vatandaşlara ulaştırılması ve açıklanması.

d. Yüksek Denetim Kurumlarının denetim ürün ve hizmetlerine erişimin; web siteleri ve kütüphanelerde istek üzerine veya ilgili diğer yöntemlerle kolaylaştırılması.

2. Lima ve Mexico Deklarasyonlarında belirlenen prensipleri destekleyen ve INTOSAI çalışmalarını tanıyan bir BM Genel Kurul Kararının kabul edilmesine yönelik çabaların sürdürülmesi;

3. Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların İletilmesi ve Tanıtılması INTOSAI Çerçevesinin, Yüksek Denetim Kurumlarının güvenilirliğinin artırılmasında esas alınması ve vatandaşların yaşamlarının iyileştirilmesi amacıyla uygulanması;

4. Medya, kampanyalar, sosyal medyanın kullanılması ve gerektiğinde yerel dillerde diğer farkındalık arttırıcı faaliyetler aracılığıyla Yüksek Denetim Kurumlarının çalışmaları ve rolleri ile devlete ve genel olarak kamuya getirdikleri katma değer konusunda halkın bilgisinin artırılması;

5. Üniversiteler ve diğer araştırma enstitüleri ile aktif işbirliği yapılması suretiyle uygun toplumsal farkındalık programlarının geliştirilmesi;

6. Halkın kamu yönetimine ve demokrasinin güçlendirilmesine olan güvenini olumlu biçimde etkileyecek Yüksek Denetim Kurumları ile Parlamentolar arasında süregelen yakın ilişkilerin geliştirilmesi;

7. Gözetim fonksiyonunun yürütülmesi ve bütçe ve denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesinde Parlamentoların kapasitelerinin artırılmasına yönelik çabaları desteklemesi için INTOSAI'nin Uluslararası Parlamenterler Birliği ile yakın çalışmalar yapmasının teşvik edilmesi;

8. Yüksek Denetim Kurumları ve paydaşları arasında iyi ilişkilerin tesis edilmesi ve kamu kaynaklarının yönetiminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılması için vatandaşlar, sosyal örgütler, ulusal kurumlar ile araştırmacılar arasındaki bağın güçlendirilmesi;

9. Medya ile aktif, doğru ve şeffaf iletişim için halkla ilişkiler ve iletişim stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması ve böylece karşılıklı güven ilişkisinin tesisi;

10. Bütçede yapılan değişiklikler ve bütçenin uygulanması dâhil olmak üzere tüm bütçe sürecine ilişkin vatandaşları bilgilendirecek bütçe saydamlık sistemlerinin ve uygulamalarının desteklenmesi;

11. Vatandaşların yaşamlarının iyileştirilmesi için onların katkıda bulunmaları/sorumluluk üstlenmeleri/iştirak etmelerinin sağlanmasına yönelik mevcut modellerin kabul edilmesi. Buna bağlı olarak BM/INTOSAI ortak platformu aracılığıyla ve diğer araçlarla INTOSAI'nin, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ve diğer teşkilatlarla işbirliği kurmaya ve IBP'nin koordine ettiği Çoklu Paydaş Girişimi Steward Komitesine katılımı değerlendirmeye teşvik edilmesi;

12. Gelecekte denetimlerin odaklandırılacağı alanlar, kapsam ve riskler konusunda bilgi sağlamak amacıyla usulsüzlükler ve kötü yönetimle ilgili şikâyetler ile daha iyi kamu yönetimi ve hizmetlere ilişkin önerilerin alınması ve izlenmesi; vatandaşlara geri bildirim sağlanması ve böylece Yüksek Denetim Kurumlarının tavsiyelerinin izlenmesini sağlamak amacıyla gerekli sistemleri geliştirerek vatandaş katılımının teşvik edilmesi;

13. Birleşmiş Milletler tarafından da çağrıda bulunulduğu üzere INTOSAI mekanizmaları aracılığıyla Haziran 2012'de yapılacak olan İklim Değişikliği Rio+20 Zirvesine katkıda bulunma taahhüdü verilmesi;

14. Denetim sürecini, saydamlığı ve her kademedede yolsuzluk ve yoksulluğun ortadan kaldırılması ile genel olarak Milenyum Kalkınma Hedeflerinin uygulanmasına katkıda bulunulması amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında karşılıklı işbirliği ve ortaklık dâhil olmak üzere bütün ülkelerde kapasite geliştirmeye yönelik olarak BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi ile birlikte ortak bir gündem hazırlanması;

15. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin özüne uygun olarak özellikle yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunulması;

16. Yüksek Denetim Kurumları arasında sosyal denetimler dâhil olmak üzere vatandaşlarla etkin ve verimli etkileşimle ilgili bilgi ve deneyim paylaşımının teşvik edilmesi;

17. INTOSAI'nin Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun iş programı çerçevesinde vatandaşlarla işbirliği konusunda INTOSAI rehberinin geliştirilmesi. Bu rehberde vatandaşlarla yapılacak işbirliğiyle bağlantılı fırsatlar ve risklere cevap verilmesine ilişkin koşullar ve şartlar ele alınmalıdır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 12.07.2011

No : 33520

*T*edavi edilmek üzere yurtdışına gönderilen hastanın yanında bir kimsenin bulundurulmasının hastayı gönderen sağlık kurumu veya kuruluşunun raporunda zorunlu olduğu belirtildiği takdirde, bir refakatçisine tedavi süresince Harcırak Kanunu hükümleri uyarınca gündelik ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı hk.

Duruşma talebinde bulunan dilekçi ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

956 sayılı İlam'ın 2. maddesi ile, tedavi amacıyla yurtdışına gönderilen hastaların refakatçilerine, hastaların tedavi merkezinde yattığı süre zarfında geçici görev yolluğu ödenmesi nedeniyle- TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 6245 Sayılı Harcırak Kanunu'nun 20. maddesinde "Hastalıkları icabı 18'inci maddenin (c) bendinde yazılı yerlere bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporu ile tevsik edilenlere refakat edecek aile efradından birisine aile efradından refakat edecek bir kimse bulunmadığı takdirde kurumlarınca terfik olunacak memur veya hizmetliye bu işin devamı müddetince yevmiye ve yol masrafı verilir." hükmü ile hasta refakatçilerine ödenecek yevmiyelerin belirlendiğini;

Hasta'in 07-13 Mart 2006 tarihleri arasında 7 Gün; Hasta aralıklı olarak 19 Ocak-22 Ocak 2006 arasında 3 gün ve 9 Şubat-23 Mart 2006 arasında 42 gün hastanede yattığını;

Tedavinin uzaması, lisan problemi, vize işlemleri, ilaç vb. hastane dışından temin edilmesi gereken malzeme olması hali, tedavi süresi içerisinde hastanın yaşı, kendinde olmaması gibi durumlarda ailenin onay vermesi gereken işlemler (Uzuv kesilmesi, bitkisel hayat, ölüm, cenaze vb.) yapılması, hastaneden taburcu olup ayakta kontrollerin devam etmesi gibi sebeplerden dolayı hastalıkları nedeni ile yurt dışında bulunan yardıma muhtaç çocuk hastaların refakatçilerinin tedavi süresince hastanın yanında kalması zorunlu-

luğunun olduğunu ve ilgili hastanelerce ailenin tedavi sırasında orda bulunmaları gerektiğine dair belgeler ve tercümelerinin EK-A'da sunulduğunu;

Sağlık Kurul Raporlarının karar bölümünün "hastaların refakatçi eşliğinde yurt dışındaki hastaneye 2 ay süre ile sevki uygundur" şeklinde tedavi süresinin belirlenmiş olduğunu;

Refakat eden kişiye "bu işin devamı müddetince" yevmiye verilmesinin sona ereceği konusunda gerek kanunda, gerek yönetmelikte (Devlet Memurlarının Tedavi ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği) bir sınırlama bulunmadığını;

Yurt dışına tedaviye gönderilen 12 yaşında kalp hastalığı olan ile 3 yaşında doğumsal kalp hastalığı olan'ın yaşları itibarı ile çocuk ve hasta olmalarından dolayı refakatçisi olan anne ve babalarının sorumluluğu altında bulunduklarını; Hastanın yatırılması halinde ailenin refakat görevinin bittiği gerekçesi ile çocuklarını hastanede bırakıp yurda dönmesi, çocuklarının sorumluluğunu yurt dışındaki bir hastaneye devretmesi hayatın olağan akışına tezatlık oluşturduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Savcılık, Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Dilekçi göndermiş olduğu 2. dilekçesinde özetle, ilam'da söz konusu olan fazla ödemenin yurt dışında yatarak tedavi gören hastaların yevmiyesi değil, yattığı dönemlerde hastaların yanında bulunan refakatçilere ödenen yevmiye olduğunu; bu nedenle Harcırah Kanunu 20'nci ve Devlet Memurları Tedavi ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinin bu konuya esas teşkil ettiğini; Harcırah Kanunu 20'nci maddesinin refakat işinin süresini "bu işin devamı müddetince" olarak belirlediğini ve bu ifadeden tedavi işinin bitimine kadar refakat görevinin devam etmesi gerektiğinin anlaşıldığını; hastalara ait Sağlık Raporlarının karar bölümünde tedavi işinin süresinin belirlendiğini ve buna göre harcırah ödendiğini;

Ayrıca Sağlık Bakanlığının uygulamasının da bu şekilde olduğunu; yurt dışına tedaviye gönderilen hastaya hastanede yattığı günler için gündelik ödenmediğini, refakatçisine gündelik ödendiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

956 sayılı ilam'ın 2. maddesi ile verilen tazmin hükmünün gerekçesi, refakatçiye sadece hastanın hastaneye yatırılmasına kadar geçen süre ile sınırlı olmak üzere harcırah ödenebileceği, hastanın hastanede yattığı süre zarfında refakatçisine geçici görev yolluğu ödenemeyeceği şeklindedir.

Rapor dosyasına ekli belgeler ile dilekçe eki belgelerin incelenmesi sonucunda;

Hasta’ın Türkiye’de tedavisinin mümkün olmadığına ve tedavi amaçlı olarak Çocuk Hastanesi Londra/İngiltere’ye refakatçi eşliğinde bir buçuk ay süreyle sevkine ilişkin Sağlık Kurulu Raporu’nun mevcut olduğu ve bu Rapor’a istinaden 7 gün süre ile Çocuk Hastanesi’nde (..... Hospital for Children) tedavi gördüğü ve bu hastane tarafından verilen 01.03.2010 tarihli Raporda da hastanın tedavi durumu dolayısıyla ailesinin Londra’dan ayrılmaması gerektiğinin kendilerine bildirildiğinin belirtildiği;

Hasta’ın ise tedavisinin mümkün olmadığına ve tedavi amaçlı olarak Hastanesi ve Klinikleri Çocuk Hastanesi Kaliforniya/ABD’ye refakatçi eşliğinde 1 ay süre ile sevkine ilişkin ve daha sonra aynı Merkezde tedavisinin 2 ay süre ile uzatılmasına ilişkin Sağlık Kurulu Raporlarının mevcut olduğu ve bu Raporlara istinaden 19.01.2006-01.06.2006 tarihleri arasında ve Klinikleri Çocuk Hastanesi’nde (..... Hospital and Clinics Children’s Hospital) tedavi gördüğü ve bu hastane tarafından verilen 25.02.2010 tarihli Raporda da hastanın durumu nedeniyle ailesinin tedavi sırasında hastanın yanında bulunduğunun belirtildiği ve bu dönemlerde her bir hastanın sadece refakatçisi için gündelik ödenmiş olduğu görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Tedavi Yardımı” başlıklı 209. maddesi ile devlet memurları ile bunların aile fertlerinin gerek yurtiçinde, gerekse yurt dışında tedavilerinin kurumlarınca yaptırılması sosyal bir hak olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu şekilde tedavi yardımında yararlanacak olanların bulundukları yer dışında başka bir yere ayakta veya yatarak tedavi edilmek amacıyla gönderilmeleri halinde kendilerine Harcırah Kanunu hükümlerine göre yolluk ödeneceği, 6245 sayılı Kanun’un 18. maddesinin (c) bendinde hükme bağlanmıştır.

6245 sayılı Harcırah Kanunu’nun 18. maddesinin (c) bendinde;

“Kanunları gereğince sağlık kurumlarında yatarak veya ayakta tedavi maksadıyla (Aile Fertleri için ikamet mahalli dışında) gönderilenlere, gidiş dönüşleri için yol masrafı ve gündelik ödenir. Ayakta tedavi görenlere ayakta tedavi süresince gündelik ve ikamet ettikleri yer ile tedavi kurumu arasındaki mutlak taşıt ücreti ayrıca ödenir.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un 20. maddesi ise, hastalıkları gereği 18. maddenin (c) bendinde yazılı yerlere, yani sağlık kurumlarında yatarak veya ayakta tedavi

maksadıyla bulundukları yer dışında bir yere gönderilenlerin refakatçilerine verilecek harcırahla ilgili esasları düzenlemektedir.

20. maddede 3371 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmadan önce hastalıkları icabı 18. maddenin (c) bendinde yazılı yerlere bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporuyla tevsik edilenlere refakat edecek aile efradından birine yalnızca gidiş ve dönüş için yevmiye ve yol masrafı verileceği; aile efradından refakat edecek kimse bulunmadığı takdirde kurumlarınca terfik olunacak memur veya hizmetliye ise gidiş ve dönüş için yevmiye ve yol masrafı ile birlikte bu işin devamı müddetince de yevmiye verileceği öngörülmüş iken; 21.05.1987 tarihli 3371 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu, tedavi amacıyla başka yere gönderilen hastalara refakat eden aile fertlerinden birine yapılan ödeme ile, refakat edecek aile ferdi bulunmaması nedeniyle kurumca görevlendirilecek refakatçi memur veya hizmetliye yapılan ödeme arasında, aile ferdi olan refakatçi aleyhindeki fark ortadan kaldırılarak aile efradından refakatçilere de bu işin devamı müddetince ikamet yevmiyesinin ödenmesi sağlanmıştır.

Bu konudaki Sayıştay görüşünün belirlenmesi istemine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği'nin 19.10.1987 gün ve 15 sayılı yazısı üzerine, Sayıştay Genel Kurulu'nun 29.01.1987 gün ve 4591/1 sayılı Kararında özetle, hasta refakatinde başka yere gitmesi zorunlu olan aile efradı da, kurumca görevlendirilen diğer refakatçiler gibi, ikamet veya memuriyet mahalli dışında bulunulan günlerde ek masraf yapmak zorunda kalmaktadır ki, yapılan bu masrafların tedavinin gerektirdiği giderler meyanında Devletçe karşılanmasının uygun olacağı belirtilmiş ve 6245 sayılı Kanun'un 20. maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesinin gerekli ve yeterli olacağına oybirliği ile karar verilmiştir.

6245 sayılı Kanun'un 3371 sayılı Kanunla değişik 20. maddesinde;

"Hastalıkları icabı 18. maddenin (c) bendinde yazılı yerlere bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporuyla tevsik edilenlere refakat edecek aile efradından birisine ve aile efradından refakat edecek bir kimse bulunmadığı takdirde kurumlarınca terfik olunacak memur veya hizmetliye de bu işin devamı müddetince yevmiye ve yol masrafı verilir." denilmektedir.

Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği'nin "Eşlik Etme Zorunluluğu" başlıklı 27. maddesinde ise;

“Yatakta tedavi edilenlerin, hastalıkları gereği yanlarında bir kimsenin bulundurulmasının zorunlu olduğu tedaviyi yapan sağlık kurumunun raporu ile belgelendiği takdirde, hastaya biri eşlik ettirilir. Bu takdirde ödenmesi gereken yatak ücreti, sağlık kurumunca düzenlenecek faturada gösterilmek ve belge eklenmek suretiyle, ilgili kurumca ödenir. Hasta özel sağlık kurumunda tedavi edilir ve giderler hasta tarafından bu sağlık kurumuna ödenirse, alınacak fatura ve belge ilgili kuruma verilerek bedeli kurumdan alınır.

Hastanın tedavi edilmek üzere başka bir yere gönderilmesi sırasında yanında bir kimsenin bulundurulmasının zorunlu olduğu hastayı gönderen sağlık kurumu veya kuruluşunun raporunda belirtildiği takdirde, hastaya biri eşlik ettirilir. Eşlik eden kimseye de, memurun bağlı olduğu kurumca, "Harcırah Kanunu" hükümleri dairesinde yolluk ve gündelik verilir. Hasta bu Yönetmeliğin 26 ncı maddesi gereğince belirli bir araç ile gönderiliyorsa, eşlik edenin yollukları da aynı madde hükümleri uyarınca ödenir.” denilmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 23.03.1995 gün ve 4839/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ise özetle; “Harcırah Kanunu’nun 20. maddesinde, refakat eden kişiye “bu işin devamı müddetince” yevmiye verilmesi öngörülmüştür. Buradaki “bu iş” kavramıyla, “refakat görevi” kastedilmektedir. Refakat görevinin süresi ve hangi hallerde sona ereceği konusunda ise gerek yasada gerek yönetmelikte bir sınırlama bulunmadığı gibi, açıklık da bulunmaktadır. Bu nedenle refakat görevinin devam ettiği süre için refakatçiye yevmiye verilmesi gerekmektedir.

Böylece, refakat görevini, hastayı tedavi göreceği yere kadar götürmekle sınırlı bir görev olarak kabul etmek mümkün olmadığı gibi, tedavi başladıktan sonra refakatçiye ikamet yevmiyesi ödenebilmesi için ayrıca tedaviyi gerçekleştiren sağlık kurumu veya kuruluşu tarafından da refakate gerek gösterilmesine de ihtiyaç bulunmamaktadır.” şeklindedir.

Bu itibarla, Hastanın tedavi edilmek üzere yurtdışına gönderilmesi sırasında yanında bir kimsenin bulundurulmasının zorunlu olduğu, hastayı gönderen sağlık kurumu veya kuruluşunun raporunda belirtildiği takdirde, bir refakatçisine bu işin devamı müddetince yani tedavi süresince Harcırah Kanunu hükümleri uyarınca gündelik ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığından, dilekçi iddialarının kabul edilerek 956 sayılı İlam’ın 2. maddesi ile- TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.09.2011

No : 33603

B elediyeyle bağılı su ve kanalizasyon idaresinde işçi olarak çalışan bir kişinin sonradan ilgili belediyeye başkan yardımcısı olması durumunda kıdem tazminatının belediye bütçesinden karşılanması mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereğı görüldü;

988 sayılı ilamın 8 nci maddesiyle, Belediye Başkan Yardımcısı'a belediye bütçesinden kıdem tazminatı ödemesi yapılması nedeniyle- TL. tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçesinde özetle:

.....'a ödenen- TL kıdem tazminatının Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından ödenmesi gerektiği ve belediyeye iade edilmesi hususunun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne bildirildiğini, Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü cevabi yazısında kıdem tazminatının kişinin son görev yaptığı kamu kuruluşunca ödenmesi gerektiği ve kıdem tazminatının Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin ödemesi gerektiği yolunda bir yargı kararının olmadığına belirtildiğini, Durumun hukuk işlerine bildirildiğini ve gerekli takip işlemlerinin yapılarak tahsil edileceğini ifade etmişlerdir.

Sayıştay Savcılığı mütalaası ise ilamın 8 nci maddesindeki tazmin kararının onanması yönündedir.

4857 sayılı İş Kanununun "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde; "Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir. İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denir" denilmek suretiyle işçi, işveren, iş ilişkisi ve işyeri kavranılan tanımlanmıştır.

Aynı Kanunun 120. maddesi ile de 25/08/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14 üncü maddesi hariç diğer maddelerinin yürürlükten kaldırıldığı hükme bağlanmıştır.

Yürürlüğü devam eden 1475 sayılı İş Kanununun 14. maddesinde ise; "Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin:

1. İşveren tarafından bu Kanunun 17 nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında,
2. İşçi tarafından bu Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca,
3. Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla,
4. Bağlı bulundukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla;

Feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır" hükmüne yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm Kadro ve Personel İstihdamı" başlıklı 49. maddesinin yedinci fıkrasında ise;

"Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verilir ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilir. Bu şekilde görevlendirme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez ve belediye meclisinin görev süresini aşamaz. Sosyal güvenlik prim ve benzeri giderlerden kurum karşılıkları belediye bütçesinden karşılanır" hükmü yer almaktadır.

Ödeme emri belgesi ile kendisine kıdem tazminatı ödemesi yapılan Belediye Başkan Yardımcısı; Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan 02.07.2008 tarihli yazıya göre; 29.07.1980 tarihinde Belediyesi Sular İdaresi Müdürlüğünde kadrolu işçi olarak göreve başlamış olup, 28.03.2004 tarihinde yapılan yerel seçimlerde Belediyesi meclis üyeliğine seçilmiştir. Adı geçen kişi ile Belediye-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 38.maddesine istinaden 06.07.2004 tarihinde 12 Ay (1 yıl) süre ile ücretsiz izne ayrılmış ve sözleşmesinin askıda olduğu 23.07.2004 tarihinde, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 7. fıkrasına istinaden Belediyesi Başkan Yardımcılığına getirilmiş ve gene aynı fıkarda yer alan hükme istinaden kendi talebi ile Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ile ilişkilendirilmiştir.

Adı geçen kişi, 06.07.2005 tarihinde Su ve Kanalizasyon İdaresi'nde iş başı yapmış ve 08.07.2005 tarihinde tekrar 12 Ay (1 yıl) süre ile ücretsiz izne ayrılmış bu süreç zarfında Belediye Başkan Yardımcılığı görevini sürdürmüştür. 13.02.2006 tarihinde vermiş olduğu dilekçe ile 14.03.2006 tarihinden geçerli emekli olma talebi üzerine Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı İl Müdürlüğü tarafından, Belediyesi Başkanlığına hitaben (5393 sayılı Kanunun 49. maddesine istinaden'ın SSK ile ilişkilendirilmesi ve ilgili kişi için Belediyesi tarafından SSK primlerinin yatırılmış olması nedeni ile) emeklilik işlemlerini düzenlemesi üzerine ilgili kişiye kıdem tazminatı Belediyesi tarafından ödenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve ilgili kişiye ait hizmet bilgileri birlikte değerlendirildiğinde; ilgilinin Belediye Başkanlığında 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine istinaden yapmış olduğu Başkan Yardımcılığı görevi nedeni ile kendi talebine bağlı olarak SSK'yla ilişkilendirilmiş olması, ne Belediyesi ile ilgili kişi arasında işçi-işveren ilişkisi kurulmasına ne de kişinin Belediye Başkan Yardımcılığı görevi nedeni ile 4857 sayılı İş Kanununa göre işçi sayılmasına imkan vermektedir. İlgili kişinin Toplu İş Sözleşmesinin söz konusu maddesine göre ücretsiz izne ayrılması sözleşme ilişkisini ortadan kaldırmamaktadır.

Bu nedenle ilgili kişi için kıdem tazminatı tutarı ile Belediye-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi hükümlerine göre Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

İlgilinin Belediye Başkanlığında 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine istinaden yapmış olduğu Başkan Yardımcılığı görevi nedeni ile kendi talebine bağlı olarak SSK'yla ilişkilendirilmiş olması, 4857 sayılı İş kanununun anılan hükmü çerçevesinde ilgili kişinin işçi olarak tanımlanmayacağı gibi bu şekilde kurulan ilişki de işçi - işveren ilişkisi değildir. Ortaya çıkan bu hukuki durum 5393 sayılı Belediye Kanununda 49. maddesinde yer alan hükme istinaden bir görevlendirmedir. Bu görev sırasında ilgilinin talebine göre bir sosyal güvenlik kurumu (Sosyal Sigortalar Kurumu) ile ilişkilendirilmesi ilgililerin sosyal güvencelerinin sağlanmasına yöneliktir.

Bununla birlikte Su ve Kanalizasyon İdaresi ayrı bütçesi ve muhasebesi olan, tüzel kişiliğe haiz bir kurumdur. Şahsın son görev yaptığı yer olan Genel Müdürlüğünden kıdem tazminatını alması gerekmektedir.

Dolayısıyla'a kıdem tazminatının Genel Müdürlüğü tarafından ödenmesi gerekirken Belediyesi tarafından ödenmesi sonucu 988 sayılı ilamın 8 nci maddesiyle ikinci daire tarafından verilen- TL tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.09.2011

No : 33650

Belediye personelinin çocukları için doğrudan temin yoluyla alınan çocuk bakım ve kreş hizmetlerinin mahalli ortak nitelikteki sosyal hizmet ya da yardım olarak kabul edilerek belediye bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

703 sayılı ilamın 11. maddesiyle, Belediyede çalışan memur çocukları için doğrudan temin yoluyla Eğitim Hiz. Ltd. Şti'den mevzuata aykırı olarak çocukevi ve kreş hizmetleri satın alınması ve bedelinin bütçeden ödenmesi sonucu yersiz ödeme yapıldığı gerekçesiyle - YTL'ye tazmin kararı verilmiştir.

İlamın hükmüne karşı sorumlular gönderdikleri ortak dilekçede, 657 sayılı Kanunun 2 ve 146. maddelerinde hizmetle ilgili ödemelerin sayıldığını, alınan kreş hizmetinin aylık, ücret gibi menfaat sağlayıcı yönü bulunmadığını, söz konusu hizmetin memurun yaptığı görev ve hizmet karşılığı olmadığını, 5393 sayılı Kanun uyarınca ihtiyaç sahibi çocuklara yapılacak eğitim yardımları kapsamında olduğunu, velilerin dar gelirli vatandaşlar olduğunu, Kamu Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakım Evleri Hakkında Yönetmelik uyarınca'da Belediyeye ait Çocuk Bakım Evinin açılabilmesi için -YTL Bütçeye yük getireceğini buna karşın velilerden alınacak 75.- YTL ücretle ancak 45.000.- YTL toplanacağını bunun Belediye aleyhine olacağını, dolayısıyla hizmet alımı yoluyla işin yapılmasının daha uygun olduğunu ileri sürerek 703 sayılı ilamın 11. maddesiyle verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedirler.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda memuriyet statüsü kadroya dayandırılmış ve memurun mali haklarıyla ilgili hususlar da bu çerçevede düzenlenmiştir.

Bu kanunun 2. maddesinde, devlet memurlarının hizmet şartları, nitelikleri atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri ödev, hak, yükümlülük ve sorumlulukları, aylıkları ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin bu kanunla düzenleneceği ifade edildiğinden, belediyelerde çalışan memurların her türlü mali ve sosyal haklarının da diğer Devlet memurlarında olduğu gibi, bu Kanun kapsamında mütalaa edilmesi gerekmektedir.

Nitekim, aynı Kanunun mali hükümlerin kapsamını belirleyen 146. maddesinde de, 1. maddenin birinci fıkrası kapsamına giren memurların aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere tabi oldukları ve bunlara bu kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği, hiçbir yarar sağlanamayacağı hükmü yer almıştır.

Buna göre, memurlarla ilgili temel düzenlemeler 657 sayılı Kanunda yer aldığından ve belediyelerde çalışan memurlar da bu Kanun kapsamında bulunduğundan söz konusu memurlarla ilgili olarak, anılan Kanunla öngörülen düzenlemelerin dışına çıkılması ve mevzuatta öngörülme-yen yollarla herhangi bir hak ve menfaat sağlanması mümkün bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanunun 14 maddesinin (a) bendiyle mahalli ortak nitelikteki sosyal hizmet ve yardımların Belediyelerinin asli görev ve sorumluluğunda olduğu hüküm altına alınmış olup bu çerçevede sosyal hizmet ve yardımlar yapmak belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmaktadır.

Aynı Kanun'un 60. maddesinin (i) bendinde; "Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özür-lülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" belediyenin giderleri olarak kabul edilmiştir.

Buna göre, belediyelerin sınırları içerisinde yaşayan fakir, muhtaç ve dar gelirli kişi ve ailelere sosyal hizmet ve yardım yapması Belediyenin asli ve süreklilik arz eden görevlerindendir. Ancak Kanunda Belediye memur personeli çocuklarının çocuk bakım ve kreş hizmetlerinin piyasadan alınmak suretiyle bedelinin belediye bütçesinden ödenmesi yönünde hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki, personel çocuklarını belediye sınırları içinde yaşayan fakir, muhtaç ve dar gelirli kişi ve aileler kapsamında değerlendirmek mümkün değildir. Bahse konu hizmet bütün belde halkına yönelik değil sadece Belediye memur personeli çocukları için düzenlenmiştir. Dolayısıyla

mahalli ve müşterek özellikte bir sosyal hizmet olarak kabulü mümkün olamamaktadır.

Yoksul ve muhtaç kimseler için ayrılan belediye kaynaklarının belediye personelinin bu kapsamda değerlendirilerek harcanması da mevzuata aykırıdır. Zira Belediyesi Muhtaçlara Yardım Sandığı Yönetmeliğinde muhtaçların nasıl tespit edileceği açık şekilde hüküm altına alınmıştır. Konu ile ilgili bu yönde bir tespit de yapılmamıştır.

Öte yandan, Belediye personelinin çocukları için doğrudan temin yoluyla alınan çocuk bakım ve kreş hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesi kapsamında Belediye "ihtiyacı" olarak tanımlamak da olanaklı değildir.

Açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile 703 sayılı ilamın 11. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.09.2011

No : 33654

Üniversitelerin, öğrencilerin kültürel ve sosyal gelişmelerini sağlamak üzere yasalarca izin verilen bilimsel geziler ve diğer sosyal ve kültürel faaliyetlere ilişkin giderleri bütçeden karşılayabileceği; ancak öğrenci ihtiyaçları kapsamında kabul edilmesi mümkün olmayan ve kamu hizmeti niteliği taşımayan faaliyetlerin bütçeden karşılanmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

521 sayılı ilamın 3. maddesiyle, Üniversitesi öğrencileri tarafından çeşitli tarihlerde düzenlenen geziler ve halk yürüyüşleri nedeniyle idarece araç kiralandığı ve bedelinin üniversite bütçesinden ödenmesi sonucu yersiz ödeme yapıldığı gerekçesiyle- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlamın 3. maddesi hükmüne karşı ilgili gönderdiği temyiz dilekçesinde, bilimsel ve kültürel amaçlı yapmış oldukları bu gezilerin Başbakanlık 2003/39 sayılı Genelgesinin 9. maddesinde belirtilen faaliyetlerden olmadığını, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 4 ve 5. maddeleri doğrultusunda teorik ve okul içindeki uygulamalı derslerle Yükseköğretimin amaçlarının gerçekleştirilmesi ve ilkelerine uygun eğitim ve öğretim yapılması mümkün olmadığını, bilimsel geziler yapılmak ve diğer sosyal, kültürel faaliyetler düzenlenmek suretiyle daha sağlıklı, etkili bir eğitim yapılacağını, Yükseköğretim Kurumları Mediko-Sosyal Sağlık, Kültür ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliğinin 2. maddesinde yükseköğretim kurumlarındaki Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanlıklarınca eğitim-öğretimin desteklenmesi için uygulama ve araştırma niteliğinde faaliyetler yapılabileceğini, ilama konu ödemelerin Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığının kuruluş mevzuatından kaynaklandığını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 20/d maddesine göre

bütçeyle verilen ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda kullanıldığını,

19.02.2010 tarihli ikinci dilekçede, üniversitemiz öğrenci topluluklarının organize ettiği ve Ankara'da 04.11.2006 tarihinde düzenlenen yürüyüşe katılımın Öğrenci Toplulukları Tüzüğüne ve Yükseköğretim Kurumları Mediko-Sosyal Sağlık Kültür ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliğinin 2. maddesine uygun olarak düzenlendiğini, 2547 sayılı yasanın 4 ve 5. maddeleri kapsamında gerçekleştirilmiş kültürel ve sosyal bir faaliyet olduğunu, ayrıca ilama konu bu gezilerin 2007 yılında Türkiye'de düzenlenen Cumhuriyet yürüyüşleriyle zaman, mekan, amaç ve başka hiç bir yönden hiç bir ilgisi bulunmadığını,

İleri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Savcılığı'nın karşılamaında; yapılan giderlerin öğrenci ihtiyaçları kapsamında olmadığı belirtilerek tazmin hükmünün onanması istenilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde kamu giderinin kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerini ifade ettiği, 8. maddesinde her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların hukuka uygun olarak kullanılmasından sorumlu oldukları, aynı Kanunun 20. maddesinin (d) bendinde bütçeyle verilen ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetlerin karşılanmasında kullanılacağı belirtilmiştir.

Bir kamu giderinin yapılması, bu giderin yapılmasına izin veren yasal bir düzenlemenin bulunmasına bağlı kılınmıştır. Kamu idaresi adına bir giderin yapılabilmesi için bu giderin bütçe ile öngörülmüş olması ve devlet adına bir malın teslim edilmiş olması veya bir hizmetin yaptırılmış olması gerekmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 46. maddesinde, cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı ve öğrenci sosyal tesis ve faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin, 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 kullanılacağı belirtilmiş; 47.

maddesinde ise, diğer sosyal hizmetlerin mahiyeti; öğrencilerin sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere sosyal tesisler açmak, rehberlik ve psikolojik danışma merkezleri kurmak, mezunlara iş bulmada yardımcı olmak, burs dağıtmak şeklinde açıklanmıştır.

Belirtilen yasa hükümleriyle öğrencilerin temel ihtiyaçları olan beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlere ilişkin harcamaların bütçeden karşılamasına olanak sağlanmıştır.

..... Üniversitesi Öğrenci Toplulukları Yönergesinin 20. maddesinde akademik danışmanların sorumlu oldukları toplulukların düzenlediği her etkinlikte bulunmak zorunda oldukları, 24. maddesinde topluluk üyelerinin topluluğun faaliyet alanında kişisel etkinlik düzenleyemeyecekleri ve toplulukların belirledikleri faaliyet alanı dışına çıkamayacakları, 30. maddesinde de toplulukların akademik danışmanın teklifi ve yürütme kurulunun onayı olmadan faaliyet düzenleyemeyecekleri kuralları getirilmiştir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde, 17.03.2006 tarihinde Çanakkale'ye düzenlenen kültürel amaçlı gezide, Türk Kültürünü Koruma ve Yaşatma Topluluğu Başkanının yazılı talebi üzerine topluluk akademik danışmanı öğretim üyesinin teklifi üzerine idarenin onayı ile düzenlendiği,

23.03.2006 tarihinde Bolu, Abant, Safranbolu ve Zonguldak'a düzenlenen kültürel amaçlı gezide, Fotoğrafçılık Topluluğu Başkanının yazılı talebi üzerine topluluk akademik danışmanı öğretim üyesinin teklifi üzerine idarenin onayı ile düzenlendiği,

11.05.2006 tarihinde Doğu Karadeniz Bölgesine düzenlenen kültürel amaçlı gezide, Sahne Sanatları Topluluğu Başkanının yazılı talebi üzerine topluluk akademik danışmanı öğretim üyesinin teklifi üzerine idarenin onayı ile düzenlendiği,

04.11.2006 tarihinde Ankara'ya "Cumhuriyet için halk yürüyüşü" ne katılım amaçlı yolculukta harcama evrakları içinde sadece katılımcı öğrencilerin izinli sayılmaları için öğrenci toplulukları koordinatörü öğretim üyesi dilekçesinin yer aldığı,

Tespit edilmiştir.

Görüldüğü üzere, Çanakkale, Batı Karadeniz ile Doğu Karadeniz gezileri mevzuatın öngördüğü usullere uygun olarak üniversite öğrencileri

ihtiyaçlarına yönelik kültür ve sosyal hizmetler kapsamında yapılmış faaliyetlerdir. 2547 sayılı Kanunun 46 ve 47. maddeleri ile Mediko-Sosyal Sağlık Kültür ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliğinde açıklanan bilimsel geziler yapmak ve diğer sosyal, kültürel faaliyetler düzenlemek üniversitelere yasalarca verilmiş görevlerdir. Dolayısıyla öğrencilere yönelik bu türden kültürel faaliyetlerde kamu hizmeti niteliği bulunmakta ve yasalarda kamu hizmeti olarak kabul edilen faaliyetlerden sayılmaktadır.

Ancak 04.11.2006 tarihinde Ankara’da yapılan yürüyüşe öğrencilerin katılımı için araç kiralınması üniversite öğrencilerinin kültürel ve sosyal gelişmelerini sağlamak üzere yasalarca izin verilen bilimsel geziler ve diğer sosyal, kültürel faaliyetler kapsamında bulunmamaktadır. Üniversitesi Öğrenci Toplulukları Yönergesinde belirtildiği üzere, öğrenci topluluklarının faaliyet alanları dışında kalan alanlarda yapılmış, öğrenci ihtiyaçları kapsamında kabul edilmesi mümkün olmayan faaliyetlerdir. Bu halde, kamu hizmeti ile ilgisi olmayan kişisel alanda kalan faaliyetler için bir kamu idaresi olan üniversite bütçesinden gider yapılması kanunlara aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının kısmen kabulü ile 521 sayılı ilamın 3. maddesiyle- YTL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünden, mevzuata uygun olarak ödenen- YTL’nin düşülerek, geriye kalan ve mevzuata aykırı olarak ödenen- YTL’nin, ilamda adı geçen sorumluların uhdelelerinde kalmak üzere, tazmin hükmünün- YTL olarak DÜZELTİLEREK TASDİKİNE;

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

Sayıştay Dergisi

Sayıştay Başkanlığı

Balgat/ANKARA

- o 6.Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- o 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.
- o Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- o 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.

- O Yayınlanmak 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.
- O Yayınlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.
- O Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- O Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- O 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)

İnternetten 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