



SAYIŞTAY DERGİSİ

Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve
Değerlendirilmesi

•

Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten
Hizmet İşletmesine Doğru

•

İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına
Fesat Karıştırma Suçları

•

Türk Bütçe Sisteminde Ek Bütçe Uygulamaları

•

Sahtecilik ve Yolsuzluğun Denetimi:
Japon Sayıştayında Mevcut Durum ve Karşılaşılan Güçlükler

•

INTOSAI ve ECA'nın Küresel Mali ve Ekonomik Krize İlişkin Faaliyetleri

•

SAYIŞTAY KARARLARI

NİSAN - HAZİRAN 2009
SAYI : 73

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Genel Sekreter
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Necip POLAT Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Murat TURHAN Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Denetçi Çiğdem ASLANKARA Denetçi Mehmet IŞIN Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Kasım 2009
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	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 73	NİSAN-HAZİRAN 2009

İÇİNDEKİLER

3 Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi

Doç. Dr. M. Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü

31 Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru

Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü

51 İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları

Hatice SARITAŞ

Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşaviri

69 Türk Bütçe Sisteminde Ek Bütçe Uygulamaları (1995-2004)

Ebru AYYILDIZ

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
Devlet Bütçe Uzmanı

**95 Sahtecilik ve Yolsuzluğun Denetimi:
Japon Sayıştayında Mevcut Durum ve Karşılaşılan Güçlükler**

Nobuo AZUMA

Japon Sayıştayı Araştırma ve Uluslararası İlişkiler Dairesi

Çev.: Özgür DEMİRBUĞA

Sayıştay Başdenetçisi

103 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**105 INTOSAI ve ECA'nın Küresel Mali ve Ekonomik Krize
İlişkin Faaliyetleri**

Seher Özer ÜTÜK

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

109 SAYIŞTAY KARARLARI

111 Temyiz Kurulu Kararları

PERFORMANS YÖNETİMİ

UYGULAMALARINDA PERFORMANSIN

ÖLÇÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Doç. Dr. M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Günümüzde gerek kamu sektöründe gerekse de özel sektörde yer alan kuruluşlar, tüm alanlarda olduğu gibi hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci içine girmişlerdir. Bu süreçte başarılı olabilmeleri, sahip oldukları insan kaynaklarının kalitesine bağlıdır. İnsan kaynaklarını etkili şekilde yöneten ve kullanan kuruluşların, bunu başaramayanlara göre gelecekte daha başarılı olacakları kaçınılmazdır.

Kuruluşlarda insan kaynaklarının etkili kullanımı ise, güçlü bir insan kaynakları yönetimi politikası ve etkili bir performans yönetimi anlayışını gerektirmektedir. İyi yapılandırılmış, etkili bir performans yönetimi sistemi, kuruluşlarda insan kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasını sağlayabilir (Çalık, 2003: 7-9).

Kuruluşların performans konusuna bakış açıları günümüze gelene kadar sürekli gelişen ve değişen bir seyir izlemiştir. Bu süreçler içinde önemini yitiren, yeni ortaya çıkan veya daha fazla önem kazanan performans yönetimi anlayışları gündeme gelmiştir.

Bu gelişim, kısaca, en düşük maliyette, en çok üretim ve yüksek kârı hedefleyen geleneksel yönetim anlayışından, günümüzün rekabetçi anlayışının gereği olarak, müşteri doyumu, kalite, yenilik gibi, çok farklı ölçütlere ağırlık vererek, geleceğin örgütünü hedefleyen yönetim anlayışına geçiş olarak açıklanabilir (Akal, 1992: 5).

Söz konusu gelişimi değerlendirdiğimizde, kuruluşların performanslarını geliştirme sürecinde en önemli ve belirleyici unsurun insan olduğunu görüyoruz. Çünkü kuruluşların etkinliği; rekabet ve kaliteli üretim, iyi eğitilmiş, kuruluşla özdeşleşmiş, katılımcı, yaratıcı ve sürekli bir iş gücünün etkinliğine bağlıdır (Peker-Aytürk, 2002: 19).

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü (ozero@gazi.edu.tr)

Kuruluşlarda bu iş gücünün etkinliğini sürekli kılabacak en önemli insan kaynakları yönetimi aracı, performans yönetimi uygulamalarıdır. Bu kapsamda özellikle performansın ölçümü, değerlendirilmesi ve denetimi de büyük önem taşımaktadır. Çünkü etkin performans yönetimi uygulamaları için öncelikle insan kaynağının performansının objektif kriterler dahilinde ölçülmesi ve ardından da etkinlik ve verimlilik oranlarında sürekliliğin sağlanabilmesi için değerlendirilmesi gerekmektedir. Değerlendirme süreci de doğal olarak denetimi gerekli kılmaktadır. Çünkü performans denetimi, performans yönetimi uygulamalarında olumsuzlukların devre dışı bırakılıp, etkili performansın ödüllendirilmesi esasına dayanmaktadır.

Son yıllarda kamu ve özel sektör kuruluşlarının yönetiminde etkisi çok fazla olan performans yönetimi uygulamaları, örgütsel verimliliğe sağladığı katkılar nedeniyle oldukça popüler hale gelmiştir. Bu çalışmada öncelikle performansın tanımı, özellikleri, performans yönetimi uygulamaları, performansın ölçümü, değerlendirilmesi ve denetimi konuları ele alınacaktır. Ardından söz konusu bu sürecin kamu kuruluşlarında uygulanmasının hukuki zemini oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili maddeleri ele alınacak ve bazı kamu kuruluşlarındaki uygulamalara değinilecektir.

A) PERFORMANS KAVRAMI

Performans, genel olarak amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve/veya nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Diğer bir şekliyle belirlenmiş olan bir hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür. Bu sonuç mutlak ya da nispi olarak değerlendirilebilir. Performans seviyesinin belirlenebilmesi için, gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gereklidir. Değerlendirmeye esas alınan ölçünün anlaşılabilir, anlatılabilir, somut ve objektif olması gerekir. Değerler ölçüm sistemi sonucunda belirlenir ve bu değerlerin her biri iyi-kötü, yeterli-yetersiz, başarılı-başarısız, birinci - onuncu... gibi birer performans göstergesidir (DPT, 2000: 74). Şimdi bu konuya biraz daha ayrıntılı bakalım.

1. Performansın Tanımı

Performans, amaçlı ve planlı faaliyetler sonucunda ulaşılanı nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavram olup, mutlak ya da göreceli olarak açıklanabilir. Hizmette etkinlik, üretimde verimlilik ve tutumluluk, genel anlamda performansı tanımlamaktadır (Kubalı, 1999: 32). Burada performans,

bir işi yapan bireyin, bir grubun ya da bir kuruluşun o işle amaçlanan hedefe ne ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak ifadesidir. Kısaca herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir (Okur, 2007: 53).

Günümüzde kuruluşların amaçlarının gerçekleştirilebilirliği, çalışanların motivasyonlarının artırılabilmesi, görevlerin yerine getirilebilmesi, elde edilen sonuçların verimliliğinin, etkinliğinin ve başta belirtilen standartlara uyumunun karşılaştırılması, kuruluşların bir bütün olarak başarılarının ölçülmesinde performans ile ilgili konular, önemli bir strateji, süreç ve teknik haline gelmiştir (Çukurçayır-Eroğlu, 2005: 132).

Performans ve yönetim sözcükleri askerlik mesleğiyle doğrudan ilişkili olarak gündeme gelmişlerdir. 16. yüzyılda Avrupa’da performans kavramı, emir ya da görevleri yerine getirmek anlamında kullanılırken, yönetim ise, askeri amaçla kullanılacak olan atların manejde eğitilmesi anlamına gelmekteydi (Akdoğan, 2007: 450). Bugün ise her iki kavramın anlamlarında önemli değişimler olmuştur.

Bugün performans kavramı kuruluş yönetiminde daha çok performans değerlendirme kapsamında kullanılmaktadır. Kuruluş yönetimi, daha önceden belirlenmiş standartlara dayanarak örgütsel ve işle ilgili davranışları analiz etmekte ve çalışanın başarısını bu kriterlere göre ölçmekte ve değerlendirmektedir (Akin, 2001: 153). Bu süreçte kuruluş yönetimleri gerekli kriterleri, performans bilgisi aracılığıyla sağlar. Kuruluşun nereye yöneldiği, yönelen yere nasıl ulaşılacağı, ilerlemenin doğru yönde olup olmadığı ve kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı performans bilgisi ile ortaya konur (Al, 2007: 5). Ayrıca bu bilgiler arzulanan sonuçların ne ölçüde gerçekleştiğini, çıktılar için geçerli olan kaynakların ne derece verimli kullanıldığını, çıktıların ve sonuçların kalitesini, hizmetten yararlananların tatmin düzeylerini belirlemede bir araç olarak kullanılabilir.

2. Performansın Özellikleri

Performans; çalışanı işini yaparken daha fazla çaba sarf etmeye zorlaması, verilen işi, istenen standartlarda yerine getirebilme yeteneği gerektirmesi, işin bizzat çalışanlar tarafından yapılmasını öngörmesi, kuruluşu, çalışanlara bireysel destek sağlayabilecek ve uyumsuzlukları önleyebilecek bir atmosfer oluşturmaya zorlaması, çalışanları talebin en yüksek ve en düşük olduğu durumlara karşı hazırlıklı olmaya zorlaması (Çalık, 2003: 10) gibi özelliklerinden dolayı, günümüz kuruluş yönetimleri tarafından benimsenen ve gereklilikleri yerine getirilmeye çalışılan bir kavramdır.

Kavram, çok çeşitli unsurların ya da boyutların bir araya gelmesinden oluşan bir olgu olarak düşünülmelidir. Performansın bazı boyutları, zaman içerisinde önemini kaybederken bazıları daha önemli hale gelmiş, bazı unsurlar ise yeni ortaya çıkmıştır.

Diğer yandan performansı oluşturan unsurlar, sunulan mal ve hizmetlerin çeşidine göre farklılaşabilmektedir. Örneğin bazı hizmetlerde kalite ön planda iken, bazılarında miktar ön plana çıkabilmektedir. Performansın unsurları, sunulan mal ve hizmetin kaynağına göre de değişebilmektedir (Köseoğlu, 2005: 213). Ancak literatürde performansın değişmeyen unsurları olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kabul edilmektedir.

Ekonomiklik en az masrafla girdi kaynaklarını uygun kalitede elde etme olarak tanımlanmaktadır. İdeal olarak bütün ilgili masrafların ekonominin değerlendirilmesine dahil edilmesi gerekir (Erdumlu, 1991: 324). Performans kavramı ve unsurlarında yaşanan değişim sürecinde, değişmeyen ve önemini kaybetmeyen tek boyut ise ekonomikliktir. Diğer adıyla tutumluluk, istenilen amacı en düşük maliyetli kaynaklarla ve en uygun zamanda gerçekleştirmeyi öngörür.

Performans anlayışının gelişim sürecinde, ikinci sırada yer alan boyut verimliliktir. Verimlilik, kuruluşun hedeflerini göz önünde tutarak, belirli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini ifade eder. Bu tanıma göre, verimlilik iki biçimde sağlanabilir. Birincisi, aynı girdiler kullanılarak çıktı artırılabilir; ikincisi ise, belirli bir orandaki çıktıya, girdilerin azaltılması ile ulaşılabilir (Köseoğlu, 2005: 215).

Yönetim sürecinde verimliliğin sağlanmasında; yönetimin türü, plânlama, örgütlenme, koordinasyon, uzmanlık ve iş bölümü, zaman kayıplarının önlenmesi, moral, denetim, eğitim, çalışma yerinin fiziksel koşulları gibi etkenler rol oynamaktadır (Ar, 1993: 52-54).

Performans anlayışının gelişim sürecinde üçüncü sırada yer alan boyut ise etkinliktir. Etkinlik, bir kuruluşun belirlediği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacının ne ölçüde gerçekleştirdiğini ifade eder ve kuruluşun amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı ve sağlamlık derecesini gösterir (DPT, 2000: 76).

Örgütsel etkinliğin ölçümünde genellikle klasik amaç modeli kullanılır. Bu yaklaşımda etkinlik kuruluşun amaçları ile ilgili bir kavram olarak ele

alınmakta ve kuruluşun amaçlarına ne ölçüde ulaşabildiği değerlendirilmektedir. Kuruluşlar amaçlarını gerçekleştirdikleri oranda etkin kabul edilmektedir (Eren, 2002: 5).

Uygulamada bir etkinlik ölçüsü çıktının, planlanan çıktıya oranıdır. Örneğin bir hastane biriminde tedavi edilen hasta sayısının tedavi edilmesi gereken hasta sayısına bölünmesi (Erdumlu, 1991: 324) bize hasta tedavi sürecinde ne derece etkin olduğunu sayısal olarak gösterir. Yani burada temel olarak çıktılar üzerine, bazen de örgütsel performans üzerine odaklanılarak kuruluşun dışındaki kişilerin yararları kuruluşun elde ettiği sonuçlar olarak değerlendirilmektedir (Lane, 2000: 61). Bu süreçte etkinliğin ölçümünde çıktı ile sonuç arasında ayırım yapıldığı da unutulmamalıdır. Çıktı, kuruluş içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri ifade etmektedir (Kubalı, 1999: 39).

Etkinlik, bir faaliyet için oluşturulan hedefin ne kadar başarılı olduğu ile ilgili olduğu için, faaliyetin beklenmedik veya olumsuz etkilerinin olduğu durumlarda; etkinlik olumlu ve olumsuz sonuçlara göre yargılanacaktır. İşte bu noktada kişilerin değer yargıları devreye girecektir. Zaten etkinliğin tanımlanmasındaki zorluk da, sübjektif unsurları içeren bir kavram oluşundan kaynaklanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 219). Kuruluşu etkileyen herkes için farklı etkinlik boyutları ve görüşleri olacaktır.

Çalışmamızın bu aşamasında; performans ile ilgili genel bilgiler verdikten sonra, kısaca performans yönetimi uygulamalarına değineceğiz.

B) PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Performans yönetimi uygulamaları yukarıda belirttiğimiz sürecin gidişatını belirleyen ve sonuçlarını doğuran en etkin yönetim aracıdır. Sistemin yönetilmesi sırasında kuruluşlarda yukarıdan aşağıya doğru bir etki oluşturulurken, sonuçlar aşağıdan yukarıya doğru etkisini göstermektedir. Bu etkileşim sadece dikey ekseninde olmamakta, yatay olarak da kuruluşun diğer fonksiyonlarını da harekete geçirmektedir. Bu kapsamda performans yönetiminin amacı, bir taraftan kuruluşun vizyonu doğrultusunda hedeflerinin belirlenmesi ve bu hedeflerin çalışanların katkılarıyla gerçekleşmesinin sağlanması iken, diğer taraftan da hedeflere ulaşırken çalışanların katılımlarının adil, sistemli ve ölçülebilir bir yöntemle değerlendirilmesi ve motive edici bir çalışma ortamı oluşturularak kişisel gelişimin desteklenmesidir. Sistem, hem kişisel hedeflerin kuruluş hedefleri doğrultusunda

olmasını sağlayan bir hedef belirleme sistemi; hem de yapılan işlerin iyi yapılmasını sağlamaya yönelik bir kontrol sistemidir (Germirli, 2007: 1-2). Başlangıç noktasını hedef belirleme süreci oluştururken, performans yönetimi ve performans değerlendirme süreçleri de sistemin tamamlayıcı unsurlarıdır.

Söz konusu uygulamaların kuruluş yönetimine en somut yansıması ABD'de Başkan Yardımcısı Al Gore döneminde Performans Tabanlı Örgütler (PTÖ) ile olmuştur. 1996 yılının Mart ayında gündeme gelen bu reform ABD federal yönetiminde radikal ve dramatik bir değişimin ilk adımı kabul edilmektedir. Bu tarihten sonra performans tabanlı örgütlerle, federal yönetimde kuruluşlara daha fazla yetki verilmiş ve faaliyet sonuçları ile ilgili olarak hesap sorulmaya başlanmıştır. Zamanla federal yönetimde etkinlik artışı gözlenmeye başlanmıştır.

Bu modelin iki kilit unsuru bulunmaktadır. Birincisi kamu kuruluşları kendilerini boğan bir çok kanun, düzenleme, politika sınırlılıklarından kurtulmuşlar ve performansları artırmak için yeni ölçütler geliştirmişlerdir. Bu kuruluşlarda yer alan yöneticilerle kısa süreli sözleşmeler yapılmış, başarılarına ve yıllık performanslarına göre ödeme esasına dayanan (Alasdair, 1997: 2) anlaşmalar yapılmıştır.

Esasında literatürde ilk performans yönetimi uygulamaları 1970'li yılların karar destek sistemlerine kadar götürülmektedir. Bu tarihlerde uygulanan ilk karar destek sisteminin amacı yöneticiye karar verme sürecinde destek olmak ve yardım etmektir. Ardından teknolojik gelişme bu sürece destek olmaya başladı. Daha sonra gündeme gelen yönetici bilgi sistemleri uygulamaları bu gelişmeleri desteklemiş, bu dönemde orta ve üst kademe yöneticilere ihtiyaç duydukları bilgi altyapısı desteği verilmiştir (Frolick-Ariyachandra, 2006: 33).

Performans yönetimi sisteminin uygulanışı kuruluş üst yönetimi tarafından geniş anlamda üç temel soruya cevap verilerek başlatılır:

* Şu anda hangi seviyedeyiz? Burada amaç, kuruluşun mevcut durumunu ve kaynaklarını kuruluş düzeni içinde inceleyerek performan-sını irdelemektir. Dolayısıyla öncelikle kuruluşun amaçlarının doğru belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için mevcut kaynakların maksimum seviyede kullanılıp kullanılmadığı gibi hususlara cevap aranmalıdır.

* Daha iyi bir seviyeye ulaşılabilir mi? Bu soruyla kuruluşun mevcut şartlardaki potansiyel gücünden yararlanma seviyesinin değ erlen-dirilmesi amaçlanır. Kuruluş potansiyel gücüyle ne elde edebilirdi, buna karşılık ne elde

etmiştir? sorusu esas alınır. Kuruluşun kısa ve orta dönemde var olan yeteneklerini kullanabilme imkânı araştırılır. Alınacak cevaplar, örgütlenme seviyesini iyileştirmek amacıyla alınması gereken tedbirlere ve performansı geliştirme imkânlarına dikkat çeker.

* İdeal olarak nerede olmalıyız? Bu soru ise kuruluşun uzun dönem potansiyeline yönelik olarak sorulur. Amaç, kuruluşun iç ve dış engellerinin kalktığı varsayımıyla ideal kapasiteye ulaşma durumunu değerlendirmektir. İşimiz ya da amacımız ne olacak yahut ne olmalıdır? sorusuna alınacak cevaplar diğer iki soruya alınan cevaplarla birlikte kuruluşun gerçek amaçlarına nasıl ve hangi seviyede ulaşılabilceğinin göstergesi olacaktır (DPT, 2000: 74-78).

Yukarıdaki sorulardan da anlaşılacağı gibi performans yönetimi uygulamalarında, hedef belirleme süreci çok önemlidir. Performans yönetimi sisteminden beklenen getirinin sağlanabilmesi için bu süreçte hedeflerin etkinliği de sağlanmalıdır. Hedefler yukarıdan aşağıya yani bir önceki seviyeden aşağıya doğru belirlenir. Hedeflerin önceliklendirilmesi, işin performansını etkileyecek olan en kilit ve önemli alanlara odaklanmayı sağlayacaktır. Hem zorlu hem de erişilebilir olması performansı yükseltirken motivasyonun da sağlanmasına etki eder.

Performans hedeflerinin içeriği çok boyutlu olabilir. Ana boyut, kurumun iş önceliklerini ve yaratılması istenen sonuçları belirlerken, ekibin veya kişinin gelişim hedefleri de performans yönetimi uygulamaları içerisinde ele alınabilir. Yetkinliklerin gelişimine her ne kadar kariyer gelişimi sürecinde odaklanılsa da gelişim hedefleri kişinin performans hedefleri arasında yer alabilir. Ekibin veya kişinin geliştirmesi beklenen yetkinlikler bu şekilde biçimsel ve kontrol edilen bir süreçte ele alınabilir (Germirli, 2007: 2-3).

Performans yönetimi uygulamalarında dikkat edilmesi gereken diğer bir konu da çalışanların motivasyonudur. Geçmişten bugüne çalışanların neden çalıştığı, çalışmaya nasıl gönüllü oldukları, çalışmayı ve iş ortamını nasıl anlamlı buldukları, çok sayıda araştırmanın konusu olmuştur. İnsan davranışının nedenlerini kavrayabilmek ve açıklayabilmek için düşünce evrimi içinde motivasyon kuramları geliştirilmiştir (Çalık, 2003: 109).

Örgütsel araştırmalarda çok önemli yeri olan iş tatmininin performans ile doğrudan ilişkisi vardır. Her iki konunun hem bireyin hem de kuruluşun çıkarına olduğu konusunda bir uzlaşma bulunmaktadır. Yapılan araştırmalar

iyi performansın iş tatminine yol açtığını göstermektedir. Ancak bu durum yüksek performansın ödüllendirildiği durumlarda geçerlidir (Mccue, 1997: 2).

Motivasyon sayesinde, insanlar özel ve örgütsel yaşamlarında etkili ve verimli çalışmaya ve başarılı olmaya gayret ederler. Çünkü motivasyon, insanları içsel ve dışsal olarak ateşleyen bir unsurdur (Peker-Aytürk, 2002: 61). Bunun yanında eğer planlanan stratejinin gerçekleştirilerek örgütsel etkinliğin artırılması sürecine çalışanların kendi hırs ve arzularını katmaları isteniyorsa, etkili bir motivasyondan daha önemli bir araç olamaz (Dinçer, 1998: 366).

Hedef belirleme sürecini takiben yöneticiye düşen en kritik sorumluluk, gün gün performans yönetiminin gerekliliklerini uygulamaktır. Yönetici, bir taraftan kendi sorumlu olduğu birimin performans hedeflerine ulaşmasını sağlarken, diğer taraftan da birlikte çalıştığı kişilerin bireysel hedeflerini başarması için gerekli olan desteği verir (Germirli, 2007: 4).

Kuruluşlarda başarılı yöneticiler, politikaları olumlu yönlerde uygulayarak ve örgüt kültürünü, yenileşmeyi destekleyecek şekilde kullanarak gerçekleştirebilirler. Buna göre, yöneticilerin performans yönetimi sisteminin uygulanmasında olumlu tutum ve davranışlarının, performansın artmasında oldukça etkili olduğu (Çalık, 2003: 83) rahatlıkla söylenebilir.

Bu süreçte yöneticiler örgütsel iletişim kanallarından da en yüksek oranda yararlanmalıdırlar. Örgütsel yaşamda bir yöneticinin başarısı iletişim becerilerine dayanır. Bu nedenle her yönetici iletişim becerilerine sahip olmalı ve yönetimde etkili iletişim yöntemleri uygulamalıdır (Aytürk, 2007: 146). Bu iletişim becerileri, planlamadan başlayarak çalışanların başarılarından dolayı takdir edilmelerine kadar geçen uzun bir süreçte ve kesintisiz bir şekilde kullanılmalıdır.

Her ne kadar performans yönetimi uygulamalarında yukarıda belirtilen adımlara titizlikle uyulsa da, performans yönetimi uygulamalarının başarısı performansın doğru ve objektif kriterlere göre başarılı bir şekilde ölçülmesine bağlıdır. Şimdi de kısaca performansın ölçülmesi sürecini inceleyelim.

C) PERFORMANSIN ÖLÇÜMÜ

Performans yönetiminde, kuruluş performansından bireysel performansların planlanması, yönlendirilmesi, güdülenmesi ve değerlendirilmesine kadar, her aşamada artan düzeyde ölçüm verilerine ihtiyaç duyulmaktadır. Performans ölçümleri, performansın geliştirilmesinde önemli bir

güdüleyicidir. Başka bir açıdan bakıldığında da performans gelişiminin, ölçümlerin güdüleyicisi olduğunu söylemek mümkündür (Akal, 1992: 67).

Dünyada performans ölçüm ve değerlendirmesinin ilk olarak başladığı ülkeler; ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'dır (Tekin, 2000: 31). Söz konusu ülkeler, bugün performans yönetimi sisteminin uygulanmasında en başarılı örnekleri sergilemektedirler.

Performans ölçüm sistemleri; yeniden yapılanmanın temel amaçlarına, yönüne ve benimsenen yaklaşıma bağlı olarak performansın değişik yönlerine ağırlık verebilir. Uygulanan ölçüm sistemlerinde vurgular ağırlıklı olarak; çıktılara (Yeni Zelanda), nihai etki ve sonuçlara (Avustralya, ABD), mali sonuçların üretici tarafından belirlenen ölçütlerine, hizmet kalitesine ve müşteri memnuniyetine (Danimarka) yapılabilmektedir (Tekin, 2000: 33).

Performans ölçüm sistemi, işin hem etkinlik hem de verimliliğini ölçmek için kullanılan bir yöntemdir. Bir performans standardı ise bir işin etkinliğini ölçmek için kullanılan metrik bir ölçüdür (Tikici, 2004: 131). Performansın ölçülmesi sırasında kuruluşa, iş analizlerinden yararlanılarak işle ilgili performans standartlarının saptanması sağlanır. Standartlar, çalışanlara hem ulaşmak için çaba gösterecekleri hedefleri gösterir, hem de işteki başarının ölçülmesi için gerekli ölçütleri saptar. Günümüzde zamana dayalı rekabet stratejisi, yüksek kaliteli ürün ve hizmet, esneklik, müşteri memnuniyeti, yeni performans ölçüm sistemlerini gerekli kılmıştır. Çünkü geleneksel ölçümler, performansı ve gelişim faaliyetlerini finansal ölçütler bakımından nitelemektedir (Çukurçayır-Eroğlu, 2005: 135).

Performans yönetimi sürecinde sistemin üretim ya da hizmet dönüştürme sürecini izleyen aşamalarında, ölçme, değerlendirme ve kontrol aşamaları devreye girmektedir. Sistemin işletilmesinin ilk üç aşamasında hazırlanan stratejilere ve programlara uygunluğu, ölçüm ve denetim sistemleri uygulamaya geçirilerek izlenir ve kontrol edilir (Akal, 1992: 53).

Performansın ölçülebilmesi için öncelikle açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Ancak yöneticilerin söz konusu performansı ölçmeleri için de bu performansın göstergelerini kendilerinin belirleyebilecek ve tanımlayabilecek nitelikte olması gerekmektedir (Moore, 1996: 5).

Kuruluşlarda performans ölçümleri için; iç müşteri memnuniyeti, ürün kalitesi, müşteri memnuniyeti ve stratejik işletme performanslarından yararlanılır (Halis, 2004: 214). Stratejik işletme performansı, kuruluşun üst

yönetimince belirlenen ve ulaşılması gereken büyüme, pazar payı, yıllık satışlar, ihracat gibi hususlarla ilgili ölçümleri içerir (Halis, 2004: 219).

Performans yönetiminde önce girdilere değil sonuç ve kalite göstergelerine dayalı performans ölçümü yapılır. Burada ölçülebilir, basit, açık, yeterli, uygun ve objektif olan göstergeler seçilmelidir. Daha sonra her göstergeye bir hedef belirlenir. Hedefler, gerçekçi, ölçülebilir ve mevcut kaynaklar ve kapasite ile gerçekleştirilebilir olmalıdır. Bu süreçte toplanacak bilgilerde zaman ve enerji kaybetmemek gerekir. Ardından uygun bir izleme çerçevesi geliştirilir. Sürekli ve dikkatli ölçüm yapılır. Sonuçlar dikkatlice analiz edilir. Bu arada performans ölçümü çerçevesinin dizaynına bütüncül yaklaşmak gerekmektedir.

Daha sonra performans bilgileri raporlanır ve ölçüm sonuçları karşılaştırılır. Ardından performans göstergelerini amaç ve hedeflerle ilişkilendirerek, kaliteli hizmet-az maliyet dengesi kurulur. Tüm bu süreçte kuruluşta performans kültürünü oluşturmak ve dirençlere boyun eğmemek gerekir (Ateş, 2007: 75-95).

Performans ölçülürken; insan gücü, tüketilen malzemeler, binalar gibi girdilere, üretime, doğrudan çıktılara, kapasiteye, istenmeyen çıktılara, ara çıktılara, nihai üretime, doğrudan, istenmeyen, ara üretime bakılır. Çıktı genel olarak hacim terimleri ile ölçülür. Doğrudan çıktılar için üretilenlerin sayılması gerekir. Kaba sayım yeterli çıktı ölçüsü vermez. Çünkü bunlar faaliyetlerin oluşumundaki değişimi yansıtmaz (Erdumlu, 1991: 321).

Performans ölçerken; kuruluş işini yapıyor mu? beklentilere cevap verebiliyor mu? işlem dışı ve beklenmedik etkiler ortaya konabiliyor mu? objektif ve adil mi? yoksa bir grubun etkisinde kalıyor mu? yapısal sınırlar içinde mi çalışılıyor? verimli çalışılıyor mu? (Eren-Durna, 2007: 119) gibi sorulara cevap aranır.

Bu süreçte kuruluşlara zarar veren teknolojik değişimler önemle izlenmelidir. Bu değişiklikler genellikle farklı performans özellikleri gösterirler. Bu özellikler hiç değilse başlangıçta mevcut müşteri çevresine değer vermez. Ayrıca mevcut müşteri çevresinin değer verdiği performans özellikleri öyle hızlı gelişir ki yeni teknoloji daha sonra o pazarları istila edebilir (Bower-Christensen, 1999: 153). Bundan dolayı performans ölçüm kriterlerinin, teknoloji değişimine karşı anında uyarlabilmesi gerekmektedir.

Başarılı bir performans ölçüm sistemi için vazgeçilmez uygulama, sağlıklı yapılan iş analizleridir. İş analizi, işlerin doğru, etkin ve sağlıklı biçimde

değerlendirilmesi amacıyla, kuruluştaki yer alan her işin ayrı ayrı niteliği, gerekleri, sorumlulukları ve çalışma koşullarını bilimsel yöntemlerle inceleyen ve bilgi toplanmasını öngören bir tekniktir. Ayrıca, performans yönetimini yürütenler, yapılacak işler hakkındaki tüm bilgileri sistematik olarak toplamalı, değerlendirmeli ve düzenlemelidir. Böylece toplanan tüm bilgiler, neyin, nasıl, kim tarafından ve ne kadar sürede yapılacağını tanımladıkları için kuruluşun gelişiminde önemli rol oynar (Çukurçayır-Eroğlu, 2005: 135).

Performans ölçüm sistemindeki yanlış uygulamalar, personelin motivasyonunu düşürmenin yanı sıra, gereksiz bilgi toplanması ve bu bilginin analiz edilmesi sırasında kaybedilen zaman nedeniyle büyük kayıplara yol açabilir. Bu nedenle, performans kriterlerinin oluşturulmasında, ilgili tüm bölümlerin ve kişilerin fikirleri alınmalı ve kuruluşa katma değer sağlayan kriterler üzerinde görüş birliğine varılarak uygulamaya geçilmelidir. İyi tasarlanmamış performans ölçüm sistemleri, kuruluşun rekabet ortamına başarılı bir şekilde adapte olmasını engeller.

Kuruluşlarda performans yönetimi sürecinde, performans ölçüm kriterlerindeki sadelik ve pratik olarak uygulanabilirlik, ölçüm değerlerinin sağlıklı olarak alınmasına ve iyileştirme amaçlı olarak analiz edilmesine fırsat vermektedir.

Aynı zamanda, performansların ölçülmesinde, çalışanların rolü ve etkililiği önemli ölçüde öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, çalışanlara, kendi süreçlerini iyileştirmelerinin kuruluşa sağlayacağı katkılar konusunda, yeterli eğitim ve destek sağlanmalıdır. Kazanılan deneyimler, performans ölçümündeki yetersizliğin, temelde çalışanların kendi süreçlerine yeteri kadar sahip çıkmamalarından kaynaklandığını göstermektedir. Kuruluşların üst yönetimlerine, süreç sahipliği bilincinin yaygınlaştırılması ve benimsenmesi konusunda büyük roller düşmektedir (Fidanboy, 2007: 5).

Literatürde çalışanların performanslarının etkili bir şekilde ölçülmesinin, kuruluşlara sağlayacağı faydalardan bazıları aşağıda özetlenmiştir:

- Kurulan sistemin etkililiğinin ve sürekliliğinin kontrol altında tutulmasını sağlar.
- Süreçlerin iyileştirilme ihtiyaçlarının önceliklendirilmesine imkân verir.
- Çalışanların sahibi oldukları sürece ne derece hâkim oldukları konusunda bilgi verir.

- Kuruluş yönetimine ve çalışanlara performansın ölçülmesi konusunda bir yöntem sağlar.
- Kuruluş maliyetlerinin ön plana çıkmasına ve koordineli bir şekilde giderilmesine yardımcı olur.
- Kuruluş kaynaklarının, performansı düşük süreçlere yönlendirilmesini sağlayarak, kaynak yönetimi konusunda dengelerin oturtulmasına yardımcı olur.
- Süreç yaklaşımının tüm personel tarafından benimsenmesini ve bu konudaki motivasyonun artırılmasını sağlar.
- Kuruluşun tüm süreçleri ve bu süreçlerin etkinliği konusunda üst yönetime genel bir tablo sunar (Fidanboy, 2007: 5).

Uygulamada performansın kapsamı belirlenirken, ürün ve süreç olarak ikili bir ayrım yapılmaktadır. Ürün ve sürecin ölçülmesi için gözlem yapmada kullanılan araçlar ise, temelde test etmeye elverişli türden değildir, nicel bir bilgi vermezler. Onun yerine kişisel beğenilerle birleştirilmiş nitel bilgiler verebilirler ve çoğu zaman kayıt araçları görevi görürler.

Ürün ve süreç gözlemlemesinde diğerlerinden daha yaygın kullanılan performans ölçüm teknikleri şu şekilde belirtilebilir (Özkan, 2007: 2-3):

* Sıralama: En basit ölçme tekniğidir. Sürecin ya da ürünün özelliklerine bakılarak en iyiden en düşüğe doğru sıralama yapılır. Genellikle bu durum yetkili bir kişinin ya da değerlendiricinin yalnızca bir özellik bazında süreci ya da ürünü değerlendirmesinde doğru sayılır.

* Derecelendirme: Derecelendirme ölçeklerinin en çok kullanılan formlarından birisi değer aralıkları kullanılarak yapılan, derecelendirme aracı denilen formdur.

* Kontrol Listeleri: Kişinin süreçteki davranışları kaydetmede kontrol listelerinin hayli önemi vardır. Kontrol listeleri istenen ya da istenmeyen ve kişi performansının bir parçası olan bir dizi davranış listeleri. Kontrol listelerindeki davranışlar genellikle olayların olmasını istediğimiz veya beklediğimiz şekliyle dizilirler.

* Ürün Ölçekleri: Bir ürün ölçeği, değişik kalitelerde hazırlanmış ürünlerden dikkatlice seçilmiş bir seridir. Ölçek üzerindeki her bir ürün bir puan ya da harfle gösterilir. Genellikle bir ölçek beş ya da daha fazla üründen meydana gelmiştir ve bunlar bir kalite çizgisi boyunca "en üstünden en aşağıya" doğru sıralandırılmalıdır.

* Puan Sistemi: Hedef, kişinin iki boyutlu bir plan üzerine üç boyutlu bir resim çizmesi olabilir. Değerlendiriciler, çizimden önce resimde bulunması gereken özellikleri belirlerler. Her bir özelliğe de bir puan verilir. İstenen özelliklerle, kişinin resminde bulunan özellikler karşılaştırılarak çizimdeki başarı puan bazında ortaya çıkarılır.

* Anekdot Kayıtları: Anekdot kayıtları, burada anlatılan altı tekniğin en informal olanıdır. Denetleyici, süreç içindeki kişinin hareketlerini yazmaktan daha fazla bir şey yapmaz. Asıl çaba, süreç için gerçek bir rapor yazmak için gösterilir.

* Hedeflere Göre Yönetim: Yöntemi geliştiren ünlü yönetim uzmanı Peter Drucker'dır. Bu yöntem, kuruluştaki bazı hedefler tespit edilmesi ve bu hedefler üzerinde odaklanmasını öngörür. Genel bir yönetim felsefesi olan hedeflere göre yönetim, aynı zamanda çalışanların performanslarının değerlendirilmesinde de kullanılabilir.

* Özdeğerlendirme: Bu yöntemde çalışanlar kendi performanslarını kendileri değerlendirirler. Önceden bazı performans hedefleri tespit edildiğinde çalışanların bu belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaştıkları, başarının ya da başarısızlığın nedenleri tespit edilebilir.

Yukarıda belirttiğimiz yöntemler dışında her kuruluştaki özel performans değerlendirme ve ölçüm modelleri geliştirilebilir. Burada sadece literatürde yer alan bazı yöntemler ele alınmaya çalışıldı. Örneğin, işgücü üzerinde çeşitli analizler (işe devamsızlıklar, işten ayrılımlar, işgücünün eğitim profili vs.) yapılarak çalışanların performans düzeyleri tespit edilebilir.

Performans yönetimi uygulamalarında yukarıda ana hatlarıyla belirtilen teknikler kullanarak yapılan performans ölçümünden sonra, mutlaka bu performansın değerlendirilmesi gerekir. Değerlendirilmeyen bir performans düzeyinin mutlaka düştüğü yapılan bir çok araştırma ile teyit edilmiştir. Bundan dolayı performans yönetimi uygulamalarının diğer önemli saçı ayağını da performansın değerlendirilmesi süreci oluşturmaktadır.

D) PERFORMANSIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Performans yönetimi uygulamaları döngüsünün son aşaması performans değerlendirme sürecidir. Üst yönetim bir taraftan kuruluşun hedeflere ne ölçüde ulaştığını değerlendirirken, diğer yandan da çalışanları değerlendirir.

Performans yönetimi uygulamalarının amacına ulaşabilmesi için sürekli geribildirim esastır. Bilgilendirmenin devamlılığının sağlanması, hedeflere ulaşmada kaydedilen aşamaların ve karşılaşılan düşük performans örneklerinin değerlendirilene iletilmesi, değerlendirilenin gelişimi için çok önemlidir. Dönem boyunca değerlendirilene sürekli geribildirimde bulunmak yöneticinin önceliği olmalıdır. Ancak geri bildirim vermek sadece yöneticilerin sorumluluğu değildir. Seçilen performans izleme yöntemi doğrultusunda, herkes bir başkasının performansını izleyerek geri bildirimde bulunmalıdır.

Zamanında verilen geri bildirim, performansın zamanında artırılmasını, kötü performansın vakit geçmeden düzeltilmesini, iletişim kanallarının açılmasını, motivasyonun artmasını ve çalışanın gelişimini sağlamakta ayrıca dönemin sonunda yapılan değerlendirme toplantılarında sürprizlerin çıkmasını engellemektedir (Germirli, 2007: 4).

Performans değerlendirmesinde temel amaç, çalışanların iş tanımlarında ve iş analizlerinde saptanan amaçlara ne ölçüde yaklaştığına ilişkin geri bildirim alınmasıdır. Performans değerlendirme işleminin başarıyla uygulanabilmesi için, öncelikli olarak iş analizi ve iş tanımlarının yapılmış olması gerekmektedir. İşin gerektirdiği çalışma koşulları, sorumluluk derecesi, ustalık ve yeterlilik düzeyi bilinmeksizin performans değerlendirme işleminin hayata geçirilmesi mümkün değildir (Gürüz-Gürel, 2006: 237).

Bu kapsamda performans değerlendirmesinin amaçları şu şekilde belirtilebilir:

- İş performansı hakkında bilgi sağlamak,
- İnsan kaynaklarına yönelik stratejik veri üretmek,
- Olumlu değerlendirilenleri ödüllendirmek, düşük performanslıları ayıklamak, eğitimlerini, transferlerini ya da disipline edilmelerini sağlamak,
- Test değerlendirmelerine yardımcı olmak,
- Çalışanlar için uygulamada kullanılabilecek geri bildirim oluşturmak,
- Eğitim programları için hedef belirlemek,
- Örgütsel sorunların tespitine yardımcı olmak (Çalık, 2003: 49).

Yukarıdaki amaçlardan da anlaşılacağı gibi performans değerlendirme sayesinde, çalışanların çalışmaları daha yakından izlendiğinden, kariyer gelişimlerine katkı sağlanır. Böylece, çalışanların kendisini tanımasına ve

eksikliklerini gidermesine olanak sağlar. Bu anlamda karşılaşılan eksikliklerin giderilmesi için planlanacak hizmet içi etkinliklerin belirlenmesine rehberlik edilir. Gerçekleştirilen eğitim etkinlikleri yoluyla çalışanların iş doyumu sağlamalarına yardımcı olunur (Çalık, 2003: 49).

Bunun yanında performans değerlendirme, çalışanların kuruluş hedeflerine bireysel katkılarının belirlenmesini sağlar. Bu sayede çalışanlara yaptıkları işe ilişkin geri bildirimler verilerek, bireysel katkılarını artırmak amaçlanır. Ancak bireysel ve örgütsel etkinliğin artırılmasında önemli bir yere sahip olan performans değerlendirme sürecinin, olumlu ve olumsuz yanlarının iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu hususları da şu şekilde belirtebiliriz:

- Performans değerlendirme ile hangi işlerin yapılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır.
- İşlerin nasıl yapılacağı çalışanlarla birlikte planlanmalıdır.
- Terfi ve ücret konularında verilecek kararlara yardımcı olunmalıdır.
- Çalışanlar için geri besleme aracı olmasına dikkat edilmelidir.
- Eğitim geliştirme ve çalışanlara yardım gibi konularda kararlara veri sağlamalıdır.
- Kuruluşun hedef ve misyonunu uygulamalıdır.

Esneklikten uzak bir anlayış ve gerekli uyarlamaların yapılamaması, performans değerlendirmenin etkinliğini azaltabilir. Değerlendirme nesnel, tarafsız ölçülerden çok, öznel olursa ve değerlendirme kriterleri iyi belirlenemezse, değerlendirmeden istenilen amaca ulaşamayabilir. Örgütsel ve kişisel hedeflerin farklı olması, performans değerlendirme sürecinin kabul görme düzeyinin düşük kalması ve bazı kuruluştaki bu sürecin gereken değeri görmemesi, performans değerlendirme sürecinin etkililiğini olumsuz etkileyebilecek durumlar arasında sayılabilir (Çalık, 2003: 50-51).

Tipik bir performans değerlendirme süreci başlıca yedi adımdan oluşmaktadır.

İlk aşamada, kuruluştaki değerlendirme sistemini planlayacak ve uygulayacak çalışma grupları oluşturulmalıdır.

İkinci aşamada kuruluş hakkında genel veri toplama ve diğer ön hazırlık çalışmaları yapılmalıdır.

Üçüncü olarak çalışanların performans değerlendirme ve ölçümü konusunda eğitilmesi gereklidir.

Dördüncü aşamada kuruluş için bir performans yönetimi sistemi geliştirilmelidir. Daha sonra performans ölçüm sistemlerinin hesaplanması yapılmalıdır.

Ardından performans ölçüm sistemlerinin uygulanması ve raporlama sürecinin geliştirilmesi ve son aşamada da tüm yapılan çalışmaların genel değerlendirilmesi yapılarak kuruluştaki performans geliştirilmesi konusundaki eksiklikler tespit edilmeli ve süreç duraksamaksızın devam ettirilmelidir (Aktan, 1999: 1-2).

Performans yönetimi sürecinde çalışanların performanslarının değerlendirilmesinde en uygun yöntemin bulunması büyük önem taşımaktadır. İnsan kaynaklarında başlıca performans değerlendirme ve ölçme yöntemlerini şu şekilde özetleyebiliriz (Akal, 1992: 5):

* **Grafiksel derecelendirme yöntemi:** Bu yöntemde bazı performans kriterleri saptanarak bu kriterler puanlanır. Örneğin, kişinin yaptığı işin kalitesi, yenilik ve yaratıcılık düzeyi, çalışma azmi, eğitim ve bilgi düzeyi, ekip çalışmasındaki başarısı gibi kriterler bir derecelendirmeye tabi tutulur. Bu derecelendirme yetersiz, gelişmeye ihtiyacı var, yeterli ve çok iyi performans şeklinde sınıflandırılabilir.

* **Davranışa dayalı derecelendirme yöntemi:** Bu yöntemde çalışanların davranışlarını tasvir eden bazı açıklamalar esas alınır ve puanlanır. Örneğin, çalışanların iş arkadaşlarıyla uyumu, yöneticilerle olan ilişkileri, müşterilere karşı davranışları, çalışma istek ve arzusu ve saire davranış örnekleri değerlendirilir.

* **Karşılaştırma yöntemleri:** Bu yöntemleri dört ana başlık altında toplayabiliriz:

- **Basit sıralama yöntemi:** Bu yöntemde en iyi performansa sahip olan çalışanlar bir liste içerisinde sıralanır. Bu yöntemle çalışanların hangi kriterler çerçevesinde performans değerlendirilmesinin yapıldığı bilinmez.

- **Alternatif sıralama yöntemi:** Bu yöntem basit sıralama yöntemi ile mantık ve uygulama yönünden aynıdır. Sıralamada en iyi performansa sahip kişiler yanı sıra en kötü performansa sahip kişiler hakkında da bilgiler yer alır.

- Zorunlu dağılım yöntemi: Bu yöntemde ise çalışanlar performans yönünden belirli kümeler içerisinde toplanırlar. Örneğin, çalışanlar arasında en iyi ya da kötü performans gösterenler yüzdelik dilimlerde gösterilir.

- İkili karşılaştırma yöntemi. Bu yöntemde ise sadece iki personel arasında karşılaştırma yapılır. Herhangi bir göreve atama yapılmasında bire bir karşılaştırma yapılmasında kullanılabilecek bir yöntemdir.

- * Kritik Olaylar Yöntemi. Kritik olaylar yöntemi, performans değerlendirmesi yapacak olan yöneticilerin, çalışanların işle ilgili olarak bazı olayları kaydetmeleri ve bunları performans değerlendirme formuna not etmelerinden ibarettir.

Bu yöntemde öncelikle performans değerlendirme bölümü tarafından bir Kritik Olaylar Performans Değerlendirme Formu geliştirilir ve daha sonra bu form performans değerlendirmesini yapacak olan yöneticilere dağıtılır. Kritik olaylar yönteminde aynı zamanda çalışan hakkında olumlu ve/veya olumsuz tüm kayda değer gelişmeler performans yönetimi bölümleri tarafından bir deftere kaydedilebilir ve saklanabilir.

- * Kontrol Listesi Yöntemi. Bu yöntemde geliştirilen bir form üzerinde çalışanlar ile ilgili bazı sorular yer alır. Bu sorular daha sonra cevaplanır ve form üzerinde işaretlenir.

Söz konusu bu yöntemleri kullanarak gerçekleştirdiğimiz performans değerlendirme uygulamaları, maalesef performans yönetimi uygulamalarında tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Daha öncede belirttiğimiz gibi performans yönetimi uygulamalarının asıl amaçlardan birisi çalışanların performanslarını değerlendirerek düşük performans söz konusu ise bunun nedenlerini ve sonuçlarını analiz etmeye çalışmaktır. Bu aşamada devreye performans denetimi girmektedir. Kuruluşlar, performans yönetimi uygulamalarından bekledikleri çıktıyı elde edebilmek için mutlaka performans denetimi araçlarına başvurmalıdırlar. Şimdi bu süreci biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

E) PERFORMANSIN DENETİMİ

Performans yönetimi uygulamalarına baktığımızda, performansın denetlenmesi ile ilgili olarak öncelikle kuruluşlardaki mevcut performans ile olması gereken ya da beklenen performans arasındaki açığın belirlenmesi gerektiği karşımıza çıkmaktadır. Performans açığı, kuruluşun mevcut performans düzeyi ile hedeflenen performans düzeyi arasındaki farktır. Farkın

yüksek olması, kuruluşun insan kaynağından etkin bir şekilde yararlanamadığını gösterir.

Kuruluşlarda çalışanların performansının düşük olmasının başlıca nedenleri şu şekilde özetlenebilir:

- Yetersiz eğitim ve işin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olmama,
- Kadrolama hatası (işe uygun olmayan elemanların istihdam edilmesi),
- Yetersiz takdir ve ödüllendirme,
- Açık olmayan görev tanımları,
- Yetersiz katılımcı yönetim,
- Aşırı stres ve iş yükü (Aktan, 2005: 275-276),
- Gelişme ve ilerleme olanaklarının yetersizliği,
- Çalışanlara insan olarak değer vermeme,
- Yetersiz iş emniyeti ve donanım, araç, gereç vs.
- Şahsi ve ailevi sorunlar (evlilik, çocuk, hastalık vs.),
- Maddi sorunlar,
- Duygusal ve ruhsal sorunlar (Özkan, 2007: 2).

Performans yönetiminde performans açıklarının belirlenebilmesi, iyi kurulmuş bir performans denetimi sistemi gerektirmektedir.

Performans yönetimi sürecinin en önemli bölümlerinden biri olan denetim, geribildirim işlevinin çalıştırılarak, verimlilik artışı, büyüme, uygun yapılanma gibi performanstan beklenenlerin gerçekleştirilmesini sağlamaya çalışır (Akal, 1992: 53). Bu süreçte faaliyetler kontrol edilerek sistem dinamik bir denge içinde tutulmaya çalışılır. Gerekli olduğunda hedeflerde ve stratejilerde düzeltme yapılabilmesini sağlayacak bilgileri yönetime sunar (DPT, 2000: 74-78).

Esasında performans denetiminin amacı, bir proje veya kuruluşun faaliyetleri hakkında değerlendirme yapmak ve bir görüş ortaya koymaktır. Ortaya konacak bu görüşün, inandırıcı, güvenilir ve saygın olabilmesi için mümkün olduğu kadar açık, belirgin ve hepsinden önemlisi, objektif olması gerekir. Objektifliği sağlamanın en güvenilir yolu, geçerli kriterleri belirlemektir. Kriterler, her proje için denetime fiilen başlamadan önce, projenin yöneticileri ile görüşülerek kesinleştirilmelidir (Tekin, 2000: 30).

Performans denetimi kapsamında yürütülen yönetim kontrolleri, klasik kontrollere göre daha ayrıntılıdır, amaç ve yaklaşım olarak farklılık gösterir. Klasik anlamda kontrol yine klasik bir dizi ölçme ve değerlendirme yöntemleri ile mevcut koşullarda yapılanı belirler.

Uygulanan yöntem, gerçekleşen performanslar ile karşılaştırılabilir performanslar arasında yapılan bir değerlendirmedir. Karşılaştırılabilir performanslar, bütçe verileri, tahmini veya standart performanslardır. Değerlendirmelerin amacı, olumsuz gerçekleştirmeleri önleyici ve düzeltici kararların alınmasına belli bir düzeye kadar yardımcı olmaktadır.

Klasik anlamda yürütülen bu yönetim kontrolleri, üst yönetime bilgi olarak sunulmakla birlikte üst yönetimin geleceğe yönelik kararları almasında, uygun amaçları belirlemesinde çok etkili olmamaktadır. Çünkü bu tür kontroller daha çok üretime yönelik olarak ve alt düzey yöneticiler tarafından yürütülmektedir. Uygulamada ise her yöneticinin gerçekçi davranıp davranmadığı ve değerlendirme sonuçlarına yeterli önem verip gerekli önlemler alıp almadığı da şüpheli kalmaktadır. Bu ve benzer nedenler klasik kontrollerin performans yönetimi açısından yetersiz kaldığını göstermektedir.

Günümüzde performans denetimine farklı bir bakışla bakılmaktadır. Denetim “ne yapıldı, nasıl yapıldı” yerine “ne yapmaya çalışıyorsunuz, bunları niçin yapıyorsunuz, ne kadar iyi yapıyorsunuz” ve bir adım daha ilerisini de gözeterek “başka ne yapmalı ve ne kadar daha iyi yapmalısınız” sorularına göre yapılmaktadır.

Performans denetim sürecinin klasik kontrollerden farklı bir yönü de, katılımcı yönetim görüşüdür. Denetim sadece alt ve üst yönetim düzeyleri yerine hem denetlenen, hem de denetleyenler tarafından ve performans planlamasıyla birlikte başlanarak yapılan bir görev olarak yürütülmektedir. Bu yaklaşım denetim sistemine kuruluş bütünlük içinde dengede tutan tüm düzeyleri ve tüm etkinlikleri kapsayan bir özellik kazandırarak performans yönetimine çok önemli bir rol yüklemektedir (Akal, 1992: 61-62).

F) TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Ülkemizde son dönemde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin kamu yönetimindeki somut yansımalarından birisi de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. Performans yönetimine ilişkin olarak önemli düzenlemeler getiren bu Kanun ile birlikte, ülkemizde birçok kamu

kuruluşunda performans yönetimi uygulamaları hayata geçirilmeye başlanmıştır.

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı, kanun metninde; "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek" olarak belirtilmektedir.

5018 sayılı Kanun, ülkemiz kamu mali yönetim sistemine stratejik plan hazırlama zorunluluğu, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçelemeye geçiş, hesap verebilirlik ve mali saydamlık, orta vadeli (3 yıllık) harcama programı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme, iç kontrol ve iç denetim sisteminin kurulması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş gibi önemli yenilikler getirmiştir.

Ayrıca siyasi, idari ve mali sorumlulukların birbirinden ayrılması, Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi, harcama öncesi kontrol görevinin kurum yönetimine devredilmesi, döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiye edilmesi, idarelerin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde toplanması gibi yeni uygulamalar da, bu Kanun ile birlikte hayata geçirilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde performans uygulamalarının önünü açan Kanun'un 1 inci maddesinde geçen "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması" ifadesi performans değerlendirmesi ve denetiminin zorunluluğunu ortaya koymaktadır.

Aynı şekilde Kanunun 5 inci maddesinde geçen "Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır" hükmü, kamu kuruluşlarına performans analizlerini yapma görevini vermektedir.

Kanunun 9 uncu maddesi ise doğrudan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme hususlarını düzenlemektedir. Bu maddede, kamu kuruluşlarının bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilerek, performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Bu yasal düzenlemeler kapsamında kamu kuruluşları kendi performans değerlendirme yönetmeliklerini hazırlamaya başlamışlardır.

Söz konusu yönetmelikler incelendiğinde performans değerlendirme sistemi ile;

- Birimler arası iç müşteri memnuniyetini sağlamak,
- Süreç performanslarını tayin ederek, süreç içinde katma değeri olmayan iş ve işlemlerin ayıklanması suretiyle süreç iyileştirmesini sağlamak,
- Süreçlerin mecburi aşamalarında daha etkin, verimli hale getirilmelerinin araştırılmasını sağlamak,
- Personelin görevi başındaki performansını ölçerek, gerek mevcut, gerekse ilerideki üstlenecekleri görevleri ile ilgili olarak niteliklerini, eğitim ihtiyaçlarını, yetenek ve becerilerini belirlemek,
- Personelin, performansı ile ilgili olarak amirleri ile diyalog kurup bilgi almasını sağlamak,
- Bütün personeli kurumun benimsediği vizyon ve misyonlara uygun seviyelere ve standartlara ulaştırmak ve personelin görevleri ile ilgili olarak, yerine getirmesi gereken konuları açıklığa kavuşturmak, hedefleri belirlemek ve bunları ne şekilde başaracağını saptayarak iş ortamına katkısını arttırmak, gibi hedeflerin belirlendiği görülmektedir (Somut düzenleme için bkz: www.pendik.bel.tr/ (25.02.2009)).

Kurum ve kuruluşlar söz konusu bu hedeflere ulaşmak için hazırladıkları yönetmeliklerde aşağıda belirtilen ölçütleri performans kriteri olarak değerlendirmektedirler:

- Mesleki Bilgi Ve Beceri Düzeyi (mesleki ve diğer becerilerini geliştirmek için harcadığı çaba, verilen işi zamanında ve kurallara uygun şekilde yerine getirebilme becerisi, zorunlu olmadığı halde, işe kendinden bir şeyler katarak verimliliği artırıcı ve/veya çalışma koşullarını iyileştirici katkılarda bulunma, sorgulayıcı ve araştırıcı olma),
- Bireysel Yeterlilik (İş heyecanı, işine gösterdiği dikkat ve takip, ekip çalışmasına uyum ve işbirliği yapma isteği, birden fazla operasyonda çalışabilme becerisi, bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmeleri takibi ve uyumu, çalışma ortamındaki kaynakları kullanmada etkinliği ve verimliliği, analitik düşünme ve inisiyatif kullanma yeteneği, sözel iletişim kurabilme becerisi, yazılı iletişim kurabilme becerisi),

- Yönetmelik Yeterlilik (planlı ve organize çalışma becerisi, yaptığı işlemleri takip etme, denetim ve sonuçlarını kontrol etme becerisi, çalışma arkadaşlarına ve astlarına mesleki yeterliliklerini geliştirici bilgi aktarabilme becerisi),

- Davranışsal Yeterlilik (kurum kimliğine uygun davranış sergileyebilmesi, amirlerine ve çalışma arkadaşlarına karşı tutum ve davranışları, vatandaşlara karşı tutum ve davranışları, mesai saatlerine uyumu ve kılık kıyafet konusundaki özeni, empati kurabilme yeteneği),

Yukarıda belirtilen performans kriterlerinin değerlendirilmesi amacıyla formlar hazırlanmakta, söz konusu bu formlar, bu alanda tek tip bir düzenleme olmaması nedeniyle kurumdan kuruma değişmektedir.

Genelde kurumlar bu yönetmeliklerde bir form kapsamında, performans kriterlerinin puanlanması, yıllık performans notu başarı sıralaması, performans değerlendirme zamanı, süreçle ilgili İnsan Kaynakları Birimi ve Performans Değerlendirme Komisyonu'nun sorumluluğu (Somut düzenleme için bkz: www.izmirozelidare.gov.tr/ (18.02.2009) gibi hususları düzenlemektedirler. Bu konuda ülke genelinde acilen standart bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Performans yönetiminin yararlarına ve yasal düzenlemelerle zorunlu kılınmasına rağmen, kamu kesiminde henüz yeterli bir deneyim oluşmadığından, uygulamadaki yapı ve işleyişin performans yönetiminin gerekleri ile tam olarak uyumlu olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Zira performans yönetimi, kamu yönetimi kültürüne henüz tam olarak girmiş ya da yeterince anlaşılabilmiş değildir. Performans yönetimine ilişkin ilkeler, ölçütler ve uygulama aşamalarına ilişkin olarak henüz yeterli mevzuat düzenlemesi de yapılmış değildir. Bu ve benzeri nedenlerle kamuda performans yönetimine uygun bir örgütsel yapı kurulamamıştır. Bunda, kamu kurum ve kuruluşlarının alıştıkları geleneksel yapıdan uzaklaşmak istememeleri de bir etkidir. Çünkü, mevcut denetim ve değerlendirme sistemindeki işlevsel sorunlara karşın, uygulanmaya devam edilmektedir. Oysa, bu sistemden ne yönetim ve denetim birimleri, ne de denetlenen birimler ve değerlendirilenlerin memnun olmadıkları bilinmektedir (Bilgin, 2007: 84). Performans odaklılığın tüm kuruluşa egemen bir yönetim anlayışı olarak benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi için yasal değişiklikler kadar, kurumlarda zihinsel bir dönüşümün de gerçekleştirilmesi zorunlu görünmektedir.

SONUÇ

Çalışmamızda ana hatlarıyla ele aldığımız performans yönetimi uygulamaları, ülkemizde kamu yönetimi alanında reform çalışmalarının hız kazandığı son yıllarda hararetle tartışılmakta, birçok akademik ve uygulamalı çalışmaya konu olmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılmasının bir aracı olarak görülen performans yönetimi uygulamaları, performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetimi odak noktalarında incelenmekte ve bu alanda yaşanan sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmaktadır.

Bu alanda karşı karşıya kalınan sorunlara biran önce çözüm bulabilmek için kuruluşların performans yönetimi uygulamalarını çok iyi bir şekilde dizayn etmeleri gerekmektedir. Kuruluşlar söz konusu bu süreçte aşağıdaki hususlara önem vermelidirler (Aktan, 1999: 1):

- Kuruluştaki performans geliştirilmesine yönelik bir plan geliştirilmelidir.
- Performans geliştirme planının amaçları tespit edilmelidir.
- Kuruluştaki mevcut performans değerlendirilmeli ve ölçülmelidir. Performans konusunda sorunlar belirlenmeli, kuruluştaki kalite ile ilgili enformasyon toplanmalıdır.
- Mevcut performans düzeyi ile ulaşılmak istenilen performans düzeyi arasındaki performans açığı tespit edilmeli ve giderilmesi için çözüm yolları geliştirilmelidir.
- Performans artırılması için gerekli yeni enformasyonun nasıl değerlendirileceği ve verilerin nasıl etkin bir şekilde kullanılacağı ile ilgili analizler yapılmalıdır.
- Sahip olunan enformasyonun dizaynı ve geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- Performans yönetimine yönelik yeni yöntem ve teknikler izlenmeli ve uygulanmalıdır.
- Performans değerlendirmesi ve ölçülmesi gerçekleştirilmelidir. Ardından gelişmiş teknikler kullanarak performans denetimi yapılmalıdır. Daha sonra ise elde edilen veriler çerçevesinde kuruluştaki performansın sürekli olarak geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Bu hususlara dikkat edilerek gerçekleştirilecek performans yönetimi uygulamaları kuruluşları, özellikle insan kaynakları alanında arzu ettikleri verimlilik ve etkinlik düzeyine ulaştıracaktır. Ülkemiz açısından düşündüğümüzde, modern yönetimin en önemli unsuru kabul edilen performans yönetimi uygulamalarını hak ettiği şekilde yönetim yapımıza taşımak artık bir zorunluluktur. Ancak, uygulamada şimdiden başlayan sorunlar, gelecekte bu alanda beklenen verimlilik artışının olamayacağı şeklinde kamuoyunu karamsarlığa itmektedir.

Ülkemizde kuruluşlarda oluşturulacak performans yönetimi sistemi ile ilgili olarak yukarıda saydığımız hususlar dikkate alınarak, bir an önce standart bir düzenleme yapılmalıdır. Kuruluşlarda insan kaynağından en etkin şekilde yararlanabilmek için performans kriterlerini çok iyi belirlemek, bu kriterleri ölçmek ve değerlendirmek ve bununla ilgili çağdaş denetimi gerçekleştirmek, oluşturulacak performans yönetimi sisteminin temel sac ayakları olmalıdır.

Bunun için öncelikle bu alanda yaşanan merkezi birim eksikliğini gidermek ve özellikle performans kriterlerini birbirine benzeyen alanlar için ortak belirlemek gerekmektedir. Ardından da tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uygulayacağı tek tip performans değerlendirme formları hazırlanmalı ve söz konusu formların uygulanması ciddi yaptırımlara bağlanmalı, süreç hesap verebilirlik-sorumluluk-saydamlık üçlüsü ile ilişkilendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- AKAL, Zuhâl; İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi; Çok Yönlü Performans Göstergeleri, MPM Yayını, Ankara, 1992.
- AKDOĞAN, A. Argun; “İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi”, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ed. Ş. Aksoy-Y. Üstüner, Nobel Yay., Ankara, 2007.
- AKIN, Özcan; Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2001.
- AKTAN, C. Can; 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (4): İnsan Mühendisliği, TÜGİAD Yayını, İstanbul, 1999.
- AKTAN, Coşkun Can; Değişim Çağında Yönetim, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- AL, Hamza; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed. B. Eryılmaz-M. Eken-M. L. Şen, Nobel Yay., Ankara, 2007.
- ALASDAIR, Roberts; "Performance-based Organizations: Assessing the Gore Plan", Public Administration Review, Vol. 57, Issue 6, Nov/Dec 1997.
- AR, Fikret; “Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi”, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, KYUD Yay., Ankara, 1993.
- ATEŞ, Hamza; “Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler”, Kamu Yönetimi Yazıları, Ed. B. Eryılmaz-M. Eken, Nobel Yay., Ankara, 2007.
- AYTÜRK, Nihat; Yönetim Sanatı, 5. Baskı, Nobel Yay., Ankara, 2007.
- BİLGİN, Kamil Ufuk; Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık: “Performans Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, S.65 (145. Yıl Özel Sayısı), Nisan-Haziran 2007.
- BOWER, Joseph-Clayton CHRISTENSEN; “Yıkıcı Teknolojiler: Dalgayı Yakalamak”, Belirsizliği Yönetmek, Harvard Business Review, Çev. Gündüz Bulut, MESS Yay., İstanbul, 1999.
- ÇALIK, Temel; Performans Yönetimi, Tanımlar, Kavramlar, İlkeler, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara, 2003.

- ÇUKURÇAYIR, M. Akif - H. Tuğba EROĞLU; “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Ed. H. Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, 2005.
- DİNÇER, Ömer; Stratejik Yönetim ve Politikası, Genişletilmiş ve Yenilenmiş 5. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 1998.
- DPT; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000.
- ERDUMLU, Güngör; "Kamu Yönetiminde Performans Ölçülmesi", G.Ü. İİBF Dergisi, C.7, S.1-2, 1991.
- EREN, Erol; Yönetim ve Organizasyon, Beta Yay., İstanbul, 2002.
- FİDANBOY, C. Öcal; "ISO 9000: 2000 ve Proses Performans Ölçümleri" http://www.danismend.com/konular/kaliteyon/kltproses_performans_olcumleri.htm (18.05.2007).
- FROLICK Mark N. and Thilini R. ARIYACHANDRA; "Business Performance Management: One Truth", Business Intelligence", www.ims-journal.com. Winter 2006.
- GERMİRLİ, Nüket; "Performans Sisteminin Performansı" http://www.kalder.org/preview_content.asp?contID=722&tempID=1®ID=2 (20.10.2007).
- GÜRÜZ, Demet-E. GÜREL; Yönetim ve Organizasyon, Nobel Yay., Ankara, 2006.
- HALİS, Muhlis; Toplam Kalite Yönetimi, Roma Yay., Ankara, 2004.
- KÖSEOĞLU, Özer; “Belediyelerde Performans Yönetimi”, TİD, S.447, Haziran 2005.
- KUBALI, Derya; “Performans Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, C.32, S.1, Mart 1999.
- LANE, Jan-Erik; New Public Management, Routledge, London, England, 2000.
- MCCUE, Clifford P.; Gianakis, GERASİMOS A.; "The Relationship Between Job Satisfaction And Performance", Public Productivity & Management Review, Vol. 21 Issue 2, Dec 1997.

- MOORE, George C.; HENEGHAN, Philip M.; "Defining And Prioritizing Public Performance Requirements", Public Productivity & Management Review, Vol. 20, Issue 2, December 1996.
- OKUR, Yaşar; Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi, Nobel Yay., Ankara, 2007.
- ÖZKAN, Mehmet; "Personel Yönetimi Performans ve Sonuç Göstergeleri www.danismend.com (20.10.07).
- PEKER, Ömer- N. AYTÜRK; Yönetim Becerileri, 2. Baskı, Yargı Yay., Ankara, 2002.
- TEKİN, Ahmet; "Performans Ölçüm Kriterleri ve İngiltere Yerel Yönetimlerinde Uygulama Sonuçları", Yerel Gündem, Yıl 2, S.10, Ekim 2000.
- TİKİCİ, Mehmet; Toplam Kalite Yönetim Tekniği Olarak Kıyaslama, Nobel Yay., Ankara, 2004.
- TUTAR, Hasan; Kriz ve Stres Yönetimi, Seçkin Yay., Ankara, 2004.
- www.pendik.bel.tr/ (25.02.2009).
- www.izmirozelidare.gov.tr/ (18.02.2009)

YEREL YÖNETİMDE DEĞİŞİM: BÜROKRATİK ÖRGÜTTEN HİZMET İŞLETMESİNE DOĞRU

Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR*

Giriş

Dünya değişiyor ve dönüşüyor. Ekonomik ve teknolojik alandaki değişimler hemen her alandaki geleneksel yöntemleri ve alışkanlıkları alt üst ederek yeniden biçimlendiriyor. Yeni bir toplum ve bu toplumun da oldukça farklı beklentileri ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, kamu yönetimi sürekli kendini yenilemek zorunda kalmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi değerlerinin başında gelen bürokrasi mekanizması, hem vazgeçilemeyen hem de çok eleştirilen niteliklere sahiptir. Hantal, bürokratik, hiyerarşik ve büyük yönetsel yapılar değişmekte, esnek, işlevsel, şeffaf ve yurttaş odaklı yapılara dönüşmektedirler. Elbetteki bu dönüşüm çok boyutlu olmaktadır. Örgütsel değişimin yanında, insan kaynakları, yönetim süreçleri, performans, görev ve yetki alanları gibi temel konularda da köklü bir değişim yaşanmaktadır. Bugün, yurttaş ve yönetim ilişkisi önemli bir sorgulamadan geçmektedir. Konu, aslında hiç de yeni değildir. Yöneten-yönetilen ilişkisinin ortaya çıkmasından bu yana, bu ilişkide sürekli bir “ideal” arayışı olmuştur ve değişen koşullarla birlikte bu arayış devam etmektedir. Günümüzde, yeni bakışlar ve yöntemler yurttaş-yönetim ilişkisinin tarihsel dengesini giderek yurttaş lehine çevirmekte ve yurttaşla daha fazla yönetime ve siyasete müdahale ve biçimlendirme olanakları sunmaktadırlar. Bu olanakların hem yerel yönetimler düzeyinde hem de kamu yönetimi düzeyinde uygulanması da, yeniden yapılanma çalışmalarının kapsamı içerisinde yer almaktadır.

Yönetsel etkinliklerin daha verimli hale getirilmesini amaçlayan bu yaklaşımlar, *yurttaş odaklılık*, *toplam kalite yönetimi*, *bürokrasinin eleştirisi*, *yönetim reformu* gibi çeşitli isimlerle tanımlanmaktadırlar. Dolayısıyla genelde kamu yönetiminde, özelde de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları, tüm devlet yapılanmasının ve “temel toplumsal ilişkilerin” (Güler, 2002: 11) yeni bir biçime ve yaklaşıma kavuşturulması anlamını taşımaktadır. Bütün bu

* Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

yaklaşımların ortak amacı, daha etkin ve odağında yurttaşın olduğu bir yönetsel yapılanmanın gerçekleştirilmesidir.

Bürokrasi ve Yeniden Yapılanma Arayışı

Bürokrasi, ünlü Alman sosyolog ve düşünür Max Weber’le özdeşleşen ve kamu yönetiminde devrim olarak değerlendirilebilecek ilkelerin ve felsefenin tamamını anlatan bir kavramdır. Bürokratik yönetim, sorumluluğun açıkça tanımlandığı; görevler ve yapılacak işlerin planlandığı; denetim ve teftişe dayanan; örgütteki her eylem ve işlemin yazılı olduğu ve saklandığı ve hiyerarşiyi öngören bir yapıya sahiptir (Aktan, 2009). Bürokrasi herkesin bildiği biçimiyle negatif anlamı olan bir kavramdır. Bürokrasi kavramıyla birlikte, hizmetlerde yavaşlık, formalite çokluğu ve esneklik yeteneği olmayan bir yönetsel mekanizma/örgüt akla gelmektedir (Bruder, Dose, 1996: 76-77). Bu çağrışımlardan hareketle, bürokrasinin farklı kimseler için farklı anlamları olduğunu da kabul etmek gerekir. Örneğin, bir özel girişimci için herhangi bir yatırım nedeniyle doldurması gereken evraklar oldukça fazla ve yıldırıcı gelebilir. Yine, ehliyet alan bir kimse için çok sayıda belgenin istenmesi oldukça sıkıntılı bir süreç olarak görülebilir. Özünde bürokrasiden anlaşılan, aşırı bir belge düzenleme ve formalite sistemi olduğudur.

Daha da ileri giden bazı yönetim bilimciler (Banner, 1994: 350-351) bürokrasiyi *sorumsuzlukların örgütlü sistemi* olarak da tanımlamaktadır. Bürokratik örgüt demek, daha çok hiyerarşi, gereksiz yığınla dosya ve yazışma, yurttaş karşı *duvar* gibi duran personel demektir. Bu tür örgütsel yapılarda hizmet sunumu sürekli aksarken, gerekçe olarak da personel, para, yetki vb. eksikliği gösterilir ve örgütün mevcut koşulları çerçevesinde sorunları çözmek yerine, her bakımdan örgüte yük olacak yeni istekler gündeme getirilir.

Eleştiriler, tam da bu noktalarda yoğunlaşmakta ve gereksiz hiyerarşi, kırtasiyecilik ve niteliksiz personel gibi konuların giderek kamu yönetimini temel işlevlerini yapamaz hale getirmesi, sürekli bir yeniden yapılanma arayışı oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları yapılırken genel olarak üç temel alan ele alınmaktadır (Stratemann/ Wottawa, 1995: 27): *Örgüt, yönetsel süreçler ve bütün bir sistemin yapıtaşları ve personel*. Dolayısıyla, yeniden yapılanmada bürokratik sorunların aşılması ve yurttaş odaklı bir kamu hizmet işletmesinin başarılabilmesi için her değişkenin üzerinde özenle durulması gerekmektedir.

Bürokratik yönetim anlayışının temelinde yalnızca yasaların öngördüğü çerçevede ve üstlerin beklentilerini karşılayabilecek nitelikte mal

ve hizmet üretimi söz konusudur. Bu nedenle, yerel yönetimlerin birer *kamusal hizmet işletmesi* olarak tanımlanması yönünde önemli kavramsallaştırmalar gündeme gelmiştir. Genel olarak 1980'lerle birlikte gelişen özelleştirme uygulamaları sonucunda bu kavram, yeniden yapılanma çalışmalarında oldukça benimsenen bir tanımlama olmuştur. Bu tanımlama, 1990'lı yıllarla birlikte yönetim anlayışında yaşanan evrimi anlatmak üzere yapılmakta ve giderek yaygınlık kazanmaktadır (Plamper, 2000: 6; Banner, 1994: 353). Bu tanımlama ve içeriği aynı zamanda yeni kamu yönetimi (New Public Management/Neues Steuerungsmodell) olarak adlandırılan yaklaşımın geldiği noktayı göstermektedir.

Yeni Kamu Yönetimi, özel sektörün geleneksel üretim yöntemlerini terk ederek gerçekleştirdiği, iş süreçlerinin kalitesini ve üretkenliğini artırma çabalarını, desantralize örgütsel yapıyı, sorumluluk aktarımının kolaylaştırılmasını, iş süreçlerinin kısaltılmasını, takım çalışmasının yeni formlarını ve müşteri memnuniyetini kendine model alarak ve kamu yönetimi felsefesine uygun hale getirerek kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı amaç edinmektedir (Bogumil/Kissler, 1995: 12, 13). Gerek özel sektör yönetim tekniklerinin yeniden yapılanmada kullanılması ve özelleştirme uygulamaları, gerekse yeniden yapılanmada *müşteri/yurttaş* gereksinimlerinin yönetsel düzenlemelerde temel kaynak/referans olarak ele alınması yerel yönetimin bürokratik örgütten hizmet işletmesine doğru içerik ve görüntü değişimine neden olmakta ve yerel yönetimler literatüründe farklı kavramsallaştırmaların kullanılması yaygınlık kazanmaktadır (Steinberg, 1996: 32-34).

Aslında, bürokrasi kavramıyla devlet birimleri/kamu kurumları anlatılmak istenmektedir. Devlet birimleri, kendilerine yasaların verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş, yurttaşın taleplerini karşılayan örgütlerdir. Bunlara klasik bürokratik örgütler de denebilir. Bir sonraki aşama, kamu kurumlarının “hizmet işletmesi” olarak görüldüğü aşamadır. Artık, yurttaş “müşteri” olarak algılanmaktadır. İşletme yönetimi alanında geliştirilen “müşteri odaklılık” kamu yönetimine uyarlanmakta, kamu kurumlarının da özel işletmeler gibi hizmet verebilecekleri varsayılmaktadır. Yürütülen hizmetler müşteri gözü ile değerlendirilmekte, ölçülmekte ve tanımlanmaktadır. “Kalite” merkezi bir rol oynamaktadır. Kamu hizmet birimlerinin rekabet¹ ederek en iyi hizmeti sunmada yarışması bile, bu yeni anlayışın temel

¹ Bu konuda çok önemli bilimsel etkinlikler düzenlenmektedir. Örneğin Speyer Kalite Yarışması

taşlarından biridir. Bu anlayış aynı zamanda, desantralize edilmiş kaynak ve yetki sorumluluğunu benimsemekte, girdi-çıkıtı çözümleri kullanarak yönetsel süreçleri akılcı ve verimli bir yapıya büründürmektedir. Bu yaklaşımın temel iki hedefi vardır (Plamper, 2000: 6): kalite ve ekonomiklik.

Bu yaklaşımın yoğun olarak uygulandığı ülkelerde, ekonomik krizlere rağmen önemli başarılar elde edildiği görülmüştür. Artık, yurttaş bir müşteri gibi algılanmakta, yönetimde reform yapılırken yalnız örgüt içi bir düzenleme değil, yurttaşın gözüyle yönetimin nasıl olması gerektiği noktası da önemli bir reform aracı olarak kullanılmaktadır. Elbette ki, kamu yönetimiyle piyasa yönetimi aynı mantıkla ele alınamaz ve farklı şeylerdir. Ancak, kamu kurumları hizmet işletmesine dönüştürülebilirler.

Geleneksel yönetimin bazı kavramları ve ölçütleri karşılaştırılacak olursa şöyle bir tablo karşımıza çıkmaktadır:

Tablo 1: Geleneksel Yönetim ve Yeni Yönetim

<i>Ölçütler</i>	<i>Mevcut Durum</i>	<i>Olması Gereken</i>
Örgüt Biçimi	Bürokrasi	Profesyonel Örgüt
Sistem Yönetimi	Davranış Kontrolü	Sonuç Kontrolü
İş Süreçleri	Malzeme odaklı	Süreç odaklı
Görevler	Yetki düşüncesi	Yurttaş odaklılık
Personel	Yönetilen, iş odaklı	Birlikte karar veren
Motivasyon Faktörü	Başarısızlık korkusu	Başarıya ulaşma isteği
Sorumluluk	Üstlerine karşı sorumluluk	Yurttaşla karşı sorumluluk
Yurttaş	Dilekçe veren	Kamu hizmetinin yararlanıcısı
Eleştiri	Hizmetin eleştirisi	İyileştirmeler için öneriler
Ödüllendirme	İş miktarına göre	Kaliteye göre
Etkinlik	Malzeme kullanımına göre	Başarı karşılaştırması ve olumlu rekabetçilik

Kaynak: Stratemann/Wottawa, 1995: 96

Tablodan görüleceği üzere bürokratik modele karşın yeni yönetim yaklaşımının kavramları, daha *esnek, ölçülebilir, güdüleyici, rekabetçi ve etkinlik ve verimliliğe* götüren nitelikler taşımaktadır. Bürokratik örgüt, hizmet işletmesi ve yurttaş odaklı yönetim bir sürecin son görünümüdür. Artık, yurttaşın yalnızca müşteri olarak görülmediği, onun olabildiği ölçüde yönetimin içerisinde olduğu bir süreci yaşamaktayız. Çağdaş yönetim düşüncesinin geldiği son evre budur. Ancak, bu kesinlikle bürokratik gerekliliklerin saf dışı bırakıldığı, müşteri odaklılığın bitirildiği bir sürece girildiği anlamına gelmemektedir. Elbette, yerel yönetimler kendilerine yasaların vermiş olduğu hizmetleri yerine getirmeye devam edeceklerdir. Bu bağlamda, yerel yönetimleri çok katmanlı bir yapıya benzetebiliriz (Plamper, 2000: 7): *Hem bürokratik örgüt, hem hizmet işletmesi hem de yurttaş odaklı bir örgüt*. Yeniden yapılanma süreçleri çerçevesinde bu gelişme, örgüt içi reform, yurttaş odaklılık ve yurttaş-yönetim ortaklığı/işbirliği olarak tanımlanabilir.

Yurttaş odaklı yerel yönetimin en önemli farkı, örgüt dışı iletişimi, yurttaşla ilişkileri temel referans olarak almasıdır. Yurttaş odaklı yönetimin yeni bir buluş olmadığını belirtmek gerekir. Yönetimsel etkinliklerin temelinde, yurttaş vardır. Bütün demokratik ve antidemokratik sistemler, yurttaşları bir biçimde dikkate almak zorundadırlar.

Yönetim Biliminde Değişimin Boyutları

Dünyada birçok olgunun çok hızlı değişmesi, belirsizlikleri ve kaosu birlikte getirmektedir. Bu durum devlet yönetimi için de geçerlidir. Değişen koşullara paralel olarak yönetim ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmelere göre yeni bir vizyon ve politika oluşturamadığı takdirde, sunduğu hizmetlerde öncelikle etkinlik ve verimliliği sağlayamayacak ve ardından da meşruluk sorunuyla karşı karşıya kalacaktır. Akılcı bir yol izleyen yönetim, sorunların üstesinden gelmek için geleneksel yöntemlerin yetmediğini görecektir ve her şeyden önce *öğrenen bir örgütsel yapı* ile sorunların üstesinden gelmeye çalışacaktır (Klages, 1997: 3-4).

Yönetimi zorunlu olarak etkileyen önemli değişim süreçleri yaşanmaktadır. Bu değişim süreçlerinin iki yüzü vardır (Grunow, 1988: 8). Birincisi, bürokrasinin eleştirisi, varolan bürokrasinin çağdaş bireyin beklentilerini karşılamaktan uzak olması, ikincisi de teknolojik değişimin getirdiği yeni düzenlemelerin zorunlu olmasıdır. Bu durum şunu

anlatmaktadır: Yönetimin değişmesini zorunlu kılan sosyal değişim ve teknolojik buluşlardır.

Yalnızca askerlik hizmeti yapan ve vergi veren yurttaş türü artık kaybolmak üzeredir. Bunun yerine, her türlü sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel ve yönetsel etkinliği birlikte biçimlendirmek isteyen (Çukurçayır, 2006: 254), bu alanların hemen hepsinde söz sahibi olmak isteyen yurttaşların sayısı ve niteliği giderek artmaktadır.

Bu değişmeler, bürokrasinin eleştirisini artırırken, yurttaşlar yönetiminin nasıl olması gerektiği konusundaki tartışmaları da yoğunlaştırmıştır. Kamuoyu artık bu tartışmalarda gözden uzak tutulacak bir faktör değildir (Grunow, 1988: 9). Kamuoyunun, yönetimi/siyaseti nereye kadar etkileyeceği, farklı yöntemler ortaya konarak çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu konudaki farklı yöntemler sonraki bölümlerde tartışılacaktır. Ancak, burada çözümlemesi yapılan konu, değişenin lokal nitelik taşıyan bir durum değil, bir bütün olarak dünya ve dünya toplumları olduğudur. Yönetim mekanizmasında, gücü elinde bulunduran monarklar, komünist partiler, parlamenter sistemlerde partiler ve çok uluslu şirketlerden (Grunow, 1988: 12) halkın çok çeşitli biçimlerde katıldığı yeni formlara doğru değişiklikler yaşanmaktadır. Bürokrasinin burada sorgulanma nedeni, onun hem egemenlik kullanma aracı hem de önemli bir toplumsal sorun çözme aracı olmasında yatmaktadır. Tamamen vazgeçilebilir bir sistem değildir, bürokrasi. O halde nasıl bir düzenleme onu değişen toplumsal koşullara uygun hale getirebilir? Neden böyle bir kritik etme ve yeniden yapılanma gereği duyulmaktadır?

Bunlar birkaç nedene dayanmaktadır (Grunow,1988: 15-18):

□ Her ne kadar devletin küçültülmesi eğilimi güçlense de, devletin üstlendiği yeni görevler gereği, kamu sektöründe personel artışı sürmektedir. Özellikle sosyal devlet olmanın getirdiği bir takım yükler, bu artışı gerekli kılmaktadır. Yönetimin, iyi personele ve örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Çünkü sosyal devlet, sosyal amaçlı kaynak dağılımını hiçbir yurttaşını mahrum bırakmadan yapmak zorundadır.

□ Sosyal devlet görevlerinin artması, yurttaşlardan devlete daha fazla finans girdisi anlamına da gelmektedir. Kurumlar vergisi, katma değer vergisi, gelir vergisi gibi birçok verginin de yeniden düzenlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Böylece bazı toplumsal grupların durumu zorlaşmakta, bazılarının ki de kolaylaşmaktadır.

□ Devletin işlevlerinin artması, bireyler için şu anlama da gelmektedir: Birey artık daha fazla alanda kamusal etkinliklerle yüz yüze gelecektir. Dolayısıyla, birey artık yalnızca bir yurttaş değil, sosyal, ekonomik ve siyasal sorumlulukları olan, sorumlu bir yurttaşdır. Bu yurttaşlığın eski Yunandaki anlamıyla, “kamusal işlere katılmakla” yurttaş olunabileceği yurttaşlık ön şartına uyan bir bakıştır. Burada da, klasik bürokrasi anlayışının terkedilmesi ve yurttaş daha fazla içine alan bir yönetsel yapılanmanın gerekliliği açıkça kendini göstermektedir. Toplumun kontrolünün ve yönetiminin alışlagelmiş yöntemlerle mümkün olamayacağı gerçeği karşısında, yurttaş-yönetim ilişkisinin artık yeni argümanlara kavuşması gereği kaçınılmazdır.

□ Devletin bütün sosyal, siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal alanlarda, planlama işlevini üzerinde bulundurması, dolayısıyla her alanının kontrolünü tekelinde tutması, toplumsal meşruiyet/rıza/kabullenme sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bugün, çağdaş dünyada halka dayanan tek rejim temsili demokrasiler olmasına karşın, bu sistemlerin meşruiyet sorunu olduğu (Barber, 1995: 195-200) ve bunun aşılması için yeni yöntemler, elbetteki yurttaşın içinde olduğu yöntemler üzerinde yoğunlaştığı gözlenmektedir. Bu nedenle de, yönetsel mekanizmaların, bu beklentilere ve yeniliklere cevap verecek bir biçimde yeniden yapılandırılması gerekir. Yaşam ve meslek deneyimleriyle, her yurttaşın yönetsel etkinliklere önemli katkılar sağlayacağı, bu yüzden sorumluluk aktarmanın sakıncalı değil, bir başarı faktörü olduğunu Hill ısrarla vurgulamaktadır (Hill, 1997: 113-115).

□ Yurttaşın artık farklı rollerde, gerek yerel yönetimlerle gerekse genel yönetimle karşılaştığı, klasik yurttaş-yönetim ilişkisinin değiştiği, basit bir gözlemci tarafından da görülebilir. Bu yönüyle, yurttaşın “bilgi kaynağı” ya da yönetsel etkinlikler için “referans” (Hill, 1994: 20; Grunow, 1988: 17) olarak görülmesi gereği farklı yazarlarca vurgulanmaktadır.

Stratejik yönetim anlayışı da yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında, odağında yurttaşın olduğu bir dizi ilkeler öngörmektedir. Stratejik yönetim gereği temel alınması gereken hedefler şunlardır (KGSt, 2000a; 9):

- Sonuç odaklılık: Ulaşılmak istenen amaç nedir? Yurttaş için neyi hedeflemek gerekiyor?

- Program/yöntem: Ne yapılması gerekmektedir?

- Kaynaklar: Hangi kaynakların kullanılması gerekmektedir?

- Süreçler/yapılar: Hedeflere nasıl ulaşılabilecektir?

Stratejik yönetim, titiz bir veri çalışmasına dayanmaktadır. Bu soruların sağlıklı bir biçimde yanıtlanabilmesi için, güçlü ve zayıf faktör analizi (SWOT Analizi), karmaşıklığın olabilen en alt düzeye indirilmesi, yerel yönetimler arası karşılaştırmalardan (Benchmarking) yararlanılması, alternatiflerin geliştirilmesi ve karar vermede etkinlik için yurttaş/kullanıcı/müşteri değerlendirmelerine başvurulması da gerekmektedir (KGSt, 2000b: 17).

Yerel Yönetim ve Değişim

Yerel yönetimler, yalnızca merkezi yönetimin yükünü azaltmak ve kentsel altyapı sorunlarını çözmekle görevli siyasal/yönetimsel kurumlar değildirler. Yerel yönetimi bir alt sistem olarak kabul ettiğiniz zaman, adem-i merkezi/desantralize/yerinden bir sistemin anayasal bir ilke, sosyal bir öğreti, psikolojik bir ilke ve aynı zamanda ekonomik kalkınma ilkesi olduğunu da kabul ediyorsunuz demektir (Wittkaemper, 1996: 53). Dolayısıyla sosyal psikoloji açısından yerel yönetim, bireylerin kendi çevrelerini kendilerinin belirlediklerini, sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamlarını kendilerinin biçimlediklerini düşündükleri bir sistemdir.

Yerel yönetimlerin geliştiği ilk dönemlerde yerel yönetim, her şeyden önce sosyolojik ve psikolojik dayanışma alanları olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin başarılı olması yerel toplulukların dayanışmasına ve yerel kimliğe sahip çıkmasına da bağlıdır. Bütün sosyal, yönetimsel, siyasal ve kültürel kurumların olduğu gibi yerel alanda ekonomik sektörün güçlenmesi ve yerel kalkınma için etkin bir rol oynaması da, yerel yönetimlerin iyi bir imaj ve altyapı çalışmasına bağlıdır (Wittkaemper, 1996: 58).

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmalarında da, hem personelin hem de yöneticilerin zihinsel hazırlıkları son derece önemlidir. Uzak görüşlülükle personel, örgüt, hizmet gibi konuların yeniden ele alınması zorunluluğunu duymayan bir yönetimin, personeli de buna inandırması beklenemez. Yapılan bütün yeniden düzenleme çalışmalarında öncelikle belediye çalışanlarının bu değişimin olması gerektiğine inandırılması birinci öncelik olarak düşünülmekte ve bu konuda yoğun çalışmalar yapılmaktadır (Schröer, 1996: 159).

Yurttaş Odaklı Yönetim Felsefesi

Yönetimsel eylemlerin yurttaş odaklı olarak düzenlenmesi, hem yönetim felsefesi, hem de tekniği olarak çok tartışmalı bir konudur. Öncelikle böyle bir arayışa niçin gerek duyulduğu sorusunun cevabı üzerinde durmak gerekir.

Öyle ya, yönetim mekanizması zaten yurttaş için vardır. Neden yurttaş odaklı yönetim? Bütün demokratik anayasalarda, bu arada Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın altıncı maddesinde de, tüm yürütme yetkileri, daha doğru bir deyişle her türlü egemenlik halktan kaynaklanır. Böyle bir temel saptamayı yaptıktan sonra, demokratik anayasal sistemlerde olması gerekenin, her düzenlemenin halkın istek ve beklentileri doğrultusunda olması zorunluluğudur. O halde, neden işlevsel demokrasilere sahip olan ülkelerde de, çok geniş bir biçimde yurttaş odaklı yönetim kavramı üzerinde durulmakta, her yönüyle ayrıntılı çalışmalar yapılmaktadır.²

Yurttaşın çok yönlü ilişki ve çatışma düzeylerinde yönetimle karşı karşıya gelmesi, doğal olarak onu yönetime yakınlaştırmakta, daha yakın bir ilişki kurmasına neden olmaktadır. Daha fazla aracısız/temsilsiz ilişki yolları kendiliğinden gelişmektedir. Yönetim/devlet/belediye halkla ilişkilerini iyileştirmek zorundadır. Artık 16. yüzyıl ya da 19. yüzyıl yurttaşı değildir söz konusu olan. Tersine, giderek dijital bir toplum kurulmakta ve yönetsel kurumlar istemese de, yurttaş herşeyi anında bilmekte ve kendi tepki yöntemlerini geliştirmektedir. 1960'lı yıllarla birlikte gelişen yurttaş girişimleri ve Türkiye'de son yıllarda gelişen sivil toplum hareketleri bu tezi desteklemektedir. Kamuoyu yoklamaları, sendikalar, işveren kuruluşları, gösteriler ve çeşitli örgütler, yurttaşın ön plana çıkaran ve yönetimle ilişkilerini değiştiren etkilere sahiptir (Grunow, 1988: 19).

Yurttaşın yakın ya da yurttaş odaklı bir yönetimin öncelikli hedefi, bu amaç için bütün bir örgütü hazırlamaktır. Bunun için öncelikle görev ayrımının net bir biçimde ortaya konulması, kapsamlı bir bilgilendirme ve danışma hizmetinin sunulması, belediyelerde bekleme sürelerinin kısaltılması, yurttaş beklentilerine göre çalışma saatlerinin ayarlanması gerekmektedir. Bunları gerçekleştirmek için de bazı yöntemlerden yararlanmak gerekmektedir (Bogumil, Kissler, 1995: 40):

- İş ortamında teknolojik altyapının hazırlanması,
- Bilgilendirme ve bilgi edinme sisteminin iyi kullanılması,

² Total Quality Management, Neues Steuerungsmodell, Bürgerschaftliches Engagement, Social Work, Self-Help, Kommunitarismus, Voluntarism, Reengineering, New Public Administration, Schlanker Staat, Bürgernahe Verwaltung gibi kavramlar, yönetimde yurttaş odaklılığı anlatmak üzere Almanca ve İngilizce de kullanılan başlıca kavramlardır. Hepsisi de, yurttaşın ihmal edildiği varsayımından hareketle, yurttaşın ön plana çıkarıldığı yönetsel düzenleme tekniklerini göstermeyi amaçlamaktadır.

- Gerekirse hizmet birimlerinin desantralizasyonu (örneğin, mahallelerde büro açılması),
- Yurttaşların ilgili birimlerdeki bekleme alanlarının yurttaş esenliğini sağlayacak bir biçimde donatılması.

Yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışına geçilmesinin en önemli nedenleri arasında yıllarla birlikte büyüyen ağır bürokrasi ve formalite çokluğu, kalitesiz kamu hizmetleri, kamu harcamalarının yüksek olması ve yönetimin aşırı bir şekilde “Bugün git, yarın gel!” felsefesini benimsemiş olmasıdır (Plamper, 2000: 17).

Çağdaş toplumda yönetim yurttaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmak zorundadır. Çünkü (Dienel, 1997: 15-22):

- Geleneksel yönetim yaklaşımları yurttaşların çağdaş gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Yönetimsel etkinliklerin rasyonel/ussal değerlendirilmesinde önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.
- Takip edilmesi güç hale gelen teknolojik gelişmeler ve toplumsal dönüşümler, geleceğin yeni bazı yöntemlerle kestirilmesini gerektirmektedir. Bu yüzden yurttaşın geleceğini kendi gücüyle oluşturması gerekmektedir.
- Temsili demokrasinin sorunları dolayısıyla oluşan yurttaş-yönetim arasındaki etkileşim fukaralığı ve meşruiyet sorunları ancak yurttaşın aktive edilmesiyle giderilebilecektir.
- Siyasal sosyalleşme sorunu yönetim sisteminin kilitlenmesine neden olmaktadır. Bu yüzden yurttaşın temel alındığı yönetim ve etkileşim formları oluşturulmalıdır.

Sanal örgütlerin yaygınlaştığı, işyerlerindeki çalışma bürolarının ortadan kalktığı ve online çalışmanın yaygınlaştığı bir dönemde, bilgi yönetimine dayanmayan, esnek, yenilikçi, katılımcı ve sivil toplum-özel sektör işbirliğini gözardı eden bir yerel yönetim geleceğin yerel topluluğunun gereksinimlerini karşılamada, dünyadaki benzerlerinden oldukça gerilerde kalacaktır (Drescher, Dellwig, 1996: 67).

Bu bağlamda, gelecekte ayakta kalabilecek ve hizmet sunduğu kitleleri memnun edebilecek bir yerel yönetim her şeyden önce aşağıdaki özellikleri taşımalıdır (Drescher, Dellwig, 1996: 72):

- Yurttaş bir müşteri gibi kabul edecek,

- Sosyal ve teknolojik gelişmelere göre görev tanımlamalarını yeniden yapacak,
- Görev ve sorumlulukları yeniden düzenleyecek ve alt kademelere aktaracak,
- Hiyerarşik kademeleri mümkün olduğunca ortadan kaldıracak,
- Ürün tanımlamalarına göre hizmet süreçlerini saydamlastırarak,
- Olumlu anlamda rekabetçi kimliğe sahip olacak,
- Maliyetlerin sorumluluğunu özel sektör titizliğinde ele alacak ve,
- Gerektiğinde bazı hizmetleri belediye dışı kuruluşlara yaptırabilecek, dolayısıyla şişirme kadrolardan kaçınabilecek.

Bugün kentlerin geleceğini kurtarmak, kentlerin sosyal ve ekonomik sistemlerini güçlendirmek, turizm ve kültür etkinlikleriyle birlikte yerli ve yabancı firmaları kentte yatırıma özendirmek amacıyla da, kentin gelecek vizyonu ile ilgili arayışlar kendini göstermektedir. Kent tanıtımı olarak tanımlanan bu çabalar bütünü, kentin her sektörüyle güçlenmesi ve öteki kentlerle yarışabilirliği için çeşitli politikalarla oluşmaktadır. Trier kentinde yapıldığı gibi, öncelikle kentin avantajlı ve dezavantajlı yönleri belirlenerek *stratejik yönetim* gereği *kentin kuvvetli ve zayıf yönleri* çözümleniyor, buna göre de saydam bir yönetim oluşturularak, ekonomik, sosyal ve kültürel yatırımların öncelikleri ve bunların tanıtımı için gerekli politikalar belirleniyor (Schröer, 1996: 142-144).

Yapılan bazı araştırmalarda, yurttaşların yerel yönetimlerle ilgili önemli buldukları konular sıralanmış ve yurttaş odaklılık açısından en önemli konudan en zayıf konuya kadar bir sınıflandırma yapılmış ve şu sonuçlar elde edilmiştir (Bogumil/Kissler, 1995: 44-47):

İlk olarak yurttaşlar kendileri için en önemli konunun belediyeye gidildiğinde dostça davranan ve iyi karşılayan *personelin* olduğunu belirtmişlerdir (%74). Personelden sonra konular önem sırasına göre şöyledir: *Bilgi verme ve danışmanlık* (%53); *çabukluk* (%46); *desantralizasyon* (%35); *anlaşılabilirlik* (%34); *bekleme süresi* (%34); *uygun çalışma saatleri* (%34); *esneklik* (%33) ve *ulaşılabilirlik ve işyerinin ferahlığı* (%29).

Aynı araştırmada evrakların anlaşılabilirliği de önemli hizmet beklentileri arasında sayılmıştır. Ancak, genel olarak sıralama yapıldığında iyi

karşılamanın personel, çalışma saatlerinin uygunluğu, bekleme sürelerinin kısa olması ilk sıralardaki beklentileri oluşturmaktadır (Bogumil/Kissler, 1995: 48).

Buraya kadarki bürokrasi, yönetim ve yurttaş ilişkileriyle ilgili değerlendirmelerde, artık yurttaş-yönetim ilişkilerinin tek boyutluluktan çok boyutluluğa doğru geliştiği ve yönetimle ilgili yeniden yapılanma çalışmalarında bu yeni gelişmelerin mutlak bir biçimde göz önünde bulundurulmasının gerekliliği vurgulandı. Gerek Türkçe ve gerekse diğer dillerdeki literatüre göz atıldığında, bu yeni boyutlar doğrultusunda yurttaş odaklı bir yönetim anlayışının ne olduğu ve bu yöntemin araçları üzerinde geniş bir biçimde durulduğu gözlemlenmektedir.³

Yurttaş odaklı yönetim biçiminin temel unsurlarını ise kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

Yeni Bir İletişim Biçimi

Yurttaş gereksinimlerinin değişmesi, yönetsel işlevlerin artması, yurttaş-yönetim ilişkisinin kalitesinin de değişmesini gerektirmektedir. Yönetim yurttaşın düşüncelerine göre onunla ilişkilerini belirlemek durumundadır. Gerek kamuoyu yoklamaları, gerek çeşitli beklentilerin öğrenilmesi (Grunow, 1988: 25), gerekse değişik toplantı ve konferanslarla ilişki boyutunun zenginleştirilmesi ve değiştirilmesi yoluna gidilebilir. Yurttaş odaklılık, yurttaşın beklentilerinin, dileklerinin ve toplumsal değişimle birlikte ortaya çıkacak gereksinimlerinin dikkate alınması ve bir müşteri/yurttaş hizmet politikasının oluşturularak, etkileşime dayalı bir ilişkinin başarılmasıdır (Klages, 1997:13).

Yeni Bir Kalite Anlayışı

Bir ürün/hizmet sunumunun başlangıcından bitimine kadar, yurttaşın en fazla rahatı ve tatmininin göz önünde bulundurulması, yurttaş odaklı bir yönetsel sistemin temel kaygısıdır. Bir hizmetten yararlanırken, bekleme zamanı, hizmetin yerine getirilmesi sırasında doyurucu bilgi ve danışma hizmetinin verilmesi, hizmet birimlerinin ulaşılabilirliği ve hizmet sunan kurumun çalışma saatlerinin yurttaş beklentilerine göre ayarlanması gibi temel

³ Son on yılda Türkiye’de yoğun bir biçimde tartışılan model, Avrupa ve diğer çağdaş ülkelerde daha uzun bir süredir tartışılmakta ve geliştirilmektedir. Türkiye’de de TODAİE’nin düzenlemiş olduğu kalite kongreleri, Kalder’in yarışmaları buna örnek olarak gösterilebilir.

ölçütler, yurttaş odaklı bir yerel yönetimde kalite göstergeleri olarak değerlendirilebilir (Stratemann, Wottawa: 1995, 81).

Özellikle vurgulanması gereken nokta, bu ilişki dinamiğinde yurttaş odaklılık yönetim boyutundan olaylara bakmayı yeterli görmemektedir. Yurttaş-yönetim ilişkisinde yapılan herhangi bir değişiklik, bu değişikliğin niteliğine bağlı olarak, ilişki kalitesini artırır ya da azaltır. Diğer bir boyutu, yurttaş odaklılık bir anlık göz önünde bulundurulması gereken, bu anlayışa göre düzenlemeler yapıldıktan sonra bir kenara bırakılması gereken bir konu değildir. İlişki kalitesini artırmayı amaçlayan ve bitmeyen bir süreçtir de, yurttaş odaklılık.

İlişki kalitesi değerlendirilirken, hem nesnel hem de bireysel değerlendirmelerin birlikte düşünülmesi gerekir. Tarafların kişisel izlenimleri kadar, yapılacak olan bilimsel çözümlemeler de ilişki kalitesinin artırılmasına yardım edecektir. Dolayısıyla bu çözümlemelerde dikkat edilmesi gereken (Grunow, 1988: 26):

- İlişkinin odağında, yurttaşın gereksinimleri vardır;
- Yurttaşın iletişim ve etkileşim yetenekleri bu ilişki düzeninde göz önünde bulundurulur;
- Yurttaşın katılım ve işbirliği olanakları, ilişki kalitesinin artırılmasında üretkenliği artıracak bir biçimde değerlendirilir;
- Son olarak, yurttaşın karmaşık yönetsel sistemi algılama yeteneği göz önünde bulundurulur.

Bu noktalara özen gösterildiği takdirde, beklenen iletişim kalitesi gerçekleşecektir.

Yeni Bir Örgüt

Yurttaş odaklılık, birtakım yöntemlerle yurttaşların düşünce, tutum, bilgi ve deneyimlerini öğrenmek değildir. O aynı zamanda, yönetsel yapıda örgüt ve personel sisteminin de bu anlayışa göre yeniden yapılandırılması demektir. Gerek örgütsel yetki dağılımı, gerekse sorumluluk alanları olarak iç yapının yeniden dizayn edilmesi gerekir. Personelin yine, anlayış, davranış ve algılama biçimlerinin bu yeni anlayışa uygun hale getirilmesi, uygulanacak sistemin başarısında anahtar bir role sahiptir (Grunow, 1988: 27). Yönetsel alt yapı, bu yönetim felsefesine uygun hale gelmezse, daha başında uygulanabilirliği ortadan kalkmış olur.

Örgütsel hiyerarşinin fazla olması, iletişimin uzaması yurttaşta bezginliklere neden olmakta ve yönetime karşı olumsuz duygularının artmasına neden olmaktadır. Örneğin, bizdeki “Bugün git, yarın gel!” anlayışı hiç de bu yönetim felsefesiyle örtüşmemektedir. Daha doğrusu, bu felsefede böyle bir bakış açısına yer yoktur. Bu konu, hala en fazla şikayet edilen konulardan biri olmaya da devam etmektedir.

Yeni Hizmet Grupları

Her kamu kuruluşunun hizmet götürdüğü yurttaş kitlesi farklıdır. Dolayısıyla yurttaş odaklılık, eğer herhangi bir yönetim biriminde uygulanacaksa hedef kitleye göre yöntemlerin ortaya konması gerekmektedir. Hedef kitle, değişebilmekle birlikte aşağıdaki temel kategorilere ayrılabilir (Grunow, 1988: 28-29):

- Yönetimle tek tek iletişim kuran bireyler, çeşitli sosyal gruplar (dernekler, çıkar grupları, yurttaş girişimleri) ve resmi örgütler (sendikalar, meslek odaları ve diğer büyük çıkar grupları) hedef kitle olarak ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Bu hedef kitlelerin ayrı ayrı ele alınması, gereksinim belirlemede ve hizmet tanımlamada yardımcı olacaktır.

- Potansiyel ve güncel hedef kitle ayrımı da yapılmalıdır. Görev belirlemede, güncel olarak belli haklara ve sorumluluklara sahip olanlarla, ileride bu görevlerden yararlanacak potansiyel kitlenin de belirlenmesi gerekir.

Bir diğer ayrım noktası da, yönetimle etkileşime geçebilecek, yeniden yapılanmayı işbirliği içerisinde yürütebilecek yurttaş kitleleridir. Bazı kesimler, herhangi bir dileğini ya da beklentisini iletebilecek durumda değildir. Gerçekte, bu durumda yapılması gereken yurttaş bu etkileşim yeteneğine kavuşturmadır. Ancak, katılma durumunda olanların katılım davranışı bile lüks olarak görülüyorsa, yapacak çok bir şey yok demektir. Herşeyden önce yönetimin yurttaş, yönetsel planlama ve karar almaya dahil etmeyi kabul etmesi gerekir (Çukurçayır, 2006: 257).

1990'lı yıllarla birlikte Türkiye’de yerel yönetimler yeniden yapılandırılırken birçok reform önerisi gündeme gelmiştir. Bu reform önerilerinin ortak noktası, *özzerk, güçlü ve demokratik yerel yönetimler* oluşturulmasıdır (Polatoğlu, 2000: 15).

Yurttaş odaklı bir yerel yönetim için dikkat edilmesi gereken bazı öncelikler şunlardır:

- Yerel yönetim yurttaşın beklentilerini dikkate almanın, onu bütün eylem ve işlemlerin kaynağı olarak görmenin hem ekonomik hem de siyasal-yönetimsel başarının temeli olduğuna inanmalıdır.

- Bütün kararlar yurttaşla birlikte alınmalı ve planlama çalışmalarında yurttaş yer almalıdır. Çünkü, hizmet önceliklerini ve gereksinimlerini en iyi bilen, o hizmetin sunulacağı hedef kitledir. Yurttaşla birlikte planlama ve karar alma, ekonomik sektör, sivil toplum, ulusal ve uluslararası kuruluşların da yerel kalkınma ve gelişmeye katılması anlamına gelmektedir. Yerel sosyal sistemin etkileşiminin güçlendirilmesi açısından da, katılımcı planlama ve yurttaş odaklılık temel felsefedir.

- Bu gerekliliği temel felsefe olarak kabul ettikten sonra, yurttaşla iletişim kurmanın farklı yolları bilişim teknolojilerinin de yardımıyla mutlaka kullanılmalıdır. Bu uygulamalardan verim alınabilmesi için ön hazırlıklar, eğitim programları, ve geribildirim (feedback) çalışmaları ihmal edilmemelidir.

- Yurttaş odaklılığın temel amaçlarından biri, yurttaşla sunulacak hizmetin kalitesi olduğu unutulmamalıdır. Hizmet kalitesi de anlaşılabilirlik, güvenilirlik, çabukluk, esneklik ve kapsamlı bir bilgilendirme ile sağlanacaktır.

- Yönetim kültürü tamamen yurttaş odaklı olacak biçimde yeniden oluşturulmalı ve yurttaş girdi süreçlerinden sonuç süreçlerine kadar yönetimsel süreçlerin içinde olmalıdır.

- Yurttaş odaklılığın yerleşebilmesi ve yurttaşın bilgisinden ve beklentisinden yararlanılabilmesi için *desantraliğe hizmet büroları* kurulmalıdır. Bu bürolar hem hizmet sunmada hem de yurttaş beklentilerini öğrenmede işlevsel özelliklere sahip olacaktır.

- Hizmet süreçleri kalite yönetimi ve ürün/hizmet odaklı olarak düşünülmeli ve denetlenmelidir. Hem yerel yönetimin akçal sorunlarının izlenmesinde hem de verimli ve etkin hizmet üretiminin denetlenmesinde kalite yönetimi ve ürün/hizmet odaklı anlayış oldukça yardımcı olacaktır.

- Yurttaş odaklılık bir yönetim kültürü ve demokratik seçenek olarak kabul edilmelidir. Bu kültür ve demokratik seçenek, hem yönetenleri, hem de yurttaşları daha fazla toplumsal sorumluluğa götürecek, toplumsal dayanışma ve işbirliğinin geliştirilmesinin yanı sıra, kamusal hizmetlerin etkinliği ve verimliliği de artacaktır. Dolayısıyla, yönetimde modernleşme ve yeniden yapılanmanın en önemli itici gücü *yurttaş odaklılık* olacaktır.

SONUÇ

Dünyada yaşanan ekonomik dönüşüm siyaseti, yönetimi ve demokratik süreçleri etkilemektedir. Özel sektör yönetim tekniklerinin gelişmesi, kamu sektöründe de benzer arayışları gündeme getirmiştir. Ancak, elbetteki kamu yönetiminin temel amacı olabildiğince kamu yararı ilkesi ile hareket etmek ve kamu hizmetlerini etkili ve verimli yöntemlerle sunmaktır. Kamu yönetimi verimlilik, etkinlik, sosyal devlet görevlerinin yerine getirilmesi gibi kaygılarla özel sektör yöntemlerinden yararlanabilir. Ancak, dünya kaynaklarının % 80'inin dünya nüfusunun %20'si tarafından tüketildiği bir dünyada, temel görevi kamu yararı, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine göre çalışmak olan kamu yönetiminin önemli bir parçası olan yerel yönetimlerin, işletme yönetimi mantığıyla yurttaş *müşteri* yerine koyarak hizmet üretmesi savunulamaz. Çünkü, yönettiğiniz beldede yaşayanlara *müşteri* gözüyle baktığınız zaman, kamu hizmetlerinin eşit bir biçimde sunulması ilkesine aykırı davranmış ve karlılık ve rekabet gibi ilkelerle hareket ederek kamu yönetiminin varoluş felsefesi ile çelişkiye girmiş olursunuz. Oysa, tüketim toplumunda bireyin değeri tükettiği ile doğru orantılıdır. B Bireye verilen değer satın alma gücüyle doğru orantılıdır. Dolayısıyla etkinlik ve kamu yararı arasındaki dengenin titizlikle kurulması ve korunması gerekir (Çukurçayır, 2003: 19-20).

Yurttaş odaklı yerel yönetim yaklaşımı, yurttaş hizmet götüren kamu kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerinin odağında yurttaş görmeleri ve bütün çalışmalarını buna göre yapmaları için geliştirilen öneriler bütünüdür. Yurttaş odaklı yönetim, toplumsal kalkınma modelidir. Halkın gereksinimlerini çeşitli yöntemler kullanarak öğrenmek, halkı en fazla mutlu edecek bir hizmeti sunmak, halkın ekonomik, kültürel ve yönetsel etkinliklerde yerel yönetimlerle birlikte hareket etmesini sağlamak ve meşru bir yönetim sistemini başarmaktır. Temsili demokrasilerin en önemli krizi, meşruluk krizidir. Bu krizin çözümü de yurttaş odaklı, halk egemenliğine dayalı bir kamu yönetimi ve elbette özellikle yerel yönetim sisteminin kurulmasına bağlıdır.

Bugün bütün çağdaş ülkelerde ve elbetteki Türkiye’de cevabı aranması gereken soru, yurttaş karşı bir yönetim mi, yoksa yurttaşlar yönetimi mi? Diğer bir söylemle, daha doğrusu demokrasinin klasik içeriğiyle “halkın halk tarafından halk için yönetimi mi?” Yoksa, hikmet-i hükümet (siyaset/yönetim gereği) anlayışı mı? Derinliğine sorgulanması gereken, özünde bir toplumun yaşam felsefesidir. İşte bu noktada, bürokrasi ve bürokrasinin eleştirisi önem

kazanmaktadır. Kamu yönetiminin etkinliklerinin ya da işlemlerinin yurttaşı hiç olmazsa biraz ferahlatacak bir düzeye çekilmesi ve bu uğraşta yurttaşın çekirdek, öz ve temel kabul edilmesi zorunluluğunun kavranması gerekmektedir.

Bu noktada Sayıştaya da önemli görevler düştüğünü vurgulamadan geçmek eksiklik olacaktır. Zira parlamentolar adına yapılan bağımsız dış denetim ya da uluslararası literatürdeki karşılığı ile yüksek denetim, yönetimin sürekli geliştirilmesi için önemli bir teşvik işlevi görebilir. Özellikle performans denetimlerinin tümüyle bu amaca odaklandığı bilinmektedir. Sayıştayların, sahip oldukları yetki ve olanaklarla, verimli ve etkin işleyen, yurttaşın huzur ve refahını eksen alan, israf ve yolsuzluklardan arındırılmış bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesinde kilit bir role sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu rolün yerel yönetimler açısından daha fazla geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu açıktır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2009), “Çağdaş Yönetim Anlayışı: Toplam Kalite”, http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-cagdas-yonetim-anlayisi.pdf, (20.05.2009)
- Banner, Gerhard (1994), “Steuerung kommunalen Handelns”, **Kommunal Politik**, (Hrsg. R. Roth, H. Wollmann), Leske+Budrich, Opladen.
- Barber, Benjamin (1995), **Güçlü Demokrasi**, Çev., Mehmet Beşikci, Ayrıntı Yay., İstanbul.
- Bogumil, Jörg und Leo Kissler (1995), **Vom Untertan zum Kunden?**, Edition Sigma, Berlin.
- Bruder, Wolfgang und Nicolai Dose (1996), “Bürokratie”, Dieter Nohlen (Hrsg.) Wörterbuch staat und politik, Piper GmbH, München.
- Çukurçayır, M. Akif (2006), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, 3. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Çukurçayır, M. Akif (2003), “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Ankara.
- Dienel, Peter C. (1997), **Die Planungszelle**, 4. durchgesehene Auflage, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Drescher, Burkhard und Magnus Dellwig (1996), “Oberhausen macht sich fit für die Zukunft- Stationen eines Neubeginns”, **Kommunen in Not- Wege aus der Krise**, Schaefel-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Grunow, Dieter (1988), **Bürgernahe Verwaltung**, Campus Verlag, Frankfurt/NewYork.
- Güler, Birgül A. (2002), “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Hill, Hermann (1997), “Vergess die Bürger nicht”, **Verwaltung im Umbruch**, Speyerer Arbeitshefte 109, Hochschule Für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- KGSt (2000a), **Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie**, KGSt Bericht, Nr. 9, Köln.

- KGSt (2000b), **Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung**, KGSt Bericht, Nr. 8, Köln.
- Klages, Helmut (1997), **Verwaltungsmodernisierung: Harte und Weiche Aspekte**, Speyerer Forschungsberichte 172, Speyer.
- Plamper, Harald (2000), **Bürgerkommune**, Hansböckler Stiftung, Duesseldorf.
- Schröer, Helmut (1996), “Die Stadt Trier-eine mitlere Kommune auf dem Weg zum modernen Dienstleistungsunternehmen”, **Kommunen in Not-Wege aus der Krise**, Schaefer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Steinberg, Claus (1996), **Reengineering Kommunalen Unternehmen**, Schaefer Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Stratemann, Ingrid und Heinrich Wottawa (1995), **Bürger Als Kunden**, Campus Verlag, Frankfurt.
- Wittkaemper, Gerhard W. (1996), “Neue Handlungsspielräume durch dezentrale Ressourcenverantwortung?”, **Kommunen in Not-Wege aus der Krise**, Schaefer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

İHALEYE FESAT KARIŞTIRMA VE EDİMİN İFASINA FESAT KARIŞTIRMA SUÇLARI

Hatice SARITAŞ*

I- GİRİŞ

Anayasa ile Devlete eğitim, sağlık, güvenlik gibi birtakım aslî ve sürekli kamu hizmetlerini yürütme görevi verilmiş olup, Devlet bu görevleri yerine getirebilmek için gerçek veya tüzel kişiler ile alım, satım, kiralama ve yapım konularında sözleşmeler yapmaktadır. Ancak bu sözleşmeler, kamu kaynaklarının kullanımını içermesi sebebiyle diğerlerinden farklı usûl ve esaslara tâbi tutulmuştur.

Devlet tarafından gerçekleştirilen alım, satım, kiralama ve yapım işleri daha önce 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde yürütülürken, 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu, ihale sistemini yeniden düzenlemiş; Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesinde sayılan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin, bu Kanun'da yer alan usûller çerçevesinde yapılması öngörülmüştür.

4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile aynı zamanda, ihale ve sözleşmeler için öngörülen usûl ve esaslara riayet etmeyen kamu görevlileri ve diğer kişilerin sorumlulukları ve uygulanacak müeyyideler de belirlenmiştir. Diğer taraftan, 01/06/2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda kamu harcamaları ile alakalı suçlar yeniden tanzim olunmuş ve “ihaleye fesat karıştırma” ve “edimin ifasına fesat karıştırma” olmak üzere iki suç tanımlanmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle 4734 sayılı Kanunda yer alan ihaleye ilişkin temel ilkelere ve sorumlularla ilgili öngörülen müeyyidelere kısaca değinildikten sonra, Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen “ihaleye fesat karıştırma” suçu ve “edimin ifasına fesat karıştırma” suçu ayrı ayrı incelenecektir.

* Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşaviri

II- 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NDA YER ALAN GENEL İLKELER ÇERÇEVESİNDE KONUYA BAKIŞ

4734 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde ihale, “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” şeklinde tanımlandıktan sonra, “açık ihale usûlü”, “belli istekliler arasında ihale usûlü” ve “pazarlık usûlü” olmak üzere üç ihale usûlü öngörülmüş ve Kanunda bu ihale usûlleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Diğer taraftan Kanun'un 5 inci maddesinde ihalelere ilişkin temel ilkeler sayılmış olup, bu ilkeler kısaca şu şekilde tanımlanabilir:

1- Saydamlık: İhalenin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi hâlinde yazılı olarak gerekçelerinin bildirilmesidir.

2- Rekabet: İdarelerin ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik olarak gerekli ortamı sağlaması, rekabeti engelleyici davranışlardan kaçınması, fiyatların oluşmasında hiçbir müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi ilkesidir.

3- Eşitlik: İhalelerde adaylara, istekli olabileceklere veya katılan bütün isteklilere ihalenin her aşamasında idarece eşit davranılması, pazarların yurt dışı isteklilere de açık olmasıdır.

4- Güvenirlilik: İdareler tarafından, ilan yapıldıktan sonra, ihale katılım kuralları, ihale usûlü, tekliflerin türü, tekliflerin değerlendirilmesi gibi hususlarda değişiklik yapılamaması, aynı şekilde isteklilerinde tekliflerini geri alamaması yani sonradan değişiklik yapılamamasıdır.

5- Gizlilik: İhale gerçekleştirilmeden önce, belgelere dayalı olarak tespit edilen yaklaşık maliyetin ihale neticeleninceye kadar ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan kişilere açıklanmaması ve ayrıca isteklilerin iş ve iş kalemleri ile teknik ve malî yapılarına ilişkin bilgilerin açıklanmamasını kapsar.

6- Kamuoyu denetimi: Kamuoyunun bilgilendirilmesi maksadıyla sadece ihale öncesi değil, ihale sırası ve sonrasında ihalelere ilişkin işlemlerin açık olması ve sonuçların ilan edilmesi ile kamuoyu önünde hesap verilebilmesidir.

7- Kaynakların verimli kullanılması: Kamu kaynaklarının verimli kullanılması maksadıyla ihtiyaç tespitinin doğru yapılması ve ekonomik açıdan

en avantajlı fiyattan alım yapılmasıdır. Aynı zamanda ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması da önemlidir.

4734 sayılı Kanunda gerek kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı gerekse vatandaşların Devlete ve devletin ajanlarına karşı olan güvenini temin etmek maksadıyla ihdas olunan bu ilkelerin ihlal edilmesi hâlinde birtakım yaptırımlar da öngörülmüştür.

Nitekim, Kanun'un 17 nci maddesinde, ihaleye fesat karıştırmak, rekabeti veya ihale kararını engelleyici davranışlarda bulunmak, belgede sahtecilik, alternatif teklif verebilme hâlleri dışında birden fazla teklif vermek ve 11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği hâlde ihaleye katılmak yasak fiil veya davranışlar olarak sayılmış olup, bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında aynı Kanunun Dördüncü Kısımında belirtilen hükümlerin uygulanması öngörülmüştür. 58 inci maddede de 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında, fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, üzerine ihale yapıldığı hâlde mücbir sebep hâlleri dışında usûlüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verileceği belirtilmiştir.

Kanun'da yasaklama müeyyidesinden başka, isteklilerin ve kamu görevlilerinin cezaî sorumluluğu da ayrıca düzenlenmiştir. İsteklilerin cezaî sorumluluğunun düzenlendiği 59 uncu maddede, taahhüt tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi, 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı ifade edilmiş ve hükmolunacak cezanın yanı sıra, idarece 58 inci maddeye göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihini izleyen günden itibaren uygulanmak şartıyla bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanacakları belirtilmiştir.

Haklarında bu şekilde ceza kovuşturması yapılarak kamu davası açılmasına karar verilenler ve 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlar

yargılama sonuna kadar Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılamaz.

Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler ile mahkeme kararı ile yasaklananlar ve ceza hükmolunanlar, Cumhuriyet Savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere Kamu İhale Kurumuna, meslek sicillerine işlenmek üzere de ilgili meslek odalarına bildirilir. Sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlara ilişkin mahkeme kararları, Kamu İhale Kurumunca, bildirim izleyen onbeş gün içinde Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle duyurulur.

Kamu görevlilerinin sorumluluğunun düzenlendiği 60 ıncı maddede ise, “İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulunduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti hâlinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.” hükmüne yer verilmiş olup, bu durumda kamu görevlilerinin cezaî, disiplin ve tazmin olmak üzere üç açıdan sorumluluğu doğmaktadır.

Keza 5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanacaktır.

Görüldüğü üzere, ihale sürecinde Kanunda yer alan usûl ve esaslara uyulmaması hâlinde gerek istekliler gerek kamu görevlileri bakımından birtakım idarî yaptırımlar öngörülmüş, aynı zamanda bu fiillerin Ceza Kanunu’nda suç sayılması hâlinde cezaî sorumluluğun gündeme geleceği vurgulanmıştır. Şimdi Türk Ceza Kanunu’nda suç sayılan bu fiilleri sırasıyla inceleyelim.

III- İHALEYE FESAT KARIŞTIRMA SUÇU

A- GENEL OLARAK

765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu’nda ihaleye ilişkin suçlar iki farklı bölümde yer almış, öncelikle devlet aleyhine işlenen suçlar başlığı altında 205

ve 208 inci maddelerde devlet namına yapılan alım ve satımlara fesat karıştırma, daha sonra 366, 367 ve 368 inci maddelerde hükümet namına yapılan artırma eksiltmelere fesat karıştırma düzenlenmek suretiyle devlet ve hükümet namına şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile bu ayırım ortadan kaldırılmış, ihale süreci ve edimin ifası sürecine fesat karıştırma şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiş ve bu iki suç ayrı ayrı düzenlenmiştir.

5237 sayılı Kanun'un "ihaleye fesat karıştırma" başlıklı 235 inci maddesinde, kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere ve yapım ihalelerine fesat karıştıran kişinin, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hükme bağlanmış ve hangi hâllerde ihaleye fesat karıştırılmış sayılacağı tek tek belirtilmiştir.

Bu suç ile korunan hukukî değer konusunda doktrinde farklı görüşler yer almakla birlikte, 235'inci maddenin gerekçesinde "bu hükümle korunmak istenen hukukî değer, kamusal faaliyetlerin dürüstlük ilkesine uygun olarak yürütüldüğüne dair ve özellikle kamu adına yapılan mal ve hizmet alım ve satımı gibi ihale işlemlerinin yapılmasıyla ilgili olarak, kamu görevlilerine duyulan güvendir." denilerek, kamuoyunda ihalelerde yolsuzluk yapıldığı ve rant sağlandığı yönündeki genel kanaât ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan, fiilin zarar meydana gelmemiş olsa dahi cezalandırılması ve failin sadece kamu görevlileri değil diğer kişilerin de olabileceği göz önünde bulundurularak hem kamu idaresinin itibarının hem de devletin ekonomik çıkarlarının korunduğu, dolayısıyla korunan hukukî değerın karma nitelikte olduğu şeklinde görüşler bulunmaktadır (Artuk vd.; 2007: 515-516).

B- SUÇUN UNSURLARI

1- Tipiklik: Tipiklik, fiilin kanunda tanımlanan suç tipinin unsurlarını taşımasını ifade eder. Dolayısıyla, kanunda o suçun varlığı için aranılan şartlar taşınmıyorsa suçun varlığından da söz edilemez ve cezalandırma cihetine gidilemez. Zira, bilindiği üzere hukukumuzda "suçların ve cezaların kanuniliği" ilkesi geçerlidir ve ancak kanunda suç sayılan hâllerde ve kanunda öngörülen ceza ile cezalandırılabilir.

5237 sayılı Kanun'un 235 inci maddesinin birinci fıkrasında "Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere ve yapım ihalelerine fesat karıştıran" şeklinde

suçun tanımı yapıldıktan sonra ihaleye fesat sayılma kabul edilecek fiiller tahdidi şekilde sayılmıştır.

Kanunda ihaleler bakımından bir ayrıma gidilmediğinden, kamu kurum veya kuruluşu adına yapılmış ihale olması yeterli olup, ihalenin tâbi olduğu mevzuatın önemi bulunmadığı gibi, fiil sebebiyle bir zarar meydana gelmiş olması zorunluluğu da bulunmamaktadır.

Öte yandan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (Türk Tabipler Birliği, Barolar Birliği, Türk Eczacıları Birliği gibi), kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler veya kooperatifler adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara fesat karıştırılması da madde kapsamına alınmak suretiyle maddenin uygulama alanı genişletilmiştir.

2- Maddî Unsur

Suçun maddî unsuru “fesat karıştırma” fiilidir. Arapça bir sözcük olan fesat kavramı, bozukluk, karışıklık, kargaşa, ara bozuculuk, hile gibi muhtelif anlamlar taşımaktadır (Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük). İhaleye fesat karıştırma da değişik şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

Doktrinde ise fesat karıştırma, kişinin kendisine menfaat sağlamak maksadıyla devlet adına yapılan alım, satım ve yapım ihalelerinde hile, desise, tehdit, şiddet veya cebir gibi yollara başvurusu şeklinde yorumlanmaktadır (Artuk vd.; 2007: 518).

İhaleye fesat karıştırma suçunun maddî unsurunu yani fiilini, “kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere ve yapım ihalelerine fesat karıştırma” oluşturmakla birlikte, 235 inci maddede ihaleye fesat karıştırma sayılacak fiiller tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla, bu fiillerden birinin gerçekleşmesi hâlinde suç işlenmiş sayılacağından seçimlik hareketli suç kabul edilmektedir. Bununla birlikte, gerçekleşen fiil fesat karıştırma sayılan hâllerden birine uymamakla birlikte Kanunda tanımlanan başka bir suçu oluşturuyorsa, kişinin o suçtan cezalandırılması mümkündür.

Kanuna göre ihaleye fesat karıştırma sayılan hâller şunlardır:

a) Hileli davranışlarla ihaleye fesat karıştırmak

aa) İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek

4734 sayılı Kanunda ihalelerde eşitlik ilkesinin geçerli olacağı işaret olunduktan sonra 10 uncu maddede ihaleye katılacak olanlardan “ekonomik ve malî” yeterliliğin ve “meslekî ve teknik” yeterliliğin belirlenmesi maksadıyla birtakım belgelerin istenilebileceği belirtilmiş, 11 inci maddede de ihaleye katılamayacak olanlar sayılmıştır. Bu durumda, kanunda sayılan yasaklı kişilerden olmayan ve istenilen yeterlilik koşullarını karşılayan herkesin ihaleye katılabileceği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. İşte ihaleye katılma yeterliliğine sahip olan kişilerin birtakım hileli davranışlarla -sahte belge düzenleme, sunulan belgeleri yok etme vs. gibi- ihaleye katılımının engellenmesi hâlinde fesat karıştırma suçu işlenmiş olacaktır.

ab) İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak

Yukarıda izah edilenin aksine Kanun çerçevesinde aranılan yeterlilik koşullarını taşımayanların ihaleye katılımının sağlanması da ihaleye fesat karıştırma kabul edilecektir. Örneğin, ihaleye katılma şartlarını taşımadığı hâlde sahte belge düzenlemek suretiyle ihaleye katılımın sağlanması hâlinde bu suç işlenmiş sayılır. Ayrıca sahte belge düzenleyen kişi, bu suçtan da cezalandırılır.

ac) Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu hâlde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak

4734 sayılı Kanun’un 12 nci maddesinde, “İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığının ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlatılabilir.

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Bu

şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyecektir.

Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebilir." hükmüne yer verilerek şartnamelerin hazırlanmasına ilişkin usûl ve esaslar belirlenmiştir.

İdare tarafından hazırlanan teknik şartnamede yer verilen özelliklere uygun mal teklif edildiği hâlde değerlendirme dışı bırakılması ihaleye fesat karıştırma kabul edilmiştir.

a) Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı hâlde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak

Şartnamede yer alan özellikleri taşımayan tekliflerin değerlendirmeye alınması hâlinde de suç oluşur.

b) Gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak

İhale sürecinde gerek rekabetin sağlanması gerek isteklilerin özel bilgilerinin korunması maksadıyla bazı bilgilerin gizliliği öngörülmüştür. Gizli kalması öngörülen bilgilerden en önemlisi yaklaşık maliyettir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kanun'un 61 inci maddesinde, "Bu Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60 ıncı maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır." denilmektedir.

Böylece, gizliliğin korunması ve rekabetin sağlanması maksadıyla ilgililer hakkında cezaî müeyyide öngörülmüştür.

c) Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla ihaleye katılmayı engellemek

Cebir fiziki güç kullanılmak suretiyle kişinin davranış ve iradesinin yönlendirilmesi, tehdit ise güvenlik korkusu ve endişesi ile bir davranış veya irade sergilemeye zorlanmasıdır (Artuk vd.; 2007: 524).

Cebir, bizzat iradesi etkilenmek istenilen kişiye uygulanır ve baskı hemen hissedilir. Tehditte ise ileride meydana gelecek bir kötülük ile korkutulmak suretiyle irade etkilenir (Eker Kazancı; 2007:161). Ayrıca tehdit yakınlar ile alâkalı da olabilir.

d) Gizli veya açık anlaşma yapmak

İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları ihaleye fesat karıştırma olarak kabul edilmiştir. Bu tür fiiller aynı zamanda Rekabet Kanunu'na da aykırılık teşkil etmektedir.

Kartel adı verilen bu anlaşmalar ile rakipler arasındaki rekabet azaltılmakta veya tamamen ortadan kaldırılmaktadır (Eker Kazancı; 2007:168). İhale sürecinde ise, ihaleye katılmak isteyen bağımsız firmalar ihale makamına karşı aralarında anlaşarak rekabeti ortadan kaldırmaktadırlar. Bu durum aynı zamanda fiyatların da piyasa şartları üzerinde belirlenmesine yol açmaktadır.

Suçun oluşumu ve cezalandırılma için kişilerin ihale şartlarını etkilemek kastıyla açık veya gizli anlaşma yapmaları yeterlidir.

3- Manevî Unsur

İhaleye fesat karıştırma suçu kasten işlenebilen bir suç olup, taksirle yani dikkatsizlik, tedbirsizlik ve ihmâl suretiyle işlenmesi mümkün değildir. Kast, 5237 sayılı Kanun'un 21 inci maddesinin birinci fıkrasında “suçun kanunî tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Failde aranması gereken kast, ihale makamlarını teklifi kabul ettirebilmek amacıyla Kanunda sayılan fiillerin işlenmesine yönelik olmalıdır. 235 inci maddenin 2/a bendinde kastın ihaleye katılma koşullarına sahip isteklilerin ihaleye katılımını engelleme veya ihaleye katılma yeterliliğine sahip olmayan isteklilerin katılımını sağlamaya yönelik olması, 2/b'de gizli kalması gereken bilgileri bilerek ve isteyerek açıklaması, 2/c'de ihaleye katılma yeterliliğine sahip kişilerin ihaleye katılımı engellemek maksadıyla cebir ve tehdit uygulanması, 2/d'de ise ihale şartlarını özellikle de fiyatları etkileme maksadı ile gizli veya açık anlaşma yapılmış olması gerekir.

Öte yandan, kişinin suçun kanunî tanımındaki maddî unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen fiili işlemesi hâlinde olası kasttan söz edilir. İhaleye fesat karıştırma suçu olası kast ile de işlenebilir.

C- SUÇUN OLUŞUMU VE MÜEYYİDESİ

İhaleye fesat karıştırma suçu sırf hareket suçu olup, yukarıda sayılan maddî unsurlardan birinin kasten yani bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesi ile tamamlanır. 5237 sayılı Kanun'da 765 sayılı Kanun'un aksine zarar meydana gelmiş olması şartı aranmamış aksine zarar meydana gelmesi cezayı ağırlaştırıcı unsur olarak kabul edilmiştir. İhaleye fesat karıştırma suçu, hareket suçu olması sebebiyle suçta teşebbüs de mümkündür.

Suçun faili kamu görevlileri olabileceği gibi diğer kişiler de olabilir. Mağduru ise kamudur. Zira, idareler tarafından yapılan ihaleler kamu adına ve kamu kaynakları ile gerçekleştirildiğinden bir zarar meydana gelmesi durumunda da bu kamunun zararındır.

Suçun müeyyidesi olarak 235 inci maddenin birinci fıkrasında, “*beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası*” öngörülmüş, üçüncü fıkra da ilgili kamu kurumu veya kuruluşu açısından bir zarar meydana gelmiş ise, cezanın yarı oranında artırılacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan dördüncü fıkra gereği, ihaleye fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar⁴.

IV- EDİMİN İFASINA FESAT KARIŞTIRMA SUÇU

A- GENEL OLARAK

Bilindiği üzere kamu alımlarında ihale süreci 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, istekli ile sözleşme imzalanması ve sözleşme gereği edimin yerine getirilmesi süreci ise 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. İhale sürecine ilişkin işlemler kamu hukuku ilkelerine tabî iken, sözleşme imzalandıktan sonra artık özel hukuk ilkelerine tâbi hâlde gelir ve ortaya çıkan ihtilaflar özel hukuk hükümleri çerçevesinde çözümlenir.

⁴ Yargıtay 5. C.D. 26/12/2006 tarih ve E.2006/12792-K.2006/10667 “Devlet alım ve satımına fesat karıştırmak suçundan yargılanan sanığın, para alma vaadi karşılığında ihaleye katılan kişilerin ihaleden çekilmelerini sağlayıp menfaat temin etmesi şeklindeki eylemi sonucunda, ihaleye fesat karıştırma suçu yanında irtikap suçunu da işlediğinin kabulü gerekir. Devletin bir zararının olmadığı anlaşıldığından, belirlenen ceza 5237 sayılı TCK'nın 235/3. maddesi uyarınca artırılmaz.

Suçun, 5237 sayılı TCK'nın 53/1. maddesindeki hak ve yetkilerin kötüye kullanılması suretiyle işlenmesi nedeniyle 53/5. madde hükmü uygulanmalıdır.” (kazancı com.tr)

Sözleşme, Borçlar Kanunu'nun 1 inci maddesi gereği bir hukukî sonuç doğurmak üzere iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun irade beyanında bulunması ile kurulur. Hukukumuzda kural olarak sözleşme serbestisi ilkesi geçerli olup, taraflar kanuna ve ahlaka aykırı olmamak kaydıyla diledikleri şekilde sözleşme yapabilirler. Tarafların sözleşmeden doğan bu yükümlülüklerine de “edim” adı verilmektedir. Sözleşmenin yerine getirilmesi aşamasında şayet bir ihtilaf söz konusu olursa öncelikle sözleşme hükümleri çerçevesinde giderilmeye çalışılır, sözleşmede hüküm bulunmaması durumunda genel hükümlere göre çözüme kavuşturulur.

Kamu adına yapılan sözleşmelerde ise durum biraz daha farklıdır. Zira, Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usûller Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun'un 4 üncü maddesinde sözleşme yapılırken geçerli olacak temel ilkelere yer verilmiştir. Buna göre; sözleşmede ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemeyecek, Kanunda belirtilen hâller dışında sözleşmede değişiklik veya ek sözleşme yapılamayacak ve sözleşmenin uygulanmasında taraflar eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olacaktır.

Yine Kanun'un 6 ncı maddesinde, Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihaleler sonucunda akdedilecek sözleşme türleri;

1- Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme,

2- Mal veya hizmet alımı işlerinde, ayrıntılı özellikleri ve miktarı idarece belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme,

3- Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,

4- Yapım işlerinde; niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda karma sözleşme,

5- Çerçeve anlaşmaya dayalı olarak idare ile yüklenici arasında imzalanan münferit sözleşme,

Şeklinde sayıldıktan sonra 7 nci maddede sözleşmede yer alması zorunlu hususlar tek tek belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere özel kişiler arasındaki sözleşmeler bakımından bir sınırlama veya şekil şartı getirilmezken, kamu kaynakları kullanılmak suretiyle kamu adına yapılacak sözleşmeler bakımından Kanunla bazı esaslar getirilmiş bulunmaktadır. Sözleşme ile kararlaştırılan edimin ifasında sözleşmeye aykırı davranılması durumunda kamunun hak ve hukukunu korumak maksadıyla ceza hukuku bakımından da birtakım müeyyideler getirilmiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 236 ncı maddesinde bu suç "edimin ifasına fesat karıştırma" şeklinde tanımlanmıştır. 765 sayılı mülga Kanun'un 205 ve 362 nci maddelerinde de benzer suç tanımına yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 4735 sayılı Kanun'un, 25 inci maddesinde sözleşmenin uygulanması aşaması ile alâkalı yasak fiil veya davranışlar;

a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.

b) Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.

c) Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak.

d) Taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar vermek.

e) Bilgi ve deneyimini idarenin zararına kullanmak veya 29 uncu madde hükümlerine aykırı hareket etmek.

f) Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek.

g) Sözleşmenin 16 ncı madde hükmüne aykırı olarak devredilmesi veya devir alınması

şeklinde sayılmış ve 26 ncı madde ile de bu fiil ve davranışlarda bulunanlar hakkında bir idarî yaptırım olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama öngörülmüştür. 25 inci maddede sayılan fiil ve davranışların aynı zamanda Ceza Kanunu'nda suç olarak sayılması durumunda cezaî kovuşturma da yapılacaktır.

B- SUÇUN UNSURLARI

1- Tipiklik

5237 sayılı Kanun'un 236 ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin ifasına fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır*” denilmek suretiyle suçun tanımı yapılmış ve maddenin devamında edimin ifasına fesat karıştırma kabul edilen hâller tahdidi şekilde sayılmıştır. Bu itibarla, edimin ifasına fesat karıştırma suçundan söz edilebilmesi için failin davranışının kanun hükmünde sayılan fiillerden birini oluşturması yani Kanundaki suç tanımına uyması gerekmektedir.

2- Maddî Unsur

Suçun maddî unsuru denildiğinden daha evvel de izah edildiği üzere failin fiil ve davranışı anlaşılır. 236 ncı maddede bu fiiller tek tek sayılmış olup, bu fiillerden birinin işlenmesi hâlinde suçun maddî unsuru gerçekleşmiş kabul edilir. Kanunda birden fazla fiil sayılmış olduğundan bu fiillerden birinin işlenmesi suçun oluşumu için yeterlidir. Edimin ifasına fesat karıştırma suçu bu özelliği itibarıyla seçimlik hareketli bir suçtur.

Edimin ifasına fesat karıştırma sayılan haller, kanunda hileli davranışlarla olmak şartına bağlı olarak şu şekilde sıralanmıştır:

a) İhale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi

İhale kararında işin tanımı yapıldığı gibi aynı şekilde ihale kararından sonra yapılan sözleşmede de işin adı, türü, niteliği, süresinin belirtilmesi zorunludur. İhale uhdesinde kalan ve idare ile sözleşme imzalayan yüklenici edimini sözleşmede tanımlanan şekilde yerine getirmekle yükümlüdür. Şayet, hileli davranışlarla ihale kararında veya sözleşmede tanımlanan maldan başka bir mal teslim edilirse ya da ihale kararında veya sözleşmede tanımlanan maldan başka bir mal kabul edilirse suç gerçekleşmiş sayılır. Görüldüğü üzere, bu suç yüklenici tarafından işlenebileceği gibi kamu görevlisi tarafından da işlenmesi mümkündür. Ancak, kamu görevlisinin bir menfaat temin etmek suretiyle bu fiili işlemesi durumunda sadece edimin ifasına fesat karıştırmadan değil menfaat sağlamadan da ayrıca cezalandırılır.

b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi

İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik mal teslim edilmesi veya teslim alınması hâlinde de yine suç gerçekleşir.

c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi

Sözleşme imzalandıktan sonra işin sözleşmede belirtilen sürede ifası zorunludur. Kanunda, sözleşmede değişiklik yapılabilecek hâller belirtilmiş olup, sadece sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla, “işin yapılma veya teslim yeri, işin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları” hususlarında değişiklik yapılabilir.

Bunun dışında 4735 sayılı Kanun’un 10 uncu maddesinde, doğal afetler, kanunî grev, genel salgın hastalık, kısmî veya genel seferberlik ilânı ve gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer hâller mücbir sebep olarak kabul edilmiş ve yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi şartıyla süre uzatımı verilmesi veya sözleşmenin feshine gidilmesine imkan tanınmıştır.

Ancak, burada edimini süresi içerisinde yerine getirmeyen yüklenici bakımından değil, süresi içinde ifa edilmediği hâlde süresinde ifa edilmiş gibi kabul eden kamu görevlisi bakımından yaptırım öngörülmüştür.

d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi

Yapım ihalelerinde de şartnamelerde ve sözleşmede yapılacak işin özelliklerinin belirtilmesi zorunludur. Şartname veya sözleşmede belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen işin kabul edilmesi hâlinde suçun gerçekleşeceği kabul edilmiştir.

Ancak, 4735 sayılı Kanun’un 25/c maddesinde sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak yasak

fiil ve davranışlar arasında sayıldığı hâlde 236 ncı madde de yüklenici bakımından suç kabul edilmemiştir.

e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi

Burada da hizmet alım sözleşmelerinden doğan edimin ihale kararı ve sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesi veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul eden kamu görevlilerinin cezalandırılması söz konusudur.

3- Manevî Unsur

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu kasten işlenebilen bir suçtur. Failin, kamu ihalesi neticesinde yapılan sözleşmenin ifası esnasında hileli bir takım davranışlar ile bilerek ve isteyerek edimin ifasına fesat karıştırması yeterlidir. Dikkatsizlik, tedbirsizlik veya bilgisizlik sebebiyle fiilin gerçekleşmesi durumunda suç oluşmaz.

C- SUÇUN OLUŞUMU VE MÜEYYİDESİ

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu sırf hareket suçu olup, yukarıda sayılan maddî unsurlardan birinin kasten yani bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesi ile tamamlanır. Kanunda suçun tamamlanması için herhangi bir zarar meydana gelmesi şartı aranmamıştır. Edimin ifasına fesat karıştırma suçuna teşebbüs, ancak hareketin bölünebildiği hâllerde mümkündür.

Suçun faili kamu görevlileri olabileceği gibi diğer kişiler de olabilir. Ancak kanunda daha çok kabulden söz edildiğinden fail daha çok kamu görevlileri özellikle muayene ve kabul komisyonu üyeleri olacaktır. Mağduru ise kamudur. Zira, idareler tarafından yapılan harcamalar kamu adına ve kamu kaynakları ile gerçekleştirildiğinden bir zarar meydana gelmesi durumunda da bu kamunun zararıdır.

Suçun müeyyidesi olarak 236 ncı maddenin birinci fıkrasında, “*üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası*” öngörülmüştür. Edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

V- İHALEYE FESAT KARIŞTIRMA VE EDİMİN İFASINA FESAT KARIŞTIRMA SUÇLARINDA KOVUŞTURMA USÛLÜ

İhaleye fesat karıştırma ve edimin ifasına fesat karıştırma suçunun faili kamu görevlileri olabileceği gibi diğer kişilerin de olabileceğini belirtmiştik. Kamu görevlilerinin suç işlemesi hâlinde genel kural olarak 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ön inceleme yapılması ve kanunda belirtilen yetkili merciin soruşturma izni vermesi gerekmektedir. Ancak, söz konusu Kanun'un 2 nci maddesinde "Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usûllerine tâbi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile suçun niteliği yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usûllerine ilişkin hükümler saklıdır." denilmek suretiyle istisnai düzenlemeye yer verilmiştir.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu da bu istisnai düzenleme kapsamında bulunmakta olup, Kanun'un 17 nci maddesinde "Bu kanunda yazılı suçlarla, irtikap, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı" belirtilmiştir. Bu itibarla kamu görevlilerinin gerek ihaleye fesat karıştırma gerek edimin ifasına fesat karıştırma suçunu işlediklerine dair delil elde edilmesi hâlinde Cumhuriyet Savcısı diğer kişilerde olduğu gibi kamu görevlileri hakkında da doğrudan soruşturma yapmak suretiyle kamu davası açabilecektir.

Fesat karıştırma suçlarının takibi şikayete bağlı değildir. Zira, suçun mağduru kamu olması hasebiyle savcı suç işlendiğine dair herhangi bir bilgi edinmesi durumunda soruşturma başlatmak ve yeterli delil bulunması hâlinde de dava açmak zorundadır.

Türk Ceza Kanunu'nun 278 nci maddesinde genel olarak tüm vatandaşlara, 279 uncu maddesi ile de kamu görevlilerine suçu bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Fesat karıştırma suçları uygulamada daha çok yapılan denetimler esnasında ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, denetim görevini yürüten kamu görevlilerinin suç işlendiğini tespit ettikleri anda ilgili

cumhuriyet savcılığına veya savcılığa ihbarda bulunulmak üzere daire amirine bildirimde bulunma yükümlülükleri vardır. Aksi hâlde 279 uncu maddede öngörülen suç işlenmiş olur.

Fesat karıştırma suçlarında görevli mahkeme suç için öngörülen cezaya göre belirlenir. Bu sebeple, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası öngörülen ihaleye fesat karıştırma suçları ağır ceza mahkemesinde, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası öngörülen edimin ifasına fesat karıştırma suçları ise asliye ceza mahkemesinde görülür. Yetkili mahkeme ise suçun işlendiği yer mahkemesidir.

VI- SONUÇ

Kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kaynaklarından yapılan harcamalar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülmekte iken, bu Kanun'un ihtiyaçlara cevap verememesi ve yetersiz kalması üzerine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu olmak üzere iki ayrı Kanun hazırlanmış ve 2003 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu iki Kanun ile, bir taraftan kamu kaynaklarından yapılan harcamalarda şeffaflık, saydamlık ve rekabetin sağlanması diğer taraftan kamu kaynaklarının verimli kullanılması maksadıyla birtakım ilkeler ve kurallar ve akabinde müeyyideler getirilmiştir.

01/06/2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda da yukarıda zikredilen Kanunlara paralel olarak kamu harcamalarına ilişkin suçlar yeniden düzenlenmiş ve ihale aşamasındaki fiiller ile ilgili olarak "ihaleye fesat karıştırma", sözleşmenin uygulanması aşamasındaki fiiller ile ilgili olarak ta "edimin ifasına fesat karıştırma" olmak üzere iki ayrı suç tanzim edilmiş bulunmaktadır. Her iki suçu oluşturan fiiller Kanunda sayılmış olup, bu fiillerden birinin kasıtlı olarak işlenmesi hâlinde suç gerçekleşmiş kabul edilmekte ve Kanunda öngörülen müeyyide ile cezalandırılmaktadır. Yine bu suçlar kamu görevlileri tarafından işlenebileceği gibi diğer kişiler tarafından işlenmesi de mümkündür.

KAYNAKÇA

ARTUK Mehmet Emin, GÖKCEN Ahmet, YENİDÜNYA A. Caner; Ceza Hukuku Özel Hükümler, 8. Bası, Ankara 2007

EKER KAZANCI Behiye; İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları, Seçkin, Ankara 2007

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük.

Yargıtay Kararları (kazancı.com.tr.)

.

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE EK BÜTÇE UYGULAMALARI (1995-2004)

Ebru AYYILDIZ*

I- GİRİŞ

1982 Anayasasının 163 üncü maddesi, bütçeler ile verilen ödeneklerin kurumlarca harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiğini hükme bağlanmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan önce yürürlükte olan ve mali anayasa olarak benimsenen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda da, harcamacı kuruluşların her yıl bütçe kanunlarıyla kendilerine verilen ödenekler kadar harcama yapabileceği ve bu ödenekleri özel gelirlerle çoğaltamayacakları, ayrıca kurumların yıl içinde yapacakları her hizmetin karşılığının bütçede yer alması gerektiği hususlarını kapsayan hükümlere yer verilmişti. Ayrıca bu Kanunda ek ödenek, “tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek” olarak tanımlanmakta idi.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde, bu çalışmanın kapsadığı 1995-2004 yılları aralığında, ek ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla sekiz adet kanun çıkarılmıştır.

24.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise, bu tarihten itibaren yapılacak ek bütçelerin, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla yapılabilmesine cevaz vermektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 19 uncu maddesinde ek bütçenin,

- merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için,
- ödeneklerin yetersiz kalması ya da öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi durumlarında,
- ve karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla yapılabileceğinin ifade edilmiş olması dikkat çekicidir.

* Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı

Bu çalışmada, 1995-2004 yılları arasında çıkarılan ve o yıllarda yürürlükte olan 1050 sayılı Kanunda ek ödenek, şu an yürürlükte olan 5018 sayılı Kanunda ek bütçe adıyla tanımlanan ek ödenek kanunları temel alınarak, yılı bütçelerini ek ödenek ihtiyacına götüren sürecin irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaçla 1995-2004 yılları arasında ek ödenek kanunu çıkarılan her bir yıl için, bütçelerin başlangıç ve gerçekleşme büyüklükleri, o yıl ekonomisinin ve bütçesinin özellik arz eden yönleri ile son olarak yine ekonomide ve bütçede yaşanan hangi gelişmelerin ek ödenek ihtiyacı doğurduğu hususları üzerinde durulacaktır.

II- EK ÖDENEK İHTİYACI VE FİNANSMANI

A) Ek Ödenek İhtiyacı

1050 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde, “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun”, 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanan bütçelerde yer alan rakamların yıl sonunda uygulama sonuçlarıyla uyumlu olması beklense de, bütçelerin tahmin olma niteliklerinden dolayı bir takım sapmaların olacağı aşikardır. Bu sapmaların büyüklüğü bütçelerin ne kadar gerçekçi hazırlandığını göstermekle birlikte, yıl içinde meydana gelen ve önceden öngörülemeyen doğal afet, seçim, ekonomik kriz vb. bir takım gelişmeler nedeniyle de bütçe tahminleri ile uygulama sonuçları arasındaki farkın büyüyebildiği kabul edilmektedir.

Harcamacı kuruluşların yıl içinde ödenek yetersizliği ile karşılaşmaları durumunda, ihtiyaçlar öncelikle bütçe içi ödenek aktarmaları yoluyla mevcut bütçe büyüklüğü içinde kalarak,

- a) Kurumların kendi bütçeleri içinde yapacakları aktarmalar,
- b) Farklı kurumların bütçeleri arasında yılı bütçe kanununda belirtilen ilkeler doğrultusunda yapılacak aktarmalar,
- c) Maliye Bakanlığı bütçesinde bulunan yedek ödenek tertibinden yapılacak aktarmalar

şeklinde karşılanabilmektedir. Ayrıca ilgili mevzuatın elverdiği ölçüde yapılacak ödenek eklemeleri suretiyle de ödenek ihtiyacı giderilmeye çalışılmaktadır.

Ödenek ihtiyacının bu seçeneklerden biriyle karşılanamadığı durumlarda ise ek ödenek kanunu çıkarmak suretiyle ödenek temin edilebilmektedir. Harcama yapma yetkisini genişleten bu uygulama ile hem alınan ödeneklerin tahsis edildiği kurum bütçeleri hem de merkezi yönetim bütçe büyüklüğü değişmektedir.

Bu çalışmanın kapsadığı 1995-2004 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde çıkarılan ve sayısı sekizi bulan, ilave ödenek hükmü içeren kanunların göze çarpan ortak yönleri şu şekilde sıralanabilir:

- *Çoğunlukla faiz ödemeleri, personel, yatırım ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler kalemleri için ihtiyaç duyulan ödenekler nedeniyle çıkarılmış olmaları,*
- *Kanunlarla eklenen ödenekler karşılığında çoğunlukla gelir öngörülmemesi,*
- *2004 yılı hariç, Ağustos ayından sonra yani yılın sonuna doğru çıkarılmış olmaları.*

Bu kanunların birbirlerinden farklılık arz eden yönleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- *1999 yılında çıkarılan Kanun, meydana gelen deprem felaketinin sebep olduğu maddi hasarları telafi etmek için ihtiyaç duyulan ödenegın karşılanması amacıyla çıkarılmıştır. 2002 yılında ise, yapılan seçim nedeniyle siyasi partilere yapılacak yardım için gereken ödenek ilavesi ihtiyacı karşılamak amacıyla kanun çıkarılmıştır.*
- *1995 ve 2001 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da gelir kalemlerinde değişiklik yapılmıştır.*
- *2003 ve 2004 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da ödenek iptal edilmiştir.*
- *2003 ve 2004 yıllarında çıkarılanlar hariç olmak üzere diğer kanunlarda ilave edilen ödenek Maliye Bakanlığı yedek ödenek tertibine eklenmiş, buradan ihtiyaç duyulan diğer tertiplere aktarma yapılmıştır. 2003 ve 2004 yıllarında çıkarılan kanunlarda ise ilave edilen ödenegın yedek ödenek dışında nerelere ekleneceğı ayrıca belirtilmiştir.*
- *Bu kanunlar ile alınan ilave ödeneklerin kesintili başlangıç ödeneklerine oranlarına bakıldığında, 2001 yılında alınan ödenegın kesintili başlangıç ödenegının yüzde 63,4'üne tekabül ettiği görülmektedir.*
- *1996, 1999 ve 2003 yıllarında, ek ödenek kanunu çıkarılmasının yanı sıra geçici bütçe uygulaması da yapılmıştır.*
- *2003 yılında çıkarılan Kanun ile iptal edilen ödenek tutarının ilave edilen ödenek tutarından fazla olması nedeniyle, alınan Kanun bütçe açığını artırmayıp,*

azaltmıştır. Diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlarda; bir yandan ödenek ilavesi öngörülürken, diğer yandan öngörülen ödeneğin ya bir kısmı kadar ya da hiç gelir karşılık gösterilmemiş, bu durum doğal olarak bütçe açığının artmasına neden olmuştur.

B) Ek Ödeneğin Finansmanı

1982 Anayasasının 163 üncü maddesi, ödenek artışını öngören tasarılar da belirtilen giderleri karşılayacak mali kaynağın gösterilmesinin zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır. Ayrıca yukarıda ifade edildiği üzere 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla ek bütçe yapılmasına cevaz vermektedir. Çalışmanın kapsamını oluşturan 1995-2004 yılları arasında 5018 sayılı Kanunun ilgili hükmü yürürlükte olmadığından, Anayasanın ilgili hükmüne dayanarak söz konusu zaman diliminde çıkarılan ek ödenek kanunlarından sadece ikisinde ilave olarak alınacak ödeneğin karşılığının hangi kaynaklardan sağlanacağı belirtilmiş olup, diğer ek ödenek kanunlarında mali kaynağa ilişkin hükme yer verilmediği görülmektedir.

Bu kanunlarla alınan ek ödeneğin kaynağı olarak gösterilen bütçe gelirlerinin, ödeneklere yapılan ilavelerle aynı oranda artırılması durumunda başlangıçta öngörülen bütçe dengesinin değişmeyeceği açıktır. Ancak, bütçe gelirlerinin ilave olarak alınan ödenek miktarının altında bir oranda artırılması veya hiç artırılmaması halinde öngörülen bütçe açığı büyüyecektir. Alınacak ek ödeneğin nasıl finanse edileceği bütçe açığını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle de ek ödenek kanunlarıyla alınan ödeneklerin mali kaynağının ne olduğu ve miktarı oldukça önem taşımaktadır.

Söz konusu 10 yıllık dönemde, 1995 ve 2001 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da gelir kalemlerinde değişiklik yapılmıştır.

1995 yılında çıkarılan Kanunla 380 trilyon TL ek ödenek alınmış ve genel bütçe gelirlerine de 276 trilyon TL eklenmiştir. Böylelikle gelir karşılık gösterilmeksizin ilave edilen ödenek tutarı 104 trilyon TL olmuştur. Anılan Kanun ile ilave edilen ödenek, 1995 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 28,6'sına tekabül etmiştir. Eklenen gelir ise, başlangıçta tahsil edilmesi öngörülenin yüzde 24,3'ü kadar olmuştur.

2001 yılında çıkarılan Kanunla, ilave edilen 30 katrilyon 640 trilyon TL ödenek, 2001 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 63,4'üne tekabül etmiştir. Kanun ile talep edilen ilave ödeneğin kaynağı olarak, bütçe

gelirlerinde uygulanacak tedbirler çerçevesinde sağlanacak artışlar ile borçlanma hasılatı gösterilmiştir. Buna göre sözkonusu Kanunla, yıl içindeki gelişmeler dikkate alınarak bütçe gelirleri de revize edilerek bütçe gelir tahmini 5.933.000 milyar TL artırılmıştır.

III- EK ÖDENEK KANUNLARI (1995-2004)

Aşağıda 1995-2004 yılları arasında ek ödenek kanunu çıkarılan yıl bütçeleri hakkında bilgilere yer verilmiş, ilave ödenek hükmü içeren kanunların çıkarılma nedenleri özetlenmiş, yılı bütçe başlangıç ödenegi ile gerçekleşme karşılaştırması yapılarak, temel bütçe büyüklükleri, ek ödeneklerin başlangıç ödeneklerine oranı, ek ödenek kanunlarıyla ilave edilen ödenekler ve ilave edilen gelirler ile yılsonu gerçekleştirmelerine yer veren tablolar eklenmiştir.

A) 1995 Yılı

1995 yılı bütçesi hazırlanırken, bir önceki yıl bütçesinde sağlanan iyileşmelerin devam ettirilmesi hedef alınarak, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden daha yüksek oranda artması planlanmıştır. Bütçe, sağlıklı bir ekonomik yapıya kavuşmak için bütçe açıklarındaki azalmanın devam ettirilmesi anlayışıyla hazırlanmıştır.

1995 yılı bütçesiyle ilgili özellik arz eden bazı hususlar,

- İlk defa Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur için ödenek ayrılması,

- İşçilerin ihbar ve kıdem tazminatı ödemelerinin zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla “İhbar ve Kıdem Tazminatları Ödenegi” ile işçilerin toplu iş sözleşmelerinden doğan ve 1994 yılında ödenemeyen alacaklarının koordinasyon içerisinde ve eksiksiz olarak ödenmesini sağlamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine toplu bir ödenek konulması,

- Yatırım işçiliğiyle ilgili harcamaların yatırım ödeneklerinden ayrılarak, personel harcamaları içerisinde gösterilmeye başlanması olmuştur.

1995 yılı bütçesinde, bütçe disiplinini sağlamaya ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik alınan çeşitli tedbirler ise;

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilgili mevzuatı gereğince genel bütçe gelirlerinden her ne ad altında olursa olsun aktarılan paraların, verilmiş amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığını incelemeye, amacına uygun harcama yapmadığı tespit edilen kuruluşa aktarılan tutarları gerektiğinde kesmeye ve durdurmaya Maliye Bakanının yetkili kılınması,

- “Yatırım ve Transfer Tertiplerinden Yardım Alan Kuruluşlar” başlığı altında, bu kuruluşların hizmetleri ile ilgili aylık harcama programlarını vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına göndermeleri, Bakanlıkça vize edilmeden bütçenin yatırım ve transfer tertibindeki ödeneklerin kullanılamayacağı, aylık uygulama sonuçlarının Bakanlığa gönderileceği ve son olarak Bakanlığın yapılan yardımın amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını aylık harcama programını göz önüne alarak kontrol edeceği yönünde hükme yer verilmesi

şeklinde olmuştur.

1995 yılı bütçe ödenekleri, bir önceki yıl başlangıç ödeneklerine göre yüzde 61 oranında artırılmıştır. Bütçe gelirlerinin ise yüzde 80,7 oranında artırılması hedeflenmiştir.

1995 yılı bütçesinde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 85,1 olarak öngörülmüştür. Gerçekleşme ise yüzde 81,7 olmuştur. Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 66,1 öngörülmüş ancak gerçekleşme yüzde 62,9 olmuştur.

1995 yılı bütçesinde başlangıç ödeneği itibariyle en fazla ödenek ayrılan kalemler sırasıyla; personel giderleri, faiz ödemeleri ve diğer transferler (Kamu İktisadi Teşekküllerine transferler, vergi iadeleri gibi) kalemleri olmuştur. Yılları gerçekleşmelerinde, ilk üçte aynı kalemler yer almış, ancak sıralama değişmiştir. Buna göre 1995 yılında en çok harcama yapılan kalemler, faiz ödemeleri, personel giderleri ve diğer transferler olmuştur.

Sonuç itibariyle, 1995 yılında kamu harcamaları için öngörülen başlangıç ödeneklerinden yüzde 30 daha fazla harcama yapılmış, kamu gelirleri ise başlangıçta öngörülenden yüzde 24 oranında daha fazla gerçekleşmiştir.

Yıl içinde yaşanan ekonomik gelişmeler nedeniyle, GSMH’da ki büyüme için belirlenen yüzde 4,4’lük hedefin aşılabacağı tahmin edilerek, bu durumun ekonomide yaratacağı etkinin bütçe üzerindeki yansımaları telafi etmek amacıyla ek ödenek talep edilmiştir. Şüphesiz ki GSMH’da meydana

gelecek artışlar başta fiyatlar genel düzeyi olmak üzere, faiz oranlarını ve daha birçok etkeni değiştirmekte, bu da doğrudan bütçe harcamalarına yansımaktadır.

Nitekim 1995 yılında fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen artışların kamu çalışanlarının maaşları üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf etmek amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerin getireceği ek yükün karşılanması amacıyla personel giderleri için ilave ödeneye ihtiyaç duyulmuştur.

Personel giderleri için ilave ödenek gerektiren düzenlemelerden ilki, yılın ikinci yarısında yapılması öngörülen artışların öne alınarak, memur ve emekli maaşlarına 15 Nisan 1995 tarihinde yansıtılması şeklinde yapılmıştır. Personel ödenek ihtiyacını artıran bir diğer uygulama ise, bir sonraki yıl için ilan edilen memur maaş artışlarının yine öne alınarak, 1995 yılı Kasım ayında ödenecek şekilde, memur maaşlarının iyileştirilmesi yönünde Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi şeklinde olmuştur. Böylelikle personel giderleri için 1995 yılında Bütçe Kanunuyla 456 trilyon 705 milyar TL öngörülmüş iken bu gider kalemi için 502 trilyon 601 milyar TL harcanmıştır. 1994 yılında personel harcamaları için 264 trilyon 979 milyar TL öngörülüp, 273 trilyon 62 milyar TL'nin harcandığı hususu göz önünde bulundurulduğunda, 1995 yılında personel giderleri için yapılan harcamaların büyüklüğü daha açık görülmektedir.

Öte yandan, fiyat artışlarının bütçe harcamaları üzerindeki diğer bir etkisi, faiz oranlarındaki artış ile birlikte borç faizi harcamalarının artması yönünde olmuş, borç faizi ödemeleri için ayrılan ödenekler yetersiz kalmıştır. Faiz ödemeleri için 1994 yılında 217 trilyon 500 milyar TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 298 trilyon 285 milyar TL olmuştur. 1995 yılında ise Bütçe Kanunuyla 388 trilyon TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 576 trilyon 115 milyar TL olmuştur.

1995 yılında ilave ödenek ihtiyacı duyulan bir diğer kalem, sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferler olmuştur. Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler için 1994 yılında 20 trilyon TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 39 trilyon 260 milyar TL olmuştur. 1995 yılında ise Bütçe Kanunuyla 61 trilyon TL öngörülmüş yılsonu gerçekleşmesi 108 trilyon 200 milyar TL olmuştur. Böylelikle bu kalemden yapılan harcama, bir önceki yıla göre yüzde 176 oranında artmıştır. Bu yüksek orandaki artış, 1995 yılında ilk defa ödenek ayrılan SSK ve Bağ-Kur'a yapılan aktarmalardan kaynaklanmıştır.

Özetle 1995 yılında, borç faizi ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili kuruluşların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu personelinin maaşlarında yapılan düzenlemeler nedeniyle ek ödeneye ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla çıkarılan 4129 sayılı “4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) ve (B) İşaretli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la 380 trilyon TL ek ödenek alınmış ve genel bütçe gelirlerine de 276 trilyon TL eklenmiştir. Böylelikle gelir karşılık gösterilmeksizin ilave edilen ödenek tutarı 104 trilyon TL olmuştur.

B) 1996 Yılı

1996 yılı, bir yandan bir önceki yılın sonunda yapılan seçimler nedeniyle geçici bütçe uygulanması, diğer yandan ek ödenek kanunu çıkarılması yönleriyle özellik arz eden bir yıl olmuştur.

1996 yılı Genel ve Katma Bütçe Kanun Tasarıları yasal süreleri içinde Meclise sunulmasına rağmen, 24 Aralık 1995 tarihinde seçimlerin yapılmasına karar verilmesiyle, Geçici Bütçe Kanun Tasarısı hazırlanarak Meclise sunulmuştur.

4130 sayılı “1996 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun” ile 30 Nisan 2006 tarihine kadar devlet harcamalarının yapılmasına ve devlet gelirlerinin toplanmasına yetki ve izin verilmiş, yapılacak harcamalar ile tahsil edilecek gelirlerin 1996 mali yılı bütçelerine mâl edileceği hükme bağlanmıştır.

Yeni kurulan hükümetin ancak 12 Mart 1996 tarihinde güvenoyu alması nedeniyle, yeni bütçe kanun tasarısının hazırlanarak Meclise sunulması güçleştiği için, daha önce Meclise sunulan Bütçe Kanun Tasarıları hükümet tezkeresi ile yenilenmiştir.

1996 yılı bütçe gerçekleştirmelerinde; öngörülen kesintili başlangıç ödenekleri yüzde 13 oranında aşılmış, kamu gelirleri ise başlangıçta öngörülenin sadece yüzde 3 oranında fazlasıyla tahsil edilmiştir. Böylelikle, bütçe açığı başlangıçta öngörülenin yüzde 43 fazlasıyla, 1 katrilyon 233 trilyon 350 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu durum doğal olarak kamu harcamalarının GSMH’ya oranında bir önceki yıla göre artış yaşanmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarında

artışa neden olan en önemli kalemler sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ile faiz ödemeleri olmuştur.

1996 yılı bütçesinde en çok ödenek ayrılan ve yine en çok harcama yapılan kalem faiz ödemeleri olmuştur.

Bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı yüzde 68,9 olmuş, vergi gelirlerinin giderleri karşılama oranı ise yüzde 56,8 olmuştur.

Son olarak 1996 yılı bütçesiyle ilgili önem arz eden bir husus da; kârlı durumda bulunan KİT'lerden bütçeye kaynak aktarılması amacıyla 1996 yılı bütçesine bir maddenin eklenerek, bazı KİT'lerin gayrisafı hâsılatlarından bütçeye belirli bir pay verilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Buna göre bütçede gelir cetvelinde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinden ve İktisadi Devlet Teşekküllerinden Sağlanacak Gelir” altında, Türk Telekomünikasyon A.Ş., Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Devlet Hava Meydanları İşletmeleri A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünün toplam 56 trilyon TL aktarmaları öngörülmüş, gerçekleşme ise 44 trilyon 751 milyar TL olmuştur.

Genel seçim sürecinden önce sunulan 1996 Mali Yılı Bütçe Tasarılarında bütçe açığı 410 trilyon TL öngörülmüştür. Ancak geçici bütçe uygulamasının yapıldığı ilk 4 ayda bütçe açığı 400 trilyon TL düzeyine ulaşmıştır.

Temmuz ayında, bütçe açığının yılın başında tahmin edilenin çok daha üstünde olacağı anlaşılmıştır. Bütçe açığında tahminlerin üstündeki bu artışın temel nedenlerinden biri, faiz oranlarında meydana gelen artışın iç borç faiz ödemeleri üzerinde yarattığı olumsuz etki olmuştur.

Yıl içinde borç faiz giderlerinin yanı sıra personel ödeneklerinde de ilave ödenek ihtiyacı doğmuştur. Hükümetin memur ve emeklilerin maaş artışlarının enflasyon altında tespit edilmeyeceği ve devlet gelirlerinde meydana gelecek artışlarında azami oranda kendilerine yansıtılacağı yönündeki siyasi iradesinin bir yansıması olarak kamuda çalışan personelin maaşlarına yapılan yüzde 50 oranındaki yüksek artış, mevcut personel ödeneklerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur.

Maaşlarda önceki yıllarda meydana gelen reel kayıpların telafisi amacıyla yapılan bu zamlar emekli aylıklarına da yansıtıldığından, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler kalemi için ayrılan ödenek de yetersiz kalmıştır.

1996 yılında ödeneğin çok üstünde gerçekleşen personel harcamasında, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde geçici statüde çalışan işçilerin çalışma sürelerinin uzatılmasına ilişkin ek ödenek kanununa konulan madde hükmünün de etkisi olmuştur. Anılan hüküm, personel ödeneklerinde işçilerin çalışma sürelerinin uzatımının karşılığı olan harcama kadar daha ilave ödenek ihtiyacı doğmasına neden olmuştur.

(A) işaretli cetvele ödenek ilavesi hükmü içeren, 4218 sayılı “4139 sayılı 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un gerekçesinde, talep edilen ödeneğin karşılığının 1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen net borçlanma hâsılatının olacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun ile ilave edilen 447 trilyon TL ödenek, 1996 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 12,7’sine tekabül etmiştir.

C) 1997 Yılı

1997 yılı bütçesi denk olarak bağlanması açısından özellik arz eden bir bütçedir. Bu bütçenin ilk yarısı 54. Hükümet, ikinci yarısı ise 55. Hükümet tarafından uygulanmıştır.

Denk bütçe ile, bütçe gelir ve giderleri 6 katrilyon 255 trilyon TL öngörülmüştür. 1997 yılında; bir önceki yıl kesintili başlangıç ödeneklerine göre bütçe ödenekleri yüzde 78, bütçe gelirleri ise yüzde 136 oranında artırılmıştır. Böylelikle bütçe gelirleri yüksek, bütçe giderleri ise düşük oranlarda artırılarak bütçe denk bağlanmıştır.

Yılsonu gerçekleştirmelerine bakıldığında ise, giderlerin öngörülenin yüzde 29 üstünde gerçekleştiği, gelirlerin ise öngörülenin sadece yüzde 93’ünün tahsil edilebildiği görülmektedir. Böylece denk bağlanan bütçe 2 katrilyon 235 trilyon TL açık vermiştir.

Kesintili başlangıç ödenekleri itibarıyla bir önceki yıla göre en yüksek artış diğer cari kalemlerinde yapılmıştır. Bu kalemi sırasıyla yatırım ve personel giderleri izlemiştir.

Yılsonu gerçekleştirmelere bakıldığında ise en fazla harcama sırasıyla faiz ödemeleri, personel giderleri ve diğer transfer kalemlerinden yapılmıştır.

1997 yılı bütçesinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılama yüzdesi yüzde 72,2 olmuştur. Vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama payı ise yüzde 59 olmuştur.

1997 yılında kamu personeli ve emeklilerin aylıklarında reel artışlar sağlanmıştır. 28 Haziran 1997’de kurulan hükümet yılın ikinci altı ayı için yüzde 50 oranında artış öngörmüştür. Sözleşmeli personel tavan ücretleri de yüzde 30 oranında artırılmıştır. Nitekim personel ödenekleri bir önceki yıl başlangıç ödenegine göre yüzde 90 artırılmıştır. Yılsonu harcaması ise bir önceki yılın yüzde 113 fazlası oranında gerçekleşmiştir.

Denk olarak bağlanan 1997 yılı bütçesinde, başta personel ödenekleri olmak üzere, vergi iadeleri, fonlar ile KİT’nin ihtiyaçları için yeterli ödenek ayrılamamıştır. Ayrıca, borç faizi ödemelerinin uygulanan tedbirlerle azaltılacağı varsayımıyla bunun için ayrılan ödenekler de düşük tutulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının da gayrimenkullerini satarak gelir elde edeceği öngörüldüğünden, bu kurumlar için de bütçeden yeterli kaynak ayrılmamıştır.

Oldukça düşük düzeyde belirlenen bu ödeneklerle birlikte, alınacak çeşitli tedbirlerle 1 katrilyon 160 trilyon TL’lik ek gelir elde edileceği öngörülmüştür. 1997 yılı gelirleri içinde, vergi dışı normal gelirler de geçmiş yıllara göre çok yüksek oranda gelir öngörüsünde bulunulmuştur. Vergi dışı gelirlerdeki bu yüksek artışın, özelleştirme kapsamındaki Telekom’un hisse ve lisans satışı, kamu kuruluşlarına ait arsa, arazi, sosyal tesis ve lojmanlar ile yarım kalmış elektrik santrallerinin satışı gibi kaynaklardan elde edilecek gelirlerle sağlanacağı öngörülmüştür. Nitekim vergi dışı normal gelirler bir önceki yıl bütçesine göre yüzde 416 oranında artırılarak 1.445.000 milyar TL olarak belirlenmiştir. Yılsonu gerçekleşmesine bakıldığında bu kalemden 404 trilyon 679 milyar TL gelir elde edildiği, böylece öngörülenin ancak yüzde 28’nin gerçekleştirilebildiği görülmektedir.

12 Temmuz 1997 yılında güvenoyu alan yeni hükümet denk bağlanan bütçeye ilişkin olarak kamu gelirlerini artırıcı tedbirler almış, tahsil edilemeyen gelirlerin tahsili konusunda önemli adımlar atmış ve harcamalar konusunda tasarruf tedbirlerine başvurmuş, ancak daha önce belirlenen yükümlülüklerin karşılanması ve esnekliği olmayan harcamalardan dolayı açık artmıştır. Bu da Meclis’ten yeniden harcama izni alma zorunluluğunu doğurmuştur.

Sonuç itibariyle gerek tedbir gelirlerinden beklenen ek gelirlerin sağlanamamış olması, gerekse faiz harcamaları, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler için ayrılan ödeneklerin yetersiz kalması nedeniyle denk olarak bağlanan bütçe yılın ortasında büyük açık vermiştir. Haziran ayı itibariyle bütçe açığı yaklaşık 700 trilyon TL olmuştur.

4308 sayılı “4219 sayılı 1997 Mali Yılı Bütçe Kanununa Bağlı Bazı Cetvellerde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”da (A) işaretli cetvele ödenek ilavesi hükmüne yer verilmiştir. Anılan Kanun ile ilave edilen 1 katrilyon 835 trilyon TL ödenek, 1997 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 29,3’üne tekabül etmiştir.

Kanunun gerekçesinde, talep edilen ek ödeneğin borçlanma hasılatı ile finanse edileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanunda, yatırımcı kuruluşların hizmet programlarını gerçekleştirebilmeleri açısından mevcut geçici işçilerin süre uzatımına ilişkin bir hükme yer verilmiştir.

Söz konusu Kanunda, (I) işaretli cetvele ek yapılmasına ilişkin maddeye de yer verilmiştir.

D) 1999 Yılı

Yasal süreleri içinde Meclise sunulan 1999 yılı Kanun Tasarıları 18 Nisan 1999 genel seçimleri nedeniyle hükümsüz kalmıştır. Bunun üzerine 4387 sayılı “1999 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun” çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Kanunun yürürlüğü 30 Haziran 1999’a kadar devam etmiştir.

28 Mayıs 1999 tarihinde göreve başlayan yeni hükümet, yeni bir bütçe kanun tasarısı hazırlamak yerine daha önce sunulan tasarıyı yenileyerek Meclise tekrar sunmuştur. Buna göre yeni hükümet tasarısıyla bütçe ödenekleri, ilk sunulan haline yüzde 15,3 artış yapılarak 23.650.000 milyar TL, bütçe gelirlerinde de 1 trilyonluk düşüş yapılarak 18.130.000 milyar TL olarak Meclise sunulmuştur.

1998 yılı bütçesiyle bir önceki Hükümet döneminde uygulamaya başlanılmış olan düzenlemeler, 1999 yılı bütçesinde de yer alarak uygulanmıştır. Bunlardan başlıcaları;

- kamu haznedarlığı uygulaması,
- ödenek kullanımının ayrıntılı harcama programları ile önceden belirlenmesi,
- iç borçlanmaya sınır getirilmesi,
- dış borçlanmalarda hazine garantisinin kontrol altına alınması,
- yeterli ödeneği olmayan yatırımlara başlanılamaması,

- hedeflerin ve gerçekleştirmelerin kamuoyuna açıklanması uygulamalarıdır.

Ayrıca,

- 1999 yılı bütçesiyle bazı kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması imkanı getirilerek kurumların kaynak yaratmalarını sağlayıcı tedbirler de alınmıştır.

- ihracatçı firmalara ek finansman imkanı sağlanması,

- KOBİ'lere verilmekte olan yatırım ve işletme kredilerinin yükseltilmesi,

- geri kalmış yörelerdeki yarım kalmış yatırımların tamamlanması ve turizmin desteklenmesi,

amaçlarıyla ek kaynaklar sağlanmıştır.

1999 yılı bütçesinde giderler bir önceki yıla göre yüzde 84, gelirler ise yüzde 67 oranında artırılmıştır. 1999 yılı gerçekleştirmelerine bakıldığında, daha önceki yıllardan farklı olarak, kamu harcamalarında neredeyse öngörülenle aynı düzeyde harcama yapıldığı görülmektedir. Nitekim 1999 yılı kesintili başlangıç ödeneklerine göre giderler sadece yüzde 3,5 oranında aşmıştır. Gelirler ise öngörülenin yüzde 5 fazlasıyla tahsil edilmiştir. Böylelikle öngörülen bütçe açığında da çok büyük bir sapma olmamıştır.

1999 yılı bütçe ödeneklerinin dağılımına bakıldığında, faiz ödemeleri, personel ve diğer transferler sıralamasının değişmediği görülmektedir. En çok personel giderlerinde öngörülenin üstünde harcama yapılmıştır. Diğer transferler ve diğer cari kalemlerinde ise öngörülenin altında harcama gerçekleşmiştir.

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranı yüzde 67,4, vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranı ise yüzde 52,7 olmuştur.

1999 yılı Ağustos ayında ülkemizde ağır kayıplara yol açan deprem felaketi meydana gelmiştir. Daha sonra Kasım ayında yaşanan ikinci depremle birlikte, bu yıl içerisinde bütçe giderleri önemli artışlar göstermiş, vergi gelirlerinde ise ciddi düşüşler gerçekleşmiştir.

Deprem nedeniyle meydana gelen hasarları telafi etmek amacıyla gerekli olan kaynak bütçede öngörülemediği için, öncelikle bütçede tasarrufa gidilmiştir. Bununla beraber vatandaşların sağduyusuyla ilave kaynak sağlanmasına rağmen yeni bütçe imkanlarının yaratılması kaçınılmaz olmuştur.

Meydana gelen deprem felaketinin neden olduğu yaraların sarılması ve hasarların telafi edilmesi amacıyla konsolide bütçeye dahil daire ve idarelerin ödenek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla ek ödenek talep edilmiştir.

4482 sayılı “4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 500 trilyon TL ilave ödenek verilmiştir. Anılan Kanun ile ilave edilen bu ödenek, 1999 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 1,8’ine tekabül etmiştir.

Gerekçede anılan Kanun ile verilen ek ödeneğin karşılığının ne şekilde sağlanacağı belirtilmemiştir. Ancak bütçeden yapılacak harcamaların finansmanı için vergi kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu Kanunu diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlardan ayıran temel özellik, ek ödenek kanunu ile tahsis edilen ödeneğin yılı içinde harcanamayan kısmını aynı amaçla kullanılmak üzere ertesi yılın bütçesine devren ödenek kaydedilmesine Maliye Bakanının yetkili kılınmış olmasıdır.

E) 2001 Yılı

2001 yılında, ekonomide yaşanan önemli gelişmelere rağmen 2000 yılı Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan dalgalanmalar, uygulanmakta olan programın para ve kur politikaları bölümlerinde değişiklik yapılması sonucunu doğurmuştur. Böylece TL yabancı para birimleri karşısında dalgalanmaya bırakılmıştır.

14 Nisan 2001 tarihinde de ‘Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’ açıklanmıştır. Program ile;

- enflasyonla mücadele
 - mali hesapların güçlendirilmesi
 - büyümenin istikrarlı bir temele oturtulması
 - yapısal reformların gerçekleştirilmesi
- hedef alınmıştır.

2001 yılı hedeflerine ulaşmak amacıyla 2000 yılı sonunda ve 2001 yılı içinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı doğrultusunda bütçe gelirlerine ilişkin çeşitli tedbirler alınmıştır.

2001 yılında kesintili bütçe başlangıç ödeneklerinin bir önceki yıla göre yüzde 3,5 oranında, bütçe gelirlerinin ise yüzde 32 oranında artırılacağı öngörülmüştür.

2001 yılı Bütçesinde, giderler bir önceki yıl gerçekleştirmelerine göre yüzde 72,5 oranında artarak 80.6 katrilyon lira, gelirler yüzde 54,1 oranında artarak 51.5 katrilyon lira ve bütçe açığı da yüzde 118,9 artışla 29 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir. Böylelikle, giderler öngörülenin yüzde 67 üstünde yapılmış, gelirler ise öngörülenin yüzde 20 fazlasıyla tahsil edilmiştir.

2001 yılında vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 49,3, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 64 olmuştur.

2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler sonrası faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi ve bankacılık kesiminde yaşanan olumsuz gelişmelerin kamu kesimine getirdiği ek yük, kamu kesiminin borç stokunun hızla artmasına yol açmıştır.

2000 yılı Kasım ayında yaşanan krizden sonra, artan faiz oranları ve belirsizlik ortamı iç talep ve üretimin düşme eğilimine girmesine neden olmuş, Şubat ayı sonunda yaşanan krizden sonra dalgalı kur rejimine geçilmesiyle birlikte bu eğilim artarak devam etmiştir. Türk Lirasının değer kaybı, faiz oranlarının artması ve döviz kuruna bağlı olarak kamu kesimi petrol ve enerji fiyatlarında yapılan ayarlamalar nedeniyle üretim maliyetlerinin artması sonucunda genel fiyat seviyesi artış eğilimine girmiştir. Bununla birlikte, Şubat krizi sonrasında döviz kurunun dalgalanmaya bırakılmasının ve yurt içi talepteki daralmanın dış ticarete etkileri ve turizm gelirlerindeki artış sonucunda cari işlemler fazlası oluşmuştur. Enflasyon, faiz oranları ve döviz kurundaki yükselmelere, iç borçlanma vade yapısındaki kısalmaya rağmen alınan önlemlerle konsolide bütçe faiz dışı fazlası öngörülen hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir.

Bütün bu gelişmeler ışığında, 2001 yılında Mali Yılı Bütçe Kanununu değiştiren iki Kanun çıkarılmıştır. Bunlar 11.04.2001 tarihinde kabul edilen, 4640 sayılı “2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve 14.06.2001 tarihinde kabul edilen, 4682 sayılı “2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur.

Bankacılık sektöründeki sorunların çözümüne yönelik olarak çıkarılan 4640 sayılı Kanun ile, ihtiyaç duyulan düzenlemelerin ivedilikle yapılması amaçlanmıştır. Bu Kanunla, 2001 Mali Yılı Bütçe Kanununun bazı madde bentleri değiştirilmiş, bazı bent ve fıkralar eklenmiştir. Kanun ile, bütçeden yapılacak ödemeler için belirli bir ödenek öngörülmemiş, yapılacak harcamaların öncelikle geçici bir hesapta (Bütçeden Mahsup Edilecek

Ödemeler Hesabında) izlenmesi, daha sonra çıkarılacak ek ödenek kanunu ile gerekli ödeneklerin temin edilmesi amaçlanmıştır.

2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda değişiklik yapan 4682 sayılı Kanun ise, 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında ekonomide yaşanan gelişmelerin kur ve enflasyon hedeflerinde neden olduğu etkiler sebebiyle öncelikle borç faiz ödemeleri olmak üzere, personel ve diğer zaruri giderler için doğan ek ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla çıkarılmıştır.

4640 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin sonucu olarak, 4682 sayılı Kanunla alınan ödeneğin yüzde 80'i borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. 2001 yılında kamu ve fon bankalarının mali yapılarını güçlendirmek ve görev zararlarını tasfiye etmek amacıyla özel tertip borçlanma senetleri verilmesi borç stokunun önemli ölçüde artmasına sebep olmuş ve stok önceki yıla göre yüzde 235,4 oranında artarak 122.2 katrilyon liraya ulaşmıştır.

Ayrıca alınan ödeneğin 400 trilyon liraya kadarı da Ziraat ve Halk Bankalarına verilen yükümlülüklerden doğan görev zararları karşılığı olarak bu bankalara yapılacak ödemeler için ayrılmıştır.

Kanun ile, dış kredi kullanımlarında kredi gerçekleştirmelerine bağlı olarak ödenmesi gereken Katma Değer Vergisinin karşılanması amacıyla ilgili kuruluşların bütçelerine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

4682 sayılı Kanunla, yıl içindeki gelişmeler dikkate alınarak bütçe gelirleri de revize edilmiştir. Yapılan revize ile bütçe gelir tahmini 5.933.000 milyar TL artırılmıştır. Bu artış, 2001 hedeflerine ulaşmak amacıyla bütçe gelirlerine ilişkin alınan tedbirler doğrultusunda, ağırlıklı olarak akaryakıt tüketim vergisi, dahilde alınan katma değer vergisi, özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi, ithalde alınan katma değer vergisi için tahmin edilen tutarlar için yapılmıştır.

Anılan Kanun ile ilave edilen 30 katrilyon 640 trilyon TL ödenek, 2001 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 63,4'üne tekabül etmiştir.

Kanun ile talep edilen ilave ödeneğin kaynağı olarak, bütçe gelirlerinde uygulanacak tedbirler çerçevesinde sağlanacak artışlar ile borçlanma hâsılatı gösterilmiştir.

F) 2002 Yılı

2002 yılında programın uygulanmasıyla birlikte mali piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, borç stokunun azaltılması, faiz dışı fazlanın

hedeflenen seviyelere yükseltilmesi ve dış finansman imkanlarındaki olumlu gelişmeler neticesinde, 2002 yılında faiz yükünün önemli ölçüde azaltılması öngörülmüştür. Nitekim faiz ödemelerinin GSMH'ya oranının yüzde 15,6 oranında olması öngörülmüş, gerçekleşme ise yüzde 18,9 oranında olmuştur.

2002 yılı bütçesinde giderler bir önceki yıla göre yüzde 43,6 bütçe gelirleri yüzde 46,7, bütçe açığı yüzde 38,1 oranında artmıştır. Konsolide bütçe giderlerinde başlangıç ödenegine göre 17,6 katrilyon sapma meydana gelmiştir. Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 51,5, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 65,3'e yükselmiştir.

2002 yılında kamu harcamalarında meydan gelen sapmaların ağırlıklı olarak,

- kamu personeline yapılan seyyanen zam,
- sağlık giderlerinde öngörülmeyen artışlar,
- özel ödenek ve dış proje kredi kaynaklı yatırımlar,
- prim tahsilatında karşılaşılan sıkıntılar ve sağlık giderlerinin tahminlerin üzerinde artmasına bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının yükselmesi,
- 3 Kasım seçimleri öncesinde yaşanan siyasi çalkantılar nedeniyle borçlanma maliyetlerinin yüksek gerçekleşmesi,
- ihracat hedefinin önemli ölçüde aşılmasına bağlı olarak vergi iadelerinin artış göstermesi,
- KİT'lerin görev zararlarının kapatılması,
- Yeşil kart giderleri ile ilama bağlı borçlardan kaynaklanmıştır.

2002 yılında, TBMM'nin seçim kararı almasıyla, sene başında siyasi partilere yardım için ayrılan ödenek yetersiz kalmıştır. Bu nedenle siyasi partilere yapılacak ilave yardım ve genel seçimin gerektirdiği giderlerin karşılanması için gerekli ödenek, ek ödenek kanunu çıkarılması suretiyle giderilmiştir.

4772 sayılı "4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilave edilen 150 milyar TL ödenek, 2002 mali yılı kesintili başlangıç ödeneginin binde 2'sine tekabül etmiştir.

Sözkonusu ilave ödeneğin net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı ifade edilmiştir.

G) 2003 Yılı

2003 yılında, 1996 ve 1999 yıllarında olduğu gibi, yılı bütçe kanunlarına ilaveten hem geçici bütçe kanunu uygulaması yapılmış, hem de ödenek ilavesine ilişkin hüküm içeren kanun çıkarılmıştır.

3 Kasım seçimleri nedeniyle 57. Hükümet tarafından sunulan 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarılarının kanunlaşması mümkün olamamıştır. 17 Kasım’da göreve başlayan ve 28 Kasım’da güvenoyu alan 58. Hükümet, 2003 yılının üç aylık döneminde uygulanacak geçici bütçeyle ilgili 4776 sayılı “2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun”u çıkartmıştır.

58. Hükümet tarafından Acil Eylem Planı hazırlanıp takvime bağlanmıştır. Plan kapsamında yer alan reformlardan bütçeyi ilgilendiren hususlar aşağıda sıralanmıştır:

- kamu harcamalarında mali disiplin ve şeffaflık sağlamak,
- kamu mali yönetim ve mali kontrol sistemini Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirmek;
- bu kapsamda, kamu mali yönetim sistemi ve bütçenin kapsamını genişletmek,
- bütçe hazırlama sürecini öne almak,
- bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerinin inisiyatifini arttırmak,
- performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek,
- kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesini çağdaş gelişmelere uygun olarak yeniden kurmak,
- kamuda muhasebe birliğini sağlamak,
- saydamlık ve hesap verebilirliği artırmak,
- dış mali denetim sistemini uluslararası standartlara uygun hale getirmek amacıyla 1050 sayılı Kanunun yerini alacak Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanununu kısa sürede çıkarmak.

2003 yılı Bütçesi, kamu borcunun sürdürülebilmesi açısından hayati önem taşıyan ve kamunun borçlanma ihtiyacını azaltan faiz dışı fazla hedefinin gerçekleştirilmesi için her türlü tasarruf tedbiri ile güçlendirilmiş bir bütçe olarak hazırlanmıştır. 2003 yılının tüm kamu sektörü için tasarruf yılı olacağı öngörülmüştür.

2003 yılında bütçe; harcamalarda tasarrufu ve etkinliği artırmayı, israfı önlemeyi, borç servisini sürdürebilecek gelir-gider dengesini gerçekleştirmeyi hedefleyerek hazırlanmıştır.

Aşağıda 2003 yılı bütçesinin temel unsurları hakkında bilgi verecek hususlara yer verilmiştir:

- Kamu borçlanma maliyetini düşürmek ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırmak amacıyla, geçici bütçede öngörülen ve kamu haznedarlığını yaygınlaştıran düzenleme 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununda da yer almıştır.

- Yatırımları hızlandırma ödeneginden proje bazında 5 trilyon liraya kadar aktarma yapılabileceği hükmü ile, kamu idarelerine projelerin uygulanması aşamasında disiplin getirilmesi ve daha sağlıklı proje analizleri yapılmasının teşvik edilmesi amaçlanmıştır.

- Yedek ödenekten yapılacak aktarmalar, belirli sınırlamalara bağlanmış, bu şekilde konsolide bütçeli kuruluşlara mali disipline uymaları ve ödeneklerini verimli bir şekilde kullanmaları konusunda önemli bir mesaj verilmeye çalışılmıştır.

- Tertipler arasında yapılacak ödenek aktarmalarına önemli sınırlamalar getirilmiş, bu şekilde, kamu idarelerinin etkin bir bütçe politikası izlemeleri ve ödenek taleplerini sağlıklı bir şekilde yapmaları için önemli bir mekanizma oluşturulması amaçlanmıştır.

- Yılı bütçesinde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 48 inci maddesi çerçevesinde ödenek şartı aranmadan ödeme yapılan kalemler için ödenek konulmuş, böylece bütçenin daha samimi bir şekilde hazırlanması ve azami saydamlığın sağlanması açısından önemli bir adım atılmıştır.

- Daha öncede yer verildiği üzere kamu taşıt politikasında etkinliğin artırılması amacıyla bütçede gerekli düzenlemelere yer verilmiştir. Bu amaçla, kamu idarelerine binek taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları imkanı getirilmiş; ekonomik ömrünü tamamlamış taşıtların tasfiye edilmesi öngörülmüştür.

2003 yılında konsolide bütçe harcamalarının ve borç faizi ödemelerinin GSMH'ya oranlarının düşürülmesi planlanmıştır. Bütçe giderleri önceki yıla göre yüzde 21.4 oranında artarak 140.5 katrilyon lira, bütçe gelirleri yüzde 32.6 oranında artarak 100.3 katrilyon lira ve bütçe açığı ise önceki yıla göre yüzde 0.3 artışla 40.2 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir.

2003 yılı konsolide bütçe giderleri, başlangıç ödeneklerine göre 5.5 katrilyon lira düşük gerçekleşmiştir. Faiz ödemeleri için başlangıç ödeneklerinin yüzde 10,5 altında, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler kalemi için ise başlangıç ödeneklerinin yüzde 6,7 üstünde harcama yapılmıştır.

Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı 2003 yılında yüzde 60'a, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 71.4'e yükselmiştir.

Bütçe harcamalarındaki sapma büyük ölçüde,

- Memur ve işçilere bütçe hedeflerinin üzerinde maaş ve ücret artışı sağlanmasından,

- İhracatın öngörülenin üzerinde artması ve vergi barışı projesinin mahsup taleplerini hızlandırmasına bağlı olarak vergi iadelerinin önemli oranda artış göstermesinden ,

- Sosyal güvenlik kurumlarının prim tahsilatında yeterli artışın sağlanamaması ve sağlık alanında alınması öngörülen bazı tedbirlerin zamanında uygulamaya konulamamasından,

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna yapılan transferlerden,

- Çiftçilere yapılan mazot desteği ödemesinden kaynaklanmıştır.

Bütçe gelirlerindeki sapmanın temel nedenleri ise, özel gelirlerden bütçeye gelir kaydedilecek tutarın hedefin altında kalması, taşınmaz mal satış gelirlerinde hedefe ulaşılamaması, döner sermaye işletmeleri ile hazine portföyü ve iştirak gelirlerinin düşük kalması olmuştur.

2003 yılında; dokuz aylık bütçe gerçekleştirmeleri dikkate alındığında bazı tertiplerdeki ödeneklerin yetmeyeceği, bazı tertiplerdeki ödeneklerin ise kullanılmasının mümkün olmayacağı anlaşıldığından bir yandan ilave ödeneklerin verildiği, diğer yandan ödenek iptalinin yapıldığı bir Kanun çıkarılmıştır. Kanun bu özelliği ile diğer ek ödenek kanunlarından ayrılmaktadır.

Bu Kanunda, diğer ek ödenek kanunlarının çoğunda olduğu gibi ilave ödenek talep edilen tertiplerin başında, personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferler gelmiştir. Bunların yanısıra, ihracatın öngörülenin üzerinde artması neticesinde vergi iadelerindeki önemli düzeylerdeki artış, çiftçilere mazot desteği uygulamasına başlanması, Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonuna bütçeden transfer yapılması nedenleriyle de ilave ödenek ihtiyacı doğmuştur.

Yukarıda ifade edildiği üzere anılan Kanunla, bir yandan ödenek ilavesi yapılırken diğer yandan da 2003 yıl sonu gerçekleşme tahminlerine göre kullanılması mümkün olmayan tertiplerden Kanuna ekli II sayılı cetvelde yer alan ödenekler iptal edilmiş, ayrıca kullanılmasına gerek olmadığı anlaşılan ödeneklerin Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan “Yedek Ödenek” tertibine aktarılması konusunda da Maliye Bakanına yetki verilmiştir.

Maliye Bakanına verilen bir diğer yetki, iptal edilen bu ödeneklerin yanı sıra, (1) ödenek türü altında yer alan tertiplerden 500 trilyon TL’ye, (2) ödenek türü altında yer alan tertiplerden de 1 katrilyon 500 trilyon TL’ye kadar olan tutarları iptal etme hususunda olmuştur.

Bu Ek Ödenek Kanunu ile de bütçe kanununa ekli “T” işaretli cetvelde eklemeler ve değişiklikler yapılmıştır.

12 maddeden oluşan bu Kanunda yer alan diğer bir madde, 4046 sayılı Kanun ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi Kamu İktisadi Teşebbüslerinde iş kanunlarına tabi olarak istihdam edilen personelin kendi istekleriyle işten ayrılmaları halinde iş kanunları hükümlerine göre hesaplanacak kıdem tazminatının, yüzde 20 fazlasıyla ödenmesine ilişkindir. Söz konusu hüküm, kuruluşlarda emekliliğin teşvik edilerek hızlandırılması ve fazla istihdamın azaltılması amacıyla konulmuştur.

5004 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu diğer ek ödenek kanunlarından ayıran en temel özellik, iptal edilen ödenek tutarının ilave edilen ödenek tutarından fazla olması nedeniyle, anılan Kanunun bütçe açığını artırmayıp, azaltmış olmasıdır. Diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlarda; bir yandan ödenek ilavesi öngörülürken, diğer yandan öngörülen ödeneğin ya bir kısmı kadar ya da hiç gelir karşılık gösterilmemiş, bu durum doğal olarak bütçe açığının artmasına neden olmuştur.

Anılan Kanun ile ilave edilen 4 katrilyon 521 trilyon TL ödenek, 2002 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 3,1’ine tekabül etmiştir.

H) 2004 Yılı

2004 mali bütçesi hazırlanırken kamu sektöründe mali disiplinin tavizsiz bir şekilde uygulanması hedefine odaklanılmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırması ile hazırlanarak sunulan 2004 yılı bütçesinde, bütçe gideri 141 katrilyon TL, bütçe geliri 110,7 katrilyon TL gerçekleşirken, bütçe açığı bir önceki yıl gerçekleşmesine göre yüzde 24,6 oranında azalarak 30,3 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Faiz ödemeleri bir önceki yıla göre yüzde 3,5 oranında azalarak 56,5 katrilyon TL, faiz hariç konsolide bütçe gideri yüzde 13,8 oranında artarak 84,5 katrilyon TL olmuş, böylece faiz hariç konsolide bütçe dengesi 26,2 katrilyon TL fazla vermiştir.

2004 yılında vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 63,9'a, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 78,5'e yükselmiştir.

Aynı şekilde, bütçeden faiz giderlerine ayrılan pay yüzde 40,1'e düşmüştür.

2004 yılı Bütçe Kanununda, kamu harcamalarında tasarrufu ve etkinliği sağlamaya ve gelirleri artırmaya yönelik bazı tedbirlere yer verilmiştir. Bunlardan diğer yıllara göre farklılık arz edenler aşağıda sıralanmıştır:

- Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin 2004 yılı içinde edinebilecekleri taşıtlar (T) işaretli cetvelde gösterilmekle birlikte, bu taşıtların edinilmesi Bakanlar Kurulunun kararına bağlanmıştır.

- 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulmuş diğer kamu kurum kurul üst kurul ve kuruluşlara, binek yada station-wagon cinsi taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle de karşılama imkanı sağlanmakta, ancak mülkiyetlerinde bulundurdıkları ile hizmet alımı yoluyla temin edecekleri bu tür araçların toplamının yılsonu itibariyle mülkiyetlerinde bulundurdıkları ve hizmet yoluyla temin ettikleri araç toplamını geçemeyeceği öngörülmüştür.

- Yedek ödenekten yapılacak aktarmalarda, ilke olarak aktarılan tutar, ekleme yapılan tertibin başlangıç ödeneğinin yüzde 10'u ile sınırlandırılmıştır.

2004 yılı bütçesi uygulamaya başlandıktan kısa bir süre sonra, 5103 sayılı "2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde ve 2004 Mali Yılı

Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanununa Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır.

Bu Kanunu diğer ilave ödenek hükmü içeren Kanunlardan ayıran en temel özellik Kanunun çıkarılma tarihidir. Nitekim 1995-2004 yılları aralığında çıkarılan bu yöndeki Kanunlardan en erken tarihli olanı Ağustos ayı iken, 5103 sayılı Kanun Mart ayında çıkarılmıştır.

Bu Kanunla; Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur’un ilave finansman ihtiyaçlarının karşılanması için talep edilen ödenek ihtiyacı karşılanmış, hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşılabilmesi amacıyla, personel, faiz, emeklilere vergi iadesi, sosyal güvenlik kurumlarına transferler ve yedek ödenekler gibi esnekliği olmayan ödenekler dışında kalan tertiplerden kesinti yapılmıştır.

Ayrıca SSK ve Bağ-Kur emeklilerinin maaşlarında daha önceki yıllarda oluşan kayıpların giderilmesi amacıyla yılın tamamı için artış yapılması, asgari ücrette yapılan yüksek oranlı artış nedeniyle oluşan sosyal sigorta priminin bir kısmının Devlet tarafından karşılanmasının öngörülmesi nedeniyle ortaya çıkan ilave finansman yükünün karşılanması gerekçeleriyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesine ödenek eklenmiştir.

Anılan Kanun ile ilave edilen 3 katrilyon 505 trilyon TL ödenek, 2004 mali yılı kesintili başlangıç ödeneginin yüzde 2,3’üne tekabül etmiştir.

IV- SONUÇ

1995-2004 yılları arasındaki 10 yıllık zaman diliminde, yılın başında bütçe kanunları ile kurumlara tahsis edilen ödeneklerin yıl içinde çeşitli sebeplerle yeterli gelmemesi sonucu kurumların ilave ödenek ihtiyacının çıkarılan kanunlarla eklenen ödeneklerle karşılanması yönteminin, çıkarılan ek ödenek kanunlarının sayısı dikkate alındığında bu süreçte oldukça sık kullanıldığı görülmektedir.

Bu kanunların sayılarındaki fazlalık, bir yandan hazırlanan bütçelerin gerçekçiliği hakkında soru işaretleri oluştururken, diğer yandan ayrı bir çalışma konusu olan “hedeflenen ekonomik göstergelerde meydana gelen sapmaların bütçe ödenekleri üzerindeki etkisi” konusunun ne derece önemli olduğunu göstermesi bakımından da önem taşımaktadır.

Gereğesi ne olursa olsun bütçe için ihtiyaç duyulan ilave ödenegin, çıkarılan ek ödenek kanunları ile karşılanması seçeneğinin bütçelerin gerçekçi olma niteliğini kaybetmesine neden olduğu unutulmamalı, savaş ve doğal afet

gibi olağanüstü haller hariç olmak üzere, bütçe ödeneklerinin gerçekçi olarak belirlenmesi, yıl içinde doğabilecek ilave ihtiyaçları karşılamak maksadıyla yeterli yedek ödenek ayrılması, gelir tahminlerinin isabetli yapılması, yıl içinde izlenen ekonomik politikalardan sapılmaması hususlarında gösterilecek hassasiyet artırılmalıdır. Böylelikle bu öngörülerle hazırlanacak bütçeler, bütçenin temel ilkelerinden olan samimiyet ilkesine uygun olacağından ödenek yetersizliği de söz konusu olmayacaktır.

EKLER:

Tablo 1: Ek Ödeneklerin Başlangıç Ödeneklerine Oranı

(Milyar TL)

YILI	KESİNTİLİ BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	EK ÖDENEK MİKTARI	EK ÖDENEK / BAŞL.ÖDENEĞİ
1995	1.330.920	380.000	28,6
1996	3.510.989	447.000	12,7
1997	6.254.921	1.835.000	29,3
1999	27.143.467	500.000	1,8
2001	48.360.006	30.640.000	63,4
2002	98.131.000	150.000	0,2
2003	145.949.120	4.521.000	3,1
2004	150.507.794	3.505.000	2,3

Tablo 2: Ek Ödenek Kanunlarıyla İlave Edilen Gelirler ve Yılsonu Gerçekleşmeleri

(Milyar TL)

YILLAR	BÜTÇE KANUNU (1)	EK ÖDENEKLE İLAVE EDİLEN GELİR (2)	TOPLAM GELİR TAHMİNİ (3=1+2)	GERÇEK- LEŞME (4)	GERÇEK- LEŞME ORANI (5=4/3)
1995	1.133.000	276.000	1.409.000	1.409.250	100
1996	2.650.000	0	2.650.000	2.727.958	103
1997	6.254.921	0	6.254.921	5.815.099	93
1999	18.030.000	0	18.030.000	18.933.065	105
2001	43.127.000	5.933.000	49.060.000	51.542.970	105
2002	71.218.000	0	71.218.000	75.592.324	106
2003	100.782.000	0	100.782.000	100.250.427	99
2004	126.490.082	0	126.490.082	110.720.859	88

Tablo 3: Ek Ödenek Kanunlarıyla İlave Edilen Ödenekler ve Yılsonu Gerçekleşmeleri

(Milyar TL)

YILLAR	KESİNTİLİ BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (1)	İLAVE EDİLEN ÖDENEK (2)	İPTAL EDİLEN ÖDENEK (3)	TOPLAM ÖDENEK (4=1+2-3)	GERÇEK- LEŞME (5)	GERÇEK- LEŞME ORANI (5/4)
1995	1.330.920	380.000		1.710.920	1.724.194	101
1996	3.510.989	447.000		3.957.989	3.961.308	100
1997	6.254.921	1.835.000		8.089.921	8.050.252	100
1999	27.143.467	500.000		27.643.467	28.084.685	102
2001	48.360.006	30.640.000		79.000.006	80.579.065	102
2002	98.131.000	150.000		98.281.000	115.682.350	118
2003*	145.949.120	4.521.000	8.169.731	142.300.389	140.454.842	99
2004 **	150.507.794	3.505.000	4.067.712	149.945.082	141.020.502	94

* 5004 sayılı Kanunla 4.521.000.000.000.000 liralık ek ödenek verilmiş, 6.917.510.000.000.000 liralık ödenek iptal edilmiş, ayrıca Kanunla Maliye Bakanına verilen yetkiye istinaden 1.252.221.000.000.000 liralık ödenek daha iptal edilmiştir.

** 5103 sayılı Kanunla, 3.505.000.000.000.000 liralık ek ödenek verilmiş, 4.067.712.000.000.000 liralık ödenek iptal edilmiştir.

SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞUN DENETİMİ: JAPON SAYIŞTAYINDA MEVCUT DURUM VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Yazan: Nobuo AZUMA*

Çeviren: Özgür DEMİRBUĞA*

GİRİŞ

Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin ASOSAI (Asya Sayıştaylar Birliği) Rehberine göre sahtecilik, esasen yönetim, çalışanlar veya üçüncü kişiler arasından bir veya daha çok bireyin yasadışı mali avantaj elde etmek için hileye başvurusu ve mali verileri kasıtlı olarak yanlış beyan etmesidir. Rehberde göre sahtecilik aynı zamanda (1) kayıt ve belgelerin değiştirilmesi, tahrifi veya manipülasyonunu, (2) varlıkların kötüye kullanımı ve zimmete geçirilmesini, (3) kayıt ve belgelerde menkul kıymet işlemlerinin gizlenmesi veya atlanmasını, (4) işlemin asıl önemli bölümünün kaydedilmemesini ve (5) muhasebe politikasının yanlış uygulanmasını içerir.

Rehberde yer verilen İngiltere Yeminli Kamu Maliyesi ve Muhasebecilik Enstitüsü tanımına göre, “yolsuzluk, herhangi bir kişinin davranışını etkileyebilecek bir ödül veya rüşvetin teklif edilmesi, verilmesi, istenmesi veya kabul edilmesi olarak tanımlanabilir. Yani bir kişinin doğrudan üçüncü şahsın çıkarı için görevlerinin gerektirdiği davranışların aksi yönünde hareket etmek veya hareketsiz kalmak için, karşılık veya ödül şeklinde rüşvet almasıdır”.

Her bir yüksek denetim kurumunun sahtecilik ve yolsuzlukla nasıl mücadele edeceği hususu, kurumun yetki alanı, ilgili ceza yasaları ve kamu personel mevzuatına bağlı olarak her yüksek denetim kurumunda değişiklik gösterir. Ancak diğer ülkelerdeki sahtecilik ve yolsuzluğun denetimine ilişkin sistemler ve yaklaşımlarla ilgili tecrübelerin bilinmesi, yüksek denetim kurumlarına bu alandaki denetim ve kurumsal çalışmalarını daha verimli ve etkin yönetmeleri açısından büyük yararlar sağlayacaktır.

* Üst Yönetici, Japon Sayıştay Araştırma ve Uluslararası İlişkiler Dairesi

* Sayıştay Başdenetçisi

Bu yazıda, mevcut durumu ortaya koymak ve Japon Sayıştayının sahtecilik ve yolsuzluğun denetimiyle ilgili karşılaştığı güçlükler konusundaki bilgi ve tecrübelerimizi ASOSAI üyesi diğer Sayıştaylarla paylaşmak istedim. (Bu yazıda yer alan görüşler yazarın şahsi görüşleridir ve Japon Sayıştayının resmi görüşünü yansıtmaz.)

A) DENETİMDE MEVCUT DURUM

1. Denetimle İlgili Genel Yetki

Japon Sayıştayının denetim konusundaki genel yetkisi ile ilgili olarak Japon Sayıştay Yasasında şu hükümler yer almaktadır: “Sayıştay, Japon Anayasasının 90. Maddesinde hüküm altına alınan devletin gelir ve gider hesaplarının ve ayrıca yasal düzenlemelerle yetki alanına dahil edilen diğer hesapların nihai denetimini yapar” (madde 20, 1. fıkra). “Sayıştay kamu hesaplarının uygunluğunu güvence altına almak ve eksiklerini düzeltmek için onları sürekli denetler ve izler” (2. fıkra). “Sayıştay denetimlerini doğruluk, düzenlilik, tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açılarından ve denetime ilişkin diğer gerekli açılara göre yürütür” (3. fıkra).

Burada “uygunluk” muhasebenin bütçe, kanunlar, Meclis Talimatları ve benzerlerine uygun olarak tam anlamıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ile ilgilidir. Bu nedenle zimmete geçirme veya sahtecilik durumlarında olduğu gibi, devlet muhasebesi kapsamındaki bir kurumda kamu zararına sebebiyet verildi ise, konu uygunlukla ilişkili olduğundan, Sayıştay denetimine tabidir.

2. Sahtecilik ve Yolsuzlukla İlgili Yetki

Sahtecilik ve yolsuzlukla ilgili Sayıştay Yasasında yer alan hükümler aşağıda gösterildiği gibidir:

2.1. Denetlenenlerin Sebep Olduğu Suç ve Zararların Raporlanması Yükümlülüğü

Sayıştayca yapılan denetimin eksiksiz olmasını sağlamak için, muhasebeyle ilgili bir suç veya bir zarar tespit edildiğinde, denetim yükümlülüğü ile ilgili olarak Sayıştay Yasası şu hükmü içermektedir: “Yetkili amir, denetim yetkilisi veya sorumlu kişi, Sayıştay denetimine tabi hesaplarla ilgili aşağıdaki sorunları hemen Sayıştaya rapor eder: (1) muhasebeyle ilgili bir suçun tespit edilmesi, (2) para, menkul kıymetler veya diğer varlıklarla ilgili bir zararın tespit edilmesi” (madde 27).

2.2. Disiplin Cezası Uygulanmasını İsteme Yetkisi

Sayıştayın devlet muhasebe memurları için disiplin cezası uygulanmasını isteme yetkisi ile ilgili olarak Sayıştay Yasasında şu hüküm yer almaktadır: “Sayıştay, bir denetim sonucunda kasten veya ağır ihmali sonucu devleti ciddi bir zarara uğrattığı düşünülen mali işlemlerden sorumlu devlet memuru hakkında, memurun bağlı olduğu birimin amirinden veya onu yönetmekle sorumlu diğer kişilerden disiplin cezası uygulanmasını isteyebilir” (madde 31, 1. fıkra).

2.3. Hükme Bağlama

Muhasebeden veya devlet mallarının yönetiminden sorumlu memurlar hakkında Sayıştayca verilen hükümlerle ilgili olarak Sayıştay Yasasında yer alan düzenlemeler şöyledir:

“Nakit saymanının parasal bir kayba sebep olması durumunda Sayıştay, ilgili memurun gerekli mesleki özeni göstermeyerek devleti gerçek bir kayba uğratarıp uğratmadığını inceledikten sonra bu kişinin tazminat ödeyip ödemeyeceğine hükmeder” (madde 32, 1. fıkra).

“Ayniyat saymanının devlet malını kaybetmesi veya devlet malına zarar vermesi ya da Mal İdaresi Yasası hükümlerini çiğneyerek veya aynı yasa hükümlerine uygun hareket etmeyerek malları idare etmesi sonucunda, kamu mallarına zarar vermesi ya da devleti zarara uğratması durumunda Sayıştay, ilgili memurun kasten veya ağır ihmali sonucu devleti gerçek bir kayba uğratarıp uğratmadığını inceledikten sonra bu kişinin tazminat ödeyip ödemeyeceğine hükmeder” (2. fıkra).

“Sayıştayın nakit veya ayniyat saymanı hakkında tazmin hükmü vermesi durumunda, memurun bağlı olduğu birimin amiri veya onu yönetmekle sorumlu diğer kişiler, ilgili memura birinci veya ikinci fıkra hükümlerine uygun olarak hükmedilmiş tazminatı ödemesini emreder” (3. fıkra).

2.4. Suçu Rapor Etme Görevi

Adli Makamları bilgilendirme ile ilgili olarak Sayıştay Yasasında yer alan hüküm şu şekildedir: “Sayıştay, devlete ait mali işlemlerden sorumlu memurun görevini yerine getirirken bir suç işlediğini düşünürse Savcılığı durumdan haberdar eder” (madde 33).

3. Yıllık Denetim Raporunda Yer Alması Gereken Hususlar

Yıllık denetim raporunda yer alması gereken hususlarla ilgili olarak Sayıştay Yasası şu hükmü amirdir: “Japon Anayasasının 90 ıncı maddesine göre hazırlanacak denetim raporu aşağıdaki konuları içerir: (1) Devlete ait nihai gelir ve gider hesaplarının onaylanması, (2) Devlete ait nihai gelir ve gider hesapları tutarlarının Japonya Merkez Bankası tarafından açıklanan tutarlarla uyuşup uyuşmadığı, (3) Yapılan denetimler sonucunda, kanunların, hükümet talimatlarının veya bütçe kanununun ihlal edildiği ya da yanlış uygulandığı düşünülen konular olup olmadığı (4)-(8) (hariç)” (madde 29).

Burada, “kanunların, hükümet talimatlarının veya kabul edilmiş bütçenin ihlal edildiği ya da yanlış uygulandığı düşünülen konular”dan kastedilen, tek tek muhasebe işlemleriyle ilgili olarak tespit edilen, kanunların, hükümet talimatlarının veya bütçe kanununun ihlal edildiği durumlar veya bunların hiçbirinin ihlali söz konusu olmasa bile, tutumluluk, verimlilik, etkinlik ve benzeri kurallara uygun bakış açısına aykırı hareket etme durumlarıdır. Yukarıda bahsedilen kriterlerden herhangi birine dâhil olan her türlü sahtecilik ve yolsuzluk konusu denetim raporunda yer alacaktır.

4. Denetim Sonuçları

Japonya’da, denetimlerde varlık hesaplarında zarara sebep olan sahtecilik durumları tespit edilmiş ve bunlara ilişkin yüksek miktarda kayıt toplanmıştır. Diğer taraftan yolsuzlukla ilgili olarak, varlık hesaplarındaki zarar çoğu zaman net olmadığı için, bilfiil yürütülen denetimler çok azdır; bu nedenle yolsuzluk durumları neredeyse sadece polis ve adli makamların soruşturmasına bırakılmıştır. Bu duruma uygun olarak, bu yazıda Japon Sayıştayının denetim sonuçları bazında sahteciliğin denetimi ele alınacaktır. Aşağıda tartışıldığı gibi, sahtecilikle ilgili yıllık denetim raporundaki durumlar büyük ölçüde iki kategoride sınıflandırılabilir: Kamu kurumu içindekilerce işlenenler ve kamu kurumu dışındakilerce işlenenler. Bunlardan ilki ayrıca iki alt kategoriye daha bölünebilir: Bireylerce işlenenler ve bir bütün olarak kurumlarca işlenenler.

4.1. Kamu Kurumları İçindeki Bireylerce Yapılan Sahtecilik

Yıllık denetim raporunda, Sayıştay, devlet memurlarının işlediği, görevleriyle bağlantılı, devlet malında zarara sebep olan suçlardan bahseder. Yıllık denetim raporunda belirtilen sahtecilik sayısı, İkinci Dünya Savaşı sonrakı kargaşa döneminde çok hızlı artmasına rağmen, geçen son on mali

yılda, yıllık ortalama 30 ile 60 olay arasında gerçekleşmiştir. Bakanlık ve kurum aracılığıyla tasarruflar, hayat sigortaları vb. yöneten ve nakit işlemleri ile ilgili birçok branşı bulunan posta sektörü (Japon Post), sahtecilik olaylarının büyük çoğunluğundan sorumludur. Diğer bakanlıklara gelince, nakit paranın tahsil edilip ödendiği, gelir pullarının piyasaya sürüldüğü, mal alımlarının yapıldığı ve devlet arazilerinin yönetildiği birimlerde yılda yaklaşık 10 farklı sahtecilik olayı rapor edilmektedir. Örneğin 2006 Mali Yılı Denetim Raporunda, Japonya Post 689,730,000 Yen tutarında 50 sahtecilik olayından ve diğer bakanlıklar 50,180,000 Yen tutarında 10 sahtecilik olayından olmak üzere toplamda 733,910,000 Yen tutarında 60 sahtecilik olayından sorumlu tutulmuşlardır.

4.2. Bir Bütün Olarak Kurumlarca Yapılan Sahtecilik

Yıllık denetim raporunda Sayıştay, kurumların kendi işleriyle bağlantılı hayali koşullara dayanarak ödemeler yaptıkları veya gerçek ödeme tutarlarına ekstra tutarlar ekleyerek para topladıkları ve bütçe dışında para kayıtları tuttukları durumları rapor etmektedir. Japonya’da bu durum genellikle “hayali muhasebe” olarak bilinir. Hayali muhasebe yoluyla toplanan paranın bir kısmı mal alımı gibi işle ilgili giderler için kullanılır, ancak bu paranın büyük kısmı gece-yarısı bar faturaları ve eğlenceli toplantılar gibi personele ait masraflar için kullanılır. Bazı durumlarda, insanların büyük bir kısmı hayali muhasebenin içinde yer alır ve sahte işlemler örgüt tarafından da kabullenilir. Bu nedenle, örgütlerin (kurumların) bir bütün olarak gerçekleştirme eğiliminde olduğu hayali muhasebe, büyük miktarlarda parayı içerir ve uzun yıllar boyunca tespit edilmesi mümkün değildir.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki kargaşa dönemini takiben, 1955’te başlayan yirmi yıl boyunca, yıllık denetim raporlarında hayali muhasebeyle ilgili çok az örnek yer almıştır. Bununla birlikte 1970’lerin ikinci yarısından sonra, seyahat harcamaları, personel harcamaları vb. ile ilgili çok sayıda olay rapor edilmiştir. Takiben kısa bir süre için uydurma muhasebe ile ilgili olarak yıllık denetim raporunda yer verilen olay sayısı birkaç mali yıl için bir tane idi. Bununla birlikte son zamanlarda mal alımlarıyla ilgili uydurma muhasebe olayları artıyor, sonuç olarak, her mali yıl için sayı onlara yükseliyor. Örneğin 2006 Mali Yılı Denetim Raporunda, Sağlık, Çalışma ve Kalkınma Bakanlığı’na ait 158,980,000 Yen tutarında 22 sahtecilik olayı ve Ulusal Hastane Örgütü’ne ait 23,160,000 Yen tutarında bir sahtecilik olayı olmak üzere toplamda 182,140,000 Yen tutarında 23 sahtecilik olayı rapor edilmiştir.

4.3. Kamu Kurumu Dışındakilerce Yapılan Sahtecilik

Devlet, kamu kaynaklı şirketler vb. insanların refahını artırma amacıyla, kanunlar ve yönetmeliklerce emredilen belli ihtiyaçlarını karşılayacak insanlara sübvansiyon, fayda ve benzeri imkanlar sağlar veya kredi verir. Bu bağış ve krediler, faydalanacak kişilerin başvurularına bağlı olarak temin edilir. İnsanlardan toplanan vergi gelirleri bu tür idari hizmetlerin sunulması için kullanılır ve vergiler sadece stopaj vergilerini değil aynı zamanda kişisel beyana dayalı vergileri de içerir. Eğer yardım ve vergi ödemesi için yapılan başvurular devlet ve kamu kaynaklı şirketlerce tam olarak incelenmezse, bu tür durumlarda kamu kurumu dışındakilerce yapılan sahtecilik riski yüksek olacaktır.

Yıllık denetim raporunda Sayıştay, kamu istihdamını sağlama bürolarının (*iş ve işçi bulma kurumu*), talepte bulunanların başvurularında yer alan, tekrar işe başladıklarını gizleme gibi dürüst olmayan gerçeğe aykırı beyanlarını uygun bir şekilde kontrol etmediği için işsizlik sigortası ücretlerinin hatalı ödendiğini belirtmiştir. Yıllık denetim raporunda yer alan bir diğer örnek, bilimsel araştırma yardımı alan kişilerin, satıcılara hayali işlemlere dayanan teslimat, fatura vb. sahte belgeler hazırlatarak kuruma, araştırmalarına ilişkin hayali işlemlerine para ödettikleri ve bu para için ayrı bir hesap tuttukları durumudur.

Denetimin Güçlükleri

Sahteciliğin denetimi sahtekârlara göre yönetildiğinde çok etkindir. Sahtecilik eylemleri 4. bölümde tartışıldığı gibi büyük ölçüde, kamu kurumu içindeki bireylerce işlenenler, bir bütün olarak kurumlarca işlenenler ve kamu kurumu dışındakilerce işlenenler olarak sınıflandırılabilir.

1. Kamu Kurumları İçindeki Bireylerce Yapılan Sahteciliğin Denetimi

Kamu kurumları içindeki bireylerce yapılan sahtecilik olayları ilk olarak ilgili kuruluşlarda oluşturulan iç kontrol prosedürleriyle tespit edilir. Burada, iç kontrol denince, bütün birimler ve işin verimli ve etkin yönetildiği, yüksek oranda güvenilir mali raporların hazırlandığı ve ilgili kanun ve yönetmeliklere uyulduğu konusunda makul güvence verme amacıyla olan kurumun ilgili mensupları tarafından takip edilen prosedürler anlaşılır.

Mevcut kamu muhasebe sisteminde, ilgili bakanlıklar ve kurumlar muhasebe ve iç denetimin ayrılması yoluyla karşılıklı denetim ilkelerine

dayanan kendine özgü kontrol prosedürleri kurmuşlardır. Bunu başarmak için muhasebeye ilişkin kanun ve yönetmelikler aşağıdakileri öngörür: (1) görevlerin ayrılması, (2) prosedürlerin onaylanması, (3) doküman yönetimi (4) prosedürlere garanti verme (5) yeniden inceleme (6) istisnai durumları raporlama (7) erişimi sınırlama (8) prosedürleri karşılaştırma (9) envanter çıkarılması ve benzerleri. Sahteciliği önlemek için iç kontrol sisteminin kurulmadığı veya kontrol sistemi kurulsaydı bile gerçekten işlemediği durumlarda bireylerce sahtecilik olaylarının işlenmesi muhtemeldir. Sahteciliğin denetiminde sadece iç kontrol prosedürlerinin etkin olarak kurulmasını değil, aynı zamanda bu tür prosedürlerin gerçekten işleyip işlemediğini doğrulamak da çok önemlidir.

2. Bir Bütün Olarak Kurumlarca Yapılan Sahteciliğin Denetimi

Sorumlu kişiler göz yumar ya da kurumun üst yöneticisi gibi idareciler iç kontrol prosedürlerini önemsemezse iç kontrol etkin bir şekilde işlemez. Bu nedenle iç denetim, bir bütün olarak kurumlarca yapılan sahteciliğe karşı faydasızdır. Bazen kurumda çalışan bir işçi tarafından yapılan ihbar bir bütün olarak kurumca yapılan sahteciliği açığa çıkarır. Devlet ve kamu şirketleri gibi denetlenen kamu hesaplarına ya da projelerine ait uygunsuz konuları bildiren ihbarları kabul etme ve denetimde bu ihbarlara başvurma Japon Sayıştay'ının politikasıdır.

Japonya'da Muhbir Koruma Yasası Nisan 2006'da yürürlüğe girmiştir. Bu yasa muhbirlerin irtibat kurabildiği bakanlıklar ve temsilciliklere de uygulanabilir olduğu için, bu kurumların muhbirleri koruma mekanizması geliştirmesi, ihbarcılıktan faydalanması ve sahteciliğin erken tespiti için denetim ve teftişleri güçlendirmesi gereklidir.

3. Kamu Kurumu Dışındakilerce Yapılan Sahteciliğin Denetimi

İnceleme birimi ya da kurumun ilgili bölümü tarafından örnekleme yoluyla yapılan inceleme bazen kurum dışından birisi tarafından işlenmiş bir sahtecilik olayının tespit edilmesine yardımcı olur. İnceleme birimi ya da bölümü, kurumu ilgilendiren, örneğin sosyal güvenlikle ilgili prim ödemesi veya ulusal vergi iadesi gibi bir talebi inceler. Çok sayıda talep olduğu zaman, genellikle ödeme veya iadeye karar vermek için sadece belge incelemesi yapılır ve belgelerde bir eksiklik olmadığı sürece ödeme veya iadeye karar verilir.

Sahtecilik girişimlerini önlemek için, inceleme birimi ya da bölümü, genellikle rastgele veya belli ölçütlere göre seçilmiş başvuruların örnekleme

yoluyla incelenmesini içeren ayrıntılı bir çalışma yürütür. Bu durumda, sahtecilikle ilgili bir denetim yürütülürken, örnekleme yoluyla denetimler için örnek seçme kriterlerinin değerlendirilmesi, örneğin bu kriterlere göre seçilip seçilmediğini araştırmak ve örnekleme yoluyla denetimin doğru yürütülüp yürütülmediğini test etmek için gereklidir.

Sonuç

Japonya’da, kurum hesaplarında zarara sebep olduğu için sahtecilik olayları denetimin daha fazla hedefi haline gelmiştir ve bu nedenle önemli sayıda denetim bulgusu elde edilmiştir. Diğer yandan, yolsuzluk konusuna gelince, bu konuda hemen hemen hiçbir denetim yoktur çünkü kurum hesaplarında meydana gelen zarar genellikle net değildir ve bu konu neredeyse sadece polis ve adli makamlarca yapılan soruşturmaların hedefindedir.

Hesapları denetlemenin temeli ve çekirdeği olarak sahteciliğin denetiminin güçlendirilmesine önem vermeye devam etmek bizim politikamızdır. Bu yazıda, sahteciliğin denetiminin sahtecilik olaylarını işleyenlere göre sürdürülmesinin etkili olduğu gösterilmiştir. Diğer bir ifadeyle, sahteciliğin kurum içindeki bireylerce işlendiği durumlarda iç kontrollerin gözden geçirilmesi ve test edilmesi, sahteciliğin bir bütün olarak kurumlarca işlendiği durumlarda içeriden gelecek ihbarlardan faydalanılması ve kurum dışındakilerce işlenmiş sahtecilik olaylarında inceleme birimi ya da bölümü tarafından örnekleme yoluyla inceleme için kullanılan seçim kriterlerinin değerlendirilmesi önemlidir.

Her bir yüksek denetim kurumunun sahtecilik ve yolsuzlukla mücadeleyi nasıl yürüteceği hususu, sadece o yüksek denetim organının denetim idaresine göre değil, aynı zamanda, ceza yasaları ve kamusal alanı düzenleyen yasalar gibi konu ile ilgili kanunlar ve sistemlere göre değişir. Çeşitli terimlere dayanarak mevcut durumu ve Japon Sayıştay’ının sahtecilik ve yolsuzlukların denetiminde yaşadığı güçlükleri ortaya koydum. Bu yazıda sunulan bilgi ve tecrübelerimizin ASOSAI üyesi Sayıştayların denetimine ve örgütsel yönetimine katkıda bulunması benim için en büyük mutluluktur.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**INTOSAI VE ECA'NIN KÜRESEL
MALİ VE EKONOMİK KRİZE
İLİŞKİN FAALİYETLERİ**

INTOSAI VE ECA'NIN KÜRESEL MALİ VE EKONOMİK KRİZE İLİŞKİN FAALİYETLERİ

Seher Özer ÜTÜK*

Yaşanan ve etkileri halen devam etmekte olan küresel mali ve ekonomik kriz, dünya Sayıştaylarının da önemli gündem maddelerinden birisini oluşturmaktadır. Zira kriz sadece hükümetlere değil, aynı zamanda ülke Sayıştaylarına da birtakım sorumluluklar yüklemektedir. Bu nedenle Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI, bu alanda bir Görev Gücü oluşturarak küresel krizle mücadelede Sayıştaylara düşen görevler konusunda üyelerine katkıda bulunmayı hedeflerken, Avrupa Birliği Sayıştay (ECA) da düzenlediği uluslararası çalıştay ile bu alandaki bilgi ve deneyimlerin paylaşımına olanak sağlamıştır.

INTOSAI Küresel Mali Kriz Görev Gücünün Kuruluşu ve Faaliyetleri

Sayıştayların görev ve yetkileri, kendi ülkelerine ait yasal düzenlemeler çerçevesinde farklılık göstermekle birlikte, sahip oldukları elverişli konum sayesinde yaşanan bu krizi bağımsız ve objektif bir biçimde analiz ederek, krizle mücadele çabalarına katkıda bulunabilecekleri kuşkusuzdur. Bu düşüncelerle hareket eden INTOSAI Yönetim Kurulu, Kasım 2008’de Viyana’da yapılan 58 inci toplantısında aldığı kararla, “Küresel Mali Kriz Görev Gücünü” kurmuştur.

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay (GAO) başkanlığında kurulan Görev Gücünün 23 üyesi bulunmaktadır. Bunlar; Avusturya, Kanada, Şili, Çin, Kıbrıs, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Macaristan, Endonezya, İtalya,

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma, INTOSAI’nin resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Nisan 2009 sayısında yer alan makale ve haberden, INTOSAI’nin ve Avrupa Sayıştay (ECA)’nın resmi web sitelerinde (http://www.intosai.org/en/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_3_knowledge_sharing/tfglobalfinancialcrisis/) ve http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/Agenda/agendadetailed) yer alan bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Japonya, Kore, Meksika, Fas, Hollanda, Polonya, Rusya, Suudi Arabistan, Slovakya, İsveç, Birleşik Krallık ve Venezüella Sayıştaylarıdır.

Grubun Başkanlığı görevini üstlenen ABD Sayıştayı tarafından bir görev tanımı belgesi hazırlanmış olup, bu belgede görev gücünün amaçları ve hedefleri, toplanma ve raporlama usulleri, üyelik ve yapılanma ile beklenen ürün ve çıktıların neler olacağı belirlenmiştir. Hazırlanan bu dokümana ilişkin üyelerin görüş ve yorumlarını almak amacıyla, ABD Sayıştayı tarafından bir telekonferans düzenlenmiş; bu konferans, ülkeler arası zaman farkı gözetilerek iki aşamalı olarak ve 23 üye Sayıştayın 17'sinin temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Hazırlanan taslak dokümanda Görev Gücünün amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Gelecekte yaşanacak olası mali krizlerin etkisinin azaltılmasında Sayıştaylara yardımcı olacak önerilerin hazırlanması,
- Mali düzenleyici sistemlerin izlenmesi ve denetlenmesinde kullanılmak üzere Sayıştaylara tahsis edilen kaynakların artırılması;
- Anahtar rol üstlenen uluslararası örgütler ile ilişkilerin geliştirilmesi.

Hem konferans öncesinde yazılı olarak hem de konferans esnasında sözlü olarak alınan görüş ve öneriler doğrultusunda Görev Gücünün amaç, hedef ve görev kapsamında birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Konferansta ortaya konulan genel yaklaşım, görev kapsamının genişletilmesi yönünde olmuştur. Sadece münhasıran mali krizle ilgili hususların değil, bunun yanı sıra ekonomik teşvik paketlerinin de gözden geçirilmesi gibi başkaca hususların da kapsama alınması önerilmiştir. Yapılan öneriler arasında, Görev Gücünün kendi içerisinde konuşulan dil, denetim sistemi türleri ve mali-ekonomik konular itibarıyla alt gruplara ayrılması da bulunmakta idi. Görev Gücüne ilişkin tüm bilgi ve dokümanlara erişimin kolaylaştırılması amacıyla bir Web sayfası oluşturulması ve 2010'da Güney Afrika'da yapılacak INCOSAI toplantısında bir rapor sunulması da planlanmıştır. Telekonferansta alınan kararlar özetle şunlardır:

- Görev Gücünün görev tanımı kapsamının, ekonomik teşvik paketleri gibi daha geniş ekonomik hususları içerecek şekilde genişletilmesi;
- Birbiriyle bağlantılı hususlarda INTOSAI'nin Kamu Borçları Komitesi ve Temel Ulusal Göstergeler Çalışma Grubu ile işbirliği yapılması;
- Yakın bir gelecekte yüzyüze bir toplantının gerçekleştirilmesi;

- Sonraki toplantılarda kurulacak alt komitelerin tespit edilmesi;
- Gerekliğinde Görev Gücünün üyesi olmayan ülkelerin de kapsama alınması.

Avrupa Birliği Sayıştayının “Mali ve Ekonomik Krizde Avrupa Birliği Sayıştaylarının Rolü” Konulu Çalıştayı

Yüksek Denetim Dünyasında küresel mali ve ekonomik krize ilişkin diğer bir faaliyet de Şubat 2009'da Avrupa Birliği Sayıştay (ECA) tarafından Lüksembourg'da düzenlenen çalıştay olmuştur. “*Mali ve Ekonomik Krizde Avrupa Birliği Sayıştaylarının Rolü*” konulu bu çalıştay, AB ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları İrtibat Komitesinin girişimleri ile gerçekleştirildi.

Çalıştay öncesi ön hazırlık olarak, Avrupa Birliği, Almanya ve Norveç Sayıştaylarının işbirliği ile tüm üye ülke Sayıştaylarına bir anket formu gönderilmiştir. Anket sonuçları Almanya Sayıştayınca derlenerek bu çalıştayda sunulmuştur. Anketlerden elde edilen sonuçlara göre; Avrupa Birliği üyesi ülke Sayıştaylarının hepsi mali krizle mücadelede rol üslenirken; % 93'ü bu anlamda somut tedbirler de almıştır. Alınan tedbirlerin % 70'inin devlet garantileri; % 63'ünün ise yararlanıcı kurumların öz sermayesine katılım şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca, katılımcıların % 70'i kurtarma paketleri üzerinde denetim yapma yetkisine sahip olduklarını ifade etmiştir.

Açılış konuşmasını Avrupa Sayıştay Başkanı Sayın Vitor Caldeira'nın yaptığı çalıştaya ilişkin bilgiler, aynı zamanda İrtibat Komitesi Başkanı olan Macaristan Sayıştay Başkanı Dr. Arpad Kovacs tarafından verilmiştir. Avrupa Komisyonundan çalıştaya katılan Avrupa Politika Danışmanları Bürosu Genel Müdürü Sayın Vitor Gaspar ise, “Avrupa Ekonomik İyileştirme Planı” hakkında açıklamalar içeren bir konuşma yapmış; Hollanda, Almanya, İsveç, İngiltere, İspanya, Macaristan ve Portekiz Sayıştayları da kendi ülke deneyimlerini aktardıkları birer sunum gerçekleştirmişlerdir.

Çalıştayda ayrıca bankaların denetlenmesi, bu tür süreçlerde Sayıştayların potansiyel tavsiye verici rolleri ile raporlama usulleri gibi konular da tartışılmıştır. Katılımcılar, uluslararası bir işbirliği ile krizle mücadele edilmesi ve kısa vadeli tedbirlerin uzun vadeli amaçlarla uyumlu olması gerektiği görüşünde birleşmişlerdir. Çalıştayda alınan önemli kararlardan bir diğeri de, Avrupa Birliği üyesi ülke Sayıştaylarının bilgi ve tecrübe paylaşımlarının devam ettirilmesini sağlamak amacıyla bir uzmanlar ağının oluşturulması idi.

SAYIŞTAY KARARLARI

Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.03.2009

No : 30676

Öğretim elemanlarının katkısı olmadan elde edilen matbaa gelirlerinin, sağlık merkezi tedavi gelirlerinin ve internet gelirlerinin ilgili birim personeline döner sermaye katkı payı olarak dağıtılmasının yasal olmadığı hk.

1- 443 sayılı ilamın 1. maddesi ile; öğretim elamanlarının katkısı olmadan elde edilen matbaa gelirlerinin Üniversitesi Matbaa Müdürlüğü personeline döner sermaye katkı payı olarak dağıtılması sonucu yersiz ödemede bulunduğu gerekçesi ile - YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi ilamın bu maddesi ile ilgili olarak özetle; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesinin a) fıkrasının 4 üncü paragrafında "Döner Sermaye gayrisafi hasılatının en az % 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır. Kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin bilimsel araştırma projeleri ile döner sermaye gelirinin elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dahil) arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaşılır" denildiğini, bu maddede görüldüğü üzere katkı payı dağıtımında tek yetkili birimin üniversite yönetim kurulu olduğunu, üniversite yönetim kurulunun bu doğrultuda iradesini ortaya koyarak matbaa çalışanlarına katkı payı ödemesini kararlaştırdığını, ilgililere katkı payı ödemesinin Üniversitesi Yönetim Kurulunun 17.07.2000 tarih ve 2000/18-3 sayılı kararına göre yapıldığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendinde: "Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az %35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar

çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılır....” denilmektedir.

Aynı hükme, “2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik”te de yer verilmiştir.

24.08.1984 tarih ve 4436/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında: “Eczane, kütüphane ve benzeri kuruluşlarca, herhangi bir anabilim dalının eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ile ilgili olmaksızın sağlanan gelirlerin dağıtımına tabi tutulmasının mümkün bulunmadığına” karar verilmiştir.

..... Üniversitesi Matbaa Müdürlüğü, Üniversite içinde akademik bir birim olmadığı gibi Matbaa Müdürlüğünce elde edilen kazançların da öğretim elemanlarının eğitim-öğretim faaliyetleri sonucu elde edilmiş gelirler olmadığı açıktır. Öğretim elemanları çalışmaları sonucu elde edilmeyen döner sermaye gelirlerinin personele katkı payı olarak dağıtılması 2547 sayılı Kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendi hükmüne aykırıdır. Nitekim Maliye Bakanlığınca çıkarılan 18 seri no.lu Genel Tebliğde (R.G.-09.07.2005-25870) de konu, yukarıda açıklandığı şekilde düzenlenmiştir.

Dilekçi, Üniversitesi Yönetim Kurulu’nun 17.07.2000 tarih ve 2000/18-3 sayılı kararına göre matbaa gelirlerinin katkı payı olarak dağıtıldığını ileri sürmekte ise de; söz konusu Yönetim Kurulu Kararında katkı payı dağıtım esasları belirlenmiş olup, öğretim elemanlarının fiili çalışmalarına dayanmayan ve eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimleri ile de ilgisi olmayan matbaa gelirlerinin katkı payı olarak dağıtılmasına ilişkin bulunmamaktadır. 2547 sayılı Kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendinde öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerden yasal paylar ayrıldıktan sonra kalan kısmın üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılacağı öngörülmesine karşın bu yasa hükmüne aykırı olarak Üniversite Yönetim Kurulunun dağıtımına tabi olmayan matbaa gelirlerinin personele

paylaştırılması yönünde karar alması mümkün değildir. Zira yönetim kurullarına sadece dağıtım usullerini ve oranları belirleme yetkisi verilmiştir.

Diğer taraftan, dilekçi konunun esasına ilişkin bir itirazları bulunmamaktadır. Ancak kendilerinin sorumlu olmadıklarını Üniversite Yönetim Kurulunun sorumlu olduğunu ima etmektedirler. Sayıştay'a karşı mali sorumluluk konusu "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik"te tahakkuk memuru, sayman ve bazı durumlarda ita amirinin sorumluluğu şeklinde düzenlenmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22. maddesinin E bendinde: "Adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler de katılır" hükmü bulunmaktadır.

Üniversite Yönetim Kurulu'nun bu kararının, katkı payı ödemesine dayanak teşkil edecek bir belge olarak kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla Üniversite Yönetim Kurulunun da yasaya aykırı olduğu açık olan kararı nedeniyle 1050 sayılı Kanunun 22. maddesinin E bendine göre sorumlulukları bulunmamaktadır.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile; 443 sayılı ilamın 1.maddesiyle YTL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

2- 443 sayılı ilamın 2. maddesi ile; öğretim elemanlarının katkısı olmadan elde edilen sağlık merkezi tedavi gelirlerinin, Üniversitesi Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı personeline katkı payı olarak dağıtılması sonucu yersiz ödemede bulunulduğu gerekçesi ile- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi ilamın bu maddesiyle ilgili olarak özetle; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesinin a) fıkrasının 4 üncü paragrafında "Döner Sermaye gayrisafı hasılatının en az % 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır. Kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin bilimsel araştırma projeleri ile döner sermaye gelirinin elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile uygulama

ve araştırma merkezinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dahil) arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaştırılır" denildiğini, katkı payı dağıtımında tek yetkili birimin üniversite yönetim kurulu olduğunu, ilgililere katkı payı ödemesinin ekte sunulan Üniversitesi Yönetim Kurulunun 19.09.2001 tarih ve 2001/21-11 sayılı kararına göre yapıldığını, Kararda görüldüğü üzere Üniversite Yönetim Kurulu'nun Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının 18.07.2001 tarih ve 1865 sayılı talebi doğrultusunda iradesini ortaya koyarak sözü edilen daire başkanlığının çalışan personeline katkı payı ödemesinin yapılmasını kararlaştırdığını, Üniversite Yönetim Kuruluna Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı'nın yasaya aykırı olarak karar alma talebinde bulunduğunu, yasalara aykırı karar alınmasının mümkün olmadığı gibi üniversite yönetim kurulunda yasalara aykırı olarak karar alma talebinde bulunmanın da mümkün olmadığını, sorumluluğun tamamen üniversite yönetim kurulu kararında imzaları bulunan kurul üyelerine ait olduğunu belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendinde: (Değişik: 17/09/2004-5234/2 md.) "Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az % 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaştırılır...." hükmüne yer verilmiştir.

Aynı hükme 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte de yer verilmiştir.

24.08.1984 tarih ve 4436/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında: "Döner sermaye işletmelerince öğretim üyelerinin katkıları olmadan elde edilen gelirlerin dağıtımına tabi tutulmasının mümkün bulunmadığına" şeklinde hüküm getirilmiştir.

2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendinde, öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinden en az yüzde otuz beşinin işletmenin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılması, kalan kısmın ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaştırılacağı öngörülmüştür.

..... Üniversitesi Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı üniversite teşkilat şeması içinde akademik bir birim olmadığı gibi söz konusu idari birimde elde edilen kazançlar da öğretim elamanlarının eğitim-öğretim faaliyetleri veya akademik personelin bilimsel çalışmaları sonucu elde edilmiş gelirler olarak kabul etmek mümkün değildir. Öğretim elamanları çalışmaları sonucu elde edilmeyen döner sermaye gelirlerinin de personele katkı payı olarak dağıtılması 2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendi hükmüne aykırıdır. Nitekim Maliye Bakanlığınca çıkarılan 18 seri no.lu Genel Tebliği'nde (R.G.-09.07.2005-25870) de konu yukarda açıklandığı şekilde düzenlenmiştir.

Dilekçi, konunun esasına ilişkin bir itirazda bulunmamaktadır. Katkı payı dağıtımında tek yetkili birimin Üniversite Yönetim Kurulu olduğunu, ilgililere katkı payı ödemesinin Üniversitesi Yönetim Kurulunun 19.09.2001 tarih ve 2001/21-11 sayılı kararına göre yapıldığını belirterek kendisinin sorumlu olmadığını sorumluluğun tamamen üniversite yönetim kurulu kararında imzaları bulunan kurul üyelerine ait olduğunu belirtmiş ise de; Sayıştay'a karşı mali sorumluluk konusu "2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik"te tahakkuk memuru, sayman ve bazı durumlarda ita amirinin sorumluluğu şeklinde düzenlenmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22. maddesinin E bendinde: "Adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler de katılır" hükmü bulunmaktadır.

Belirtilen maddede, düzenleyen ve onaylayanların sorumlu tutulmalarını gerektirebilecek keşif, hak ediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgeleri imzalanmaları ve bu belgelerin ödemeye dayanak olması yeterli görülmüştür. Ancak, 2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendinde öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerden yasal paylar ayrıldıktan sonra kalan kısmın üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaştırılacağı öngörülmesine karşın bu yasa hükmüne aykırı olarak Üniversite Yönetim Kurulu dağıtım tabi olmayan sağlık merkezi tedavi gelirlerinin personele paylaştırılması yönünde karar alması mümkün değildir. Zira yönetim kurullarına dağıtım usullerini ve oranları belirleme yetkisi verilmiştir. Bu halde, Üniversite Yönetim Kurulu'nun bu kararı katkı payı ödemesine dayanak teşkil edecek bir belge olarak kabul edilemez. Dolayısıyla Üniversite Yönetim Kurulu'nun da böyle yasaya aykırı olduğu açık olan kararı nedeniyle yukarda belirtilen yasa hükmüne göre sorumlu tutulmaması gerekmektedir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile; 443 sayılı ilamın 2. maddesiyle YTL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

3- 443 sayılı ilamın 3. maddesi ile; öğretim elemanlarının katkısı olmadan elde edilen döner sermaye gelirlerinin (bilgisayar internet ücretleri), Üniversitesi Bilgisayar Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü personeline katkı payı olarak dağıtılması sonucu yersiz ödemede bulunduğu gerekçesi ile- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi ilamın bu maddesiyle ilgili olarak özetle; Bilgisayar bilimleri araştırma ve uygulama merkezinin yalnız bilgisayar internet hizmeti vermediğini, bunun yanında öğretim üyelerinin katkılarıyla bilgisayar kursları ile çeşitli etkinlikler yaptığını, çıkarılan meblağın tümünün internet geliri olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığını, kaldı ki internet gelirlerinin bile öğretim üyelerinin katkısıyla sağlandığını, öğretim üyelerinin katkısı olmadan internet gelirinin sağlanmasının mümkün olmadığını, ilgili birimde kalifiye bilgisayar işletmeni ve internet işlemlerinden anlayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar bulunmadığını, bu nedenle internet

ücretlerinin de öğretim üyelerinin katkılarıyla yapılan bir gelir olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

..... Üniversitesi Bilgisayar Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü, Üniversite içinde akademik bir birim olmasına rağmen adı geçen birimce elde edilen kazançlar öğretim elemanlarının eğitim-öğretim faaliyetleri veya bilgisayar bilimleri üzerine yapılan araştırmalara dayalı olarak oluşturulmuş bilgisayar programları yaparak elde edilmiş gelirler değildir. Üniversite Yönetim Kurulu'nun 01.03.2005 tarih ve 2005/7 sayılı kararında da öngörüldüğü üzere, adı geçen birim bünyesinde elde edilen gelirlerin, öğrenci ve personelden alınan internet ücretlerinden meydana geldiği anlaşılmaktadır. Öğretim elemanlarının çalışmaları sonucu elde edilmeyen döner sermaye gelirlerinin de personele katkı payı olarak dağıtılması 2547 sayılı Kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendi hükmüne aykırıdır.

Dilekçi dilekçesinde; “Bilgisayar Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi’nde sadece bilgisayar internet hizmeti verilmediğini, bunun yanında bilgisayar kursları ile çeşitli etkinliklerin yapıldığını, ilamda bu ayrımın yapılmadığını, internet gelirlerinin de öğretim üyelerinin katkısıyla sağlandığını” belirtmiş ise de;

Bilgisayar Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi’nde düzenlenen bilgisayar kurslarından elde edilen gelirler öğretim üyelerinin katkısıyla sağlandığından, ilamda bu gelirler yer almamaktadır. Nitekim ilamda bilgi için ayrılan 1377 ve 2115 numaralı verile emirlerindeki katkı payı ödemeleri bu mahiyette olduğundan bu tutarlar fazla ödeme hesabına dahil edilmemişlerdir. Adı geçen merkezde üniversite öğrencilerine, personele ve kampus içinde bulunan personel lojmanlarına internet hizmeti verilmesinden dolayı elde edilen gelirler, o birimde öğretim üyeleri bulunması nedeniyle katkılı gelir olarak değerlendirilemez.

Bu nedenle, öğretim elemanları akademik çalışmaları sonucu elde edilmeyen döner sermaye gelirlerinin de personele katkı payı olarak dağıtılması 2547 sayılı kanunun 58. maddesinin a fıkrasının dördüncü bendi hükmüne aykırıdır. Nitekim Maliye Bakanlığınca çıkarılan 18 seri no.lu Genel Tebliği’nde (R.G.-09.07.2005-25870) de konu yukarda açıklandığı şekilde düzenlenmiştir.

124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ve Yükseköğretim Kurumları İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 34. maddesinde, üniversitedeki bilgi işlem sistemini işletmek Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının asli görevi olarak gösterilmiştir. Üniversitesinde Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı faal olmadığından bu idari görevi Bilgisayar Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezinin yürüttüğü tespit edilmiştir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 443 sayılı ilamın 3. maddesiyle YTL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.05.2009

No : 30770

Akademik personelin maaş bordrolarına hayali veya görevinden çeşitli sebeplerle ayrılmış kişilere ait isimlerin her ay sürekli artan sayıda eklenmesi suretiyle maaş tahakkuk ettirilerek, tahakkuk memuru ve mutemetler ile akrabalarının banka hesaplarına aktarılmasının, basit bir kontrolle dahi anlaşılması mümkün olduğu halde, gerekli belge ve defterleri tutmamış ve kontrollerin hiçbirini yapmamış olan saymanın sorumluluğunun kaldırılamayacağı bk.

Duruşma talebinde bulunan’nın sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü.

1021 no.lu ek ilamla, Fen Edebiyat Fakültesi Akademik Personel aylıklarının ödenmesinde; sahte veya görevlerinden çeşitli sebeplerle ayrılmış kişilere ait isimlerin bordrolara eklenmesi suretiyle maaş tahakkuk ettirildiği ve tahakkuk ettirilen bu tutarların Fen Edebiyat Fakültesine ait öğrenci fon hesabı ile Dekanlık hesaplarına yatırıldığı, daha sonra bu paraların bu hesaplardan para çekmeye yetkili olan Fakülte Sekreteri (Tahakkuk Memuru), Memur (Mutemet) ile aynı birimde görevli Memur’ın veya bunların yakın akrabalarının banka hesaplarına aktarılmak suretiyle yersiz ödemede bulunulduğu gerekçesiyle- liranın tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, Sayıştay 5 inci Dairesi tarafından alınan 2003/1021 sayılı kararda saymanın sorumluluğuna gerekçe gösterilmediğini, oysa Anayasa'nın 141'inci maddesine göre bütün mahkeme kararlarının gerekçeli olarak yazılması gerektiğini, 2002 ve 2003 yılı hesabının yargılanması sonucunda Sayıştay 5 inci Dairesinin saymanları sorumlu tuttuğu aynı yersiz ödemeden, aynı hesabın 2004 yılını yargılayan Sayıştay 6 ncı Dairesinin; yapılan yolsuzluğun denetim sırasında değil, saymanlıkça yapılan incelemeler neticesinde tespit edildiği, yetkili mercilere zamanında bilgi verilerek gerekli işlemlerin yapılmasının sağlandığı ve gerek üniversite tarafından yapılan soruşturma sonucunda düzenlenen raporda, gerekse Bakırköy 2 nci Ağır Ceza

Mahkemesinin 2004-355 Esas sayılı Kararında Saymanların sorumluluğunu gerektirir bir hükme yer verilmediği anlaşıldığından yapılan yersiz ödeme tutarından saymanların sorumlu tutulmalarına mahal olmadığı gerekçesiyle saymanların sorumlu tutulmadığını, aynı konuda Sayıştay 6 ncı Dairesi kararı ile 5 inci Dairesinin kararlarının farklı olduğunu, Sayıştay Birinci Başkanının bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula göndermesinin gerektiğini, söz konusu ödemeden saymanın sorumlu tutulması için gerekli illiyet bağının bulunmadığını, 1050 sayılı Kanunun 22 nci maddesi (A) fıkrasında sayılan sorumluluk hallerinden ilke olarak saymanların sorumlu bulunmadıklarına, 21.05.1981 tarih ve 4122/1 No'lu Sayıştay Genel Kurul Kararı ile hükmedilmiş olduğunu, yapılan yolsuzlukla ilgili olarak, Bakırköy 2 nci Ağır Ceza Mahkemesi'nin 2004-355 sayılı kararıyla, Tahakkuk Memuru ve'ün bu eylemleri sabit görülmüş olup eylemlerine uyan Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uyarınca cezalandırılmalarına hükmedildiğini, Fen-Edebiyat Fakültesi Dekanlarının tahakkuk memuru ve mutemede 1050 Sayılı Kanunun 17 nci maddesi hükmüne aykırı olarak kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış oldukları halde, dekanlık ortak maaş hesabı ve öğrenci fon hesabı olarak adlandırılan hesabın, tahsilat ve ödeme yetkisini vererek ve bu hesaplarla ilgili bankamatik kartı verilmesini sağlayarak, söz konusu yolsuzluğun gerçekleştirilmesine yol açmış olduklarını, Fen Edebiyat Fakültesi maaş tahakkuklarının İdari ve Mali İşler Dairesi bünyesine alınmadığını, dolayısıyla bu birimin gözetim ve kontrol dışında kalmasına sebebiyet verildiğini, bu durumun kontrol mekanizmasını zaafa uğratmış olduğunu, banka görevlilerinin aralarında imzalanan tebliğe göre yapmaları gereken kontrolleri yapmadan hesaplara aktarma işlemini gerçekleştirdiklerini, personel maaşı ödemelerini gerçekleştiren Türkiye İş Bankasının, maaş ödemesi için maaş ortak hesabına gelen toplam meblağı, banka şubelerinde maaş hesabı açtırmış ve ATM kartı verilmiş personelin hesapları yerine, yine kendi bankalarında açılmış ve toplu maaş ödemesinin gelmiş olduğu maaş ortak hesabı ve öğrenci fon hesabına aktardığını, Personel Dairesi Başkanlığı'nın personel bildirim formundaki kişi sayılarını, veri tabanındaki kadro sayısı ile karşılaştırmadan onayladığını, kendisinin Bütçe Dairesi Başkan vekili olarak görevli olduğu 25.08.2002 -16.07.2003 dönemde görev alanına giren tüm iş ve işlemleri aynı özenle gerçekleştirmeye çalıştığını, üniversite personeli iken Maliye Bakanlığından izin almak suretiyle Bütçe Dairesinde görevlendirdiği ve Say 2000i girişi görevi verdiği'ın yolsuzluğun ortaya çıkmasını sağladığını, bu fakültenin akademik personeli ile ilgili yersiz ödemenin,

akademik personeli maaş ödemelerinin kontrolünde, Üniversitenin diğer tüm personelin ödemelerinin kontrolünden daha az özen gösterilmesinden değil, bu fakültenin Dekanı, tahakkuk memuru, maaş mutemedi ve maaş memuru ile bankanın illiyet bağına kesen usule aykırı uygulamalarından kaynaklandığını, söz konusu hesabın Sayıştay Denetçileri tarafından da incelenmesine rağmen yolsuzluğun tespit edilemediğini, Bütçe Kontrolörlerinin 2005/1 sayılı raporunda Üniversitenin ve Bankanın saymanın illiyet bağına kesen eylemlerinin açıklandığını, İstanbul 5 inci Asliye Hukuk Mahkemesine 2008/138 esas sayılı dosyayla, yolsuzluk yapmak suretiyle zarara neden olan, ve ve 24.08.2000 tarihli protokol hükümleri gereği özen borcunu yerine getirmeyerek zarara neden olan Türkiye İş Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü hakkında, YTL. zararın ödemelerin yapıldığı tarihlerden itibaren yasal faizleriyle birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle, Üniversitesi Rektörlüğü tarafından dava açıldığını, açıklanan nedenlerle hakkında Sayıştay 5 inci Dairesi tarafından verilmiş olan tazmin kararının adil olmadığını, kanun önünde eşitlik ilkesine ve hakkaniyete aykırı olduğunu ve ilam hükmünün bu nedenlerle kaldırılmasına karar verilmesini talep etmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 81. maddesinde, saymanlarca bütçeye ilişkin bir giderin ödenmesi, ita amiri tarafından imzalanmış bir verile emri veya kredi emrine dayanması gerektiği ifade edildikten sonra, Saymanların verile emri üzerinde yapacakları incelemenin;

- a) Giderin kendisine verilen yetki içinde bulunması,
- b) Giderin bütçedeki tertibine uygunluğu,
- c) Verile emrine bağlı yüklenme ve gerçekleştirme evrakının tamam olması,
- d) Maddi hata bulunmaması,
- e) Giderin kanun, tüzük ve kararlara uygunluğu,
- f) Hak sahibinin kimliği hususlarına ait olduğu, hükme bağlanmıştır.

Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin Amaç ve Dayanak başlıklı 1. maddesinde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 139. maddesi ile 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11. maddesine dayanılarak hazırlanan bu Yönetmeliğin amacının; söz konusu mevzuat hükümlerine göre

mal muhasebesi hariç, uygulanacak muhasebe kayıt ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu,

Aynı Yönetmeliğin Kapsam başlıklı 2. maddesinde de, Bu Yönetmeliğin genel bütçeli daireler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli idarelerin muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsadığı,

Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin Saymanlıklarda Tutulacak Diğer Defterler Bölümü, Kadro ve Aylık Kartı başlıklı 160. maddesinde, Memurların özlük durumları ile kendilerine ödenen aylık ve diğer özlük haklarına ilişkin bilgilerin kaydedildiği bu kartlar daireler itibariyle dosyalanır. Daireler itibariyle birden başlamak üzere her memura bir kart sıra numarası verilir. Kart sıra numarası aynı zamanda aylık bordrolarda o memurun sıra numarasını oluşturur.

Mali yılın ilk ayında memurun aylık ve diğer özlük haklarının tahakkuku ve bunlardan yapılacak kesintiler hesaplanarak ilgili sütunlara ayrı ayrı işlenir. Memurun durumunda her hangi bir değişiklik olmadığı takdirde, bundan sonraki aylarla ilgili ay adı üzeri incelemeyi yapan memurca paraf edilir.

Dairelerden gelen bordrolar, her memur için tutulan kadro ve aylık kartındaki bilgilerle kontrol edilir.

Ayrılan memurlara ait kadro ve aylık kartlarının ayrı dosyalarda saklanacağı,

Kadro Defteri Başlıklı 161. maddesinde,

Bu deftere, merkezden gönderilen kadrolar ile bunlardan yapılan tenkisler kaydedilir.

Gelen kadrolar önce bu deftere, sonra ayrıntılı olarak kadro ve aylık kartına, yapılan tenkislerin ise önce kadro ve aylık kartına, sonra bu deftere işleneceği,

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin Ödemenin Kimlere Yapılacağına ilişkin 7. maddesinin 1. fıkrasında da, Ödemenin; alacaklıya veya duruma göre vekiline, velisine, vasisine veya mutemedine yapılacağı, hükme bağlanmıştır.

Verile emirleri eklerinin incelenmesinde, Fen Edebiyat Fakültesinde 33 adet Profesör bulunmasına rağmen, 21 nolu verile emriyle 14, 69 nolu verile emriyle 15, 1212 nolu verile emriyle 18, 701 nolu verile emriyle 16, 1654 nolu verile emriyle 18, 2225 nolu verile emriyle 25, 2861 nolu verile

emriyle 31, 3516, 3661, 3748, 4279 nolu verile emirleriyle 36, 4218 nolu verile emirleriyle 35, 4679 nolu verile emriyle 33, 5302 nolu verile emriyle 21, 6195 nolu verile emriyle 19, 6916 nolu verile emriyle de 18 hayali Profesöre yersiz maaş ödemesi yapıldığı, ödeme yapılan hayali personelin sayıları dikkate alındığında, verile emri eklerinde normal bir kontrolün dahi yapılmadığı, oysa maaş tahakkuk evraklarının eki olan personel bildirimlerinin birbirleriyle karşılaştırılması halinde bile, bu olayın tespitinin mümkün olduğu görülmüştür. Şöyle ki, verile emirlerine ekli personel bildirimlerinde, geçen ayki personel sayısı (1), bu ay içinde giren (2), bu ay içinde çıkan (3) ve ödeme yapılacak personel sayısı sütunları bulunmaktadır. Maaş ödemesi yapılırken, geçen ayki personel sayısı baz alınmak suretiyle, bu ay giren personel, geçen ay ödeme yapılan personel sayısına ilave edilip (1+2), ödeme yapılacak ayda çıkan personel, bulunan personel sayısından indirilmek suretiyle (1+2-3), bu ay ödeme yapılacak personel sayısı hesaplanmaktadır. Oysa, bu fakültenin tahakkuk evraklarında, (hayali kişiler sürekli artmasına rağmen) bir önceki ayda ödeme yapılan personel sayısı ile her hangi bir irtibat kurulmadan, o ay ödeme yapılan personel sayıları sürekli artırılmak suretiyle maaş ödemeleri yapılmış ve basit bir karşılaştırmayla anlaşılabilecek bu kontrol dahi sorumlularca yapılmamıştır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği, mali sistemin (yani bir bütünün) parçalarıdır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerinin sağlıklı işleyebilmesi, yani haksız ödemelerin önlenebilmesi için, Devlet Muhasebe Yönetmeliği ve Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin öngördüğü kayıtların noksansız olarak tutulması, ilgili belgelerin eksiksiz olarak düzenlenmesi ve verile emirlerine eklenmesi gerekmektedir. Söz konusu, sahte veya görevlerinden çeşitli sebeplerle ayrılmış kişilere yapılan maaş ödemeleri yukarıda da açıklandığı üzere, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği hükümlerine uygun kayıt ve belgelerin (aylık kartları) tutulmaması, eklenmemesi ve kontrollerde gerekli hassasiyetin gösterilmemesinden kaynaklanmıştır. Şayet, Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin öngördüğü aylık ve kadro kartları tutulmuş olsaydı, kadrosuz hayali kişiler adına yapılan ödemelerin önüne geçilmesi mümkün olabilirdi. Çünkü aylık ve kadro kartları, daireler itibarıyla tutulacak ve bu kartlarda memurların özlük durumlarıyla kendilerine ödenen aylık ve diğer özlük haklarına ilişkin bilgiler kaydedilmiş olacak, dairelerden gelen bordrolar her memur için tutulan bu kadro ve aylık kartlarındaki bilgilerle kontrol edileceğinden sahte kişilere ödeme yapılmayacak ve ayrılan

memurlara ait kadro ve aylık kartları ayrı dosyalarda saklanacağından, görevlerinden ayrılan memurlara yersiz ödeme yapılması engellenmiş olacaktı. Dolayısıyla dilekçi, 1050 sayılı Kanun, Devlet Muhasebesi Yönetmeliği ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre yapması gereken kontrolleri yapmadığından sorumlu olmadığı yönündeki iddiasının yasal dayanağı da bulunmamaktadır.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Kontrolörleri tarafından bu olayın incelenmesi neticesi düzenlenen 2005/05/1 sayılı İnceleme Raporunun Dilekçinin Sorumluluğuna ilişkin bölümünde de, söz konusu kişinin Bütçe Dairesi Başkanlığı döneminde, saymanların görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak yapmaları gereken kadro ve aylık kartlarının tutulmadığı, kadro ve personel bilgilerinin takip edilmediği, maaş evraklarının tetkiki gibi görevlerini gereği gibi ifa etmediği ve bu dönemde her ay 13 ila 36 arasında değişen sayıdaki hayali kişi adına maaş tahakkuk ettirilip yersiz ödemeye sebep olduğu, böylece 1050 sayılı Kanun'un 81. maddesindeki ve 657 sayılı Kanun'un 10. maddesindeki görev ve sorumluluklarının gereğini yapmadığı, söz konusu dilekçinin bu fiillerinin TCK'nın 230. maddesinde düzenlenen görevi ihmal suçunu oluşturduğu ve kendisi hakkında ön inceleme başlatılmasının gerektiği, ayrıca 657 sayılı Kanunun 125/D (n) bendine göre disiplin soruşturması açılması gerektiği, yani bu işlemler nedeniyle sorumlu olduğu kanaatine varılmıştır.

Her ne kadar dilekçi, Bakırköy 2. Ağır Ceza Mahkemesi'nin Esas No: 2004-355, Karar No: 2006/199 sayılı kararında saymanların sorumluluğuna dair bir hükme yer verilmediğini iddia etmişse de, söz konusu bu kararda, cezalandırılmasına karar verilen kişilerce düzenlenmiş belgelerin aldatıcı niteliğinin bulunmadığı, dolayısıyla resmi evrakta sahtecilik suçunun oluşmadığı, bu kişilerce düzenlenen tahakkuk evraklarından bir sonrakilerin, bir önceki ay yapılan tahakkuklarla karşılaştırılması neticesinde, farkın ortaya çıkabileceği vurgulamasından, sorumluların yapması gereken rutin kontrolleri bile yapmadığı anlaşıldığından, bu karara dayanılarak dilekçinin sorumlu olmadığını kabul etmek de mümkün değildir.

Dilekçi, söz konusu olayın meydana gelmesine bankanın protokol hükümlerine aykırı davranması, kanuna aykırı fon hesabı açılması ve mutemede bu hesaptan para çekme yetkisi verilmesinin neden olduğunu iddia etmişse de, şayet mevzuatta öngörülen kadro defterleri tutulmuş olsaydı, tahakkuk dairesinden gelen maaş tahakkuk bordrolarındaki kişiler ve personel bildirim formlarında gösterilen personel sayıları bu kartlarla karşılaştırılmak

suretiyle daha baştan hayali kişiler tespit edileceği için, mutemedin kanuna aykırı açıldığı iddia edilen hesaba veya bu hesaptan kendi veya başkalarının hesabına, bankanın da, kanuna aykırı açıldığı iddia edilen hesaba para aktarması kesinlikle söz konusu olmayacaktı. Dolayısıyla hayali kişilere yapılan maaş ödemesi, yukarıda açıklandığı üzere kanun ve yönetmeliklerin öngördüğü defter ve belgelerin tutulmamış olması ve sorumlularca gerekli kontrollerin yapılmamasından kaynaklandığından dilekçinin bu iddialarının kabulü mümkün değildir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, dilekçinin sorumluluğunun kaldırılması yönündeki talebinin reddiyle ilam hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 05.05.2009
No : 30795

Görevli olarak il dışına giden Belediye Başkanına vekalet eden Başkan Vekiline vekalet ücreti ödenemeyeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinden sonra gereği görüldü:

810 sayılı ilamın 5. maddesi ile; görevli olarak il dışına giden Belediye Başkanına vekalet eden Başkan Vekiline vekalet ücreti ödendiği gerekçesiyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde; 21.1.1992 tarih ve 22652 sayılı kararında, Sayıştay Temyiz Kurulunun, Danıştay 3. Dairesinin Esas No: 1966/116, Karar no: 1966/13, Esas No: 1965/473, Karar No: 1969/473 sayılı kararları ve İçişleri Bakanlığının 12.6.1954 gün ve 621/316/7431 sayılı Genelgesine istinaden belediye başkan vekiline ödenek verilebilmesini, belediye meclisinin kararının mevcudiyetine bağladığını,

2004 yılı Belediyesi Bütçesinin R cetveline başkan vekili ücreti için ödenek konulduğunu, bunun aynı zamanda Belediye Meclisi kararı anlamına geldiğini, başkan vekilinin başkanlığa vekalet ettiği dönemde vekalet ödeneğinin ödenmesinin hukuka aykırı olmadığını,

Belirterek, tazmin kararının kaldırılmasını talep etmiştir.

İlam hükmünün gerekçesi, seçilmiş bir organ olan Belediye Başkanlığına vekalet eden kişiye ödenek ödenmesine izin veren bir mevzuat hükmü bulunmamasına dayanmaktadır.

Dilekçinin atıf yaptığı 22652 tutanak sayılı Temyiz Kurulu kararında, herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmadığı bu konuda, boşluğun yargı içtihatlarına göre doldurulması gerektiği, yargı içtihatlarında ödemenin yapılabilmesi için meclis kararının bulunması gerektiğine hükmedildiği belirtilerek, meclis kararı olmadan başkan vekiline vekil ödeneği yerine başkan ödeneği ödendiği için tazmin hükmedilen fark tutarın tasdikine karar verilmiştir.

Bir giderin yapılabilmesi ancak buna izin veren bir mevzuat hükmünün bulunmasına bağlıdır. Bütçeye konulan herhangi bir ödenek o ödemeye yasal dayanak kazandırmaz. Ayrıca Başkan Vekilinin ödeneği ile, Belediye Başkanının görevde olmadığı günler için yerine vekalet edilen günler için yapılan vekalet ödemeleri birbirinden ayrı hususlardır. Bu nedenlerle, yerinde olan tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981