



SAYIŞTAY DERGİSİ

Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları:
Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz

Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler ve
Sayıştay İstisnâ Mütalaası

Savunma Harcamalarının Denetimi:
Teorik Gerekçe ve Türk Sayıştayının Normatif Konumu

İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik

Öğrenen Örgütler ve Kamu Kuruluşları

Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Devlet Yardımları ve
Türkiye'nin Uyumu

Çevre Denetiminde Küresel Gündem ve
EUROSAI İklim Değişikliğinin Denetimi Semineri

SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ

OCAK - MART 2010

SAYI : 76

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1091

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

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

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	Polis Akademisi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Kocaeli Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Fazıl TEKİN	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Erdal TERCAN	Ankara Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Türksel Kaya BENSGHIR	TODAİE
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Polis Akademisi
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 76	OCAK-MART 2010

İÇİNDEKİLER

3 SUNUŞ

Dr. Recai AKYEL
Sayıştay Başkanı

5 Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz

Yrd. Doç. Dr. Kadir KARAGÖZ
Karaelmas Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Murat KARAGÖZ
Yıldız Teknik Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

23 Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler ve Sayıştay İstisnaları Mütalaası

Erdal KULUÇLU
Sayıştay Başdenetçisi
Yrd. Doç. Dr. Engin HEPAKSAN
Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

47 Savunma Harcamalarının Denetimi: Teorik Gerekçe ve Türk Sayıştayının Normatif Konumu

Hasan Tuna GÖKSU
Sayıştay Başdenetçisi

63 İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik

Kemal ATMACA
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başdenetçisi

77 Öğrenen Örgütler ve Kamu Kuruluşları

Dr. Ufuk AYHAN

Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi

101 Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumı

Buket İLHAN

Ekonomist

133 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

135 Çevre Denetiminde Küresel Yaklaşımlar ve EUROSAT İklim Değişikliğinin Denetimi Semineri

Dr. H. Ömer KÖSE

Sayıştay Uzman Denetçisi

141 SAYIŞTAY KARARLARI

143 Genel Kurul Kararları

151 Temyiz Kurulu Kararları

163 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

165 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

167 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SUNUŞ

Cumhuriyetimizin kuruluşundan çok kısa bir süre sonra, 1924 yılının ilk dönemlerinde “Divan-ı Muhasebat Mecmuası” adıyla yayın hayatına başlayan dergimiz, 1945 yılında 70 inci sayısına ulaşmış, ancak bu tarihten sonra yayın hayatı uzun süreli bir kesintiye uğramıştır. Bu ilk döneminde dergimizin asıl işlevi, Sayıştay Kararlarını uygulayıcılara ve diğer ilgililere aktarmak olmuştur. Devlet teşkilatının yeni baştan şekillendirildiği, çok sayıda yeni yasal düzenlemenin gerçekleştirildiği ve mali sistemin yeniden tasarlanmaya çalışıldığı bu dönemde dergimiz, yargı kararlarının yayımlanması yoluyla kamu mali yönetim sistemimizin sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasında, yasal düzenlemelerin isabetli ve etkili bir şekilde uygulamaya geçirilmesinde, hukuka azami derecede riayet edilmesi ve uygulamada birliğin sağlanmasında önemli işlevler üstlenmiştir.

1990 yılında yeniden yayımlanmaya başlanan dergimiz, yeni dönemde Sayıştay Kararlarının yanı sıra mesleki ve bilimsel araştırma ve incelemelere de yer vermeye başlamış ve geçen süre içerisinde akademik niteliği artan ölçüde ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte Sayıştay Dergisi, denetim, yönetim ve yargı başta olmak üzere birçok alanda ülkemizdeki ve dünyadaki gelişmelerin, birikim ve deneyimlerin mensuplarımıza ve aynı zamanda ilgili kişi ve kurumlara aktarılmasında, internet sitemiz aracılığıyla da tüm kamuoyu ile paylaşılmasında bir köprü görevi üstlenmiştir. Kamu yönetimi ve özellikle de kamu maliyesi alanındaki gelişmeleri gündeme taşıyan, ülkemizde denetim mesleğinin gelişmesine ve bilimsel bir temel kazanmasına katkı sağlayan, uygulamaya ışık tutan araştırma, inceleme ve çevirilerle birlikte, Sayıştay Kararlarının ve Sayıştayın kurumsal üretimlerinin ilgili kamuoyuna sunulmasında önemli bir araç olmuştur.

Dergimizin amaçlarını daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi, kalitesinin daha da yükseltilmesi, bilimsel kriterlere uygunluğunun güvence altına alınması vb. amaçlarla dergimizin, 2010 yılının Ocak-Mart dönemine ait

ilk sayısından (elinizdeki 76. sayısından) itibaren ulusal hakemli bir dergi olarak yayın hayatına devam etmesi kararlaştırılmıştır.

Alanlarında kendilerini kabul ettirmiş saygın bilim adamlarımızdan oluşan Danışma Kurulumuzun ve diğerk çok değerli bilim adamlarımız, hukukçularımız, araştırmacı, yönetici, denetçi ve diğerk alanlardaki uzmanlarımızın katkılarıyla dergimizin daha nitelikli bir yayın haline geleceğine, alanındaki mesleki ve bilimsel gelişim için öncü bir rol oynayacağına inanıyorum.

Bilimsel kriterlere uygunluk konusunda bugüne kadar zaten gösterilmekte olan hassasiyet bundan sonra artarak devam edecektir. Kısa sürede uluslararası indekslerde de yer almak amacıyla gerekli olan bilimsellik ve kalite standartlarına özenle uyulacak; hem kurumumuza, hem de ölkemize daha çok yaraşan bir Sayıştay Dergisi için gereken her şey yapılacaktır.

Bu vesileyle, 87 yıl önce başlayan yayın hayatı boyunca Sayıştay Dergisine emek vermiş olan mensuplarımıza, makaleleri ile katkıda bulunan yazarlarımıza ve dergimizin amaçlarını gerçekeştirmesini sağlayan okurlarımıza minnet ve şükranlarımı sunar, bundan sonraki süreçte de kalite çıtamızı daha yükseklerle taşıyacak her türlü katkıyı takdirle karşılayacağımızı ifade etmek isterim.

Dr. Recai AKYEL

Sayıştay Başkanı

YOLSUZLUK, EKONOMİK BÜYÜME VE KAMU HARCAMALARI: TÜRKİYE İÇİN AMPİRİK BİR ANALİZ

Kadir KARAGÖZ *
Murat KARAGÖZ**

ÖZET

Yolsuzluk konusu, ekonomik büyüme ve kamu harcamaları üzerindeki etkilerinden dolayı özellikle son otuz yıldan beri iktisatçılar ve diğer kurumlar tarafından oldukça ilgi görmektedir. Yolsuzluk-ekonomik büyüme ilişkisi konusunda başlıca iki yaklaşım mevcuttur. Birinci yaklaşıma göre, yolsuzluklar ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkide bulunmaktadır. İkinci yaklaşım ise yolsuzlukların ekonomik büyümeyi sekteye uğratacağını ileri sürmektedir. Diğer taraftan birçok çalışmada yolsuzluğun ekonomik büyümeyi kamu ve yabancı yatırım harcamaları yoluyla etkilediği ortaya konulmuştur. Bu nedenle yolsuzluk, ekonomik büyüme ve kamu harcamaları arasında çok-yönlü bir ilişki bulunması akla uygundur. Bu bağlamda anahtar kavram ise kurumsal kalitedir.

Bu çalışmada, yukarıda bahsedilen etkileşim göz önünde bulundurularak Türkiye örneğinde yolsuzluk, ekonomik büyüme ve kamu harcamaları arasındaki ilişki ekonometrik yöntemler kullanılarak araştırılmaktadır. Analiz sonuçları ekonomik büyüme ile yolsuzluk arasında, büyümeden yolsuzluğa doğru bir nedensellik olduğunu, kamu harcamaları ile yolsuzluk arasında ise bir nedenselliğin bulunmadığını ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme, Kamu Harcamaları, Türkiye, Regresyon.

CORRUPTION, ECONOMIC GROWTH AND PUBLIC EXPENDITURE: AN EMPIRIC ANALYSIS FOR TURKEY

ABSTRACT

Corruption has received significant attention among economists and other institutions during the last few decades, given its implications for economic growth and public spending. There are two main approaches about corruption-economic growth nexus. According to first approach corruption has positive effects on economic growth

* Yrd. Doç. Dr., Karaelmas Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi, kkaragoz3@hotmail.com

** Prof. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi, mk2014@hotmail.com

whereas the second approach maintains that corruption hinders economic growth. On the other hand, a number of studies have shown that corruption affects economic growth through both public and foreign investment spending. Therefore, it is reasonable to think that there may be a multidirectional interaction between corruption, economic growth and public spending. The key notion in this context is the quality of institutions.

Considering above mentioned interrelation, this paper aims to investigate the corruption, economic growth and public spending nexus in Turkish case by employing econometric tools. The results of the analysis show that there exist a unidirectional causal relation between economic growth and corruption, which runs from economic growth to corruption, and no relationship between public spending and corruption.

Keywords: Corruption, Economic Growth, Public Spending, Turkey, Regression.

1. GİRİŞ

Yolsuzluk konusu, özellikle ekonomik büyüme ve kamu harcamaları üzerindeki etkileri nedeniyle son otuz yıldan beri iktisatçılar, hükümetler ve uluslararası ekonomik kuruluşların en yoğun ilgi alanlarından birini oluşturmaktadır. Çürütücü ve yıkıcı etkisi nedeniyle *yolsuzlukla mücadele*, tüm dünyada devletlerin politika öncelikleri arasında ilk sıralarda yer almaya başlamıştır. Bu amaçla yolsuzluğun önlenmesi veya hiç olmazsa azaltılmasına yönelik olarak, yolsuzluğun kaynakları ve çözümleri konusunda çeşitli ülkeler için birçok araştırma yürütülmüştür.

Yolsuzluk kabaca “kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılması” şeklinde tanımlanabilir. *Özel çıkar* kavramı, para veya değerli mal temin edilmesi kadar güç ve statü kazanma, hatta geleceğe dönük kazanç ve üstünlük beklentisini de içerebilir (Lambsdorff, 2006: 16). Yolsuzluk kamu görevlilerinin şahsi çıkar sağlamak için kuralları çiğnemesiyle gerçekleşmektedir. Ancak kamu görevlileri farklı kuralları farklı biçimlerde çiğneyebilirler. Bu nedenle, yolsuzluğa yönlendiren sebepler ve yolsuzluğun doğurduğu sonuçlar çeşitlilik arz etmektedir. Yolsuzluğun nedenlerini ve sonuçlarını anlamak, istinasız tümünde de yüksek derecede yolsuzluk hâkim olan gelişmekte olan ülkeler açısından daha çok önem arz etmektedir (Khan, 2006: 216). Tanzi (1998) yolsuzluğa neden olan ve/veya teşvik eden arz ve talep yanlı faktörleri ayırtmaktadır. Toplumda yolsuzluk talebini etkileyen faktörler arasında belli başlıları; düzenlemeler ve yetkilendirmeler, vergi

sisteminin özellikleri, belirli harcama kararları ve piyasa fiyatlarının altında mal ve hizmet alınmasıdır. Yolsuzluk fiilini arz edenler (kamu çalışanları tarafı) bakımından ise en önemli etkenler olarak bürokratik gelenek, kamu kesimi ücret düzeyi, ceza sistemi, kurumsal kontroller, kuralların-kanunların-süreçlerin şeffaflığı ve yöneticilik örnekleri sayılabilir.

Pellegrini ve Gerlagh (2007)'ın belirttiği gibi yolsuzluk farklı dönemlerde, farklı derecelerde tüm toplumları etkileyen geniş kapsamlı bir olgudur. Diğer taraftan yolsuzluk skandallarının tekrar tekrar gösterdiği gibi, rüşvet gelir düzeyi, hukuk sistemi ve yönetim biçimi ne olursa olsun tüm toplumlarda yaygındır. Bununla birlikte, farklı ülkeler yolsuzluk karşısında takındıkları tutum açısından da farklılık arz etmektedirler. Bazı toplumlarda yolsuzluk neticeye ulaşmadan herhangi bir müdahalede bulunulmazken bazı ülkelerde ise bir istisna olarak görülmekte ve müsamaha gösterilmemektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yolsuzluk ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki genel hatları ile irdelendikten sonra üçüncü bölümde ölçüm konusu ele alınmaktadır. Sonraki bölümde Türkiye'deki yolsuzluk olgusu konusunda kısaca bilgi verilmektedir. Yolsuzluk, ekonomik büyüme ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmaların kısa bir incelemesinin yapıldığı dördüncü bölümü takiben, söz konusu ilişkiyi Türkiye örneğinde araştırmak için kullandığımız analiz yöntemi ve elde edilen sonuçlar sunulmaktadır. Çalışma elde edilen bulguların değerlendirildiği altıncı bölüm ile son bulmaktadır.

2. YOLSUZLUK – EKONOMİK BÜYÜME İLİŞKİSİ

Ekonomik açıdan yolsuzluğun önemi yatırım iklimi üzerindeki etkisinden kaynaklanmaktadır. Öngörülebilir bir ekonomik ortam özel sektör açısından büyük önem taşımaktadır. Yatırımcılar, yatırımlarının ve girişimlerinin getirisini elde edebileceklerine ikna oldukları sürece yatırımlarını sürdüreceklerdir. Yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olması yatırımların getirileri konusunda belirsizlik doğuracaktır. İstikrarsız bir ekonomik ortam yatırım kararları üzerinde başlıca iki sonuca yol açmaktadır: Birincisi, artan maliyetler yatırımın beklenen getirisini azaltır. İkincisi, belirsizlik ve dolayısıyla risk daha da büyümektedir (Everhart vd., 2007). Mauro (1995, 1998) nun belirttiği gibi, her iki etki de uzun dönemli, sürdürülebilir büyüme açısından hayati önem taşıyan yatırımları kısıtlamaktadır.

Kamu harcamaları / yatırımları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi konu alan pek çok araştırma mevcuttur. Bu çalışmaların sonuçları farklılık göstermektedir ve bazen birbirleriyle çelişmektedir. Bazı çalışmalarda kamu harcamalarıyla ekonomik büyüme arasında doğru yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna varılırken (Ram, 1986), diğerleri artan kamu harcamalarının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini rapor etmektedirler (Landau, 1983; Barro, 1991; Engen ve Skinner, 1992). Diğer bir grup çalışmada ise ilişkinin yönünün zaman içinde değişebildiği (Grossman, 1988; Dowrick, 1997) veya ilişkinin anlamsız olduğu (Kormendi ve Meguire, 1985) bulgusuna ulaşılmaktadır. Tüm bu çalışmalarda hükümetin faaliyetlerini temsilen kamu harcamalarının GSYH'ye oranı veya toplam kamu harcamaları kullanılmaktadır. Araştırmaların diğer grubunda ise (Devejaran v.d., 1996; Kelly, 1997; Kneller v.d., 1999; Cashin, 1995; Diamond, 1989) analiz, hükümet harcamalarının kalite ve kompozisyonu da hesaba katılmaktadır.

Bu yaklaşım farklı harcama bileşenlerinin farklı verimlilik düzeyine yol açtığı, bundan dolayı da büyümeyi farklı şekilde etkileyecekleri düşüncesine dayanmaktadır. Bununla birlikte, bu çalışmaların çoğunda kamunun malî işlemlerine vurgu yapılmaktadır. Hükümetler hukuk kuralları, mülkiyet ve sözleşme haklarının güvence altına alınması ve bürokratik etkinlik yoluyla kurumsal ortamın tümü üzerinde kilit rol oynamaktadır. Bir ülkede kurumların verdiği hizmetin kalitesinin düzeyi ile kendini gösteren hükümet politikalarının etkinliği pek çok faktörden etkilenmektedir ve bu kurumsal mal ve hizmetler kamunun malî işlemlerinden ayrı düşünülemez. Bu nedenle, resmi işlemlerin bünyesinde gerçekleştiği kurumsal yapılar hesaba katılmadan kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin araştırılması yanıltıcı sonuçlara götürecektir (Toatu, 2004).

Yolsuzluk-ekonomik büyüme ilişkisi bağlamında iki zıt yaklaşımın varlığından söz edilebilir. *Etkin yağlama hipotezi* olarak adlandırılan ilk yaklaşıma göre yolsuzluk ekonomik büyüme lehine işlemektedir. Bu yaklaşımın taraftarları (Leff, 1964; Leys, 1965; Nye, 1967; Huntington, 1968; Acemoglu ve Verdier, 1998) yolsuzluğun ekonomiye etkinlik kazandırdığını ve kamu çalışanlarının projelerin gerçekleşmesini kolaylaştırarak veya hızlandırarak ekonomik büyümeye katkıda bulunduklarını ileri sürmektedirler. Bu görüşün karşıtları ise yolsuzluğun işlem maliyetlerini ve karar alma süreçlerindeki belirsizliği artırarak ekonomik büyümeyi sekteye

uğrattığını savunmaktadırlar. Bu görüşün taraftarları (Murphy vd.,1993; Birleşmiş Milletler, 1990; Mauro, 1995; Mo, 2001; Monte ve Papagni, 2001) yolsuzluğun ticaret ve yenilikçilik açısından dezavantaj doğurduğunu, özellikle kaynak sıkıntısı çeken girişimcilerin rüşvet ve lobiciliğe yöneldiğini iddia etmektedirler (Anoruo ve Braha, 2005; 43).

LaPalombara (1994) toplam kamu bütçesinin GSYH'ye oranının yolsuzluk düzeyi ile pozitif ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Diğer bazı çalışmalarda ise bunun tersi bulgular elde edilmiştir. Bu çalışmalarda kamu harcamalarının her türünün aynı derecede yolsuzluk potansiyeli taşımadığı, dolayısıyla bir ayırtırmaya gidilmesi önerilmektedir. Bu bakımdan geliri yeniden dağıtıcı harcamaların yolsuzluğa daha fazla yol açacağı savunulmaktadır. La Porta vd. (1999) devletin transfer ve destekleme harcamalarının GSYH'ye oranının yolsuzlukla pozitif ilişkili olduğunu ortaya koymaktadırlar. Bununla birlikte, bu değişkenin toplam kamu harcamalarıyla yüksek derecede ilişkili olması yukarıda bahsedilen çekinceleri beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak, kamu harcamalarının yolsuzluk üzerindeki etkisi konusunda ikna edici kesin bulguların varlığından söz edilemez (Khan, 2006).

Geniş kabul gören görüşe ve ampirik bulgulara göre yolsuzluk gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha yaygındır. Bu nedenle, yolsuzlukla geri kalmışlık arasındaki nedenselliğin yönünü araştırmak yararlı olacaktır. Bu çalışmada, kurumsal kalitenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi, kamu harcamaları da dikkate alınarak, analitik olarak araştırılmaktadır. Kurumsal kalitenin ölçütü olarak yolsuzluk miktarı (prevalansı) kullanılmıştır. Yani, kurumsal kalitenin zayıf olması halinde kamu aktörlerinin keyfî davranışları üzerindeki kısıtlama gevşeyecek, bu da yolsuzluk faaliyetlerine daha fazla rastlanmasına yol açacaktır.

3. YOLSUZLUĞUN ÖLÇÜLMESİ

Bir ülkedeki yolsuzluk olgusunun yapısının araştırılması, diğer ülkelerle karşılaştırılabilmesi veya yolsuzluğun neden ve sonuçları konusunda bir çalışma yürütülebilmesi için öncelikle yolsuzluğun ölçülmesi gerekir. Yasadışı ve ahlâkdışı doğasından ötürü bir ekonomideki yolsuzluğun boyutunu doğrudan ölçmek mümkün değildir, bu nedenle ancak uygun yöntemlerle yaklaşık olarak tahmin edilebilir. Dünya Bankası yolsuzluğun ölçülmesi konusunda dört yaklaşık ölçüt tanımlamaktadır: i) net varlık

değerlemesi, ii) tutuklama ve suçlamalar, iii) anket / röportaj yöntemi, iv) ampirik makroekonomik çalışmalar (Bayar, 2007; 4)

Ülkeler arası karşılaştırmalarda ve ampirik çalışmalarda sık sık kullanılan ölçütler değişik uluslararası kuruluşlar ve bireysel araştırmalara dayanmaktadır. Economic Intelligence Unit, Political Risk Services Inc., Political & Economic Risk Consultancy, World Bank, Price Waterhouse Coopers, World Economic Forum, Freedom House, Transparency International gibi kurum ve kuruluşlar algılanan yolsuzluk düzeyine ilişkin araştırmalar yayınlamaktadırlar. En fazla kullanılan yolsuzluk göstergeleri subjektif verilerden elde edilmektedir. Ancak bu göstergeler bazı çekinceleri içermektedir. Her şeyden önce, algılanan yolsuzluk gerçek yolsuzluğu geriden izleyebilir, bu nedenle de endeksler politika değişiklikleri karşısında yeterince hassas değildir. Bununla birlikte, algılar içsel olabilir. Medya tarafından abartılan gündemdeki konular ve skandallar algıların tecrübeleri aşmasına neden olabilir. Büyük yolsuzluklar gizlice yapıldığı halde endeksler halkın yolsuzluklar konusunda bilgi sahibi olduğunu varsaymaktadır. Dahası, yolsuzluk tanımı bir toplumdan diğerine değişiklik gösterebilir. Bir toplumda yolsuzluk olarak değerlendirilen bir olay başka bir toplumda sıradan bulunabilir. Ayrıca, araştırmayı hazırlayan ve yürüten uzmanın değerlendirme ve önyargıları araştırmacının sonucunu etkileyebilir.

Bir diğer tecrübeye dayalı subjektif endeks türü kurum ve kişilerin geçmiş deneyimlerine dayanmaktadır. Bu endeksler, algıya dayalı endekslerin dezavantajlarından uzak olduklarından ülkeler arası karşılaştırmalar için daha uygundurlar. Fakat oldukça subjektiftirler ve her ülke için mevcut olmayabilirler. Diğer taraftan ölçme hatası da içerebilirler. Kısaca, yolsuzluğu ölçme konusunda kesin ve kusursuz bir ölçüt bulmak çok zordur.

4. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK

Yolsuzluk açısından, diğer pek çok gelişmekte olan ülke gibi, Türkiye de kötü bir karneye sahiptir. Siyasette ve bürokraside yolsuzluk sıkça görülmektedir. Türkiye’de kamu idaresinin her bölümünde, belediyelerde, gümrük kapılarında, vergi dairelerinde, trafikte, tapu dairelerinde, kamu mallarının kiralanmasında ve orman arazilerinde, kamu bankalarından kredi alınmasında ve özel bankalarda yolsuzluk yaygın bir olgudur.

Tablo 1. 1998-2005 arasında Türkiye'nin CPI* performansı

Yıl	Türkiye'nin Puanı	Araştırmadaki Ülke Sayısı	Türkiye'nin Sırası
1998	3.4	85	54
1999	3.6	99	54
2000	3.8	90	50
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64
2003	3.1	133	77
2004	3.2	145	77
2005	3.5	159	65
2006	3.8	163	60
2007	4.1	179	64

Kaynak: Transparency International – Uluslararası Saydamlık Örgütü web sitesi, www.transperancy.org

1983'ten sonra “hayalî ihracat” dalgası devletin milyarlarca dolar zarara uğramasına neden olmuştur. Hükümet 2001 yılında, biri Enerji Bakanlığı'nda diğeri İçişleri Bakanlığı'nda, iki büyük yolsuzluk operasyonu gerçekleştirmiştir. Birçok kişi görevi kötüye kullanmak ve kamu ihalelerine fesat karıştırmakla suçlanmıştır. Meclis, önceki hükümetin özellikle enerji projeleriyle ilgili üst düzey görevlilerinin de aralarında bulunduğu birçok kişiyle ilgili yolsuzluk iddialarını soruşturmuştur. 2003 yılında, Uzan grubuna ait bir bankaya devlet tarafından el konulmasından sonra bankacılık sektöründe birçok yolsuzluk ve usulsüzlük ortaya çıkarılmıştır. Türkiye OECD'nin rüşvet-karşıtı anlaşmasına imza atmıştır. 2003 yılında Uluslararası Sözleşmelerde Yabancı Devlet Görevlilerinin Rüşvetiyle Mücadele anlaşmasını, Avrupa Konseyi'nin Yolsuzluğa Dair Medenî Kanun'unu, Birleşmiş Milletler'in Milletlerarası Örgütlü Suçlar anlaşmalarını imzalamıştır.

* CPI: Corruption Perception Index-Yolsuzluk Algılama Endeksi). Endeks 0-10 arasında değer almaktadır. 0'a yakın değer ülkede yolsuzluğun arttığına işaret etmektedir.

Her ne kadar Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından derlenen Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde Türkiye giderek daha iyi bir noktaya gelse de hâlâ alt sıralarda yer almaktadır. En kötü döneminde, 2003 yılında 3.1 puanla 133 ülke arasında 77. sıraya kadar gerilemiştir. Sonraki yıllarda Türkiye'nin durumu gitgide düzelmiş 2007 yılında temiz toplum olma yolunda önemli merhale kat etmiş ve araştırma kapsamındaki ülke sayısının artmasına rağmen sıralamada 64. sıraya çıkmıştır (bkz. Tablo 1).

5. KONUYLA İLGİLİ AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Daha önce de bahsedildiği gibi, yasadışı ilişkileri saran gizlilik perdesinden dolayı yolsuzluğa ilişkin sıhhatli veriler elde etmek oldukça zordur. Ancak yolsuzluğun boyutunu tahmin etmek üzere geliştirilmiş değişik yöntemlerden bahsetmek mümkündür. Yolsuzluk algısı konusunda birçok endeks uzunca bir süredir yayınlanmakta olduğundan bazı iddiaları istatistiksel olarak test etmek de mümkün hale gelmiştir. Yolsuzluğun ekonomik belirleyicileri ve daha çok da ekonomik sonuçlarıyla ilgili olarak çok sayıda teorik model ortaya atılmış ve ampirik olarak analiz edilmiştir. Bunlar arasında, yolsuzluğa özel vurgu yapılarak, kurumsal kalite ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalar giderek artmaktadır. Bunlardan bazılarını aşağıda değinilmektedir.

Toatu (2004), Pasifik ada ülkeleri örneğinde yolsuzluğun ekonomik performans üzerindeki etkisini, yolsuzluğun hükümet harcamaları ve/veya kamu yatırımlarının düzey ve dağılımı üzerindeki etkisini incelemek suretiyle araştırmıştır. Çalışmada Temel Bileşenler Analizi yöntemi kullanılarak yolsuzluğa ilişkin alternatif bir ölçüm kullanılmıştır. Analiz sonucunda, yolsuzluğun Pasifik ada ülkelerinin ekonomileri üzerinde, GSYH büyüme oranını % 2 oranında azaltıcı etkide bulunduğu bulgusuna ulaşılmaktadır. Ayrıca çalışmada, yolsuzluk düzeyi ile kamu yatırımları ve/veya kamunun ekonomi içindeki payı arasında çok güçlü bir ilişki bulunduğu ortaya koyulmaktadır.

Mo (2001) yolsuzluk ve aktarma kanallarının GSYH üzerindeki etkisini tahmin etmeye çalışmıştır. Dikkate alınan aktarma kanalları arasında yatırım, beşeri sermaye ve politik istikrarsızlık bulunmaktadır. Çalışmada, yolsuzluk düzeyindeki % 1'lik artışın büyüme oranını % 0,72 azalttığı veya başka bir deyişle, yolsuzluk endeksindeki bir birimlik artışın büyümeyi % 0,55 azalttığı

sonucuna varılmaktadır. Bulgulara göre, yolsuzluğun ekonomik büyümeyi etkilediği en önemli kanal politik istikrarsızlıktır (toplam etkinin % 53'ü). Mo'nun bulguları arasında ayrıca, yolsuzluğun beşeri sermaye ve kamu yatırım payını azalttığı da yer almaktadır.

Tosun (2003), rassal etkiler sıralı probit modeli kullanarak, 1982-1995 döneminde 44 ülkede yolsuzluğu belirleyen faktörleri araştırmıştır. Çalışmada kullanılan yedi değişken arasında hukuk düzeni, bürokratik kalite, hükümet harcamaları (GSYH'nin oranı olarak) ve kentsel nüfus artış oranının istatistiksel olarak anlamlı belirleyiciler oldukları belirlenmiştir. İlk üç değişken yolsuzluk düzeyini artırıcı, son değişken ise azaltıcı yönde etkide bulunmaktadır.

Monte ve Papagni (2001) devlet görevlilerinin yaptıkları alımlarda ortaya çıkan yolsuzluk olgusunu konu edindikleri çalışmalarında, İtalya için basit bir ekonomik büyüme modeli kurmuş ve yolsuzluğu belirsizlik altında bireylerin tercih ettiği bir ekonomik faaliyet olarak modele dâhil etmişlerdir. Ekonometrik sonuçlar yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki iki ayrı etkisini ortaya koymuştur. Birinci etki özel yatırımlarla, diğeri ise kamu yatırımlarının etkinliği ile ilgilidir. Monte ve Papagni bu sonuçlardan, aslında yolsuzluğu ortadan kaldırmaya dönük politikaların yerel kamu kurumlarının ekonomik büyümeye katkılarını ciddi ölçüde artıracığı fikrine varmaktadırlar.

Salisu (2000) yolsuzluğun belirleyicileri ve etkileri konusundaki birçok teorik ve ampirik konuyu incelemektedir. Öncelikle, yolsuzluğun Nijerya ekonomisindeki etkisini belirlemek için MIMIC model kullanarak yolsuzluğun yaklaşık bir ölçütü olarak kayıt-dışı ekonomiyi tahmin etmektedir. Daha sonra, yolsuzluğun işgücü ve sermayenin yanı sıra bir girdi olarak dâhil edildiği geleneksel bir büyüme modeli kullanarak ekonomik büyüme ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi tahmin etmektedir. Elde ettiği bulgular Nijerya'da yolsuzluğun GSYH'nin büyüme oranını ters yönde etkilediğine işaret etmektedir.

Sarkar ve Hassan (2001), 87 ülkeyi kapsayan bir yatay kesit analizinde yolsuzluğun yatırımların etkinliği ve hacmi, dolayısıyla ekonomik büyüme üzerindeki etkisine ilişkin hipotezi test etmişlerdir. Diğer şeyler aynıken, yolsuzluk algı endeksindeki %1'lik artışın (yolsuzlukta azalmaya işaret eder) yatırım etkinliğinde %1'den fazla artışa yol açtığı sonucuna ulaşmaktadırlar.

Everhart ve diğ. (2007), yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde insan kaynakları yatırımı, özel ve kamu sermayesi ve denetim gibi pek çok

kanaldan belirleyici olabileceği düşüncesinden hareketle, yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki potansiyel etkisini incelemişlerdir. Elde ettikleri bulgular, örneklemedeki ülkelerde yolsuzluk ile kamu harcamaları arasındaki etkileşimin önceki çalışmalarda elde edilen bulgulara nazaran daha belirsiz olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, yolsuzluğun özel yatırımlar üzerindeki etkisinin ise önceki çalışmaların bulgularına göre daha fazla tahrip edici nitelikte olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Diğer taraftan yolsuzluğun denetim üzerindeki etkisinin negatif olduğu da çalışmanın bir başka bulgusudur.

Drury ve diğ. (2006), 1982-1997 dönemi için 100'den fazla ülkeye ilişkin verileri kullanarak, demokratik olan ve olmayan rejimleri ayırt ederek yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Analiz sonuçları demokratik ülkelerde yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde anlamlı bir etkisinin bulunmadığı, buna karşın demokratik rejimle yönetilmeyen ülkelerde ekonomik büyümenin yolsuzluktan büyük oranda zarar gördüğünü göstermektedir.

Her ne kadar yapılan analizlerin genelinde yolsuzluğun ekonomik büyümeyi aksattığı sonucuna ulaşıyorsa da aksi yönde bulgulara da rastlanmaktadır. Akai ve diğ. (2006) bu durumun kısmen (ölçme hatası, dışlanan değişkenler ve eşanlılığa bağlı) içsellik sapması (endogeneity bias) ve tahmin sonrası hatalar gibi yöntemsel sorunlardan ileri geldiğini iddia etmektedirler. Kendileri çalışmalarında bu sorunların üstesinden gelmek için A.B.D. için dikkatlice seçilmiş değişkenleri kullanmaktadırlar. Elde ettikleri sonuçlar yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki tahripkâr etkisinin, yukarıda bahsedilen sorunlarla çevrili tahminlerden daha büyük olduğunu ortaya koymaktadır. Bir başka çalışmada, Akai ve diğ. (2005) yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini değişik zaman dönemlerini dikkate alarak incelemektedirler. İki aşamalı en küçük kareler tahminleri, yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde gerçekten olumsuz etkide bulunduğu ve kısa vadede istatistiksel olarak anlamsızken orta ve uzun vadede anlamlı olduğunu göstermektedir.

6. EKONOMETRİK ANALİZ

Yolsuzluğun (Y) kamu harcamaları (KH) ve ekonomik büyüme (EB) üzerindeki etkisini araştırmak için eşbütünleşme ve Granger nedensellik analizinden oluşan bir ekonomik analiz yürütülmüştür. Yolsuzluğun (kişi

başına, A.B.D. doları cinsinden) yaklaşık bir ölçütü olarak Baldemir ve diğ. (2005) tarafından MIMIC model kullanılarak elde edilen yolsuzluk tahminleri kullanılmıştır. Ekonomik büyümenin yaklaşığı olarak reel GSYH ve kamu harcamaları içinde hükümetin genel yatırım harcamaları kullanılmıştır. Tüm değişkenlerin logaritmaları alınmıştır. Örneklem dönemi 1980-2005 yıllarını kapsamaktadır.

Standart zaman serileri ekonometrik yöntemleri değişkenlerin durağan oldukları varsayımına dayanmaktadır. Aksi takdirde genel istatistiksel testler kullanılamamakta ve yapılan çıkarımlar yanıltıcı olmaktadır. Granger ve Newbold (1974)'un belirttiğı gibi sıradan en küçük kareler (SEKK) regresyon tahminleri durağan olmayan değişkenlerin varlığı halinde eğer değişkenler eşbütünleşik değillerse sahte regresyonlara yol açmaktadır.

Tablo 2. ADF birim-kök testi sonuçları

Değişkenler	Gecikme	Düzey		1. farklar	
		sabit	sabit + trend	sabit	sabit + trend
EB	0	-0,651	-2,554	-6,180 *	-6,067 *
	1	-0,701	-2,112	-3,393 *	-3,331 ***
	2	-0,788	-2,361	-2,490	-2,416
Y	0	-1,164	-1,861	-5,834 *	-5,703 *
	1	-0,903	-1,610	-3,020 **	-2,986
	2	-1,322	-1,650	-2,277	-2,294
KH	0	-0,529	-2,724	-6,326 *	-6,173 *
	1	-0,358	-2,489	-4,906 *	-4,732 *
	2	-0,973	-0,833	-1,973	-1,847

Not: (*), (**), (***) işaretleri %1, %5 ve %10 düzeyinde anlamlılığa işaret etmektedir.

Bu nedenle, kullanılan yöntemin bir ön-koşulu olarak, serilerin durağanlıkları araştırılmış ve ampirik sonuçlar bu bölümde tartışılmıştır.

Genişletilmiş Dickey-Fuller testinden elde edilen birim-kök testlerinin sonuçları Tablo 2’de sunulmuştur. Sonuçlar her üç serinin de düzey değerleri itibariyle birim-kök içerdiklerini göstermektedir. Yani, serilerin durağan olmadıklarını öne süren hipotez reddedilememektedir. Bununla birlikte, değişkenlerin birinci farkları dikkate alındığında sıfır hipotezi reddedilerek, serilerin durağan olduklarını belirten alternatif hipotez kabul edilebilmektedir. Buna göre, birinci farklar durağandır ve dolayısıyla değişkenler birinci dereceden bütünleşiktirler.

Her bir serinin durağanlık durumu böylece ortaya koyulduktan ve her bir serinin aynı dereceden homojen olduğu belirlendikten sonra, sonraki adımda değişkenler arasında bir eşbütünleşme ilişkisinin varlığı araştırılmaktadır. Bu aşamada serilerin stokastik trendleri arasında uzun dönemde birlikte hareket etme eğiliminin bulunup bulunmadığı incelenmektedir. Değişkenler arasında bir nedensellikten bahsedebilmek için Granger anlamında eşbütünleşik olmaları gerekmektedir. Bu ön-koşulun sağlanıp sağlanmadığı Engle-granger iki aşamalı eşbütünleşme testi veya Johansen-Juselius rank-esaslı eşbütünleşme testi kullanılarak belirlenebilir. Bu çalışmada eşbütünleşme için Johansen-Juselius yaklaşımı kullanılmaktadır.

Aşağıda, Tablo 3’de olabilirlik oranı testine göre % 5 anlamlılık düzeyinde değişkenler arasında en az bir eşbütünleşme ilişkisi bulunduğu görülmektedir. Buna göre, Johanse-Juselius eşbütünleşme testi *EB*, *KH* ve *Y* değişkenleri arasında bir uzun dönem ilişkisinin varlığına işaret etmektedir.

Tablo 3. Kısıtsız eşbütünleşme testi sonuçları (İz değeri)

Denklemler sayısı	Öz-değer	İz	5 %	p-değeri
		istatistiği	Kritik değer	
$r = 0$ *	0,6228	43,6402	35,1927	0,0049
$r \leq 1$	0,4064	20,2407	20,2618	0,0503
$r \leq 2$	0,2751	7,7229	9,1645	0,0932

Not: * işareti hipotezin %5 düzeyinde reddedildiğini göstermektedir.

Tablo 4’de Granger nedensellik testi sonuçları verilmektedir. Tabloda açıkça görüldüğü gibi, *EB*’den *Y*’ye doğru anlamlı bir nedensellik vardır, ancak

tersi geçerli değildir. Yani, ekonomik büyüme yolsuzluğun Granger nedenidir. Diğer taraftan, kamu harcamaları ile yolsuzluk arasında herhangi bir nedensellik ilişkisine rastlanmamıştır.

Tablo 4. Granger nedensellik testi sonuçları

H ₀ :	Gözlem	F-istatistiği	p-değeri
Yolsuzluk büyümenin nedeni değildir	24	1,4722	0,2544
Büyüme yolsuzluğun nedeni değildir		7,5411	0,0038
Kamu harcamaları yolsuzluğun nedeni değildir	24	0,2144	0,8089
Yolsuzluk kamu harcamalarının nedeni değildir		1,7092	0,2076

Böylece ekonomik büyümenin yolsuzluğun nedeni olduğu ortaya koyulduktan sonra ilişkinin işaretinin belirlenmesi yararlı olabilir. Bu amaçla *EB* ile *Y* arasında kurulan basit bir regresyon denklemi tahmin edilmiş, sonuçlar aşağıda Tablo 5’de sunulmuştur. Tabloda görüldüğü gibi, ekonomik büyüme yolsuzluk faaliyetleri üzerinde olumlu (artırıcı) ve istatistiksel olarak oldukça anlamlı bir etkiye sahiptir. Bu sonuç bir ölçüde şaşırtıcı bulunabilir, ancak eğer ekonomik büyümeye rağmen gelir dağılımı bozulursa bu durum yolsuzluğu çekici hale getirebilir. Çünkü refah artışından yararlanamayan bireyler yolsuzluğu zengin olmanın kısa yolu olarak görebilirler.

Tablo 5. Regresyon denklemi tahminleri (bağımlı değişken: *Y*)

Değişken	Katsayı	Std, Hata	t-istatistiği	p-değeri
<i>Sabit</i>	- 8,421	1,763	- 4,775	0,0001
<i>EB</i>	1,218	0,155	7,860	0,0000
R ²	0,720	F	61,777	0,0000
D-W	0,508			

7. SONUÇ

Bu çalışmada, eşbütünleşme testi ve Granger nedensellik analizi gibi zaman serileri analizi araçları kullanılarak Türkiye’de yolsuzluk, ekonomik

büyüme ve kamu harcamaları arasındaki ilişki araştırılmıştır. Analiz sonuçları, değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir uzun dönemli ilişki bulunduğu işaret etmektedir. Granger nedensellik testi sonucunda, Türkiye’de ekonomik büyümeden yolsuzluğa doğru bir nedensellik ilişkisi bulunduğu yönünde bulgu elde edilmiştir. Regresyon tahmini sonuçları ise ekonomik büyümenin kişi başına yolsuzluk miktarını artırdığını göstermektedir. Bu durum, ekonomik büyüme ile birlikte artan gelir eşitsizliğinin ve refahın toplumun tüm tabakalarına yayılamamasının bir sonucu olabilir. Kullanılan örneklem verileri Türkiye örneğinde herhangi bir yolsuzluk – kamu harcamaları ilişkisini doğrulamamaktadır. Bu sonuç, kamu harcamaları ile yolsuzluk arasında ilişki bulunduğunu öne süren Bağdigen ve Dökmen (2006)’in bulgularıyla uyuşmamaktadır. Ekonometrik analizler incelenen konuda temsili olarak kullanılan değişken setine karşı duyarlıdır. Bu nedenle farklı veri seti incelenen ilişki ile ilgili az çok farklı sonuçlar elde edilmesine yol açabilir.

Diğer taraftan, yolsuzluğun doğrudan ölçülememesi, ancak tahmin edilebilmesi elde edilecek sonuçları az çok değişken kılmaktadır. Analizin başarısı büyük ölçüde yolsuzluğu tahmin konusunda kullanılan yöntem ve araçların ne kadar gerçekçi olduğuna bağlıdır. Diğer ülke örneklerinde olduğu gibi, değişik yöntemler kullanılarak Türkiye için yapılan yolsuzluk tahminleri birbirinden çok farklı değerler vermiştir. Burada elde edilen sonuçların bu değişkenliği de içinde barındırdığı akılda tutulmalıdır.

Diğer gelişmekte olan pek çok ülke gibi, Türkiye için de yolsuzluk en büyük sorunlardan biridir. Bu nedenle, konuyla ilgili önlemlerin en kısa zamanda alınması gerekmektedir. Drury ve diğ. (2006)’nin belirttiği gibi, ekonomik büyümeye paralel olarak demokratikleşme ve gelir dağılımında adaletin sağlanması yolsuzluğun ve olumsuz etkilerinin azaltılmasında önemli rol oynayacaktır. Bu nedenle, demokrasinin geliştirilmesi sadece insan hakları açısından değil, refahın paylaşımı açısından da önem arz etmektedir. Ayrıca, gelir düzeyinin artırılması, saydamlığın sağlanması, hukuk sisteminin etkin kılınması ve bürokrasinin azaltılması da yolsuzlukla mücadelede etkili olabilecek araçlardır. Tanzi (1998)’nin de vurguladığı gibi, çoğu kez yolsuzlukla mücadele devlet sisteminde reformdan bağımsız olarak yürütülmektedir. Dolayısıyla, yolsuzluğun azaltılabilmesi ancak hükümetlerin bazı işlevlerini köklü bir biçimde azaltmaya niyetli olması ile mümkündür.

KAYNAKLAR

- Acemoglu, D. ve T. Verdier (1998), “Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”, *Economic Journal*, Vol. 108, No. 450, 1381-1403.
- Akai, N., Y. Horiuchi, ve M. Sakata (2005), “Short-run and Long-run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States”, CIRJE Discussion Paper Series.
- Akai, N., Y. Horiuchi, ve M. Sakata (2006), “Corruption and economic Growth: A Methodological Note”, paper presented at the Bi-Annual Meeting of the Japanese Economic Association, Kyoto Sangyo University.
- Anoruo, E. ve H. Braha (2005), “Corruption and Economic Growth: The African Experience”, *Journal of Sustainable Economic Development in Africa*, Vol. 7, No. 1, 43-55.
- Baldemir, E., Ö. İşçi, ve H. Görgülü (2005), “MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması”, 5. *Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu*, Çukurova Üniversitesi, Adana.
- Barro, R. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, 1320-1346.
- Bayar, G. (2007), “Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri: Ekonometrik Bir İnceleme”, TürkiyeEkonomi Kurumu, Tartışma Metni No. 2007/3, Ankara.
- Cashin, P. (1995), “Government Spending, Taxes, and Economic Growth”, IMP Staff Papers, Vol. 42, No. 2, 237-269.
- Devejaran, S., V. Swaroop ve H. Zo (1996), “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economic*, Vol. 37, 313-344.
- Dowrick, S. (1996), “Estimating the Impact of Government Consumption on Growth: Growth Accounting and Endogenous Growth Models”, *Empirical Economics*, Vol. 21, 163-186.

- Drury, A.C., J. Kriekhaus, ve M. Lusztig (2006), "Corruption, Democracy and Economic Growth", *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 2, 121-136.
- Engen, E.M. ve J. Skinner (1992), "Fiscal Policy and Economic Growth", Research Working Paper No. 4223, NBER.
- Everhart, S.S., J. Martinez-Vazquez, ve R.M. McNab (2007), "Corruption, Governance, Investment and Growth in Emerging Markets", *Applied Economics*, 1-16.
- Granger, C.W.J. ve P. Newbold (1974), "Spurious Regression in Econometrics", *Journal of Econometrics*, Vol. 2, 199-211.
- Grossman, P.J. (1988), "Government and Economic Growth: a Non-linear Relationship", *Public Choice*, Vol. 56, 193-200.
- Huntington, S.P. (1968), *Political Order and Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Kelly, T. (1997), "Public Expenditures and Growth", *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 1, 60-84.
- Khan, M.H. (2006), "Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis", in *International Handbook on the Economics of Corruption*, ed. by S. Rose-Ackerman, Edward Elgar Publishing, New York.
- Kneller, R., M. Bleaney, ve N. Gemmell (1999), "Growth, Public Policy, and Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 74, No. 2, 151-170.
- Kormendi, R. ve P. Meguire (1985), "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-country Evidence", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 16, No. 2, 141-163.
- Lambsdorff, J.G. (2006), *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Landau, D. (1983), "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Southern Economic Journal*, Vol. 49, No. 4, 783-792.

- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer ve R. Vishny (1999), "The quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, No.1, 222-279.
- LaPalombara, J. (1994), "Structural and Institutional Aspects of Corruption", *Social Research*, Vol.61, No.2, 325-350.
- Leff, N.H. (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3, 8-14.
- Leys, C. (1965), "What is the Problem About Corruption?", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 3, No. 2, 215-230.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, 681-712.
- Mauro, P. (1998), "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, Vol. 69, 263-279.
- Mo, P.H. (2001), "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1, 66-79.
- Monte, A. Del ve E. Papagni (2001), "Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, No. 1, 1-16.
- Murphy, K.M. et al. (1993), "Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?", *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, 409-414.
- Nye, J. S. (1967) "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 417-427.
- Pellegrini, L. ve R. Gerlagh (2007), "Causes of Corruption: A Survey of Cross-country Analyses and Extended Results", *Economics of Governance*, Vol. 9, No. 3, 245-263.
- Ram, R. (1986), "Government size and Economic Growth: A New Framework and Some Empirical Evidence", *American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, 191-203.
- Salisu, M. (2000), "Corruption in Nigeria", Lancaster University, Management School, Working Paper, 2000/006, Lancaster, UK.

- Sarkar, H. ve M.A. Hassan (2001), "Impact of Corruption on the Efficiency of Investment: Evidence from a Cross-country Analysis", *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 8, No. 2, 111-116.
- Tanzi, V. (1998), "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Working Paper No. WP/98/63.
- Toatu, T. (2004), "Corruption, Public Investment and Economic Growth: evidence from Pacific Island Countries", PIAS-DG Governance Program Working Paper, University of South Pacific.
- Tosun, M.U. (2003), "Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", *Akdeniz Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt. 5, 125-146.
- United Nations (1990), *Corruption in Government*, New York, United Nations.

MALİ HÜKÜM İÇEREN YÖNETMELİKLER VE SAYIŞTAY İSTİŞARİ MÜTALAASI

Erdal KULUÇLU*
Engin HEPAKSAZ**

ÖZET

Yürütmenin yaygın düzenleyici işlemlerinden birisi, mali hüküm içeren yönetmeliklerdir. Mali hüküm içeren düzenleyici işlemlerin de yönetmelik vasfı kazanabilmeleri için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden hukuka uygun olmaları gerekir. Söz konusu yönetmeliklerin yürürlüğe girmesi için Sayıştay'ın istişari mütalaasına sunulması gerekmektedir. Mali hüküm içeren yönetmeliklerde istişari mütalaa, yürürlük şartı olmanın yanında şekil ve usul şartı olarak da bir gereklilik arz etmektedir.

Mali hüküm içeren yönetmeliklerin Sayıştay'ın istişari mütalaasına sunulması, kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması ve normlar hiyerarşisinin sağlıklı bir şekilde işleminde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Sayıştay Daireler Kurulu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali hüküm içeren yönetmeliklerine verdiği istişari mütalaalarda genel olarak; yönetmeliğin hukuki tekemmülünü, yönetmeliğin normlar hiyerarşisine uygunluğunu, yönetmelik hazırlanırken yetki ve görev hususuna riayet edilmesini ve ilgili kurumların görüşlerinin alınıp alınmadığını incelemektedir.

Bu çalışmada, mali hüküm içeren yönetmelikler hakkında verilmesi gereken Sayıştay istişari mütalaaları, ilgili mevzuat ve temel prensipler çerçevesinde incelenip değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Düzenleyici İşlem, Mali Hüküm, Yönetmelik, İstişari Mütalaa.

REGULATIONS CONTAINING FINANCIAL PROVISIONS AND ADVISORY OPINION OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ABSTRACT

One of the common regulatory operations of the executive is the ones that cover financial provisions. The regulatory operations including financial provisions should be lawful in terms of authorization, form, justification, topic and purpose in order

* Sayıştay Başdenetçisi

** Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

to be qualified as a regulation. To be put into effect, these regulations must be submitted to Turkish Court of Accounts for its advisory opinion. Advisory opinion on the regulations containing financial provisions is necessary as a requirement of form and procedure in addition to its being a requirement for the enforcement of such regulations.

Submission of regulations containing financial provisions to Turkish Court of Accounts for its advisory opinion is considered to be a significant instrument for maintaining fiscal discipline in public financial management and for hierarchy of norms to run properly. While giving an opinion on said regulations, Turkish Court of Accounts Board of Chambers examines, in general, the legal consummation of regulations, whether they comply with hierarchy of norms, whether authorities and duties are observed and opinions of relevant administrations are received.

This article assesses the advisory opinions of Turkish Court of Accounts, which should be given on the regulations containing financial provisions, within the framework of relevant legislation and basic principles.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Regulatory Transaction, Financial Provision, Regulation, Advisory Opinion.

GİRİŞ

Hukuk devleti ilkesi, 1982 Anayasa'sının 2. maddesi ile Cumhuriyetimizin temel nitelikleri arasında sayılmaktadır. Hukuk devletinin bir gereği olarak, kamu mali yönetimi mali mevzuatla düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerden bazıları Anayasa'da yer almakta bazıları da, yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle ve adsız düzenleyici işlemlerle yapılmaktadır. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinden biri olan mali hüküm içeren yönetmelikler de, söz konusu hukuk normları arasında yer almaktadır.

Türk mali sisteminde Anayasal bir kurum olarak Sayıştayın, “denetim” ve “yargılama” olmak üzere iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Sayıştay'a, Anayasada açıkça belirtilen denetim ve yargılama görevlerinin yanında ayrıca 1982 Anayasa'sının 160'ıncı maddesinde düzenlendiği şekliyle “kanunlarla inceleme, denetleme ve hükme bağlama işleri” verilebilmektedir. Anayasa'nın verdiği söz konusu yetkinin Kanun Koyucu tarafından kullanıldığı yerlerden birisi, 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105'inci maddesi ile, mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesi için Sayıştayın istisari mütalaasının alınması zorunluluğudur.

İdarenin düzenleyici işlemleri arasında mali hüküm içeren yönetmeliklerin yaygın bir uygulama alanı bulunmaktadır. Söz konusu yönetme-

liklerin Sayıştayın istisari mütalaasına sunulması, kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanmasında ve normlar hiyerarşisinin sağlıklı bir şekilde işleminde önemli katkılar sağlayacak bir araç olarak gözükmektedir.

5018 sayılı Kanun ile Sayıştayın harcama öncesi inceleme niteliği taşıyan “vize” ve “tescil” işlevine son verilmiş ve Sayıştay, “harcama sonrası dış denetim” organı olarak belirlenmiştir. Bu açıdan, mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğe girmeden Sayıştayın istisari mütalaasına sunulması önem taşımakta ve mali hüküm içeren yönetmelikler üzerinde uygulama safhasında ortaya çıkabilecek tereddütler ve kamu zararına yol açabilecek hususlar, Sayıştayın ön incelemesi ile giderilmeye çalışılmaktadır.

1. HUKUKUMUZDA YÖNETMELİKLER

1.1. Genel Olarak Yönetmelikler

Mali hüküm içeren yönetmelik kavramına geçmeden önce, genel hatlarıyla yönetmelikler hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır. Danıştay tarafından yapılan tanımlama çerçevesinde yönetmelikler, idarelerin gerek idare makamları ve gerekse de bireyler hakkında belirli bir hareket kuralı koyan genel, objektif ve uyulması gerekli düzenleyici tasarruflarındandır (Danıştay Başkanlığı, 1965).

Yönetmelikler aynı zamanda hukuk devletinin bir gereği olarak, idare hukukunun yazılı kaynakları arasında yer almaktadır (Gözler, 2002: 35). Yönetmelikler, normlar hiyerarşisinde tüzükten sonra gelen genel nitelikte ve kapsayıcı bir hukuk kaynağıdır (Balta, 1970: 127).

İdarenin yaygın düzenleyici işlemlerinden olan yönetmelikler, Anayasa’nın 124. maddesinde düzenlenmiştir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 101). Söz konusu 124. maddede yönetmelikler; “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Anayasa’ya göre yönetmelikleri Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri çıkarabilecektir. Kamu tüzelkişiliğini haiz olmayan kamu kuruluşları Anayasa’nın söz konusu düzenlemesi karşısında yönetmelik çıkaramayacaktır. Ancak, uygulamada ayrı bir kamu tüzelkişiliği bulunmayan

kamu kuruluşlarına da kanunlarla yönetmelik çıkarma yetkisi verilmektedir. Örneğin, 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 38. maddesi ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Aynı şekilde 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 20. maddesi ile devlet tüzelkişiliğinin dışında ayrı bir tüzelkişiliği bulunmayan Devlet Personel Başkanlığına görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, kamu tüzelkişiliği bulunmayan kamu kuruluşlarına kanunlarla verilen yönetmelik çıkarma yetkisini ele aldığı bir kararında, söz konusu kuruluşlara verilen yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre, kanunlarda geçen "çıkartılacak" kelimesini "hazırlayacak" biçiminde anlamak gerekmektedir (Anayasa Mahkemesi, 1986: 122). Anayasa Mahkemesinin kararında belirtildiği şekliyle kanunlarla kamu tüzelkişiliği bulunmayan kamu kuruluşlarına verilen yönetmelik çıkarma yetkisi, bağlı olunan Başbakanlık veya bakanlıklar eliyle kullanılmaktadır.¹

Danıştay, genel bütçe içinde yer almasına ve ayrı bir tüzelkişiliği bulunmamasına rağmen kendisinin yönetmelik çıkarıp çıkaramayacağı hususunda yukarıda zikredilen kararında; yönetmeliklerin icrai bir karar mahiyetini haiz bulunduklarını ve müstakilen icrai karar almaya yetkili idari makamlar tarafından yönetmelik çıkarılabileceğini ifade etmiştir. Danıştay Genel Kurulu da 1 Nisan 1965 tarih ve K.1965/67 sayılı Kararında "her icraî karar alma yetkisini taşıyan makamın yönetmelik yapabileceğine, bunun Anayasa'da sayılan makamlara münhasır olmadığına" karar vermiştir (Güneş, 1965: 182).

Anayasa'da yönetmeliklerin Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından çıkarılabileceğinin düzenlenmesi karşısında uygulamada, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarıp çıkaramayacağı

¹ Örneğin 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 20 ve 26 ncı maddeleri ile kamu tüzelkişiliği bulunmayan Devlet Personel Başkanlığı'na verilen yönetmelik çıkarma yetkisi bağlı olunan devlet bakanlığı eliyle kullanılmış ve bağlı olunan bakanlık tarafından "Devlet Personel Uzman Yardımcılığı ve Uzmanlığı Sınav, Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" 2.11.2002 tarih ve 24924 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

hususunda tereddütler yaşanmıştır. Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğine karar vermiştir. Mahkemeye göre, bakanlıklar ayrı ayrı yönetmelik çıkarabildiklerine göre, Başbakan ve bakanların bir araya gelmesinden oluşan Bakanlar Kurulu da yönetmelik çıkarabilir (Anayasa Mahkemesi, 1971: 40).

Anayasa’da yönetmeliklerle ilgili düzenlenen hususlardan birisi de, Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzelkişilerine verilen yönetmelik çıkarma yetkisinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla verilmesidir. Kamu yönetimini oluşturan kamu idarelerinin yetki ve görev dağılımı mevzuatla düzenlenmiştir. Dolayısıyla herhangi bir kamu idaresinin bir alanı yönetmelikle düzenleyebilmesi için söz konusu düzenlemenin kendi görev alanıyla ilgili olması gerekmektedir. Bu çerçevede Danıştay, milli sarayların da içinde yer aldığı taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması, bakım ve onarımı, restorasyonu ve benzeri işlemler konusunda gerekli önlemleri almanın Kültür Bakanlığının görevi olduğundan bahisle, TBMM tarafından çıkarılan “Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği”ni iptal etmiştir (Danıştay Başkanlığı, 1996). Sayıştay Daireler Kurulu da bir kararında; “T.C. Çankaya Belediyesi (Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü) Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Yönetmelik” Taslağının, Belediyenin görev ve yetki alanına girmeyen örgün eğitim, okul öncesi eğitim ve okul çağı eğitime yönelik düzenlemelere yer verilmesi nedeniyle iade edilmesine karar vermiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2009b).

Anayasa’da tüzüklerde öngörüldüğü şekliyle yönetmelikler için herhangi bir şekil ve usul şartı yer almamaktadır. Bu nedenle de, yönetmeliklerin herhangi bir şekil şartına tabi olmadığı ileri sürülmektedir (Günday, 2002: 104). Ancak, doktrinin iddia ettiği gibi yönetmelikler tamamen şekil bakımından serbest bırakılmamıştır. Aşağıda inceleyeceğimiz üzere, 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 105. maddesinde yönetmelikler içinde oldukça yaygın bir uygulama alanı olan mali hüküm içeren yönetmelikler açısından Sayıştayın istisari mütalaasının alınması hususu düzenlenmektedir.

Yönetmeliklerin tüzüklerde olduğu gibi tamamının Resmi Gazete’de yayımlanmasına gerek bulunmamaktadır. Anayasa’ya göre hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ilgili kanununda gösterilecektir. Söz

konusu hususlar, 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Danıştay, yönetmeliklerde uyulması gereken yayımlanma zorunluluğunu, "hukuken geçerlilik kazanma" nedeni olarak kabul etmekte ve söz konusu zorunluluğa uymayan düzenleyici işlemleri bazen "ağır biçim sakatlığı" ve bazen de "yönetmelik niteliğine sahip olmama" olarak nitelendirmekte ve söz konusu yönetmeliklere istinaden yapılan idari işlemleri iptal etmektedir (Danıştay Başkanlığı, 2000-1992a-1992b).

Anayasa'nın 125'inci maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü çerçevesinde idarenin düzenleyici işlemlerinden olan yönetmelikler yargı denetimine tabidir. Her düzenleyici idari işlem gibi yönetmelikler de iptal davası yolu ile Danıştayın soyut denetimine, aynı zamanda da itiraz yolu ile dava mahkemesinin somut denetimine tabidir (Balta, 1970:127).

1.2. Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler

"Mali" kelimesinin sözlük anlamı "mal ile ilgili, parasal olan, maliyeye ilişkin, maliyeyle ilgili" demektir. Kamu maliyesi literatüründe "mali" deyimini; gelir ve giderlere, nakde ve diğer menkul ve gayrimenkul mallara ilişkin devlet bütçesini ilgilendiren tüm işlem ve hususları kapsamaktadır. Bu çerçevede kamu idarelerinin gelir ve giderleri, taşınır ve taşınmaz varlıkları, hakları, gelirlerinin tahsili, harcamalarının yapılması ve giderlerinin ödenmesi ve yetkili kişi ve mercilerce bu amaçla alınan kararları, yapılan iş ve işlemleri, tasarrufları geniş anlamda mali işlemleri oluşturmaktadır.

Kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu maliyesine dair bazı kavramlar da yeniden tanımlanmıştır. Mali hüküm içeren yönetmeliklerin kapsama alanını tayin etmek açısından bu Kanun'daki bazı tanımların bilinmesi yararlı olacaktır. Söz konusu Kanun'un 3'üncü maddesinde kamu kaynakları, "Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri" şeklinde ve kamu gideri ise "Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri," şeklinde tanımlanmaktadır.

Yönetmelikler düzenledikleri konular itibariyle mali işlemlere, kamu kaynağı veya kamu giderlerine dair herhangi bir hüküm ihtiva ettikleri takdirde, mali hüküm içeren yönetmelik olarak adlandırılmaktadır. Bu takdirde hukuk düzenimizde yönetmelikler için herhangi bir ön inceleme öngörülmemesine rağmen mali nitelik arz eden yönetmelikler Sayıştay incelemesine tabi tutulmaktadır. Sayıştay Daireler Kurulu bir kararında Milli Savunma Bakanlığınca hazırlanan “Subay ve Astsubay Atama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Taslağı”na, mali hükümler içermediği gerekçesiyle Sayıştayca görüş bildirilmesine lüzum ve mahal bulunmadığına karar vermiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2009a).

Mali hüküm içeren yönetmeliklerin ihtiva ettikleri konular ve Sayıştayın istisari mütalaası dışında, diğer yönetmeliklerden herhangi bir farkı bulunmamaktadır. Mali hüküm içeren yönetmelikler de yönetmeliklerde bulunması gereken hukuki vasıfları taşımalıdır. Yönetmeliklerde yetki, şekil ve usul, sebep, konu ve maksat yönleri neyi ifade ediyorsa aynı hususlar mali hüküm içeren yönetmelikler için de geçerlidir. Yönetmelikler açısından “yetki”, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerini, “sebep”, kanun ve tüzükleri, “konu”, kamu idarelerinin kendi görev alanlarıyla ilgili kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamayı, “amaç” ise kamu yararını ifade etmektedir.

Yönetmeliklerde şekil her idari işlemde olduğu gibi yazılı olmayı ifade etmektedir (Onar, 1966: 395). Usul ise, yönetmeliklerin yayımlanmasını kapsamaktadır. Sayıştay’ın istisari mütalaasını düzenleyen kanun hükmü ve mahkeme kararları beraber değerlendirildiğinde, Sayıştay istisari mütalaasını mali hüküm içeren yönetmelikler açısından usul, şekil ve yürürlük şartı olarak ele almak gerekmektedir.

Yönetmelikler, uygulama aşamasında iptal davaları açılması üzerine Danıştay tarafından yargısal açıdan incelenmektedir. Mali hüküm içeren yönetmeliklerde, uygulama aşamasındaki Danıştay denetimine ilave olarak, Sayıştayın “istisari mütalaasını muhtevi” ön incelemesi de gerekmektedir. Dolayısıyla, Sayıştayın mali hüküm içeren yönetmelikler üzerinde yapacağı ön inceleme “önleyici” ve “yol gösterici” bir mahiyet arz etmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu, uygulamada “esaslar”, “karar” ve benzeri isimler altında yönetmeliğe benzer bazı düzenleyici işlemlerin yapılması ve yönetmelikler gibi Resmi Gazete’de yayımlanması karşısında, bir tasarrufun

hukuki açıdan başlığına göre değil içeriğine göre değerlendirilmesi gerektiğinden bahisle Anayasa'ya uygun olarak yapılan ve tüm ilgililer için hüküm ifade eden genel ve objektif kurallar içeren düzenlemeleri de yönetmelik olarak nitelendirmektedir.² Bahse konu Karar uyarınca, istisari görüş verilebilmesi için düzenlemenin adı ne olursa olsun mali hükümler içermesi ve yönetmelik taslağının Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca gönderilmiş olması gerekmektedir.

Dolayısıyla yönetmeliğe benzer esas ve usullerle hazırlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanan diğer düzenleyici işlemler, mali konuları ihtiva ettikleri takdirde yönetmelik adını taşımasalar bile yönetmelik olarak kabul edilmekte ve Sayıştayın istisari mütalaasına sunulması gerekmektedir. Uygulama bu şekilde cereyan etmekte ve adı yönetmelik olmamakla birlikte mali hükümleri ihtiva eden "Karar" veya "Esaslar" adıyla yapılan düzenleyici işlemler de Sayıştayın istisari mütalaasına sunulmaktadır.³

Yasalaşma sürecinde bulunan yeni Sayıştay Kanun Teklifi'nin 27. maddesine göre, "mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin ve "yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin" yürürlüğe konulabilmesi için Sayıştayın istisari mütalaasının alınması gerekmektedir. Dolayısıyla, yönetmeliğe benzer esas ve usullerle hazırlanan ve ilgililer için genel ve objektif kurallar içeren mali düzenlemeler, adları ne olursa olsun Teklifte "yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler" olarak adlandırılmakta ve yürürlüğe girebilmeleri için Sayıştayın istisari görüşü aranmaktadır.

2. MALİ HÜKÜM İÇEREN YÖNETMELİKLER VE SAYIŞTAYIN İSTİŞARI MÜTALAASI

Yüksek denetim organı olarak Anayasal çerçevede parlamento adına denetim işlevini yerine getiren Sayıştaya, denetim görev ve yetkisinin dışında mali konulardaki uzmanlığından faydalanmak üzere bir kısım görevler veril-

² Sayıştay Genel Kurulunun 22.12.1980 tarih ve 4101/1 sayılı Kararı, 15.1.1981 tarih ve 17221 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

³ Örneğin 23.6.2007 tarih ve 26561 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Adalet Bakanlığı Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar" ve 21.2.2007 tarih ve 26441 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar" zikredilebilir.

miştir. Sayıştaya verilen söz konusu görevlerden birisi de, danışma mahiyetinde mali nitelikli yönetmeliklere istisari mütalaa vermesidir. Sayıştay, denetim görevine ve yargılama işlevine ilave olarak, mali hüküm içeren yönetmeliklere görüş vermesi ve benzeri fonksiyonlarına istinaden (genel uygunluk bildirimi, idari kararların birleştirilmesi) Türk idare teşkilatı içerisinde merkeze yardımcı kuruluşlar içerisinde mütalaa edilmektedir (Günday, 2002: 363).

Harcama sonrası dış denetim yapan Sayıştayın mali mevzuat üzerinde ifa ettiği görevler arasında 832 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde zikredilen hususlar da bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeyle denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğratici nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildirirler. Birinci Başkan, bu bildirimleri derhal Sayıştay Genel Kuruluna havale eder ve bunlardan Genel Kurul kararıyla kabule değer görülenler üç aylık raporlarla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Dolayısıyla, Sayıştayın mali mevzuatın takibi hususunda mali nitelikli yönetmelikler yürürlüğe girmeden vereceği istisari görüşün yanında, denetimlerde göz önünde bulunduracağı hususlar da yer almaktadır.

İdarenin düzenleyici işlemleri arasında yer alan yönetmelikler mevzuunda hukukumuzda, bütün yönetmelikleri kapsayıcı şekil ve usul kuralları yer almamaktadır. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105'inci maddesinde mali konulardaki yönetmelikler açısından ayırık bir düzenleme yer almaktadır. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105'inci maddesinde yer alan "Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler Sayıştayın istisari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir." şeklindeki düzenleme ile mali hüküm içeren yönetmelikler bağlamında Sayıştayın istisari mütalaası düzenlenmektedir. Sayıştay Daireler Kurulu 15.02.2006 tarih ve 1194/1 sayılı Kararı ile mali hüküm içeren yönetmeliklerin ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici tasarrufların yürürlüğe konulabilmesi için Sayıştayın istisari görüşünün alınmasını "yasal bir zorunluluk" olarak nitelendirmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2006a).

832 sayılı Kanun'un 105. maddesinin ilk şeklinde, mali konulardaki tüzüklerin de Sayıştayın istisari mütalasasına sunulması gerekmekteydi. Ancak, söz konusu düzenlemenin tüzüklerle ilgili bölümü Anayasa Mahkemesi tarafından Danıştayın varlık ve görev alanlarını ilgilendirdiği ve

Anayasa'nın tüzüklerle ilgili düzenlemesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 1970: 197-227).

2.1. İstisari Mütalaa Kavramı

İstisari mütalaa; kelime anlamı itibariyle “danışma” anlamına gelen istişare ve “herhangi bir konu üzerinde ayrıntılı düşünme ile oluşan görüş ve yorum” anlamına gelen mütalaa kavramlarından oluşmaktadır. Sözlük anlamı itibariyle istisari mütalaa, belli bir konu üzerinde bağlayıcı olmayan yol gösterme ve danışma mahiyetinde bir görüşü ifade etmektedir. Hukuki anlamda ise istisari mütalaa, bir kısım bireysel veya düzenleyici idari işlemlerde uyulması gereken usul ve şekil şartlarını ifade etmektedir.

Düzenleyici idari işlemler, hukuk düzeninde varlık kazanabilmeleri için uyulması gereken usul ve şekil şartları dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Örneğin, Danıştay Resmi Gazete’de yayımlanması gereken bir yönetmeliğin yayımlanmamış olmasını şekil şartına aykırılık olarak görmekte ve söz konusu düzenleyici işlemi hukuken geçerli saymamakta ve uygulamamaktadır (Danıştay Başkanlığı, 1996).

İdari işlemlerde istisari mütalaa (danışma), bazen şekil şartı (Gözübüyük ve Tan, 1999: 470-471) bazen de usul işlemi olarak ele alınmaktadır (Gözler, 2003: 731). Şekil, idari işlemin özünü oluşturan iradenin maddi biçimidir (Günday, 2002: 132). Usul ise, idari işlemin yapılmasında izlenen yolları ifade etmektedir. İdari işlemin oluşumu safhasında idari işlemin özünü oluşturan irade açıklamasında izlenmesi gereken bir usul vardır. Bu usullerin faydaları arasında idarenin objektif davranması, idari kararların doğruluğunun temin edilmesi ve idarenin denetim altına alınması gibi faydalar zikredilmektedir (Gözler, 2003: 731).

İdari işlemlerde bulunması gereken usul işlemlerinden birisi, danışma usulüdür. Bazen kanunlar, idari işlemi yapacak makama işlemi yapmadan önce başka bir makam veya kurulun görüşünü alma zorunluluğu getirmekte ve buna da danışma usulü denilmektedir. Danışma usulünün işlerliğinin sağlanması bakımından Fransız Danıştay’ının içtihatlarıyla oluşmuş, etkililik ve samimiyet, düzgünlük ve tarafsızlık şeklinde ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkelerden etkililik ve samimiyet; danışmanın göstermelik olmamasını, etkili ve samimi olmasını, danışma organına yeterli bilgi ve belgelerin aktarılmasını ve danışma organına yeterli sürenin verilmesini, düzgünlük; yapılan

danışmanın hukuka uygunluğunu, tarafsızlık ise konuyla alakalı olanların toplantıya katılmamalarını ifade etmektedir (Gözler, 2003: 735).

Usul içinde yer alan danışma; ihtiyari danışma, zorunlu danışma ve uygun görüş olarak üçe ayrılmaktadır. Zorunlu danışma, başvurulması ve görüş alınması zorunlu olan danışma çeşididir. Bu usulde yetkili makam danışma organının görüşünü almak zorundadır. Bunu yapmadan alınan karar hukuka aykırılık teşkil eder ve usulen sakat bir işlem niteliği arz eder. Bu ise işlemin hukuken geçersizliği sonucunu doğurur (Gözler, 2003: 737-738).

İstisari mütalaa alınması isteğe bağlı olabileceği gibi Anayasa veya yasalar tarafından mecburi hale getirilmiş olabilir. Eğer bir işlem yapılmadan önce belli organların görüşünün alınması yasal bir zorunluluk haline gelmişse söz konusu görüşün alınmaması, işlemi hukuken şekil unsuru bakımından sakat hale getirmektedir (Gözler, 2002: 137). Anayasa'nın 155'inci maddesinde yer alan Danıştayın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmesi, zorunlu danışma olarak ele alınmaktadır (Gözler, 2003: 738). Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi de bir kararında mali hüküm içeren yönetmeliklerde bulunması gereken Sayıştayın istisari mütalaasını bir "zorunluluk" olarak vasıflandırmıştır (Anayasa Mahkemesi, 1970: 209).

Danışma mahiyetindeki görüşlere, idarelerce uyulması zorunluluğu bulunmamakla birlikte bazı durumlarda uygun görüş(muavafık mütalaa) verilme şartı aranmaktadır. 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un geçici 2'inci maddesine göre, döner sermaye işletmesi kurulabilmesi için Sayıştayın olumlu görüşünün alınması gerekmektedir.

Usul sakatlıklarında genel sonuç idari işlemin hukuka aykırılığı ve dava açılması halinde iptalidir. Ancak her usul sakatlığı işlemin iptali sonucunu doğurmamakta, usul sakatlıkları asli usul sakatlığı ve tali usul sakatlığı olarak ayrılmaktadır. İşlemin yönünü değiştirebilecek yani işlemin sonucu üzerinde etkili olabilecek sakatlıklar asli usul sakatlığı ve bunun dışındaki sakatlıklar ise tali usul sakatlığı olarak nitelendirilmektedir (Gözler, 2003: 763-765).

2.2. Mali Hüküm İçeren Yönetmeliklerde İstisari Mütalaanın Yeri

Mali hüküm içeren yönetmeliklere Sayıştay tarafından verilen istisari mütalaanın hukuki mahiyeti açısından üç durum ortaya çıkmaktadır. Bunlar,

istisari mütalaanın usul şartı, yürürlük şartı ve şekil şartı olarak ele alınmasıdır. Bununla beraber, Sayıştayın mali hüküm içeren yönetmeliklere verdiği görüşlerin idari nitelikte kararlar olduğu da savunulmaktadır (Gözübüyük, 2001: 148). Diğer taraftan idari işlemlerde bulunması gereken usul kuralları şekil şartı içinde ele alınmaktadır (Günday, 2002: 132).

2.2.1. Usul Şartı Olarak İstisari Mütalaa

832 sayılı Kanun'un 105'inci maddesinde yer alan "Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştayın istisari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir." şeklindeki düzenleme ile Sayıştay tarafından mali hüküm içeren yönetmeliklere verilecek istisari mütalaanın hukuki çerçevesi belirlenmektedir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde bakanlıkların ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumların mali konularda düzenlenecek yönetmelikleri Sayıştayın istisari mütalaasına sunmaları mali hüküm içeren yönetmelikler açısından zorunlu bir danışma haline gelmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesi, mali hüküm içeren yönetmeliklerde bulunması gereken Sayıştayın istisari mütalaasını bir "zorunluluk" olarak vasıflandırmıştır (Anayasa Mahkemesi, 1970: 209).

Düzenleyici veya bireysel idari işlemler hukuk düzeninde tek yanlı değişiklik yapmaktadırlar. Bu etkilerin doğması için idari işlemlerin yürürlüğe girmeleri gerekir. İdari işlemler bir işlemler dizisidir ve hazırlık işlemleri, temel işlem ve tamamlayıcı işlemler bu dizini oluşturmaktadır. İşlemin tamamlanması için yalnızca temel işlemin değil dizinin de tamamlanması gerekir (Akıllıoğlu, 1979: 44). Dolayısıyla, mali hüküm içeren yönetmelikler açısından dizini oluşturan Sayıştayın istisari mütalaasını ihtiva eden danışma işlevinin yerine getirilmesi, esaslı bir usul işlemi haline gelmektedir.

İdare hukukunda idari işlemlerdeki usul sakatlıklarında işlemin iptal edilmesi, usul işlemlerinin idari işlemlerin sonucunu etkilemesine bağlanmış ve bunun takdiri de dava açılması durumunda Danıştaya bırakılmıştır. Oysa, Kanun Koyucunun iradesiyle mali hüküm içeren yönetmelikler açısından farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. 832 sayılı Kanun'un 105'inci madde gerekçesinde ifade edildiği üzere, mali konularda uzman bir Kurum olan Sayıştaydan mali mevzuattaki ahengin temin edilmesi adına mali hüküm içeren yönetmeliklere görüş vermesi istenmektedir.

2.2.2. Yürürlük Şartı Olarak İstisari Mütalaa

Mali hüküm içeren yönetmelikler açısından 832 sayılı Kanun'un 105'inci maddesindeki düzenlemenin dikkat çeken yönlerinden birisi de, Sayıştay mütalaasının "yürürlük şartı" olarak ele alınmasıdır. Söz konusu maddede yer alan "Sayıştayın istisari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir" şeklindeki hüküm bunu ifade etmektedir.

Kişilerin hukukunu etkileyen, özellikle, vergi ve benzeri mali yükümlülükler içeren düzenlemelerin, yayımlanarak yürürlüğe gireceği ve ancak bu tarihte ilgililer hakkında hüküm ifade edeceği, hukukun genel ilkelerindendir ve hukuk devleti olmanın zorunlu öğelerinden birisini teşkil etmektedir (Danıştay Başkanlığı, 2002). İdare hukukumuzda düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girebilmesi için gizlilik derecesi taşıyanların dışında kalanların yayımlanmaları veya duyurulmaları gerekmektedir (Gözler, 2003: 921). İdari işlemler yürürlüğe girmelerinden itibaren uygulanabilir hale gelmekte yani idare edilenlere karşı ileri sürülebilir ve idare edilenler tarafından başvurulabilir nitelikte olmaktadır (Gözler, 2002: 313). Ancak, mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğe girmeleri açısından yayımlanma şartına ilave olarak Sayıştayın istisari mütalaası da öngörülmüştür.

832 sayılı Kanun'un 105'inci maddesi, mali hüküm içeren yönetmelikler için Sayıştayın istisari mütalaasını yürürlük şartı olarak zikrettiğine göre, Sayıştay görüşünün olmadığı durumlarda mali hüküm içeren yönetmelikler hukuken tekemmül etmemektedir. Yönetmeliklerde yürürlüğe girme adına Resmi Gazete'de yayımlanma neyi ifade ediyorsa mali hüküm içeren yönetmeliklerde de yürürlüğe girme adına Sayıştayın istisari mütalaası aynı şeyi ifade etmektedir. Danıştay da bir kararında mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğe girebilmesi için Sayıştayın istisari mütalaasının alınmasının şart olduğunu belirtmektedir (Danıştay Başkanlığı, 1977). Ancak, Danıştayca bir iptal kararı verilmemiş ise o yönetmeliğin geçerli olacağı çünkü Sayıştay görüşünün yokluk sebebi değil bir iptal sebebi olduğu ileri sürülmektedir (İnan, 1992: 164).

Mali konulardaki yönetmeliklerin Sayıştayın istisari mütalaası alınmadan yayımlanması durumunda söz konusu yönetmeliğin geçerlilik durumu ne olacaktır? Sayıştay Genel Kurulu 22.09.1969 tarih ve 3394/1 sayılı kararında; mali konulardaki yönetmeliklerin yürürlüğe girmeleri açısından getirilen istisari mütalaanın Anayasa'da öngörülmediğine, bu nedenle de

Sayıştayın istisari mütalaası alınmadan neşredilen bir yönetmeliğin mer'î olduğuna karar vermiştir. Ayrıca aynı Kararda, Sayıştayın istisari mütalaasının düzenleyici işlemlerin sıhhat ve muteberiyetine müessir bir şart olmadığı sadece yetkili idarelere Sayıştayın istisari mütalaasını alma zorunluluğu yüklediği ve istisari mütalaanın mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğü için aranacak bir şart olmadığı belirtilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 1969).

2.2.3. Şekil Şartı Olarak İstisari Mütalaa

Yönetmeliklerde yayımlanma, uyulması gerekli şekil koşullarından birisi olarak kabul edilmektedir. Yönetmeliklerde şekil şartlarından birisini oluşturan yayımlanma hususu aynı zamanda söz konusu yönetmeliklerin yürürlük şartı olarak ele alınmaktadır. Zira, Danıştay yerleşmiş içtihatlarıyla yayımlanması gerektiği halde Resmî Gazete’de yayımlanmamış yönetmeliklerin yürürlüğe girmediğini ve bu nedenle de hukuken geçerli olmadığını ileri sürmektedir (Danıştay Başkanlığı, 1988).

Mali hüküm içeren yönetmeliklerin yürürlüğe girebilmeleri açısından yayımlanma şartına ilave olarak Sayıştayın istisari mütalaası, uyulması gerekli bir şekil şartı olarak düzenlenmiştir. Çünkü yukarıda verilen Danıştay kararında; yayımlanması gereken yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanmasının yasal bir zorunluluk olduğu vurgulanmakta ve bu yasal zorunluluğa uyulmamasının söz konusu yönetmeliğin yürürlüğünü engelleyeceği ifade edilmektedir. 832 sayılı Kanun’un 105. maddesi incelendiğinde, mali hüküm içeren yönetmelikler üzerindeki Sayıştay istisari mütalaasının söz konusu yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesi için yasal bir zorunluluk olarak ele alındığı görülmektedir.

832 sayılı Kanun’un 105’inci maddesi ve bu maddeye Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarıyla getirilen yorumlar çerçevesinde; mali konulardaki yönetmelikler hakkında hukukumuzda gerek yürürlüğe girme gerekse de şekil ve usul şartı olarak kendine özgü bir durum ortaya çıkmaktadır. Mali konulardaki yönetmelikler açısından Sayıştayın istisari mütalaasının alınması esaslı bir şekil ve usul işlemi olarak karşımıza çıkmakta ve idareler açısından uyulmadığı takdirde düzenleyici işlemi hukuken sakat hale getirmektedir. Sayıştay Genel Kurulunca ileri sürüldüğü şekliyle, Sayıştay görüşü alınmayan yönetmelikler idari işlemlerde en ağır yaptırım şekli olan yoklukla muallel bir tasarruf olarak telakki edilememekle birlikte istisari

mütalaa alınması mali konulardaki yönetmelikler bakımından en azından iptal nedenleri arasında sayılmalıdır.

Sonuç itibarıyla yukarıda ele aldığımız hususlar çerçevesinde mali hüküm içeren yönetmeliklerde alınması gereken Sayıştayın istisari mütalaa-asını ister asli şekil ve usul şartı ister yürürlük şartı olarak nitelendirelim söz konusu istisari mütalaa mali hüküm içeren yönetmeliği çıkaran idareler açısından uyulması zorunlu bir görüş değildir. Dolayısıyla, idarelere yüklenen yükümlülük Sayıştayın istisari mütalaa-asının alınması ile sınırlı olmaktadır.

3. SAYIŞTAYDAN İSTİŞARİ MÜTALAA İSTEYECEK KURUMLAR

832 sayılı Kanun'un 105'inci maddesinde "Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlar" denilmek suretiyle bakanlıkların ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumların mali konularda düzenleyecekleri yönetmelikleri Sayıştaya gönderecekleri ifade edilmektedir.

1982 Anayasa'sının 124'üncü maddesi ile "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri" ne, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Oysa, 832 sayılı Kanun'da bakanlıklardan ve denetime tabi diğer idare ve kurumlardan bahsedilmesine rağmen Anayasa ile kendisine yönetmelik çıkarma yetkisi verilen Başbakanlıktan bahsedilmemektedir. Bu durumda Başbakanlık tarafından çıkarılan mali hüküm içeren yönetmelikler istisari mütalaa için Sayıştaya gönderilecek midir?

1961 Anayasa'sının 113' üncü maddesi ile "Bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine" yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiş ve buna paralel olarak 21.2.1967 tarihli Sayıştay Kanunu ile bakanların ve diğer kamu idarelerinin ve kurumlarının mali hüküm içeren yönetmeliklerinin Sayıştaya gönderilmesi hususu düzenlenmiştir. Dolayısıyla, 1982 Anayasası ile yapılan düzenleme ile 832 sayılı Kanun'un 105. maddesi arasında güncelleme yapılmaması nedeniyle Başbakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikler hususunda bir boşluk bulunmaktadır. Uygulamada, Başbakanlık tarafından çıkarılan mali hüküm içeren yönetmelikler Sayıştaya gönderilmektedir.⁴

⁴ Örneğin 9.1.2009 tarih ve 27105 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Dış Ticaret Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği" Başbakanlık tarafından Sayıştaya gönderilmiştir.

Anayasa’da zikredilmemesine rağmen Bakanlar Kurulu tarafından da mali hüküm içeren yönetmelikler çıkarılmaktadır. Sayıştay Genel Kurulu 22.12.1980 tarih ve 4101/1 sayılı Kararı ile Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlerin adına bakılmaksızın mali nitelik arz etmeleri durumunda Sayıştayın istisari mütalaasına sunulmasına karar vermiştir. Ancak Danıştay, Bakanlar Kurulunun tüzük ve yönetmelik dışında mali nitelik arz eden düzenleyici işlemlerinden yönetmeliğe benzeyenlerin Sayıştayın istisari mütalaasına sunulmasına gerek olmadığına karar vermiştir. Danıştay söz konusu düzenleyici işlemlerin Bakanlar Kurulunun takdir yetkisinde olduğunu belirtmiştir (Danıştay Başkanlığı, 1977). Ancak, şekil, usul ve yürürlüğe girme şartı olarak idarelerin uyma zorunluluğu bulunan ve sonuçta idarelerin uyup uymamakta serbest oldukları bir görüş alma işlevinin idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmadığı açıktır. Danıştay bu kararı ile Bakanlar Kurulunun çıkardığı mali hüküm içeren yönetmeliklerin Sayıştayın istisari mütalaasına sunulmasının gerek olmadığını değil, sadece yönetmelik dışındaki “esaslar”, “karar” ve benzeri yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin istisari mütalaadan muaf olduğunu belirtmektedir.

Yasalaşma sürecinde bulunan yeni Sayıştay Kanun Teklifi’nin 27. maddesine göre, “mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin” ve “yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin” yürürlüğe konulabilmesi için Sayıştayın istisari mütalaasının alınması gerekmektedir. Dolayısıyla, yönetmeliğe benzer esas ve usullerle hazırlanan ve ilgililer için genel ve objektif kurallar içeren mali düzenlemeler, adları ne olursa olsun Teklifte “yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler” olarak adlandırılmakta ve yürürlüğe girebilmeleri için Sayıştayın istisari görüşü aranmaktadır.

Sayıştay denetiminin kurumsal kapsamını belirleyen 5018 sayılı Kanun’a paralel olarak hazırlanan ve yasalaşma sürecinde olan Sayıştay Kanun Teklifi’nin 27. maddesine göre, “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” olarak isimlendirilen, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler “mali konuları ihtiva eden yönetmelikleri” ve “yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemleri” Sayıştayın istisari mütalaasına sunmak zorundadırlar.

4. MALİ HÜKÜM İÇEREN YÖNETMELİKLERDE SAYIŞTAY KARARLARINA YANSIYAN UYGULAMALAR

832 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi ile, söz konusu Kanun'un 105'inci maddesi gereği verilecek Sayıştay mütalaasını tespit görevi Daireler Kuruluna verilmiştir. Sayıştay, söz konusu mütalaayı istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirmelidir. Sayıştaya istisari mütalaa için iki aylık bir süre verilmek suretiyle idari işlemlerin zaten ağır işleyen yapısının hızlandırılması amaçlanmıştır.

Sayıştay Daireler Kurulu kendisine gönderilen mali hüküm içeren yönetmeliklerle ilgili olarak 832 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesindeki yetkiye istinaden kamu kurum ve kuruluşlarından temsilci isteyebilmekte ve mali nitelikli yönetmelikler hakkındaki istisari mütalaasını oluşturmak için ilgililerin sözlü beyanlarına müracaat edebilmektedir.

Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 60'ıncı maddesine göre Sayıştayın istisari mütalaası alınmadan yürürlüğe konulan mali hüküm içeren yönetmeliklerin tespit edilmesi ve Başkanlığa bildirilmesi görevi Daireler Kurulu Başraportörlüğüne verilmiştir. Sayıştay Daireler Kurulunun kendisine gönderilen mali hüküm içeren yönetmelikler hakkında verdiği istisari mütalaalarda değerlendirilen hususlardan bazıları aşağıdaki gibidir.

4.1. Yönetmeliğin Hukuken Tekemmül Etmiş Olması

Sayıştay, istisari mütalaası alınmak üzere kendisine gönderilen mali hüküm içeren yönetmelik taslaklarında öncelikle, usulünce hazırlanmış ve hukuken yönetmelik vasfı kazanmış bir düzenleme olup olmadığını incelemektedir. Düzenleyici idari işlemlerin hukuken taşımaları gereken usul ve şekil şartlarını taşımaları gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenleyici işlem yapmaya yetkili organları kendi mevzuatları ile belirlenmiştir. Dolayısıyla, bir düzenleyici işlemin yönetmelik olarak tekemmül etmesi ve yönetmelik vasfını kazanabilmesi için yetkili ve görevli organlar tarafından kabul edilmesi gerekir. Örneğin, İl Özel İdarelerini düzenleyen 5302 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile il özel idareleri tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etme görevi yani il özel idaresi adına yönetmelik çıkarma görev ve yetkisi il genel meclisine verilmiştir. Bu nedenle de, yetkili organlar tarafından kabul

edilmeyen ve yönetmelik vasfını kazanmayan yönetmeliklere Sayıştayca görüş verilmemektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2007a).

4.2. Yönetmeliğin Normlar Hiyerarşisine Uygunluğu

Hukuk düzeni bir piramide benzetilecek olursa bu piramit anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerden oluşan birden çok normun varlığını ifade etmekte ve bu sıralamaya normlar hiyerarşisi denilmektedir (Kuluçlu; 2009: 3-4). Bu normlar farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır (Gözler; 2010). Sayıştay tarafından mali konulardaki yönetmelikler üzerinde yapılan incelemelerden birisi, yönetmeliğin üst hukuk normuna uygun olup olmadığıdır.

Anayasa ile Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine yönetmelik çıkarma yetkisi “görev alanlarını ilgilendiren kanunlara ve tüzüklere aykırı olmamak” şartıyla verilmiştir. Bu nedenle de, yönetmeliklere göre üst hukuk normları olan Anayasa, kanun ve tüzüklere aykırı yönetmelik düzenlenemez. Örneğin, Sayıştay Daireler Kurulu Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik Taslağı”nın “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 68’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Beş yıldan fazla süreyle kiraya verme işlemlerinde önceden Bakanlıktan izin alınır.” şeklindeki düzenlemenin yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı gerekçesiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda Sözleşme Süresi” başlıklı 64’üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır....” şeklindeki düzenlemesine uygun hale getirilmesine karar vermiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2007b).

Söz konusu Karar üzerine Maliye Bakanlığı, 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’in 68’inci maddesini Sayıştay Daireler Kurulunun görüşleri çerçevesinde değiştirmiştir (Kuluçlu; 2009: 18).

Aynı şekilde Kurul tarafından, Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlanan “Milli Eğitim Bakanlığı Ders Kitapları ve Eğitim Araçları Yönetmeliği Taslağı”nın 6’ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Ders kitaplarında aranacak nitelikler ile ders kitaplarının incelenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin diğer hususlar yönerge ile düzenlenir” şeklindeki hükmün, 1739 sayılı

Millî Eğitim Temel Kanunu’nun 55’inci maddesi beşinci fıkrasında yer alan “Ders kitaplarının kabulü, uygunluk süresi, telif hakkı ve ücretlerle ilgili esaslar; inceleme işlemleri ve alınacak inceleme ücreti miktarı; Millî Eğitim Bakanlığınca incelettirilecek eserler için ödenecek ücret miktarı; ders kitaplarının hazırlanması ve incelenmesinde aranacak kriterler ile ders kitabı üreten yayın evlerinde aranacak kriterler; ders kitabı dışındaki diğer kitap ve eğitim araçlarının kullanımı ve bunlardan hangileri için inceleme ücreti alınacağı ve ödeneceği ile ilgili esas ve usuller Millî Eğitim Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” şeklindeki düzenlemeye aykırı olduğu gerekçesiyle söz konusu yönetmelik hükmünün 1739 sayılı Kanuna uygun hale getirilmesine karar verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2008a).

4.3. Yönetmeliğin Yetki Açısından Değerlendirilmesi

Düzenleyici idari işlemleri oluşturan unsurlardan biri olan yetki yönetmelikler açısından, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerini ifade etmektedir. Sayıştay Daireler Kurulu, mali konulardaki yönetmelikler konusunda verdiği istisari mütalaalarda Anayasa ile getirilen yetki kuralına uyulup uyulmadığını incelemektedir.

Uygulamada devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir kamu tüzelkişiliği bulunmayan idarelerin hazırladıkları mali konulardaki yönetmelikler bağlı olunan Başbakanlık veya bakanlıklar eliyle yayımlandığından Anayasa ile yönetmelikler için öngörülen yetki kuralı bu şekilde uygulanmaktadır. Sayıştay Daireler Kurulu içtihatları da bu uygulamayı destekler mahiyettedir. Örneğin, ayrı bir kamu tüzelkişiliği bulunmayan ve Anayasa’ya göre yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmayan Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “Dış Ticaret Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği”ne Sayıştay tarafından istisari mütalaa verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2008b).⁵

4.4. Yönetmeliğin Görev Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa’nın yönetmeliklerde aradığı şartlardan birisi, idarelerin çıkardığı yönetmeliklerin “kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere” çıkarılabileceğidir. Bu nedenle, idarelerce yönetmelik çıkarma yetkisinin kanunlarla veya tüzüklerle verilen görevlerin uygulanmasını sağlamak amacıyla kullanılması gerekir.

⁵ İlgili Yönetmelik 9.1.2009 tarih ve 27105 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Sayıştay Daireler Kurulu muhtelif kararlarında, idarelerce düzenlenen mali konulardaki yönetmeliklere, idarelere verilen herhangi bir yasal görev olmadığından bahisle olumsuz görüş vermekte ve yönetmelik taslaklarını iade etmektedir. Örneğin Kurul, Gölbaşı Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanan “Gölbaşı Belediyesi Konservatuvarı Yönetmeliği” ile ilgili olarak, kanunlarla belediyelere konservatuvar açma görevinin verilmediği ve belediyelerin “konservatuvar” adı altında bir eğitim kurumu açmasının mümkün bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu Yönetmeliğe istisari görüş vermekten imtina etmiş ve Yönetmelik Taslağını Belediyesine iade etmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2006b).

4.5. Yönetmelikte İlgili Kurumların Görüşünün Alınıp Alınmaması Hususu

İdari işlemlerin bir işlemler dizisinden oluştuğunu yukarıda ifade etmiştik. Yönetmeliklerde söz konusu aşamalardan birisi de yönetmeliğin hazırlanması aşamasında alınması gereken ilgili kurumların görüşünün alınıp alınmadığı hususudur. Düzenleyici işlemin oluşumunda kanun koyucu tarafından kamu yararı gözetilerek getirilen bu hususu Sayıştay dikkatle incelemektedir. Ayrıca, Sayıştay kendisine gönderilen mali konulardaki yönetmeliklerin bütün bu aşamalardan sonra yani yönetmelik taslakları tekemmül ettikten sonra kendisine gönderilmesini istemektedir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesine göre mali konuları düzenleyen düzenleyici işlemlerin görüş alınmak üzere Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir. Söz konusu genel düzenlemenin yanında çeşitli kanunlarla yönetmelikle düzenleneceği belirtilen konularda ilgili kurumların da görüşünün alınması istenmektedir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nun 47’ inci maddesine aykırı olarak Adalet Bakanlığının görüşü alınmadan hazırlanan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Özel Çocuk Yuvaları ve Özel Yetiştirme Yurtları Yönetmeliği Taslağı” bu nedenle iade edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2008c).

Ayrıca Sayıştay Daireler Kurulu, İçişleri Bakanlığının 09.04.2007 tarih ve 2007/39 sayılı Genelgesine paralel bir şekilde mahalli idarelerce düzenlenen yönetmeliklerin İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Sayıştaya gönderilmesini istemektedir.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde idare hukukunun yaygın yazılı hukuk kaynakları arasında yer alan mali konulardaki yönetmelikler, diğer yönetmeliklerin taşıdığı usul ve şekil şartlarına ilave olarak Sayıştayın istisari mütalaasına sunulmak zorundadır. Bu zorunluluk mali konulardaki yönetmelikler açısından uyulması gereken yasal bir şekil ve usul işlemidir. Bu zorunluluğa riayet edilmemesi söz konusu düzenleyici işlemi yoklukla muallal hale getirmemekle birlikte en azından iptal nedeni olarak ele alınmalıdır.

Mali konulardaki yönetmeliklere verilen Sayıştay istisari mütalaası aynı zamanda söz konusu düzenlemeler açısından yürürlük şartı olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla, Sayıştay denetimine tabi kamu kurum ve kuruluşlarının çıkaracakları mali hüküm içeren yönetmelikleri Sayıştayın istisari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe koymaları gerekmektedir.

Bütün devletlerde para ve maliye işlerinin kontrol altında tutulması mali konularda uzmanlaşan Sayıştaylara verilen bir görevdir. Bu bağlamda mali konulardaki yönetmeliklerin Sayıştayın istisari mütalaasına sunulma zorunluluğu Sayıştaylara verilen kamu maliyesini kontrol etme görevinin tamamlayıcı unsurlarındandır. Zira, öteden beri ülkemizde yüksek denetim organı olarak görev ifa eden Sayıştayın, geçmiş olaylarla ilgilenmekten geleceğe dönük kamu maliyesine ışık tutacak önleyici ve yol gösterici bir bakış açısının olmadığı ileri sürülmektedir. Ancak, Anayasal ve yasal düzenlemeler açısından meseleye bakıldığında, yeterli olmamakla beraber kamu mali yönetiminde Sayıştay denetimi ve Sayıştay yargısı açısından önleyici hükümler getirildiği görülmektedir. Bunlardan biri de, bu çalışmada genel hatlarıyla ışık tutmaya çalıştığımız mali konulardaki yönetmeliklerdir. Mevzuatta yer alan bu tarz düzenlemeler üzerinde teori ve uygulama açısından titizlik gösterildiği takdirde, kamu mali yönetiminde uygulama aşamasında ortaya çıkan problemlerin önemli bir kısmı kaynağında önlenilebilecektir.

Devlet fonksiyonları genel itibariyle yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmakla birlikte, bu organlara verilen görev ve yetkiler çeşitli hukuki statülere sahip idareler arasında paylaştırılmıştır. Bunların bir kısmı icracı kuruluşlar, bir kısmı danışma veya denetim kurumları, bir kısmı ise yargı mercii olarak görev ifa etmekte ve yetki kullanmaktadır. Bu görev ve yetkiler, birbiri içine geçmiş bir durum arz etmektedir. Bu nedenle kamu gücü kullanılan her yetkinin yasal çerçeve içinde kullanılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu, Tekin (1979), “Yönetmeliklerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 12, Sayı 2 (Haziran).
- Anayasa Mahkemesi (1986), “18.2.1985 tarih ve E.1984/9, K.1985/4 Sayılı Karar”, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 21 (Ankara).
- Anayasa Mahkemesi (1971), “23-25.10.1969 tarih ve E.1967/41 K.1969/57 sayılı Karar”, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 8 (Ankara).
- Anayasa Mahkemesi (1970), “16.1.1969 tarih ve E. 1967/19, K. 1969/6 sayılı Karar”, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 7 (Ankara).
- Balta, Tahsin Bekir (1970), İdare Hukukuna Giriş I, TODAİE Yayınları:117, Ankara.
- Gözler, Kemal (2002), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2003), İdare Hukuku, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A.Şeref ve Turgut Tan (1999), İdare Hukuku, Cilt II, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A.Şeref ve Turgut Tan (1998), İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A.Şeref (2001), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Güneş, Turan (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, A.Ü.S.B.F Yayınları, Ankara.
- İnan, Atilla (1992), Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı, Ankara.
- Onar, Sıddık Sami (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul.
- Kuluçlu, Erdal (2009), “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı 71 (Ekim-Aralık).

- Danıştay Başkanlığı (1965), “Danıştay 1.Dairesinin 23.3.1965, E.1965/6-K.1965/4 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 19.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1996), “Danıştay 6. D. 28.2.1996, E.1996/91-K.1996/929 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (2000), “Danıştay 5. D. 17.2.2000, E.1999/4076-K.2000/566 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1992a), “Danıştay İdari Dava Daireleri. 6.3.1992, E.1991/21-K.1992/57 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1992b), “Danıştay 8. D. 30.11.1992, E.1991/2697-K.1992/3265 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1998), “Danıştay 8. D. 10.11.1998, E.1996/866-K.1998/3623 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (2002), “Danıştay 7. Dairesi, 10.6.2002, E.2000/2955-K.2002/2322 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1977), “Danıştay 3. Dairesi, 30.6.1977, E.1977/710-K.1977/741 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Danıştay Başkanlığı (1988), “Danıştay 10. Dairesi, 4.5.1988, E.1988/1113-K.1988/806 sayılı Kararı”, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).
- Gözler, Kemal (2010), “Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu”, www.anayasa.gen.tr/angecerliliği-2-bolum-4-7.htm (Erişim Tarihi: 26.05.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (1969), “Sayıştay Genel Kurul Kararları”, Sayı: 3337-3415, Sayıştay Kütüphanesi (Ankara)

- Sayıştay Başkanlığı (2009a), “Sayıştay Daireler Kurulunun 08.07.2009 tarih ve 1295/2 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 10.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2006a), “Sayıştay Daireler Kurulunun 15.02.2006 tarih ve 1194/1 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 10.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2007a), “Sayıştay Daireler Kurulunun 4.7.2007 tarih ve 1237/4 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2007b), “Sayıştay Daireler Kurulunun 23.5.2007 tarih ve 1234/5 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2008a), “Sayıştay Daireler Kurulunun 3.12.2008 tarih ve 1275/5 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2008b), “Sayıştay Daireler Kurulunun 5.11.2008 tarih ve 1271/1 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2006b), “Sayıştay Daireler Kurulunun 13.12.2006 tarih ve 1219/3 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2008c), “Sayıştay Daireler Kurulunun 25.6.2008 tarih ve 1264/1 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 15.02.2010).
- Sayıştay Başkanlığı (2009b), “Sayıştay Daireler Kurulunun 11.3.2009 tarih ve 1282/3 sayılı Kararı”, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK2.asp>, (Erişim Tarihi: 22.02.2010).

SAVUNMA HARCAMALARININ DENETİMİ: TEORİK GEREKÇE VE TÜRK SAYIŞTAYININ NORMATİF KONUMU

Hasan Tuna GÖKSU*

ÖZET

Milli güvenlik sisteminin önemli bir unsurunu oluşturan savunma harcamaları, hemen her ülkede milli bütçenin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Savunma harcamalarının, önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla denetlenmesi gereği, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur. Bu makalede savunma harcamalarının denetimi teorik açıdan ele alınmış ve denetim ihtiyacının teorik çerçevesi ile ortaya konulması amacıyla milli güvenlik, iktidar ve denetim kavramları arasındaki ilişkiler kuramsal açıdan incelenmiştir. Ayrıca konu anayasal açıdan ele alınarak söz konusu harcamaların tayin ve denetimi süreçlerinde rol alan (askeri) bürokrasi, Bakanlar Kurulu ve Meclisin konumları değerlendirilmiştir. Son bölümde ise, Sayıştay'ın konumu normatif teori içerisinde değerlendirilerek, bu harcamaların Sayıştay tarafından denetlenmesinin bir zorunluluk olduğu, vurgulanmıştır. Ancak söz konusu harcamaların denetimine ilişkin günümüzdeki hukuki ve fiili durum incelemenin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Anahtar kelimeler: Milli Güvenlik, Savunma Harcamaları, Denetim, Türk Sayıştayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi

ABSTRACT

As an important component of the national security system, defense expenditures constitute a substantial part of national budgets almost in every country. The necessity of the audit of defense expenditures in an effort to provide the realization of these expenditures according to predetermined principles and plans, is a subject of great importance to dwell on. In this article,, the audit of defense expenditures has been analyzed theoretically and relations among national security, government(political power) and audit have been examined with a theoretic approach in order to put forward the theoretical framework of the need for this audit. Moreover, there is an assessment "in constitutional respect" about the positions of the Parliament, the Cabinet and the (military) bureaucracy which feature in the appointment and audit of the said

* Sayıştay Başdenetçisi

expenditures. In concluding section, with an analysis of TCA's position in normative theory, it is emphasized that defense expenditures must be audited by Turkish Court of Accounts (TCA), but the current situation of legal and actual audit of these expenditures is left out of coverage.

Keywords: National Security, Defense Expenditures, Audit, Turkish Court of Accounts, the Grand National Assembly of Turkey

I. GİRİŞ

Demokratik rejimlerde denetim, hukuki olduğu kadar aynı zamanda politik yönleri de olan bir kavramdır. Hukuki bir kavramdır, zira denetime ilişkin usul ve esaslar yasal mevzuat içerisinde somutlaştırılır ve uygulanır. Politik yönleri olan bir kavramdır; gerçekleştirilecek denetime ilişkin kapsam ve yetkilendirme siyasi irade tarafından kararlaştırılır. Denetim kavramının bu çok yönlü özelliği dikkate alındığında günümüzde siyasal ve hukuki tartışmaların odağında yer alması kaçınılmazdır. Ülkemiz açısından geçerli olan bu olguya uluslararası alanda da zaman zaman şahit olunmaktadır. Konuya ülkemiz açısından tarihsel perspektiften yaklaşıldığında özellikle 1960'lı yıllardan günümüze uzanan süreçte milli güvenlik kavramına atfedilen anlamlar sürekli olarak tartışılmış ve bu çerçevede bu kavramın ayrılmaz bir parçası olan savunma harcamaları ve bu harcamaların denetimi siyasal gündemi meşgul etmiştir.

Konunun tartışmaların odağında yer almasının pratik sebebi olarak savunma harcamalarının uzun yıllar boyunca ülke bütçesinin önemli bir kısmını teşkil ediyor olması görülebilir. Teorik sebeplere ilişkin tespitler ise daha çok savunma harcamalarının da bir parçası olduğu milli güvenlik siyasetinin belirlenmesi ve uygulanması noktasında yoğunlaşmaktadır. Özellikle politika belirlemenin ve uygulamaya yön vermenin bir anlamda iktidar/otorite kullanımı anlamına geldiği kabul edildiğinde, savunma harcamalarına dair temel kararların alınması ve alınan/uygulanan bu kararların denetiminin gerçekleştirilmesi konusunda, siyasal irade ve sivil/askeri bürokrasi arasında demokratik rejimlere has, demokrasinin de belirleyicilerinden olan hassas dengenin kurulması ülkemiz açısından önem arz etmektedir.

Milli güvenlik kavramının bir parçası olan savunma harcamalarının denetimi konusunun daha açık bir şekilde anlaşılabilmesi adına, bu konu ile

doğrudan ilgili *milli güvenlik, iktidar ve denetim* ilişkisinin siyaset felsefesi ve hukuksal arka planının teorik olarak incelenmesi öncelikli olarak görülmelidir. Zira savunma harcamalarının da dâhil olduğu milli güvenlik kavramı, doğası gereği temsili kurumlar ve klasik bürokratik kurumlar arasında karşılıklı yetki-sorumluluk ilişkileri doğurmakta ve dolayısıyla da bu güç/iktidar ilişkilerinin sınırlarının ve meşruiyetinin hukuki/siyasi çerçevede belirlenmesi incelenmesi gereken bir konu olarak gündeme gelmektedir.

2. MİLLİ GÜVENLİK KAVRAMI

Milli güvenlikle ilgili konuları incelerken ilk dikkat edilmesi gereken konu, "güvenlik" ve "savunma"; "uluslararası güvenlik" (ortak güvenlik) ve "milli güvenlik" kavramları arasındaki ince ayrımlardır. Güvenlik; siyaset, diplomasi, savunma, ekonomi, maliye, bilim ve teknoloji, hukuk vb. unsurları içeren çok boyutlu bir çerçeve kavramdır. Görüldüğü üzere savunma, güvenlik kavramının önemli, ancak sadece bir unsurudur. Silahlı Kuvvetlerin Devlet teşkilatındaki asıl yerinin, Devletin ve hükümetlerin savunma politikaları çerçevesinde değerlendirilmesi gereklidir. Bu nedenle, gerek milli güvenlik, gerekse savunma politikalarının kararlaştırılması temelde sivil ve siyasi bir sorumluluktur (Çaycı, 2009).

Diğer bir yaklaşımla milli güvenlik kavramı, sadece dıştan gelebilecek saldırı ve tehlikelerden korunmayı (dış güvenlik) ifade etmemektedir. Bu kavram aynı zamanda, ülkenin içinde çıkabilecek kargaşa ve tehlikelerden korunmayı da (iç güvenlik) kapsamaktadır. Bu nedenle, milli güvenliğin korunması toplumsal yaşamın ekonomik, sosyal, kültürel vs. çeşitli alanlarının düzenlenmesi ve bu alanlara müdahale edilmesini gerekli kılar. Nitekim 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 2 nci maddesinde milli güvenlik, "Devletin anayasal düzenin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanması" olarak tanımlanmıştır (Günday, 2004: 396).

İfade edilen tanımlardan da anlaşıldığı şekliyle milli güvenlik kavramı savunma harcamalarının klasik tanımını da kapsayacak şekilde ekonomiden siyasete, dış politikadan kültürel hayata, sosyal alandan klasik idare işlemlerine kadar uzanan, tüm topluma doğrudan müdahale yetkisi veren bir

kavram olarak mütalaa edilmektedir. Bu anlamda kavramın, hem onun tayin ve tespitinde rol alan, hem de bu tayin ve tespit sürecinde teknik-uzmanlık desteğinde bulunan kurumlar açısından bir iktidar/güç temerküzü/kullanımı doğurduğu açıktır.

Kavram günümüzde toplumda yaygın bir anlayış neticesinde savunma harcamaları ile aynı anlamda algılanmaktadır. Oysa söz konusu kavram savunma harcamalarından/askeri harcamalardan daha geniş anlamlara sahiptir, bu kavram savunma harcamaları ile beraber toplumun ekonomik ve sosyal hayatı ile ilgilidir; diğer bir deyişle milli güvenlik “bir ulusun, refahı ve kendi mutluluğunu arama özgürlüğünü zedelenmeksizin korunması” anlamı taşımaktadır. Bu durumda ulusal güvenlikten sadece asker değil tüm toplum sorumlu ve ulusal güvenlik sadece savunmayı değil ekonomiyi, refahı da kapsamaktadır (Özer, 2010: 6).

Konuya bu perspektiften yaklaşıldığında tüm toplumun çıkarlarına yönelik bir kavram olması dolayısıyla milli güvenlik ilgili görevlerin yerine getirilmesinin yürütme işlevinin kapsamına dâhil olduğu açıktır (Erdoğan, 2008: 255). Dolayısıyla milli güvenlik kavramının tespit ve tayinin de asker ve sivil bürokrasinin değil tüm toplumun/milletin temsilcisi konumunda olan –dolayısıyla da son noktada nihai kararı verecek- kurumların yetkili ve denetleyen makam konumunda olduğudur; bu tespitin anayasal dayanağı anayasanın 117 nci maddesidir, söz konusu maddenin ikinci fıkrasında milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı, Bakanlar Kurulu’nun sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Bu madde incelendiğinde, Bakanlar Kurulu’nun yürütme organı sıfatıyla milli güvenlik siyasetini belirleme görev ve yetkisiyle sorumlu olduğu, diğer taraftan Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin de sorumlu olunan makam sıfatıyla bu siyaseti denetlemek konumunda olduğu göze çarpmaktadır. Burada vurgulanması gereken diğer bir nokta Bakanlar Kurulu’nun milli güvenlik politikasının belirlenmesinde, Milli Güvenlik Kurulu’nun istişari görüşünden yararlanacağıdır (m. 118) (Erdoğan, 2008: 256).

Bununla beraber, Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşünü almak zorunda olsa da Bakanlar Kurulu hukuken bu görüşle bağlı değildir. Çünkü, ‘*milli güvenlik*’ in anlam, kapsam ve gereklerinin belirlenmesi teknik-askeri nitelikte olmayıp, seçilmiş iktidarların politik programları, karar ve

tercihleriyle doğrudan doğruya ilgili olan politik bir sorundur (Erdoğan, 2008: 256). Burada askeri ve sivil bürokrasi Bakanlar Kurulu tarafından milli güvenlik siyasetinin belirlenmesinde teknik-uzmanlık destek sağlayarak sürece dâhil edilir, ancak bu teknik-uzmanlık desteği icrai kararlar alabilmeyi içermez, zira son aşamada nihai/icrai kararlar politik irade tarafından alınır. Bu sonuç aynı zamanda kamu hukukunun yerleşmiş ilkelerinden biri olan yetki-sorumluluk paralelliği ilkesinin gereğidir, bu ilke uyarınca bir konuda sorumlu konumunda bulunan kişi/makam o konuda aynı zamanda yetkili kabul edilir (Gözler, 2003: 199-200).¹ Dolayısıyla milli güvenlik siyasetinin uygulanması konusunda Meclis'e karşı sorumlu konumunda bulunan Bakanlar Kurulu'nun icrai kararlar alarak söz konusu siyasetin belirlenmesinde tek yetkili olduğu kabul edilmelidir.

Konuya ülkemizin geçirmiş olduğu siyasi ve hukuki süreç açısından yaklaşıldığında, askeri ve sivil bürokrasi milli güvenlik kavramına otorite-özgürlük denkleminde otorite açısından yaklaşarak kavramın anlamını ve sınırlarını bizzat belirlemek istemiş ve bu amaçla anayasal ve yasal bir takım araçlar ihdas edilmiştir; milli güvenlik kurulu ve milli güvenlik siyaset belgesi bu amaca matuf düzenlemelerdir. Diğer taraftan son yıllarda sivil toplum ve siyasal irade söz konusu kavrama ülkemizde ve uluslararası alanda demokrasi ve özgürlük konularında gözlenen gelişmelere paralel olarak otorite-özgürlük denkleminde özgürlük açısından yaklaşarak anlamın ve sınırların bizzat siyasal irade ve onun temsilcisi olan Meclis tarafından belirlenmesini istemişlerdir. Bu konuda özellikle vurgulanması gereken nokta milli güvenlik kavramının içeriğini oluşturan unsurlardır, zira bu unsurlar kavramın kuramsal ve işlevsel sonuçlarını doğrudan belirlemektedir.

3. İKTİDAR VE DENETİM

Bu noktada milli güvenlik kavramının bir parçası olan savunma harcamalarının denetimi gündeme gelmektedir. Ancak savunma harcamalarının denetimi konusu pratik/fonksiyonel açıdan ele alınmadan önce iktidar-denetim ilişkisinin teorik olarak incelenmesi konuyu anlaşılır kılma adına faydalı olacaktır. Zira bu yönde bir yaklaşım, Anayasa gereği milli güvenlik siyasetinin tayin ve tespitini yapan yürütme organının, bu tayin ve

¹ Adı geçen ilke ile ilgili bilgi için ayrıca Anayasa Mahkemesinin 04.12.1996 tarih, E.1996/52, K.1996/45 sayılı kararına bakılabilir. RG tarih/sayı:04.04.2003/25069.

tespit ile ilgili olarak yine Anayasa gereği yasama organınca denetlenmesinin bir zorunluluk olarak kabul edilmesi gerektiği konusunda tatmin edici olacaktır.

İktidar kavramının en genel anlamı, bir kişi veya grubun başka kişi veya gruplar üzerinde istediğini yaptırabilme gücüdür. İktidar kavramının yerine kullanılan, egemen olma, malik olma, etkileme ve yönetme kavramları da yine bu anlamda kullanılmaktadır. Buradan çıkan sonuç, iktidarın eşitsiz bir ilişkiye dayandığı ve bu eşitsizlikle beraber güç, etki, zorlama, baskı, yaptırım ve müdahalenin birlikte geliştiğidir.

İktidarın bu anlamı, aslında günlük hayatın her alanında yer alan ilişkilerde karşımıza çıkmaktadır. Evde babanın otoritesi, arkadaş grubunda elebaşının gücü, bir sosyal örgütte önderin konumu, aşirette büyüklerin işlevi, bir okulda öğretmenin etkisi, bir çetede liderin yeri bir iktidar olgusuna işaret etmektedir. Weber (1962) iktidarı, toplumsal alanda, sosyal ilişkilerin içinde, bir iradenin ona karşı gelinmesi halinde dahi yürüttüğü üstünlük olarak tanımlarken, yukarıdaki ilişkilere de açıklık getirmektedir (Çetin, 2005: 36).

Güç kullanma tekeli ve rıza kavramlarıyla tanımlanan iktidar, nihayetinde emretme ve itaate dayanmaktadır. Emir ve itaat ilişkisine dayanan iktidar, toplumdaki bütün gruplarda mevcut olup, bunların varlıklarını sürdürebilmeleri bakımından da gereklidir (Zabunoğlu, 1973: 7'den aktaran Teziç, 2007: 89). Diğer bir deyişle toplumdaki grupların (aile, kulüp, şirket, dernek gibi) her birinde bir iktidar yapısı ve iktidar ilişkisi ortaya çıkar. Gruplara göre, iktidar olgusu otoriter, sınırlı, ya da ılımlı olabilmekte, ama toplum hayatından soyutlanamamaktadır (Teziç, 2007: 89).

Toplum hayatına yön veren bu iktidar ilişkileri siyasal ve sosyal iktidar olarak tezahür etmektedir. Siyasal iktidar, kısaca, bir ülkede örgütlenmiş toplumun tümü üzerinde etkili olan makro iktidarı ifade eder. Siyasal iktidar, siyasi toplumun kaderiyle ilgili temel kararları alabilen, kapsayıcı ve merkezileşmiş iktidardır. Analitik olarak, siyasi iktidarın maddi unsuru “cebir tekeli”, manevi unsuru ise meşruluk yani rızaya dayanmasıdır (Erdoğan, 2005: 327-328). Siyasal iktidarın “kurumsallaşma” ve “merkezileşme” özellikleri dikkate alındığında söz konusu niteliklerin sonucu/tezahürü olarak devlet kavramı ve bu tüzelkişiliğin organlarından/fonksiyonlarından biri olarak da yürütme erki gündeme gelmektedir.

Bu noktada siyasal iktidar toplumdaki en üstün iktidardır ve bu özelliği dolayısıyla da her zaman kötüye kullanılma ve bunun sonucunda kamu/toplum aleyhine yozlaşma potansiyelini bünyesinde taşımaktadır. Montesquieu, gücü elinde bulunduranın mutlaka onu kötüye kullanabileceği tezinden yola çıkarak özgürlüğün güvence altına alınabilmesinin, iktidarın kötüye kullanılmasını engelleyecek bir düzenin kurulması ile mümkün olabileceğini savunmuştur. Hatta Montesquieu şöyle demektedir:

“(Ö)teden beri denenmiştir, kendisine yetki verilen her insan bu yetkiyi kötüye kullanmaya eğilimlidir; bir sınırla karşılaşınca kadar kötüye kullanmaya devam eder. Bilmem söylersem inanır mısınız? Faziletin bile sınırlanmağa ihtiyacı vardır” (Koçak, 2006: 133)

Montesquieu ile aynı fikri paylaştan 19. Yüzyıl İngiliz siyaset felsefecisi Lord Acton da *“her iktidar yozlaştırır, mutlak iktidar mutlaka yozlaştırır”* diyerek (Şahin, 2010), iktidar ve dolayısıyla bu iktidarı kullanan organların mutlaka sınırlanması gereğini açıkça ifade etmiştir. Bu noktada iktidarı sınırlayarak muhtemel yozlaşmayı engelleyecek alternatifler gündeme gelecektir. Teorik gelişmeler ve yaşanan süreçte edinilen tecrübeler göstermiştir ki bu alternatifler içerisinde başvurulabilecek en etkili enstrümanlardan biri, gerçekleştirilecek bağımsız etkili bir denetimdir.

Bu minvalde sınırlanması gereken en güçlü iktidar, öncelikle siyasal iktidar olarak, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere milli güvenlik siyasetinin tespit ve tayininde tek yetkili organ olan yürütme organı ve sonrasında da bu organa tespit ve tayin sürecinde teknik-uzmanlık desteği veren idari bir örgüt olarak askeri bürokrasi olmaktadır. Burada yürütme organını ve dolayısıyla askeri bürokrasiyi bu konuda denetleyecek organ olarak da Anayasa gereği yasama organı yetkili kılınmış olmaktadır. Bu anlamda, anayasal açıdan milli güvenlik kavramı çerçevesinde tüm kamu harcamaları gibi savunma harcamalarının da denetimi siyasal irade açısından hem politik bir yetki hem de kendisine karşı sorumlu olduğu topluma karşı politik bir görevdir. Tabiatıyla buradaki siyasal irade, kavramın tayin ve tespitinde yürütme organını, bu tayin ve tespiti istinaden gerçekleştirilen uygulamanın denetimi açısından da yasama organına işaret etmektedir, zira Meclis bütçe hakkının sahibi olması dolayısıyla bütçenin kamu yararına matuf kullanıldığının denetimini gerçekleştirmek durumundadır.

4. SAYIŞTAY DENETİMİ

Ülkemizde Meclis, bu denetim yetki ve görevini Sayıştay aracılığı ile yerine getirmektedir. Sayıştay 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince dış denetim organı olarak askeri/savunma harcamaları da dâhil kamu harcamalarını denetlemektedir. Güvenlik harcamalarının denetimi üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur; zira (ülkemizde) milli gelirin yaklaşık %5 savunma harcamalarına ayrılmaktadır, bu oran ABD gibi ülkemizden daha büyük bir orduya sahip ülke için sadece %3 tür. Dolayısıyla askeri amaçlı savunma harcamalarının şeffaf olması daha doğrusu denetlenebilir olması vazgeçilemez bir zorunluluktur (Özer, 2010: 6).²

Ülkemiz bütçesinin, diğer harcama kalemleri ile karşılaştırıldığında, önemli bir bölümünü teşkil eden bu tür harcamaların denetimi konusu gündeme geldiğinde genellikle “gizlilik”, “resmi sır” ve “ulusal güvenlik” gibi içerikleri üzerinde ortak bir uzlaşının sağlanamadığı engeller söz konusu olmaktadır. Oysa demokratik devleti bürokratik devletten ayıran temel ölçü şeffaf ve denetlenebilir olmasıdır (Özer, 2010: 6). Bu noktada Weber ‘e göre, “bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir... ‘resmi sır’ kavramı bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz (Weber, 1986: 210’ den aktaran Eryılmaz, 2010: 221-222).

Savunma harcamaların denetiminde “gizlilik” elbette göz önünde tutulması gereken bir kavramdır, ancak bu tür denetimlerde gizlilik, denetime tabi işlem ve eylemlerin kapsamı ve denetimin gerçekleştirilme sürecinde değil, süreç sonunda, hazırlanacak raporların kamuya duyurulması aşamasında değerlendirilmelidir; dolayısıyla bu anlamda tüm işlem ve eylemler istinasız denetim kapsamına alınmalıdır. Bu aşamada, denetim sürecinin sonunda, ulusal güvenlik/gizlilik hassasiyetleri dikkate alınarak gereken durumlarda hazırlanan raporlar meclis kararına dayanmak koşuluyla

² Konu ile ilgili daha ayrıntılı ve karşılaştırmalı bilgi için Maliye Bakanlığının tarafından hazırlanan 2010 yılı bütçesine ilişkin istatistikler bölümünden fonksiyonel sınıflandırma içeriğine bakılabilir. Erişim adresi: www.bumko.gov.tr

kamuya ilan edilmeyebilir veya bu raporların bir kısmı kamuya açıklanabilir, bu amaca matuf bazı yasal düzenlemeler de yapılabilir. Aksi durumda, gizlilik kavramı sürecin başında denetime tabi işlem ve eylemlerin niteliği üzerinde istisnalara mahal verecek şekilde uygulamaya konulursa bu durumda denetim ya hiç gerçekleştirilemeyecek ya da yapılan denetim işlevsiz hale getirilecektir. Burada unutulmaması gereken nokta, bu yönde bir denetimsizliğin yetkiyi/iktidarı mutlak, dolayısıyla da yozlaşmaya açık hale getireceğidir.

Bu noktada, savunma harcamalarının Sayıştay tarafından denetlenmesi, konuyla ilgili askeri ve sivil bürokrasinin dile getirdikleri endişeleri giderebilecek konumdadır. Çünkü Sayıştay bugün Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca belli istisnalar hariç kamu hesaplarını TBMM adına denetleyip hükme bağlayan dış denetim ve ayrıca yüksek yargı organıdır (Günday, 2004: 383). Burada özellikle vurgulanması gereken husus Sayıştay'ın bu görevleri yerine getirirken siyasi iktidardan bağımsız olduğu gerçeğidir, zira siyasi iktidardan bağımsız olma hususu dış denetim ve yargı organı olma özelliklerinin kaçınılmaz sonucudur (Göksu, 2009: 149).

Yukarıda ifade edilen “dış denetim organı olma” , “yüksek yargı organı olma” ve “siyasi iktidardan bağımsız olma” özelliklerinin bugün savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimde verimliliği ve etkililiği sağlamada vazgeçilmez kavramlar olduğu düşüncesindeyiz. Sayıştay, bu üç kavramı/hususiyeti bünyesinde barındırması sebebiyle savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirilecek denetimde verimliliği en yüksek olacak kurumdur. Bu tezimizin mantıksal tutarlılığını sağlama adına ifade edilen bu üç kavramı kısaca incelemenin faydalı olacağı kanaatindeyiz.

4.1. Dış Denetim Organı Olma

Sayıştay'ın, bugün ülkemizde tek dış denetim organı olma karakteri, gerçekleştirilecek denetimde istenilen amaçlara ulaşma adına, bir yandan Sayıştay'ın yürütme organına karşı bağımsızlığını korurken –ki bu husus denetimin sıhhati açısından son derece önemlidir- diğer yandan da askeri bürokrasinin denetimin siyasallaşp objektiflikten uzaklaşabileceği yönündeki kaygılarını giderecektir. Zira siyasal iktidarın bakanlıkları aracılığıyla yapacağı denetimler, siyasi amaçlara matuf, objektif kriterlerden uzak iddialarını gündeme getirme riskini taşıırken, Sayıştay'ın –tek dış denetim organı olarak-

uluslararası kabul edilmiş kriterlerle yapacağı denetim bu istenmeyen muhtemel riskleri/sonuçları daha baştan bertaraf edebilecektir (Göksu, 2009: 149).

4.2. Yüksek Yargı Organı Olma

Bugün Sayıştay'ı, gerçekleştirdiği klasik denetim çerçevesinde diğer denetim organlarından ayıran en önemli husus denetim organı olma hususiyeti yanında elde ettiği denetim bulgularından yola çıkılarak denetimle ilgili yargısal sonuçlara ulaşabilmesi, yargısal kararlar ihdas edebilmesidir (Atar, 2009: 299). İfade edilen bu husus çok önemlidir, diğer denetim organlarının elde ettiği bulgular çoğu zaman idari nitelikte olduklarından dolayı "sümenaltı edilebilme" veya alınan diğer bir idari kararla etkisiz hale getirilebilme risklerini taşıyabilmektedir. Oysa Sayıştay'ca gerçekleştirilecek denetimler sonucu elde edilebilecek bulgular açısından böyle bir ihtimal söz konusu değildir. Çünkü Sayıştay bir yargı organıdır (Özbudun, 2005: 401) ve bir yargı organında dava sürecine giren bulgular idari kararlarla sümenaltı edilemez. Ayrıca bu noktada, gerçekleştirilecek denetimi diğer denetimlerden farklı kılan diğer bir husus, denetimi gerçekleştirecek kamu görevlilerinin diğer denetim elemanlarından ayrı olarak hâkimlik teminatına sahip olmalarıdır³, söz konusu bu teminatın sağladığı güvencenin aşılması bu personel üzerinde siyasi/idari baskı kurulması ve dolayısıyla da denetimin yönlendirilmesi mümkün değildir (Göksu, 2009: 150).

Bu bağlamda gözden kaçırılmaması gereken bir husus da Sayıştay kararlarının –yargı organı olması dolayısıyla- idare dahil herkes için bağlayıcı olduğu ve bu açıdan hukuki terminoloji içerisinde söz konusu bu kararların idari kararlarla değiştirilemeyecek/ etkisizleştirilemeyecek kesin hüküm (kaziye-i muhkem) niteliği taşıdığıdır (Gözler, 2009: 532-533).

4.3. Siyasi İktidardan Bağımsız Olma

Sayıştay'ca gerçekleştirilen dış denetimin en önemli ve belirleyici özelliklerinden biri söz konusu denetimin siyasal iktidardan bağımsız olup meclis adına gerçekleştiriliyor olmasıdır. Bugün askeri bürokrasinin denetim konusunda, gizliliğin ihlal edilebileceği kaygısıyla beraber gündeme getirdiği diğer çekincelerden biri, gerçekleştirilecek denetimin siyasal amaçlarda dâhil olmak üzere ulusal savunma kavramının doğasına aykırı bir takım amaçlar

³ Bu konu ile ilgili olarak 832 sayılı Sayıştay Kanununun 99 uncu maddesine bakılabilir.

doğrultusunda kullanılabileceği/yönlendirilebileceği düşüncesidir. Oysa Sayıştay'ca yapılacak bir denetim, Sayıştay'ın anayasal konumu itibarıyla yukarıda ifade edilen sakıncalardan mahfuzdur. Zira Sayıştay, gerçekleştirdiği denetimi siyasal iktidarın kararı veya yönlendirmesi ile değil, doğrudan Anayasadan aldığı yetkiye istinaden meclis adına yapmaktadır (Göksu, 2009: 150). Dolayısıyla gerçekleştirilecek denetimde siyasal amaçlarda dahil ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek amaçların takip edilmesi ve bu vesileyle askeri bürokrasinin hassasiyetlerinin göz ardı edilmesi söz konusu değildir.

5. OBJEKTİF VE SÜBJEKTİF DENETİM

Konu ile ilgili vurgulanması gereken diğer bir nokta gerçekleştirilecek denetimin niteliği ile ilgili objektif ve sübjektif denetim ayrımıdır: sübjektif denetim/kontrol, sivillerin aldıkları bazı tedbirler ile (örneğin bazı yasal düzenlemelerle) askeri kontrol altında tutmaya çalışmalarıdır, objektif kontrol ise, ordunun profesyonel yani kendi görevini iyi ifa eden bir ordu olması ve sadece kendi görevlerine odaklanması, siyasete karışmasının kendi profesyonel yapısını zedeleyeceğini düşünmesi ve siyasetin dışında kalmaya çalışmasıdır (Heper, 2010: 6).

Sübjektif kontrolde sivil irade gerçekleştirdiği yasal/idari düzenlemeler ile askeri bürokrasi üzerinde klasik denetim olarak adlandırabileceğimiz denetim sürecini tayin ve tespit etmektedir: süreçte uyulması gereken ilke ve kurallar ve denetimi gerçekleştirecek organlar bu tayin ve tespit işleminin çerçevesi içerisinde. Dolayısıyla sübjektif kontrolde sivil irade sürecin başından sonuna kadar bizzat müdahil ve etkin durumda olup, denetime dair kararları alan, denetim sonuçlarını değerlendiren ve bu anlamda hesap soran konumundadır. Objektif kontrolde ise denetim sürecinde uygulanacak ilke ve kuralların tayin ve tespiti, denetimin içeriği bir anlamda askeri bürokrasinin kendi görev alanı içinde mesleğini profesyonelce ifa etmesiyle eşdeğerdir, diğer bir ifadeyle denetim aracılığıyla ulaşılmak istenen amaçlar, askeri bürokrasinin siyasetin dışında kendi alanına odaklanarak mesleğini profesyonelce ifa etmesiyle -sürecin doğası gereği- elde edilebilecektir. Dolayısıyla sivil irade söz konusu bu kontrolde, sübjektif kontrolün aksine, sürecin dışında, bir anlamda izleyen/gözetleyen konumundadır.

Objektif kontrol-subjektif kontrol tanımı ve ayrımı üzerine kuramsal çerçeve Amerikalı siyaset bilimcisi Samuel P. Huntington tarafından oluşturulmuştur, yazar *The Theory and Politics of Civil-Military Relations* adlı eserinde ordunun klasik bir idare örgütü olmadığı, dolayısıyla klasik denetim usullerine tabi tutulmaması gerektiğini ifade ederek, sivil otoritenin orduya belli oranlarda özerklik tanıyarak bu özerklik çerçevesinde farklı denetim usulleri –ki bu anlamda objektif/nesnel denetim ideal olandır- geliştirmesi gerektiğini vurgulamıştır.⁴

Bugün askeri bürokrasi, savunma harcamalarının denetimi konusu gündeme geldiğinde bazı harcama kalemleri hariç- ki bu harcamalar savunma bütçesinin sadece bir kalemini oluşturan cari harcamalardır- objektif kontrolü savunmakta, subjektif kontrole değil objektif kontrole bağlanmak istemektedir. Oysa bu istek gerçekleşirse savunma harcamalarının bağımsız bir organ tarafından dış denetimi imkansız hale gelecektir; sadece bir anlamda otokontrol söz konusu olacaktır, zira tanımı yapılan subjektif kontrol günümüzde dış denetim kavramına tekabül etmektedir. Bağımsız dış denetim, bugün uluslararası alanda denetim kavramının temel yapı taşlarından biri olarak kabul edilmektedir, gerçekleştirilecek denetimin sıhhati denetimi gerçekleştirecek kurumun denetlenen kurumun dışında, ondan bağımsız olmasıyla doğrudan ilgilidir. Bu anlamda objektif kontrol/denetimin varlığı ancak subjektif kontrol/denetimin varlığı ile anlam kazanabilir.

Elbette askeri bürokrasinin profesyonelleşmesi, siyasetin dışında sadece kendi alanına odaklanması arzu edilen bir şeydir ve demokratik bir devlette olması gerekende budur. Ancak bu amaç askeri bürokrasinin devamlı olarak siyasetin dışında kalacağı/mesleğini profesyonelce ifa edeceği şeklinde, bir olması gereken/önkoşul olarak kabul edilen varsayım üzerine bina edilmiştir, oysa savunma harcamaları da dâhil kamusal işlem ve eylemlerin hukukiliği varsayımlar üzerine değil sürecin başından itibaren belirlenen, idare hukukunda geçen şekliyle amaç, sebep, yetki, konu ve şekil unsurları üzerinden sağlanır, bu amaçla da söz konusu işlem ve eylemlere

⁴ Konu ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için yazarın *The Theory and Politics of Civil-Military Relations* adlı eserine bakılabilir. Eserin Türkçe çevirisi için *Asker ve Devlet: Sivil-Asker İlişkilerinin Kuram ve Siyaseti*, çeviren: K. Uğur Kızılaslan, Salyangoz Yayınları, 2006

ilişkin bu öğeler hukuki istikrar ve güvenlik gereği sürecin başında belirlenir ve süreç sonuna kadar uygulanır (Gözler, 2008: 290-357).

Ayrıca konuyla ilgili uluslararası uygulamalara bakıldığında, çağdaş demokratik ülkelerde savunma harcamalarının ülkedeki yetkili kurumlarca gerçekleştirilen subjektif denetime tabi olduğu, konunun sadece objektif denetimin kapsamında değerlendirilmediği gözlenmektedir, örneğin Amerika gibi dünyanın en güçlü ordusuna sahip bir ülkede savunma harcamaları sadece objektif kontrol kapsamında değerlendirilmemektedir. Ülke Sayıştayı (U.S. Government Accountability Office) savunma harcamaları üzerinde subjektif denetim olarak adlandırabileceğimiz hukukilik ve mali denetim ile performans denetimini birlikte gerçekleştirmektedir ve adı geçen bu denetimler ulusal güvenlik konusunda temel belirleyici kararlar alarak politika geliştiren Savunma Bakanlığı üzerinde yönlendirici etkilerde bulunmaktadır.⁵

SONUÇ

Yukarıda ifade edilen düşünceler ışığında, savunma harcamalarının denetimi konusunun incelenmesi söz konusu olduğunda, öncelikle *milli güvenlik, iktidar ve denetim* kavramları arasındaki ilişkinin teorik olarak ele alınması konuyu daha anlaşılır kılacaktır, zira böyle bir yaklaşım bir yandan savunma harcamalarının denetimi konusunu kuramsal temele oturarak denetime meşruiyet kazandırırken, diğer yandan konuyla ilgili var olan/muhtemel risklerin/kaygıların en başta giderilmesini sağlayacaktır.

Konuya bu yönde, kuramsal açıdan yaklaşıldığında, milli güvenlik kavramının savunma harcamalarını da kapsar şekilde ekonomiden siyasete, dış politikadan kültürel hayata uzanan çok geniş bir kavram olduğu gözlenmektedir, bu özelliğin sonucu olarak da hem bu kavramın tayin ve tespitinde nihai kararı veren kurumlar, hem de bu tayin ve tespit süreci gerçekleştirilirken bu kurumlara teknik-uzmanlık destek sağlayan bürokrasi açısından söz konusu kavramın -doğası gereği- iktidar/güç temerküzüne/kullanımına olanak sağladığı kabul edilen bir gerçektir. Böyle bir güç temerküzünün/kullanımının da denetime tabi olması zorunluluğu

⁵ Konu ile ilgili olarak Amerikan Sayıştayı'nın savunma harcamaları üzerinde gerçekleştirdiği denetimler sonucu hazırlamış olduğu kapsamlı ve açıklayıcı bilgiler içeren raporlara bakılabilir. Erişim adresi: www.gao.gov

günümüz dünyasında hem teorik bilgiler hem de pratik gerçeklerle siyasal ve toplumsal uzlaşma ile benimsenen bir olgudur.

Anayasaya göre milli güvenlik siyasetinin tayin ve tespitinde yetkili olan Bakanlar Kurulu ve uygulanan bu siyasetin bir anlamda denetleyicisi konumunda bulunan Meclisin bu kavram içinde tanımlanan savunma harcamalarını denetlemesi bir yetki olduğu kadar aynı zamanda bu kurumların temsilcisi oldukları topluma karşı bir görev olarak da kabul edilmelidir. Dolayısıyla bu anlamda savunma harcamalarının bağımsız bir dış denetim organı olan Sayıştay tarafından uluslararası alanda kabul edilmiş kriterler çerçevesinde denetlenmesi ülkemiz adına bir zorunluluk olarak görülmelidir. Gerçekleştirilecek bu denetim bir taraftan kamu harcamalarında şeffaflığı sağlayacak diğer taraftan da askeri bürokrasinin kendi görev sınırları içinde hareket etmesini zorunlu kılarak askeri bürokrasinin de bir amaç olarak ulaşmak istediği objektif kontrolü sağlamış olacaktır.

Ayrıca Sayıştay tarafından yapılacak bağımsız dış denetimin uluslararası alanda kabul edilmiş evrensel kriterler çerçevesinde gerçekleştirilecek olması, bu konuda gündeme gelmesi muhtemel olumsuzlukları ve şüpheleri daha baştan bertaraf ederek sürecin sağlıklı işlemlerini sağlayabilecektir. Zira Sayıştay, ülkemizde tek dış denetim organı olma, yüksek yargı organı olma ve son olarak da siyasi iradede bağımsız olma gibi kurumsal kapasitesini oluşturan/artıran nitelikleriyle bu amacı gerçekleştirebilecek yetenek ve konumdadır.

KAYNAKÇA

- Atar, Yavuz (2009), Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya.
- Çaycı, Sadi (2009), “Milli Güvenlik Hukuku Öğretimi ve Eğitimi: Bir Öneri, www.ulusalguvenlik.org”, (Erişim Tarihi: 22.02.2009).
- Çetin, Halis (2003), “İktidar ve Meşruiyet”, Siyaset, (Editör: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2005), Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (2009), Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayınları, Ankara.
- Göksu, Hasan (2009), Sendikaların Hukuki Durumu ve Denetimi, Stratejikboyut, Yıl: 1, Sayı: 3.
- Gözler, Kemal (2003), İdare Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2008), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, Kemal (2009), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa.
- Günday, Metin (2004), İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara.
- Heper, Metin (2010), Ordu Demokratik Açılımı Destekliyor, Star Gazetesi (07.03.2010), Açık Görüş.
- Huntington, Samuel P. (1957), The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Harvard University Press, United States of America. (Türkçe çevirisi: Kızılaslan, K. Uğur (2006), Asker ve Devlet: Sivil-Asker İlişkilerinin Kuram ve Siyaseti, Salyangoz Yayınları, İstanbul).
- Koçak, Mustafa (2006), Batıda ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi: Egemenlik ve Devlet, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2005), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özer, Ahmet (2010), Ulusal Güvenlik Sendromu AB Yolunu Kapatıyor, Star Gazetesi (07.03.2010), Açık Görüş.
- Şahin, Bican (2010), “Liberal Demokrasinin Temelleri”, www.liberal.org.tr, (Erişim Tarihi: 02.01.2010)
- Teziç, Erdoğan (2007), Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE ETİK

Kemal ATMACA*

ÖZET

Kamu yönetimi alanında son yıllarda hızlı bir değişim süreci yaşanmakta ve kamu yönetiminin temel değerleri, ilke ve yaklaşımları yeni baştan şekillenmektedir. Yönetimin temel unsuru olan insan kaynaklarından kurumsal amaçlar doğrultusunda en etkin şekilde yararlanılması, gerek özel sektör, gerekse kamu için temel bir arayış haline gelmiştir. Bu arayışların öne çıkan temel boyutlarından birisi, insan kaynakları yönetimi ile etik ilke ve kurallar arasında güçlü bir bağ kurulması suretiyle, günümüz dünyasında ihtiyaç duyulan güçlü, esnek ve insani yönü ön plana çıkan örgütsel yapıların oluşturulması çabalarıdır. Bunun sağlanması; insan kaynaklarının geliştirilmesi, çalışanların katılım ve motivasyonlarının artırılması, etik kodların geliştirilmesi, etik eğitiminin yaygınlaştırılması gibi araçlarla sağlanabilecektir. Bu çalışmada genel olarak kamu yönetimi ve etik ilişkisi ele alındıktan sonra, insan kaynakları yönetimi ile etik arasındaki ilişki, özellikle motivasyon, kişilerin verimliliği ve performansları, kurumların vizyon ve misyonları bağlamında ve yeni kamu hizmeti (new public service), kamu hizmeti etiği ve yönetim yaklaşımı çerçevesinde irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Etik, Kamu Hizmeti Etiği, Etik Kodlar, İnsan Kaynakları Yönetimi, Yolsuzluk.

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT AND ETHICS

ABSTRACT

In the discipline of the public administration, recently, rapid alternation process has been realized and values, principles and approaches of the public administration over again have been shaped. The utilization of human resources which the main factor of administration in order to achieve corporate objectives in effective way has been essential pursuit for both private and public sector. The most important aspect of this pursuit by means of establishment of between human resources management and ethics principles and rules are the efforts of creation of powerful, flexible and humanitarian organizational structures needed in the present day. This, will able to achieved with such as the means of the developing of human resources, increasing of motivation and involvement of personnel, advancing of ethics codes, prevailing of ethics education. Providing with this aim, I will touch upon and scrutinize motivation,

* Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başdenetçisi

productivity and performance of persons, institutional vision and mission, ethics training, approaching of “new public service”, “public service ethics” and “governance”.

Keywords: Ethics, Public Service Ethics, Ethics Codes, Human Resources Management, Corruption.

I. GİRİŞ

Modern yönetim tekniklerinin uygulandığı günümüz örgütlerinde, ister kamu sektörü ister özel sektör olsun, insan kaynakları yönetimi ayrı bir önem kazanmaya başlamıştır. Çünkü, görece yeni olan örgüt modellerine uyumun sağlanması ve bu modellere ayak uydurması beklenen nitelikli personelin istihdamı yanında, süregelen yönetim süreçleri içerisinde bu personelin eğitimi, kendini geliştirmesi de bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi bağlamında, personelin elbette kendini geliştirmesi istenen bir durum olmakla birlikte, çalışanların kimi değerlere sahip olması, ki bu değerlerin başında “etik değerler ve ilkeler” gelmektedir, üzerinde ihtimamla durulması gereken bir başka husustur.

“Etik” ise, tanımı ve kapsamı üzerinde henüz bir konsensüs sağlanamamış bir kavram olup, örgüt içerisinde hangi kriterlerin esas alınarak uygulamaya konulacağı konusu öteden beri tartışılmaya devam etmektedir. Günümüzde “etik” kavramının somut bir uygulama çerçevesine kavuşturulabilmesi amacıyla “etik kodlar” ve “etik ilkeler” adı altında çeşitli standartlar geliştirilmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi bağlamında çözülmesi gereken bir diğer sorun ise; çalışanların motivasyonunu güçlendirecek “maddi ve manevi güdüleyiciler” ile “etik davranışlar” arasında bir denge mekanizmasının nasıl kurulacağıdır. Etik bir yönetimin tesisine yönelik küresel arayışlar ve insan kaynaklarının etik değerler doğrultusunda sürekli geliştirilmesine duyulan ihtiyaç, etik konusunun gelecekte de yönetim biliminin ve yönetim uygulamalarının temel ilgi alanlarından birisi olmaya devam edeceğini göstermektedir.

II. KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

TODAİE tarafından yayınlanan “Kamu Yönetimi Sözlüğü”nde etik ile ilgili bir giriş (entry) bulunmamakta ancak yolsuzluk başlığına yer verilmek-

tedir. Bu sözlükte, “Yolsuzluk (Fr. Corruption, malversation; İng. Corruption, graft; eski terim suiistimal): 1. Yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. 2. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması” şeklinde tanımlanmıştır (Bozkurt vd., 2008: 264).

Kamu yönetiminde etik, literatürde yoğun olarak tartışılan bir kavram olup, bu tartışmaların başlangıcı, 1940’lara kadar gitmektedir. Bu alandaki tartışmaların yoğunluk kazanması ise, 1980’lere rastlar. Bunun arka planında, 1980 öncesi dönemde ekonomik krizin kamu yönetimi verimliliğini tartışılır hale getirmesi ve tüm dünyada yayılan küreselleşme süreci yatmaktadır. Yaşanan bu kriz sonrasında, kamu hizmeti ve kamu örgütleri mercek altına alınarak kamu hizmeti ve sektörünün verimsiz olduğu tespit edilmiş ve kamu yönetiminde etkinlik arayışına girilmiştir. Tartışılan çözüm önerileri çok geçmeden kamu yönetimindeki uygulamalara yansımış, birçok ülke krizden kurtulabilmek için bir dizi reform yapmaya başlamıştır (Görmez vd., 2009: 285). Kamu sektöründe etkinliğin azalmasına ve verimsizliğe neden olan yolsuzluk ise, hem güncel kamu reformları hem de etik değerlerin kamu yöneticilerince içselleştirilmesi aracılığıyla üstesinden gelinebilecek temel bir sorundur.

Etik davranışın daima kültürle iç içe olduğu ve kültürün soyut özelliğiyle insanların duyum, algılama, düşünme ve davranma süreçlerini şekillendirdiği, genel kabul gören bir yaklaşımdır. Kültür, hem bireysel kültür olarak, hem de örgütsel kültür olarak etiğe uygun davranışı etkilemektedir. Bu anlamda etik, genel olarak kültürün bir alt boyutu olarak değerlendirilebilmektedir (Görmez vd., 2009: 285).

Etik kodlar (davranış kuralları), çalışanlara ya da örgütsel davranışlara rehberlik eden, ahlâki standartları içeren yazılı, açıklayıcı ve resmi belgelerdir. Meslek etiği ise, belirli bir meslek grubunun, mesleğe ilişkin olarak oluşturup koruduğu, meslek üyelerine emreden, onları belli bir şekilde davranmaya zorlayan, kişisel eğilimlerini sınırlandıran, yetersiz ve ilkesiz üyeleri meslekten dışlayan, meslek içi rekabeti düzenleyen ve hizmet ideallerini korumayı amaçlayan mesleki ilkeler bütünüdür (Deliorman ve Kandemir, 2009: 13-14).

Kamu hizmetleri, klasik devlet öğretisi bakımından yeniliklerin yaşandığı bir sürecin içinde olduğumuz yakın dönemde, Avrupa bütünleşmesi bağlamında, ulus-devletle Avrupa Birliği arasında paylaşılmaktadır. AB politikaları ve hukuku kamusal yaşamımızda giderek daha fazla bir oranda yer işgal etmektedir (Göztepe, 2008: 96). Bu itibarla; AB sürecini esas alan yaklaşımlar dikkate alındığında, özellikle son yıllarda etik bir kamu yönetimi sorunsalı ve bundan bir sapma olarak tanımlanabilen yolsuzluk konusu önem kazanmaktadır.

Yolsuzluk konusu, genellikle etik bağlamında değerlendirilmekte ve temel politika belgelerinde bu yönde tanımlamalar yer almaktadır. Öyle ki; yolsuzluğu, etik kamu yönetimi anlayışına yönelik bir tehdit olarak tarif edebiliyoruz. Yine “kamu hizmeti etiği” kavramı paralel kapsamda değerlendirilebilir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 109).

Yönetisel etik ya da kamu hizmeti etiğinin bir ikilem olarak karşımıza çıktığı durumlar da mevcuttur. Genellikle çerçevesi ve kuralları önceden belirlenmiş ve yapılması ya da yapılmaması gereken davranışların önceden bilindiği Weberyen bürokraside bile etik konusunda nelerin yapılması gerektiği ve özellikle takdir yetkisi sorunu tam olarak yanıtı bulunamayan bir sorunsaldır (Nohutçu, 2004: 393). Öte yandan çağımızda gelişen teknolojiyle birlikte, yeni teknolojik yapılanma sürecinde etik anlayışının da önem kazanmaya başladığını burada hatırlatmak gereğini duyuyoruz. Yani buradaki temel sorun, gelişen teknolojinin insanların etik değerlerini aşındırması olasılığını azaltmaktır (Öktem, 2004: 156-157).

Son yıllarda AB ile ilgili temel politika belgelerinde, yönetim kavramıyla birlikte popülerleşen etik ve yolsuzluk konusu gündemimize girmiştir. “Yeni kamu yönetimi hareketi”nde etik ve erdem anlayışlarının önemli bir yer tuttuğunu söyleyebiliyoruz. Bu akıma göre, kamu görevlileri ilk önce kendilerine karşı sorumlu olmalıdır. Bu anlamda etik, demokratik ve katılımcı bir yönetime giden yolda önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgür, 2003: 200).

Öte yandan Türk kamu yönetiminin AB’ye uyumu bağlamında değerlendirildiğinde; AB’nin üzerinde önemle durduğu konuların başında gelen, kamu görevlilerinin etik kurallara uymama sorunu ve bu alanda düzenlemeler yapılması gereği yanında, kamu görevlilerine verilecek olan eğitimlerde konu üzerinde ihtimamla durulması özellikle ve öncelikle

önerilmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 56). Bu anlamda; kamu yönetiminde etik çalışmalarına yönelik olarak genel bir çerçevenin belirlenmesi, etik çalışma konularının sıralanması ve bu konuların birbirleriyle bağlantılı bir şekilde işlenmesi önem arz etmektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231-237).

Avrupa Komisyonu’nun, genişleme ile ilgili olarak yayımladığı ve temel bir politika dökümanı olan Gündem 2000 Raporu’nda, Türkiye’de yolsuzlukla ilgili olayların çokluğuna değinilerek, sorunların kaynağının ise, idari yapı ve usullerdeki hantallık olduğu belirtilmiştir (Akdoğan, 2008: 158-159). Aslında yolsuzlukla mücadele konusunda, sonraki yıllarda yayımlanan politika belgelerinde, yönetsel etik kavramı önem kazanmaya başlamıştır.

Bilgi iletişim teknolojileriyle (BİT)¹ birlikte kendine özgü yeni bir kültürün ortaya çıkması, yeni ve önemli etik sorunların varlığını ve yeni etik çözümler ve politikalar geliştirilmesi gerektiği sonucunu yaratmaktadır. İnternetteki gelişmeler ve yenilikler devamlı olarak etik normlarımızın geride kalmasına ya da aynı hızla gelişmemesine yol açmaktadır. Bu durumda sürekli olarak beklenmeyen etik sorunlar ve siyasal boşluklar doğması olasıdır. Geleneksel sosyal yapı ve ahlaki sorumluluklar (karşılıklı sorumluluklar, güven vb.) elektronik ortamda gerçekleştirilen her türlü etkileşimin güvenliği konusunda yetersiz kalmaktadır. Bu bakımdan yeni durumun ve sorunların tanımlanması son derece önemlidir. Elektronik ortamda gerçekleştirilen işlemlerde ortaya çıkan etik sorunları kavrayabilmek için, bilgisayar etiği alanında bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Bilgisayar etiğinin birçok farklı tanımı olsa da; kısaca “bilgisayar etiği”, “bilgisayar teknolojisinin doğasının sosyal etkilerini araştırmak ve bilgisayar teknolojisinin etik kullanımı için uygun formüller ve meşru politikalar geliştirmek” olarak tanımlanabilir (Tataroğlu ve Coşkun, 2010: 170).

III. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ - ETİK İLİŞKİSİNE KURAMSAL BİR BAKIŞ

Çağdaş personel yönetimi, özellikle insangücü planlaması, personelin niteliklerine ve yeteneklerine uygun işlerde ve yerlerde çalıştırılması, insangücü kaynağının geliştirilmesi ve moral olarak desteklenmesi gibi konuları

¹ ICTs: Information and Communication Technologies.

yakından gözetmelidir (Bozkurt, 2008: 205). Özellikle personelin moral olarak desteklenmesi gereği, motivasyonun önemini gündeme getirmektedir.

Douglas McGregor, “Organizasyonların Beşeri Yönü” adlı kitabında, örgüt içindeki yöneticilerin davranışlarının, diğer bireyleri algılama biçimi ve görüş şekline bağlı olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda da yönetim ve insan doğasıyla ilgili olarak X ve Y kuramlarını geliştirmiştir. X ve Y kuramlarının temel noktası yöneticiler ve onların güdülenmesidir (Öktem, 1991: 48’den aktaran Şahin, 2004: 532).

Modern yönetim kuramında, “rasyo – ekonomik insan, sosyal insan ve kendini tamamlayan insan” kavramlarına yeni bir boyut getirilerek “karmaşık insan” anlayışı ortaya konulmuştur. Buna göre, birey karmaşık olduğu kadar aynı zamanda değişebilen bir varlıktır. Bu nedenle; insanların ihtiyaçları da son derece değişken özellikler göstermektedir. İnsanın, değişik koşullar altında, değişik ihtiyaç ve davranışlarının olması insan motivasyonunun tek yönlü olmadığını, çok boyutlu ve/veya çok yönlü olduğunu göstermektedir ki; insanın motive olabilmesi için ekonomik, sosyal ve daha üst düzeydeki ihtiyaçlarını değişik koşullarda algılayabilen ve değerlendirebilen bir yönetim ya da yöneticiye ihtiyacı vardır. “En iyi yönetim, en iyi örgüt yapısı ve motivasyon tekniği” kavramlarının son derece tartışmalı olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Çünkü yönetimin ve örgütlerin en önemli unsuru olan insanın amaçları, beklentileri, ihtiyaçları, kültürel değerleri ve çevresel koşulları birbirinden farklıdır. Globalleşen günümüz dünyasında, sosyal ve psikolojik ihtiyaçların en temel ihtiyaçlar kadar önemli hale geldiği de gözden uzak tutulmamalıdır. Söz konusu etmenler, insan davranışlarına da yansımaktadır ki; yöneticiler ve yönetim bu etmenleri çok iyi analiz etmek yoluyla, örgüt içindeki insanları anlayarak ve kazanarak “başarılı bir yönetim” ve “etkin ve verimli bir örgüt yapısı” oluşturabilirler (Şahin, 2004: 544).

İnsan kaynaklarında yaşanan yetersizliklerin ya da performansta oluşan eksikliklerin giderilmesi için bir “uzman, usta veya yönetici” vasıtasıyla müdahaleler yapılmaktadır. Bu tür bir yaklaşım, personel ile yönetici arasında geliştirici bir rehberlik ilişkisini doğurmaktadır. “Alternatif bir yöntem olarak özel rehberlik tekniği ile değerlendirme doğal bir süreçtir.” Bu teknik ile değerlemede insan kaynaklarını geliştirebilme ve onların içgüdüsel yeteneklerini kullanabilmeleri esas alınarak yönlendirilmeleri hedeflenmektedir.

Ayrıca bu teknik, bireyleri kontrolden çok desteklemeye yönelik bir stratejiye dayanmaktadır ve çalışanlarda kişisel enerjiyi açığa çıkaran yaratıcılığı da teşvik etmektedir. Bu sayede, yüksek başarıma düzeyine ulaşabilmeyi amaçlayan çalışanların, yetiştirme programlarına olumlu tepki vermeleriyle performanslarını geliştirmeleri mümkün olabilmektedir (Akin, 2002: 110-111).

Bu arada, çalışanların verimlilikleri ya da performansları yanında kurumların “nasıl göründükleri” ve “ne yaptıkları” da önem arz eden konular arasında sayılabilir. Vizyon, “varlık nedenimiz, yaşama gayemiz ve benzeri konulardaki temel kabullenmelerimizin çizdiği ufuk”tur. Vizyon ve/veya ufuk, sahip olunan değerlerin sonucu olarak belirir ki; ileriye bakış geliştirme süreci, mevcut durumu sorun olarak görmek ile başlar. Ufuk, gelecekte ulaşmak istenilen durumu tanımlar ve uzun vadeli, gelecekle ilgili tahminler yapmak değil, kararlar almaktır. “Uzun ufuk, gelecekte istenen hedeflerin gerçeğe uygun düşenini kurabilmektir” ve aynı zamanda içinde bulunduğu koşulları çıkış noktası olarak yeni bir ufuk açmaktır (Bircan, 2002: 16).

Kamu yönetiminde değişim ve gelişimin sağlanabilmesi için, verimlilik temelli, yetki-sorumluluk dengesinin kurulduğu, demokratik katılım ilkelerinin içselleştirildiği, performans odaklı ve toplumsal kalite yönetimini ön plana çıkaran bir dönüşüme olan gereksinim artmıştır. Teknolojinin yoğun kullanımı önemli olmakla birlikte, ülke kalkınmasını sağlayabilmek bakımından, aynı zamanda rasyonel ve amaç-odaklı kullanımı da önem arz etmektedir. Kuşkusuz bilgi teknolojileri (BT)² ve bilgi-iletişim teknolojilerinin (BİT)³ kullanımı da bu bağlamda önemli fırsatlar sunmaktadır. E-insan kaynakları ve performans değerlendirme sisteminin, kamunun ihtiyaçlarına uygun, veri tabanları, yazılım ve donanım sistemlerinin uyumlaştırıldığı merkezi bir sisteme doğru evrilmesi, bu teknolojilerin kullanılması suretiyle ulaşılabilecek bir sonuçtur (Aydın ve Öktem, 2009: 140).

Üst yönetimin duyarlılığı ve kararlılığı, etik kodlar-kurallar, etik eğitimi, etik kurum kültürü, etik karar alma, stratejik yönetim gibi süreçlerin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi ve örgütsel yapıya kazandırılması için İnsan Kaynakları Yönetimi’nin çeşitli roller üstlenmesi gerekmektedir. İnsan kaynağı politikalarında etik kodların temel alınması, etik kodlar ile kültürün

² IT: Information technologies.

³ ICTs: Information and Communication Technologies.

uyumlaştırılması, etik kodların çalışanlara öğretilmesi ve benimsetilmesi İnsan Kaynakları Yönetimi'nin yerine getireceği önemli görevlerdendir. Aynı zamanda, etik karar alma süreçleri ile ilgili yapının oluşturulması, etik davranışların kontrol edilmesi ve etik davranışların ödüllendirilmesi gibi süreçler de İnsan Kaynakları Yönetimi'nin aktif rol alması gereken alanlardır. İnsan Kaynakları Yönetimi bu süreçlerde üstlendiği sorumluluklar ile, etik bir örgütsel yapının oluşturulmasında ve bu yapının sürdürülmesinde önemli katkılar sağlayacaktır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 242).

Bir kişinin işyerindeki davranışlarının etik olup olmaması durumu, genellikle sadece tek bir değişkenin sonucu değildir. Bu yüzden, yöneticilerin ilk işi, etik davranışları ya da çalışanın etik ile ilgili tercihlerini/seçimlerini hangi dürtü ya da etmenlerin etkilediğini/belirlediğini anlamaya çalışmaktır. Etik davranışı etkileyen başlıca unsurları ise şu şekilde sıralayabiliriz: Kişisel etmenler, kurumsal etmenler, işveren ya da patronun etkisi, etik siyasaları ve kodları, kurumsal kültür (Dessler, 2005: 519-524).

Öte yandan, etik ve çalışanlara adil davranış kurallarının, insan kaynakları yönetiminde önemli rolü bulunmaktadır. Çalışanlara adil davranma ile ilgili retoriğe bir katkı yapan Drucker, onların “çalışan değil, öncelikle insan” olduklarına vurgu yapmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde etik ile ilgili başlıca aktiviteler ise; personelin istihdamı ve seçiminde (staffing and selection), personelin eğitiminde, personelin değerlendirilmesinde (appraisal), personel ödül ve ceza sisteminde, işyerinde saldırganlık ve şiddet (workplace aggression and violence) olasılığının olabileceği durumlarda etik kuralları göz önünde bulundurmak olarak sıralanabilmektedir (Dessler, 2005: 524-528).

Günümüzde kamu yönetiminde etik rejimi, kimi ülkelerde “çıkar çatışması” odaklıdır. Çıkar çatışması ile ilgili düzenlemeler, kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemelerin sadece bir kısmını oluştursa da kamuda bütünlüğü (integrity) sağlamak açısından önem arz eden bir konu olduğunu söyleyebiliriz. Çıkar çatışması halleri, çağdaş demokratik ülkelerin etik ile ilgili mevzuatında ve etik davranış kodlarında ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Ayrıca çıkar çatışması kurallarının ihlallerinden dolayı kamu görevinden çıkarmaya kadar varan ciddi disiplin hukuku yaptırımları uygulanmaktadır. Çıkar çatışması hallerinin açıklanması, genel olarak kabul

görmüş düzenlenme biçimlerinin aktarılması ve yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi çağdaş bir kamu politikasının gereğidir (Yüksel, 2005: 39).

Son yıllarda, kamu yönetimi alanında yeni eğilimler belirmiştir ki; özellikle Yeni Kamu Yönetimi Hareketi içinde bu durum yaygınlıkla kendisini hissettirmiştir. Öyle ki; kamu yönetimi ile yurttaşları bütünleştiren ve/veya yakınlaştıran söylemler artmıştır. Hatta “Devlet Biziz”, “Devlet, Yurttaşlara Aittir” motto’lu söylemler ortaya çıkmaya başlamıştır ki; bu bize Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service) hareketini haber vermektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 549). Örneğin genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; geleneksel kamu yönetiminde idari takdir yetkisi sınırlı miktarda mümkün iken, yeni kamu yönetimi hareketinde daha geniş bir takdir serbestisi bulunmakta, Yeni Kamu Hizmeti konseptinde ise, takdir yetkisine ihtiyaç bulunduğu kabul edilmekle birlikte, bu yetkinin kullanımında çeşitli kısıtların varlığı ve sorumluluk bilinci içerisinde bir hesap verebilirliğin gereğine dikkat çekilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 554). Bu durum bizi, hesap verebilirlik kavramıyla birlikte etik değerlere ve yönetsel etiğe doğru yönlendirmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)⁴ Kamu Yönetimi Komitesi’nin 1998’de yayımladığı “Kamu Hizmetinde Etik Yönetimi İçin Prensipler” başlıklı öneriler setinde etik ile ilgili unsurlar şu şekilde sıralanmıştır (OECD, 1998):

- 1- Kamu hizmeti etik standartları açık olmalıdır.
- 2- Etik standartlar, yasal bir çerçeveyi yansıtmalıdır.
- 3- Kamu görevlileri için bir etik rehber mevcut olmalıdır.
- 4- Kamu görevlileri yanlış bir eylem/işlemlerle karşılaştıklarında hak ve yükümlülüklerini bilmelidirler.
- 5- Politik vaatler, kamu görevlilerini etik davranış çizgisine doğru zorlamalıdır.
- 6- Karar-alma süreçleri şeffaf ve sorgulanmaya açık olmalıdır.
- 7- Kamu ve özel sektörün etkileşimine ilişkin ilkeler açık olmalıdır.
- 8- Yöneticiler, etik yönetimin tanıtımını yapmalı ve etik yönetimi teşvik etmelidir.

⁴ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- 9- Yönetmelik politika, prosedür ve uygulamalar, etik yönetimi teşvik etmelidir.
- 10- Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetimi, etik yönetimi teşvik etmelidir.
- 11- Kamu hizmetlerinde yeterli hesapverebilirlik mekanizmaları yer almalıdır.
- 12- “Kötü idare” ya da sui istimleri önleyecek uygun prosedürler ve yaptırımlar mevcut olmalıdır.

Yönetişim ile ilgili tartışmalarda, etik konusu giderek artan bir yer işgal etmektedir. Kamu kurumları ve görevlilerinin, demokrasiyi ve iyi yönetişimi teşvik etmeleri bağlamında güçlenen küresel bir hareketin mevcut olduğunu söyleyebiliriz. Kamu sektörünün, çağın gereklerine uymasını sağlayabilmek için, yeni standartlara ve rehberlere ihtiyacı vardır ki; bu durum, etik kuralları akla getirmektedir (UNPAN, 2000: 4). Aynı şekilde, yolsuzlukla mücadelenin bir aracı olarak etik programlar da önem kazanmaktadır. Yolsuzlukla mücadeleyi sağlamak için, kamu görevlilerinin prosedürlere aykırı davranışları konusunda global bir farkındalık oluşmaya başlamıştır (UNPAN, 2000: 35).

Ömürgönülşen ve Öktem 2009 tarihli bir çalışmalarında, kamu yöneticilerinin farklı jenerasyonlarını da göz önünde bulundurarak, kamu hizmetine ilişkin “değerler”de (values) herhangi bir değişim olup olmadığını, özellikle muvazzaf ya da emekli Türk kamu yöneticileri örnek olayı bağlamında incelemişlerdir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009). Çalışmada öncelikle, kamu yönetimi alanında kamu hizmetine ilişkin “değerler”in ve etinin yükselişine (rise) değinilmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 138). Yöneticilerle yapılan görüşmelerde, 28 kamu hizmeti ile ilgili “değer”in önem sırasına göre sayılması istenmiştir. Buna göre; öncelikle tercih edilen “değer”ler arasındaki ilk 7’si şöyledir: kamu yararı, politik tarafsızlık, sosyal adalet, eşitlik, yurttaşlara hesapverebilirlik, inisiyatif/risk alma, yönetime karşı hukuksal sorumluluk (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 148-149).

Günümüzde, geleneksel kamu hizmeti değerlerinin halen ağırlığını koruduğunu söyleyebilirsek bile, zamanla yeni profesyonel değerlerin popüler hale geldiğini hatırlatmalıyız. Bu durum, profesyonel sosyalizasyonun, özellikle kamu hizmeti motivasyonuna dayanan üniversite eğitimlerinden

edinildiğini de akla getirmektedir. Kamu sektöründe yolsuzlukların yaygın olmasına rağmen, etik kamu hizmeti değerlerinin günümüzde de önemli olduğu gayet açıktır. Fakat burada tartışılması gereken husus, bu değerlerin uygulamada nasıl bir çerçeveye oturacağı ya da kötü yönetimden kaynaklanan yanlış uygulamaların pratikte nasıl engelleneceğidir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 153).

IV. SONUÇ

İnsan kaynakları yönetimi alanında gün geçtikçe daha fazla önem kazanan “etik” kavramı, gerek kamu gerekse özel sektör için başarılı bir kurumsal yapının inşa edilmesinde kilit bir unsur haline gelmektedir. Ancak artan önemine ve bu alanda yoğunlaşan arayışlara rağmen, gerçek hayatta çalışanların etik ilke ve kurallara ne kadar uydukları, bu ilke ve kuralları ne kadar özümseyebildikleri hususları da önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Çalışma hayatında “etik” ile “motivasyon” arasındaki güçlü bağların göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Zira çalışanların kendilerini geliştirmeleri, kendilerine ve mesleklerine olan saygılarını pekiştirmeleri, bir yerde etik değerleri içselleştirmelerine ve bu değerlere duyarlı bir iş ve ilişkiler sistemi geliştirmelerine bağlıdır. Bir başka deyişle insan kaynakları yönetiminde başarının temelleri, büyük ölçüde etik değerler üzerine bina edilebilecektir.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında, etik kodlara ne ölçüde uyulduğunu ortaya koyacak göstergelerin ya da ölçüm sistemlerinin oluşturulmuş olmaması, temel bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda yeni mekanizmaların ihdas edilmesi, etik standartlarının kodifikasyonu, etik sözleşmelerinin imzalanması zorunluluğunun getirilmesi, bu sorunun çözümüne ilişkin önerilerden bazılarıdır. Ayrıca bilişim alanındaki gelişmelere de bağlı olarak etik ile ilişkili risklerin iyi yönetilmesi, bilişimin sağladığı olanaklardan bu alanda da etkin şekilde yararlanılması, etik olgusuna ilişkin kuramsal çerçevenin bilimsel araştırmalar ve ampirik incelemelerle sürekli geliştirilmesi, etik ilke ve değerlerin çalışma hayatındaki etkisini ve uygulama kapasitesini güçlendirmeye yönelik duyarlılığın artırılması, geleceğe dair beklentiler arasında önemli yer tutmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, A. Argun (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE Yayını, Ankara.
- AKIN, Adnan (2002), “İşletmelerde İnsan Kaynakları Performansını Değerleme Sürecinde Coaching (Özel Rehberlik)”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, 97-113.
- AYDIN, Ercüment ve ÖKTEM, Mustafa Kemal (2009), “Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Bilgi Sistemi Üzerine”, Sosyo. Ekonomi. Ocak-Haziran. 2009-1, 123-146.
- BİRCAN, İsmail (2002), “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 11-19.
- BOZKURT, Ömer ve ERGUN, Turgay (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ed. Seriya SEZEN, TODAİE, Ankara, 2008.
- DELİORMAN R. B. VE KANDEMİR A. Ü. (2009), “Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik”, *Kamu Etiği Akademik Araştırmaları* içinde, Cilt 2, Ankara, 10-99.
- DENHARDT, Robert B. and DENHARDT, Janet V. (2007), *The New Public Service: Serving Not Steering, Expanded Edition*, M.E. Sharpe Inc., New York.
- DESSLER, Gary (2005), *Human Resource Management (10th Edition)*, Pearson: Prentice Hall, New Jersey.
- GÖRMEZ, Kemal, ATAN, Murat, SANCAK, Hatice Özkan (2009), “Etik, Kültür ve Toplum”, *Kamu Etiği Akademik Araştırmaları* içinde, Cilt 2, Ankara, 281-352.
- GÖZTEPE, Ece (2008), *Avrupa Birliği'nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- NOHUTÇU, Ahmet (2004), *Etik ve Kamu Yönetimi*. Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR (Eds.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 389-411.

- OECD (1998), *Principles For Managing Ethics in the Public Service*, PUMA Policy Brief, OECD Recommendation, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.
- ÖKTEM, Kemal (1991), "Güdüleme Kurumları ve Yetişen Kamu Yöneticilerimiz: X ve Y Kuramları Üzerine Bir Alan Araştırması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 3, Eylül, 1991, Ankara.
- ÖKTEM, Kemal (2004), *Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi. Öktem ve Ömürgönülşen Kamu Yönetimi içinde*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, 139-186.
- ÖKTEM, M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2005), "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", *Siyasette ve Yönetimde II. Etik Sempozyumu*, 18-19 Kasım 2005; Adapazarı: Sakarya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 231-237.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve ÖKTEM, M. Kemal (2004), *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yönelik Uyumu: Yönelik Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları. Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR (Eds.). Çağdaş Kamu Yönetimi II içinde*, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 33-65.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve ÖKTEM, M. Kemal (2007), *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve ÖKTEM, M. Kemal (2009), *"Is there any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District-Governors"*, *Journal of Business Ethics*, Volume: 88, 137-156.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR (Eds.). Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde*, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 183-224.
- SAYLI, Halil ve KIZILDAĞ Duygu (2007), "Yönelik Etik ve Yönelik Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz", *A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt IX, Sayı 1, 231-251.
- ŞAHİN, ALİ (2004), "Yönelik Kuramları ve Motivasyon İlişkisi", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (11). pp. 523-547.

- TATAROĞLU, Muhittin ve COŞKUN, Bayram (2010), “Bilgi İletişim Teknolojileri ve E-devletin Etik Açısından İrdelenmesi”, erişim tarihi: Ocak 2010, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Tataroglu.pdf>
- UNPAN (2000), *Promoting Ethics in the Public Service*, New York, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000111.pdf>.
- YÜKSEL, Cüneyt (2005), “Kamu Hizmetinde Etik ve Çıkar Çatışması,” *Siyasette ve Yönetimde 2. Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi.

ÖĞRENEN ÖRGÜTLER VE KAMU KURULUŞLARI

Ufuk AYHAN*

ÖZET

İster kamu ister özel sektörde olsun tüm örgütleri canlı bir organizma olarak düşünürsek her canlı gibi bu yapıların da kendilerini yenilemesi ve değişen şartlara uyum sağlaması hayati bir öneme sahiptir. Bu doğrultuda daha çok özel sektörde uygulama alanı bulan Öğrenen Örgüt modeli, bu modelin kamu kurumları ilişkisi ve kamuda uygulanabilirliği çalışmanın temelini oluşturmaktadır. İlk bölümde, özellikle özel işletmelerde karşılaşılan öğrenen örgüt yaklaşımının kavramsal çerçevesi, özellikleri incelenmiştir. İkinci bölümde, öğrenen örgütlerin faaliyetleri, öğrenen örgütlerde öğrenmeyi etkileyen faktörler ve öğrenen örgüte geçiş evreleri incelenerek bu sürecin işlerliği kamu kurumları ekseninde gözden geçirilmiştir. Üçüncü bölümde öğrenen örgütlerin yapısal özellikleri ele alınmış, dördüncü bölümde; öğrenen örgüt modelinin kamu kurumlarında getirdiği son yenilikler değerlendirilmiş, sonuç bölümde ise; kamu kurumlarının nasıl öğrenen örgüt olabileceği konusu ve bu doğrultuda karşılaşılan sorunlar ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Öğrenen Örgütler, 5. Disiplin, Kamunun Tercihi, Özel Sektör, Kamu Kuruluşları.

LEARNING ORGANIZATIONS AND PUBLIC ORGANIZATIONS

ABSTRACT

Whether they are in the private or public sector, all Organizations might be considered as a living organism. Therefore, innovation and adaptation towards new condition for every organization is vital. Among the other things the model of learning organizations, being common in private sector if can be applied in public organizations question is the basis of this paper. In the first session; learning organization which is especially encountered at the private sector, conceptual framework, and characteristic has been revised. In the second session; activities of learning organizations, hinder of learning at the learning organizations, phases of transition to the learning organizations are examined, then feasibility of the employing learning organization theory to the public organizations is discussed. In the third session; structural characteristics of learning organizations is discussed formally. In the fourth session, what learning organization brings to the public organizations are assessed concerning latest advance

* Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi (ufukayhan@hotmail.com)

and in conclusion; how public organizations become learning organization and the difficulties of being learning organizations are examined.

Keywords: Learning Organizations, 5th Discipline, Public Preference, Private Sector, Public Organizations

GİRİŞ

Günümüzün hızla gelişen teknolojik şartları, hemen hemen her alanda yaşanan globalleşme ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan değişiklikler, toplum yaşamını olduğu gibi örgütleri de hızlı bir değişimle karşı karşıya bırakmıştır. Gümrük Birliği'nin ardından Avrupa Birliği müktesebatına yönelik yasal ve yapısal reformlar ile müzakerelerin başlaması, örgütleri özellikle uluslararası düzeyde rekabet güçlerini arttırabilmek için yeni arayışlar içerisine itmiş ve kurum içi yeniden yapılanma çalışmaları hız kazanmıştır.

Bu değişim ya da yeniden yapılanma, sadece özel sektör ile sınırlı kalmamış, kamu kurumları da bundan etkilenmiştir. Artık sunulan hizmetin kendisinden ziyade, bu hizmetin etkinliği, verimliliği, yerindeliği gibi kıstaslara ve geliştirilen performans kriterlerine göre de sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çalışmada kamu sektörü ya da özel sektör gibi bir ayrıma gidilmeden, öğrenen örgüt modeli ve kamu kurumları ile ilişkisi ve bu modelin özel sektörde olduğu gibi kamu kurumlarında da uygulanabilir olup olmadığı hususları ele alınmıştır.

Gerçekten de dünya şartlarında sınır ötesi ticaretin ve işbirliğinin artması, teknolojinin ve dünya pazarlarının takibi gibi nedenler, örgütleri yeniden yapılanma akımlarını dikkate almaya zorlamaktadır. Şunu açık bir şekilde bilmeliyiz ki; zamanın hızla gelişen ekonomik ve teknolojik şartlarına aynı hızla adapte olarak diğer kurumlarla rekabet edebilmek ve ayakta kalabilmek için günümüz örgütleri sürekli olarak kendilerini geliştirmek zorundadırlar. İşte bu yeniden yapılanma akımlarından biri de öğrenen örgüt modelidir.

Bu model, belirli gruplarca ortaya atılan, moda gibi gelip geçici bir yönetim modeli (management fad) olmayıp, yönetsel manada kurumlarca yeni şartlara ve yeniliklere uyum sağlamada kullanılabilecek bir yönetim modelidir. Zira bu modeli iyi uygulayan kurumlar, hızlı öğrenme ve dolayısıyla şartlara hızlı uyum sağlama bakımından rakiplerinden önde olabileceklerdir. Bu açıdan öğrenen örgüt modelinin çok iyi öğrenilmesi ve yöneticilerin kurumlarını bu sisteme göre geliştirmesi ayakta kalabilmeleri açısından önemli

olacaktır. Zira örgütü canlı bir organizmaya benzetirsek, uzuvlarından birindeki aksaklık tüm yapıyı bütüncül açıdan doğrudan ya da dolaylı etkileyebilecektir.

Rekabet gücünün arttırılması için örgütün sürekli kendisini geliştir-mesi ve çalışanlarının da kolektif çıkarları gözetmesi anlayışından hareket eden öğrenen örgüt sisteminin incelendiği çalışmamızın ilk bölümünde konu, kavramsal olarak ele alınıp, ilgili literatürde yer alan tanımlar incelenmiştir. Yine bu bölümde öğrenen örgütlerin genel özellikleri başlığı altında, sistem düşüncesi, uzmanlaşmış yetişmiş personel, akıl modelleri, paylaşım görüşü ve takım öğrenmesi gibi konular ekseninde bir inceleme yapılmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümü, yapısal olarak öğrenen örgütler başlığını taşımakta olup bu başlık altında da, öğrenen örgütlerin faaliyetleri, öğrenen örgütlerde öğrenmeyi etkileyen faktörleri ve öğrenen örgüte geçiş evreleri ele alınarak bu sürecin mümkün olabilirliliği incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, öğrenen örgüte geçiş evreleri ve öğrenen örgütler yapısal olarak ele alınmış, dördüncü bölümde öğrenen örgüt modelinin kamu kurumlarında getirdiği yenilikler ele alınmış, sonuç bölümünde, uygulanabilirliği, karşılaşılan güçlükler ve kamu kurumlarının öğrenen örgüt olma yolunda neler yapması gerektiği ile öğrenmeyi olumlu ve olumsuz yönde etkileyen faktörler incelenmiştir.

I- ÖĞRENEN ÖRGÜT KAVRAMI

a) Genel Olarak:

Uluslararası ilişkilerin, sınır ötesi ticaretin ve işbirliğinin artması, standartlar ve çeşitli pazarlarda meydana gelen gelişmelerin takip edilmesi, teknolojik gelişmelerin bu zamana kadar geçerli olan geleneksel örgüt yapılarını değişime zorlaması gibi etkenler, örgütleri hızlı bir değişim ihtiyacı ile karşı karşıya getirmekte ve onları yeniden yapılanma akımlarını dikkate almak zorunda bırakmaktadır. İşte örgütlerin dikkate almak zorunda oldukları yeniden yapılanma akımlarından biri de "öğrenen örgüt" düşüncesidir (Özgen ve Türk, 1996: 71). Bu bağlamda, örgütlerde sürekli gelişim, bu günün ilerisini görme ve geleceği planlamada bir davranış modeli olarak da algılanmaktadır (Ahmed vd., 1999: 426). "Senge, 1950'lerde ortaya atılan sistem teorisini öğrenme sürecine uygulayarak, buradan elde ettiği bilgilerini iş dünyasına uygulayarak ortaya çıkan olumlu ya da olumsuz sonuçlarla öğrenen örgüt disipliniyi yönetim dünyasına katmıştır" (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 52).

Bireysel anlamda iş yapabilme ve bunun gerektirdiği verimlilik ile örgütsel etkinlik anlayışının karşılıklı çatışmaya başlaması ile birlikte son otuz ya da kırk yıllık dilimde örgüt araştırma ve pratikleri, "çalışma alanında öğrenen örgüt dönemi" adı ile ele alınmaya başlanmıştır. Öğrenen örgüt anlayışı ilk olarak eski yönetim anlayışının doğal evrimiyle, 1965 yılında Cangalosi ve Dill tarafından ortaya atılmıştır (Crossan vd., 1999: 522).

Günümüzde her alanda birbirini etkileyen değişkenlerin sayısı ve bu değişkenlerin öngörülemez davranışları karşısında bireysel öğrenme kapasiteleri sınırlı ve yetersiz kalmaktadır. Kurumlar açısından da bakıldığında, rekabet ortamında başarılı olmak, ancak diğerlerinden daha hızlı ve daha anlamlı şekilde öğrenmeye bağlıdır (Senge, 2009). Bu anlamda bireysel öğrenme için işbirliği şart değil iken, örgütsel öğrenme için iletişim ve işbirliği şarttır. "Öğrenen örgütlerin kaygısı, sadece değişen koşullara adapte olmak değildir, bununla birlikte değişimden bir şeyler öğrenmeyi ve kendi bünyesine katmayı hedefler" (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 52-53).

Öğrenen örgüt kavramı temelde; hayat boyu öğrenme sloganıyla, rekabette avantaj ve yüksek performans, müşteri odaklı hizmet, gerilemeye engel olma, kaliteyi yükseltme, riskleri önceden anlama, yenilikçilik, kişisel ve içsel daha iyiye ulaşma, organizeli ve planlı çalışma, kitleler ile iletişim, değişkenlerin farkında olma gibi taleplerin karşılanması için ortaya çıkmıştır. Ancak, örgütsel öğrenmede, korumacı tedbirler, sistemin karmaşık olması, elde edilen verilerin yanlış olması, bilgi paylaşımında yanlış anlama ve yorumlar, düşük kişisel iletişim ve örgütsel araştırmanın yeterli oranda olmaması gibi hususların aksaklıklara yol açacağı unutulmamalı ve bu yanlışlardan uzak durulmalıdır (Karash, 2002).

b) Öğrenen Örgüt Tanımları:

Öğrenen örgüt ile ilgili olarak literatürde çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Aslında tüm örgütlerde belirli oranda bir öğrenme söz konusudur. Ancak yanlış bir şeyler öğrenen ya da yeterince hızlı öğrenmeyen örgütler, bu süreçte zarar görebilir hatta yok olabilirler. Sorun, örgütlerin sadece öğrenmesi değil, hızlılık, ekonomiklik, doğruluk ve öğrenme sürecinde nasıl ve neyi öğrendikleridir. Sistemli olarak "Öğrenen Örgüt" kavramı ilk olarak Chris Argyris ve Donald Schon'un çalışmalarında (1978) ele alınmış ve bu anlayış Peter M. Senge tarafından şekillendirilmiştir. Bilimsel alanda öğrenen

örgüt anlayışı hep gündemde olmasına rağmen ve ne olduğu, nasıl olduğu konularında bir konsensüs sağlanamamakla birlikte (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 51) öğrenen örgüt anlayışına ilişkin bazı tanımlar şu şekildedir:

Öğrenen örgütler, bilgiyi ortaya çıkarma ve bilgi paylaşımı konusunda belirli bir bilince ulaşmış örgütlerdir. Elde edilen bu yeni bilgiden ya da yaklaşımdan etkilenen ve öğrenme sürecini sürdüren yapılar öğrenen örgüt olarak kabul edilmektedir (Garvin, 1993: 80-82).

Öğrenmenin bir sistem olarak ele alındığı bir diğer tanımda öğrenen örgütler, örgütlerde tecrübe ekseninde etkinliği ve verimliliği artırma veya yeniden yapılandırma süreci olarak da tanımlanmaktadır (Nevis vd., 1995: 72-74).

Bunlardan başka öğrenen örgütler, yeni bilgi, ürün ve hizmetler yaratan, örgütün içinde ve dışında ilişkiler kuran, daha geniş bir dünyanın aydınlanması ve daha yüksek bir amaca hizmet etmek için çalışan belirli yetkilere sahip bireyler grubu olarak görülebilir (Marquardt ve Reynolds, 1994: 377).

Örgütsel seviyede öğrenme, uzun vadede, bilgiyi tutma, bilgi yaratımını destekleme ve sürekli dönüşümü gerçekleştirme kapasitelerini sağlayacak sistemlerin yaratılmasını içerir (Watkins ve Golembiewski, 1995: 88). Karash ise öğrenen örgütleri, her düzeyde bireysel ve topluca sonuca ulaşmak üzere devamlı ve kapasiteyi arttırmaya yönelik bir faaliyet olarak tanımlar (Karash, 2002).

Öğrenen örgüt ile ilgili son bir tanım ise şu şekildedir: Öğrenen örgüt, öğrenmeyi, her zaman öğrenmeyi ön planda tutan, kurum içi bireylerin gelişimini hedefleyen, iletişimi sürekli kılan ve sürekli gelişime yönelik görüş alışverişini etkin kılan bir örgüttür (Koçel, 2003: 88).

Bu tanımların incelenmesinden, öğrenen örgütlerin bir program değil bir felsefe olduğu, değişime uyum sağlamanın yolunun bu anlayıştan geçtiği, personeli geliştirme ve yetiştirmeye önem verdiği ve her yönü ile bilgiyi dikkate aldığı anlaşılmaktadır (Özgen ve Türk, 1996: 73).

Gerçekten de bir öğrenen örgütün merkezinde bir zihniyet değişikliği yatar; kendimizi dünyadan ayrı olarak görmekten dünya ile bağlantılı olarak görmeye, problemleri dış etkenlerin yol açtığı problemler olarak görmekten kendi eylemlerimizin yaşadığımız problemleri nasıl yarattığını görmeye yönelen bir zihniyet değişikliği (Senge, 1997: 21). Yani öğrenen örgüt,

insanların kendi gerçekliklerini nasıl yaratacaklarını keşfettikleri bir yerdir. Nasıl değiştirebileceklerini de.

Öğrenen örgüt anlayışı, yatay ve düşey hiyerarşik yapı içerisinde kendi kendine değişen ve takım çalışmasına elverişli olmayan yapılarda çok fazla işlerlik alanı bulamaz. Fakat değişim yanında yeni sistemlere uyum, taleplerle örgütsel hedeflerin yükseltilmesi ve örgüt içerisinde bireysel özelliklerin bir kenara bırakılması, öğrenen örgüt anlayışında ilk aşamayı teşkil etmektedir. Öncelikle örgütün bütün üyelerinin öğrenme sürecinde yerini alması esastır. Mesela örgüt elemanlarını karşılıklı motive etmek, çalışmayı organize etmek, hedefleri düzenlemek gibi hususlar öğrenen örgüt kapsamında hareket noktasıdır. Örgütler için, teknik unsurların yanında çevresel unsurları da öğrenmek gereklidir.

Örgütsel süreç safhalarını kendi iç düzeninde içeren şeyleri öğrenmek de önemlidir. Bir öğrenen örgüt bunları istemektedir. Bir örgütün öğrenen bir yapı gibi davranabilmesi için, örgütün paylaşım ve öncelikli özel düşünce ve iş bölümü şemasının yapılarak örgütün iç ve dış çevresinin değişiminin, hatalara doğrulama ve sezme yoluyla cevap vermesini sağlaması ve yürütülen bu incelemenin sonuçlarını da içine alan ve kullanan bir örgüt teorisini geliştirmesi gereklidir (Argyris & Schon, 2009). Bir başka deyişle, öğrenen örgütler, farklı öğrenme stratejilerine sahip olan, etkinlik, üretkenlik, uyum ve amaçlara ulaşma konusunda diğer örgütlerden farklılık gösteren yapılardır (Clavert vd., 1994: 40).

Örgütsel öğrenmenin bir alt basamağı olan birlikte öğrenmenin gerçekleşebilmesi için ise öncelikle birlikte yaşama kültürünün öğrenilmesi şarttır. Bilindiği üzere birlikte yaşama kültürü, karşısındakini önyargısız dinleyebilme, ona saygı duyma gibi eylemleri, kişinin etkileşim içinde olduğu insanları ve onların düşüncelerini anlamak ve öğrenmek için dinlemeyi ve soru sormayı içererek; insanların kendimizden farklı düşünebileceğini kabul etmektir.

Birlikte yaşama kültürünü paylaşmak, aynı geminin içinde giderken, birbirimizle kavgaya etmenin gemiyi batıracağını bilmek, ortamı birbirimiz için daha yaşanabilir bir yer kılmaya çabasının hedeflerimize daha etkin, daha verimli ve daha hızlı ulaşmamızı sağlayacak araçları geliştirmemize yardımcı olacağını fark etmektir.

Birlikte yaşama kültürü, kurumla ilgili paylaşılan hikayelerden, olaylardan, hatalardan, tipik problemlere ilişkin yargılar gibi unsurlardan oluşur. Bu kültürün oluşmasını sağlamak, öncelikle bireyin kendisini tanımasından başlar. Bu anlamda insanın kendisini tanımasına yardımcı olacak "Duyarlılık Eğitimleri" (Sensitivity Training) adı altında eğitim programları düzenlenmektedir. Bu programlar, bir danışman yardımı ile çeşitli olaylar ve kararlar karşısında insanın kişiliğini gözler önüne sermektedirler (Senge, 2009).

II- ÖĞRENEN ÖRGÜTLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Öğrenen örgütlerin en belirgin özellikleri, Senge'nin 5. Disiplin yaklaşımına göre, Sistem Düşüncesi, Uzmanlaşmış Yetişmiş Personel, Akıl Modelleri, Paylaşım Görüşü, Takım Öğrenmesi şeklindedir (Dodgson, 1993: 375).

a) Sistem Düşüncesi:

Çalışanların örgütü oluşturan personel grubu içerisindeki rolünden yola çıkarak, sistem düşüncesinde şahısları öğrenen örgütlerle de ilişkilendirebiliriz ve böylelikle örgütün geniş çevresini de ilişkilendiririz. Sistem düşüncesinin ruhu, karşılıklı dayanışmanın, geniş ve çeşitli düzeylerde bir takım gibi çalışan insanların oluşturduğu birimlerin oluşundan kaynaklanmaktadır. Bireyin, bir takım çalışması alt sistemi olarak anlamlandırılması çok uygun olarak algılanmasa bile, örgütün bir takım olarak iyileştirilmesi ve bireysel fonksiyonun sistemler bakış açısından bütünlük içerisinde ele alınması uygun olarak değerlendirilmektedir. İlave olarak, sistem bakış açısı, örgüt hayatı ile ilişkilendirildiğinde önemi daha net bir şekilde görülecektir. Öğrenen örgütler, takım ruhu ile ve sınırları aşan bir anlayışla öğrenirler (Ramus & Ulrich, 2000, 605).

Yapılan çalışmalar, yaratıcılığı teşvik eden yönetim davranışlarını ve örgütsel ortamı hisseden çalışanların bundan pozitif olarak etkilendiğini ve yaratıcı çalışmalarını geliştirdiklerini göstermektedir. Yenilikçilik, yetenek geliştirme, açık iletişim, bilginin paylaşımı, ödüllendirme, amaç ve sorumlulukların açıklığı gibi üst yönetim davranışları, çalışanların pozitif yaratıcı fikirlerini geliştirmelerine yardımcı olmaktadır (Ramus & Ulrich, 2000, 605).

Pek çok kuruluş, sürekli gelişim ve öğrenmenin önemine vurgu yapmaktadır. Ancak, örgütlerin öğrenme karşısındaki algılaması ve kültürü

önemli bir unsurdur. Sistem içerisinde yeter kelimesi yer bulduğunda düşünüş başlamış demektir. Ayrıca değişime ve öğrenmeye karşı duran bir yaklaşım söz konusu ise, bu sistem içerisinde öğrenen örgütün devamlılık arz etmesi güçleşecektir (Ahmed vd., 1999: 427).

b) Uzmanlaşmış Yetişmiş Personel:

Öğrenen örgütler bağlamında, örgütün başarısında personelin bireysel profesyonel gelişimi çok önemlidir. Bu öğrenme, sadece bir örgütün üretim yapması ve bunu dağıtması değil, kurum içi personel arası rekabetin artırılması, bireysel anlayış, duygusal olgunlaşma ve örgütsel hayatın ahlaki boyutunun anlaşılabilirliğini fazlalaştırma şeklindedir. Bu çeşit uzmanlaşmış personel, insanlara benzersiz bir destek sağlamaktadır. Stephen Convey'in "Yüksek Etkili İnsan Olmanın 7 Alışkanlığı (Esası)" isimli kitabında, liderlik için personel gelişiminde Max Depree'nin "Popüler Liderlik Sanattır" sözü merkezli bir temel oluşturulmuştur (Ramus & Ulrich, 2000, 605).

Örgütün, takımın ve bireyselliğin ortak fayda dahilinde bir arada anılması ile sistem bakış açısında kişisel uzmanlık, ortak bir payda etrafında kesişmek zorundadır. Bireysel olarak anlama, kapasite ve çevreyi gözlemlemenin yanında bireysel veriler ile kurumsal yaklaşımlar arasında bir bağ ya da köprünün bulunması gerekmektedir (Crossan vd., 1999: 534). Öğrenen örgüt yaklaşımında, bireysel öğrenim ve algılama kapasitesi örgütsel öğrenme üzerinde etkilidir. Zincirleme reaksiyonu düşünürsek halkalar zayıf ise ya da halkalardan birinde problem varsa, bu durum bütünü yani örgütü etkileyecektir (Ahmed vd., 1999: 429).

Öğrenen örgüt konusunda genel bir model ve tüm kurumlara uygulanacak bir modelden söz etmek çok doğru olmayacaktır. Zira örgütleri canlı bir organizma olarak ele alırsak her canlının farklı reaksiyonları, eksiklikleri ve üstün olduğu alanlar vardır. Bu nedenle bütün örgütleri kapsayan ve uygulanabilecek bir model çok da akla yatkın gelmemektedir (Fiol ve Lyles, 1985: 803). Bireysel farklılıklar beraberinde örgütler arası öğrenme farklılıklarını da getirmektedir.

Gelişen rekabet ortamı, ister kamu ister özel işletmelerde olsun kurumların çalıştırdığı personel, öğrenen örgüt olma yolunda büyük önem taşımaktadır. Kurumlar ileri teknoloji kullansa, modern bir tesis ve mükemmel bir kurumsal yapı kurmuş olsa bile sistemi işletecek ve öğrenen

örgütü gerçekleştirecek bir personel ile çalışmaz ise örgütsel öğrenmede istenilen verimliliğe ulaşamaz ve kurumlar bir süre sonra atıl bir hale dönüşebilir (Kaya ve Gözen, 2005: 355).

c) Akıl Modelleri:

Kennet Craik tarafından ortaya atılan hipotezde; içsel simgelerin ya da dışsal gerçeklerin karar alma, muhakeme ve biliş üzerinde büyük bir etkisi olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, kişilerin zihinlerinde kurdukları küçük ölçekli modeller ile gerekler arasında mantıksal bir bağ olduğunu belirtmiştir (Mental Model 2010). Dolayısıyla yeni durumlara karşı ne gibi şeyleri örgütsel çalışma ve öğrenme kapsamında algıladığımız, sorumluluk açısından önemlidir. Bu akıl modelleri kuramı bize örgüt düzeyi, takım ve bireysel bağlamda yeni modeller kurmada olanak sağlar. Bazen bu tip akıl modeli uygulamaları, uyum konusunda şahısların, ekiplerin veya örgütlerin bazı iç dirençleri ile karşılaşabilir.

Örgütsel düzeylerde, takım (ekip) ve şahsi olarak gerekli gözden geçirme, özenli inceleme, serbestçe paylaşım gerekliliği, öğrenen örgütlerin akıl modeli uygulamalarında ortaya çıkmaktadır. Bir örgütün öğrenen örgüt olabilmesi için üyelerinin, engel olma eğiliminden ve bazı endişe ile korkulardan vazgeçmesi gerekmektedir. Böylece örgütler, engel olma önyargısından kurtularak, bireysel değerlendirmeler ile ulaşılacak yanlı sonuçlardan uzak durabilirler. Sistem yaklaşımında örgütsel bireysel olarak ortaya atılan akıl modelleri gelecekte dikkatli inceleme ve çalışmalarla faydalı olacak ve örgütün hayatta kalmasını sağlayacaktır (Dodgson, 1993: 375).

d) Paylaşım Görüşü:

Hedeflerin, değerlerin ve görevlerin, örgütlerin davranışı üzerinde en önemli etkisi gelecekte görülecektir. Hedefler örgütün ortak malı olarak ortaya atıldığında bunlar, örgütün tümünde, personelin arasında geniş olarak kabul görecektir ve gelecekte örgüt genelinde daha etkili olarak kullanılacaktır. Yukarıdan zorla ya da emir yoluyla yüklenen görüşler, örgütün bütününde kabul görmediğinden, uygulamada sorunlar ile karşılaşacaktır. Örgüt içerisinde sistem düşüncesi koordinasyonu gerekli kılacaktır. Örgütsel yapı ve hakim olan görüş arasında karşılıklı etkileşim söz konusudur. Örgütsel öğrenme ve yenilikçilikte zımnî bilgilerin önemli bir yeri vardır. Mikro ve makro düzeyde

bir iletişim yok ise ve bireysel bilgi ve tecrübeler dikkate alınmaz ise öğrenen örgüt sürecinin önemli bir ayağı eksik olacaktır (Lam, 2000: 487).

e) Takım Öğrenmesi:

Bütün örgütlerde takımlar vardır. Bunlar bazen bölüm olarak, ünite olarak ya da komisyon olarak adlandırılabilir. Sıklıkla bir birey birkaç takım içerisinde görev alabilir. Mesela bir kişi X bölümünün bir ünitesinde yer alabilir. Z görev gücünün bir personeli iken bu takımların her biri kendi iç yapısının işlemlerini düzenleyecektir. Takım öğrenmesi hem takım içindekilerin tek tek öğrenmesi hem de takım olarak topluca öğrenme manasına gelmektedir. Belirli özel ilgi alışılmış savunulan olayın kendisidir (Senge, 2009). Ancak öğrenme, takımın kendi iç önceliklerine göre engellenebilir ya da değişebilir. Takım öğrenmesi, çalışanların kendilerini diğer takım üyeleriyle ve takımların diğer takımlar ile karşılıklı dayanışma içerisinde olduğunu görsünler diye sistem yaklaşımını ön plana çıkarmaktadır (Clavert vd., 1994: 41).

Takım çalışması küresel bazda kurumlarda önemli ve bütünleştirici bir rol üstlenmiştir. Rekabet konusunda firmalar açısından bilgilerin toplanması, ortak değerlerin yaratılması ve uygulamaya konulması hayati öneme sahiptir (Matusik, 2009).

Bunlara ek olarak öğrenen örgütler ile ilgili olarak şu özellikleri de sıralayabiliriz (Özgen ve Türk, 1996: 74):

- Bu örgütler, ne öğrenildiğini değerlendirdikleri gibi nasıl öğrenileceğini de değerlendirirler,
- Endüstrinin öğrenme eğilimi çizelgesinin başında yer almaya yönelik yatırım yaparlar,
- Rakiplerinden daha hızlı ve ustaca öğrenerek onlara karşı üstünlük sağlarlar,
- Verileri, doğru yerde ve zamanında hızlı bir şekilde, yararlı bilgiler haline dönüştürürler,
- Her tecrübenin gelecekteki öğrenmeye yardımcı olduğu, faydalı şeyler öğrenme şansı sağlayarak çalışanların motivasyonunu arttırdığı görüşüne sahiptirler.

Yukarıda listelediğimiz ilk beş temel fikir yeni değildir. Yeni olan, bu beş temel iddiayı örgüt içerisinde bir bütün olarak birleştirme ve bunu örgüte uygulama teşebbüsüdür. Öğrenen örgüt, bu çok güçlü beş temel fikri bünyesine alır, özümser ve hızlı ve akıcı olarak izler. Bunları hızlı, anlık ve seri bir biçimde izlemek zor olduğu için Peter M. Senge yukarıda açıklanan beş temel karakteristik özelliği “disiplin” olarak tanımlamıştır. Kendisi, bu gösterilen hassasiyet dahilinde bir örgütün öğrenen örgüt kapsamında kabulünde, çalışkan, gayretli ve öğrenen örgüt olabilme eğiliminde devam eden bir fonksiyona sahip olma gerekliliğini ortaya atmıştır (Senge, 2009).

Değişen iç ve dış çevresel taleplere göre büyük örgütsel adaptasyon kapasitesinin, örgüt mensuplarının kabiliyeti ve motivasyonunun yararlı kılınması ve örgüt personelinin kişisel iş verimliliğinin yükseltilmesinde bu beş disiplin deneyiminin katkısıyla örgütsel etkinin öncelikli hedefler dahilinde gelişmesini sağlayacağı açıktır.

Ayrıca öğrenen örgüt bağlamında özellikle internet ile birlikte bilgi konusunda inanılmaz bir yoğunlukta geniş bilgi merkezleri insanların kullanımına sunulmuştur. Burada unutulmaması gereken, öğrenme sürecinde gerekli bilgiye en hızlı ve etkin bir şekilde ulaşımın tespitinin de önemli bir hale geldiğidir.

III- YAPISAL OLARAK ÖĞRENEN ÖRGÜTLER

a) Öğrenen Örgütlerin Faaliyetleri

Öğrenen örgütler, temel olarak beş ana faaliyet konusunda uzmanlardır (Özgen ve Türk, 1996: 75). Şöyle ki;

1- Sistematiik sorun çözme faaliyeti, yani sorunun teşhis ve tahmininden çok bilimsel yöntemlere dayanma, karar verme konusunda ise deneyime dayalı varsayımlardan çok verileri dikkate alma ve verilerin bir araya getirilmesinde istatistiksel araçların kullanılması fikirlerini içeren faaliyetlerdir.

2- Yeni yaklaşımların denenmesi faaliyeti, yeni bilgilerin test edilmesi ve sistematiik olarak araştırılmasını içeren, bilimsel yöntemi kullanmanın önemli olduğu ve sistematiik sorun çözme anlayışı ile paralellik taşıdığı faaliyet alanıdır.

3- Geçmiş deneyimlerden yararlanarak öğrenme faaliyeti içinde tüm örgütler, başarı ve hatalarını tekrar değerlendirmeli, onları çalışanların kolayca ulaşabileceği kayıtlarda saklamalıdır.

4- Rakipleri dikkate alarak öğrenme faaliyeti, örgütlerin sadece kendi içinde yapılan analizlerden değil, dış çevrede meydana gelen gelişmelerden de öğrenme yapması faaliyetidir. Bu konuda, faaliyette bulunulan sektörün en iyisi ile kıyaslama anlayışı tavsiye edilmektedir.

5- Bilgi transferi faaliyeti, bilginin birkaç elde değil örgüt içinde her tarafa yayılması faaliyetidir. Bu yayılma, sözlü, yazılı veya görüntülü, bölümler arası geziler ile işe alıştırma ya da eğitim ve yetiştirme programları ile olabilir.

b) Örgütsel Öğrenmeyi Etkileyen Faktörler:

Örgütsel öğrenmenin önünde bulunan sorunlardan biri, kısa vadeli çıkarların çatışmasıdır. Kurumsal değişim ve iyileşmenin sadece kurumsal çıkarların ön plana alınması ile gerçekleşmesine karşılık, kurumsal çıkarların çoğu zaman kişisel çıkarlar ile çatışması, öğrenen örgütlerde bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer sorun da iş görenin rolünü anlayamamasıdır. Bir kurumda yeni göreve başlayan ya da görev değişikliğine uğrayan kişi, bu yeni görevinde genelde eski işini tekrar etmektedir. Bunun nedeni ise kişinin yeni görevindeki rolünü anlamaması ya da bu göreve adapte olamamasıdır.

Bunların dışında örgütsel öğrenmede, bir kurumun kısa da olsa geçmiş birikimi olması gerekmektedir. Eğer bir kurumun geçmişi yoksa, kurum içinde çalışanların, birbirleriyle paylaşabildikleri iş geçmişlerinin olması, örgütsel öğrenmenin ortaya çıkmasına yardım edebilir (Senge, 2009).

Örgütsel öğrenmenin önündeki bir başka sorun, tüm yetkinin tek elde toplanmasında ısrarcı olunmasıdır. Değişen dünya ve koşullar karşısında ayakta durabilmenin tek yolu örgütsel öğrenmeyi etkin kılmaktır.

Yöneticinin yetkiyi devretmemesinin çeşitli nedenleri olabilir. İşletme içinde yöneticiyi güçlü kılacak başka bir şeyin olmaması, yöneticinin yetkiyi devretmesi durumunda kendisinin gereksiz kalacağından korkması, yöneticinin astlarını ve potansiyellerini tanımaması, yöneticinin her şeyi kendisinin bildiğine ve her şeyin en iyisini kendisinin yapacağına inanması, örgütsel yapının buna izin vermemesi... gibi birçok neden yetkinin devredilmesine engel olabilir.

Yetkinin devredilmemesi, yönetici ve onu kayıtsız destekleyen çalışanlar ile diğer proje üreten insanlar arasındaki takım çalışmasını imkansız hale getirir. Zira yeni fikir geliştiren, analizler ve iyileştirme projeleri hazırlayan elemanlar, bu fikirlerini ilgililere aktaramazlar.

İşte örgütü geliştirme fikirlerinin gündeme gelmemesi, örgüt içindeki motivasyonu düşürmekte, örgütün eksik ya da yanlış bilgilendirme sonucu alınan kararlarla yönetilmesine sebep olmakta tüm bunların sonucunda da, örgütsel öğrenme ile rekabet üstünlüğünü yakalayan rasyonel ve demokratik kurumlardan çok, kaynakları tüketen, keyfi olarak yönetilen örgütler ortaya çıkmaktadır.

Bir kuruluşun öğrenen örgüt modeline nasıl dönüşeceği konusu da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişim ve öğrenme süreci bazı kuruluşlarda tepe yönetimin liderliğinde başlarken, bazı kuruluşlarda orta kademe yöneticilerin liderliğinde başlamaktadır. Örgütlerde sıklıkla görüldüğü üzere, orta kademedan gelen değişim taleplerinin tepe yönetiminin beklentileri ile birleştiği ölçüde örgütsel değişim olmaktadır.

Örgütsel öğrenme ile bireysel öğrenme arasındaki ilişkinin algılanış şekli de örgütü etkilemektedir. Örgütteki tüm bireylerin öğrenmesinin o kuruluşu öğrenen örgüt yapacağı görüşü isabetli değildir. Zira öğrenme eğitimden farklı bir şeydir ve geniş anlamda eğitime girmiş bir örgütün öğrenen örgüt olması zorunlu değildir.

Örgütsel öğrenmeyi etkileyen temel unsurlardan biri de kurum kültürüdür. Kararlar ve sonuçlar üzerinde oldukça etkili olan gizli ya da açık bir yapı olan kurum kültürü, bir örgütte yaşanan olaylardan, paylaşılan değerlerden, yazılı olan ya da olmayan kural ve ilkelerden oluşur (Senge, 2009). Bir örgütün kültürü çok merkezli olarak gelişebilmekle birlikte, pek çok örnekte görüldüğü üzere genellikle iktidar sahibi yönetici ya da yönetici ekibin kültürü örgüte hakim olmaktadır.

c) Öğrenen Örgüte Geçiş Evreleri

Bir örgütün öğrenen örgüte dönüşebilmesi için beş ana evreden geçmesi gerektiği söylenebilir. Bunlar, başlangıç, emekleme, değişim, gerçekleştirme ve öğrenen örgüt evreleridir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki bu evreler katı sınırlar arz etmeyip, her örgütte karma özellikler görülebilir. İlk evre olan başlangıç evresinde temel özellik, kurucu ve yöneticilerin gücü

merkezde tutmalarıdır. Bu aşamada, örgüt hiyerarşisinde üst basamakta bulunan kişi, astına emir verir. Astı da yapılacak iş hakkında sorgulama ya da muhakeme yapmaksızın verilen emri yerine getirir (Morgan, 1998: 16). Gücün merkezde toplanmasından ötürü, kurumun vizyonu, genel müdürün ya da patronun vizyonu ile, yani kişisel vizyon ile sınırlı kalır.

Emekleme evresinde, gücü elinde bulunduranlar iç ya da dış etkenler ile kuruluşu geliştirme yönünde harekete geçmeye karar verirler. Rekabet, hizmetten faydalananlar, lisans verenler, hukuki düzenlemeler, teknolojik gelişmeler gibi dış etkenler ya da kurum içinde çalışanlar, profesyonel yöneticiler gibi iç etkenler, örgütte, gelişme konusunda çalışanları daha duyarlı yapma çabalarını başlatır. Bu evrede, kuruluştaki eksik olan sistemler kurulmaya çalışılır (Senge, 2009).

Değişim evresinde, emekleme evresinde kurulmaya başlanmış olan alt yapı ve sistemler geliştirilmeye devam ederken, bir ölçüde de verim alınmaya başlanır. Bu evrede kurum çıkarları ile kişisel çıkarlar çatışır. Çalışanların, kişisel çıkarlarını bırakıp, geleceğe yönelik büyük ve gerçekçi bir vizyon için çalışmaları başarılırsa, rasyonel ve öğrenen bir örgüte dönüşme ihtimali doğmuş olur. Bu evre, kuruluşun çevreye uyum sağlamaya başladığı süreçtir. Değişen çevreye uyum sağlayamayan kuruluşların ayakta kalamayacağı tabiidir.

Değişim evresini başarıyla geçiren örgütler gerçekleştirme evresine girerler. Bu evrede kişisel çatışmalar azalmış ve değişik bölümlerdeki çalışanlar işbirliği yapmaya başlamıştır. Altyapı ve sistemler sürekli geliştirilmeye devam ederler. Altyapı ve sistem eksikliklerinden doğan sorunlar örgütün önceki evrelerinde kalmıştır. Çevreye uyum sağlanmış ve gelecekle ilgili proje ve hareketlere girilmeye başlanmıştır.

Öğrenen örgüt evresinde ise kuruluş içinde organik bir öğrenme kültürü oluşmuştur. Gerçekleştirme evresinde organik bir şekilde gelişen vizyon, artık takım ya da bölümlerin kendi belirledikleri hedef ve vizyonun bir sentezi olarak güncellenmektedir. Yönetenlerin görevi liderlikten, desteklemeye ve bütünleşmeye dönüşmüştür. Bu evredeki örgüt, bir taraftan çevreye uyum sağlarken, bir taraftan da hedef aldığı faaliyet alanının kurallarını yeniden yazmaya çalışır. Yani öğrenen örgütler bir yandan çevreye uyum sağlarken, bir yandan da kendi geleceklerini yaratırlar.

IV- İŞLETMELERDE YOĞUN OLARAK KULLANILAN ÖĞRENEN ÖRGÜT MODELİ VE KAMU KURUMLARI

Genellikle karşımıza özel işletmelerde büyüme ve kâr olgusundan hareketle verimliliği arttırmak amacıyla ortaya çıkan öğrenen örgüt kavramının kamu örgütlerinde de artık değeri ve önemi anlaşılmış olup, yenilenme, değişen şartlara uyum ve daha etkin bir kamu hizmeti anlayışı ile ele alınmaya başlanmıştır.

Enformasyon çağının bir gereği olarak, günümüzde sadece bireyler ve devletler değil, şirketler de yoğun bir öğrenme ihtiyacı içerisine girmişlerdir. Artan rekabet, bilimsel ve teknolojik alanda yaşanan hızlı gelişmeler, belirsizlikleri ve riskleri de beraberinde getirmiş olup gerek kamu gerekse özel sektörde “öğrenen örgüt” olma çabasını arttırmıştır (Öneren, 2008: 176). “Pek çok yeni yönetim tekniği gibi öğrenen örgüt yaklaşımının da kamu kurumlarında uygulanması yönünde çabalar mevcuttur, ancak, bunlar genelde özel işletmeler için geliştirilen formüllerin kamu kurumları içinde etkili olacağı varsayımından yola çıkmaktadır” (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 52).

Günümüz şartlarında yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni yapılar ve oluşumlar arasında yer alan “öğrenen örgüt” modeli kamuda da ele alınmaya başlamıştır. Her alanda yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler artık kamu kurumlarının daha etkin ve verimli çalışmasını, kendilerinden hizmet alanların mutluluğunu temin etmesini gerekli hale getirmiştir. Bu anlayış kamu kurumlarını, hantal yapılarını ve çalışma düzenlerini değiştirmeye zorlamaya başlamıştır. Günümüzün karmaşık ve rekabetçi ortamında, özel işletmeler gibi kamu kurumları da, etkin, verimli ve kaliteli hizmeti ucuza sunan bir yapıya doğru yönelmeye başlamıştır (Turan ve Genç, 2004: 558). Özellikle belediyeler hizmet sunumunda merkezi otoriteye nazaran ön plana çıkmış ve seçmen yönelimlerinde genel ve mahalli idare seçimleri farklı tepkileri ortaya çıkarmaya başlamıştır.

Öğrenen örgüt modeli, örgütsel bilginin üretimi ve gelişiminde zengin bir bakış açısı sağlamaktadır. Kurumların yeni bir bilgi yaratmasında veya mevcut bilgilerin yeniden gözden geçirilerek değiştirilmesinde ve mevcut risk analizinin yapılmasında da öğrenen örgüt modeli kullanılabilir (Schultz, 2001: 663). Örgütler, gerektiğinde bilgiyi üretebilmeli, paylaşabilmeli, bu bilgileri uygulamaya koyabilmeli ve gerekli sonuçları elde ederek yeniden öğrenme

sürecine girebilmelidir (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 53). Buradan da anlaşılacağı üzere, öğrenen örgüt modeli, kamu ya da özel sektör ayırımına girilmeden örgütlerin yeni bir bilgi yaratma ya da model oluşturma sürecinde ele alınmıştır.

Kurumların öğrenen bir sistem olduğu düşüncesi Fredric W. Taylor'un "Bilimsel Yönetim" yaklaşımında yer almaktadır. Öğrenen örgüt düşüncesinin kamu kurumlarında uygulanması ve bu yapıların öğrenen örgüt olabilmesi için, "politikacılar, kamu görevlileri ve halkın tutumları" temel unsur olarak değerlendirilmektedir (Bayraktaroğlu ve Kutaniş, 2002: 51).

Genel manada işletmeler, açık sistemler olması nedeniyle kendilerini küresel bir rekabetin ve acımasız bir yarışın ortasında bulmuşlardır. Düzenli bir bilgi akışı, doğru karar verme ve değişimlere karşı uyum hızı, işletmelerin ayakta kalabilmeleri için kaçınılmaz bir hal almıştır. Özel sektörde sürekli öğrenme yeteneğini haiz yapıların daha uzun ömürlü olduğu unutulmaması gereken bir gerçektir. Günümüz örgütleri sürekli değişen ve gelişen bir dünyada tek başına çevrelerinde meydana gelen değişiklikleri kabul edip uygulayarak değil, geçmiş tecrübelerini değerlendirerek ve öğrenme yeteneklerini geliştirerek ayakta kalabilirler (Öneren, 2008: 164).

Kamu kurumlarının öğrenen örgüt sürecine geçişleri ve öğrenen örgüt modelini uygulamalarında kamu kurumlarının yapısı ve bu alanda kimin müşteri, kimin ise iş sahibi olduğu pek açık değildir. Dolayısıyla kamu kurumlarının yöneticilerinin kitleleri iyi değerlendirmeleri gerekmektedir (Turan ve Genç, 2004: 564). Kamu kurumlarında yer alan tüm personelin, hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik olarak sunumu konusunda örgüt olarak öğrenme sürecini bilmeleri ve uygulamaları gerekmektedir.

Ayrıca kamu personelinin performansının ve öğrenen örgüt içerisindeki gelişiminin değerlendirilmesi karmaşık olup çok zaman gerektirmektedir (Öztürk ve Sönmez, 2006: 3).

Kamu kurumlarının öğrenen örgüt olma sürecinde, kuruluş aşamasında; yapısal hazırlıklar ve bireysel öğrenme çabaları teşvik edilerek gerekli zemin hazırlanır. Oluşum aşamasında; kurumların, çalışanlara öğrenen örgüt kapsamında öğrenme imkanını vermesi gerekir. Süreklilik durumunda da artık organizasyon gerekli değerleri, yapıları, teknolojiyi, iletişim kanallarını sağlar hale gelir ve öğrenmenin örgütselleşmesinin doğal bir sonucu olarak dönüşüm oluşur. Artık yeniden şekillendirme sürecinde herhangi bir değişimi

uygulayabilen ve yeniden öğrenme sürecine başlayabilen bir örgüt, öğrenen bir kamu örgütü olmuştur (Bayraktaroğlu ve Kutanis, 2002: 60).

Öğrenen örgüt üç adımlı bir evreden oluşmaktadır. Bunlardan ilki öğrenen birey, ikincisi öğrenen takım ve son adım da öğrenen örgüttür. Bu adımlardan birisi eksik olduğunda sonuca ulaşamayız. Öğrenen örgüt modelinin, bireylerin öğrendiklerinin toplamı olmadığı unutulmamalıdır. Öğrenen örgüt, paylaşılan bilgi, anlayış ve ortak kararlar sonrasında ortaya çıkar ve sonuçta örgütsel kazanım oluşur. Eğer bir kazanım yok ise örgütsel öğrenimden de söz etmemiz zor olacaktır (Atak ve Atik, 2007: 63).

Ayrıca yönetici kadronun öğrenen örgüt düşüncesine yaklaşımını, işletme ya da kamu kuruluşu ayrımına tabi tutmadan ele aldığımızda, bu yönetsel davranışların, çalışanların öğrenen örgüt sürecine katkılarını etkiledikleri görülecektir. Demokratik ve açıklık ilkesine dayalı paylaşımcı yönetici yaklaşımı, çalışanların değerli katkıları olmasını sağlayacaktır (Ramus ve Steger, 2000: 608).

“Sürekli öğrenebilen bir işletme yaratmanın yolu, yaşam boyu öğrenen insanlar ve öğrenen işletmeler geliştirmekten geçer”. Birey, grup ve grupların öğrenmesi karşılıklı etkileşimi olan bir yapıdır. İşletmelerde örgütlerin öğrenme kabiliyetlerinin artırılması ve yaşam boyu öğrenme prensibinin yerleşmesi, bilgi üretebilen, kavrayan ve yenilikleri uygulama kapasitesine sahip bireylerden oluşan kurumlara bağlıdır (Öneren, 2008: 176).

Kamu kesiminde; ilköğretim müfettişlerinin öğrenen örgüt yaklaşımı açısından değerlendirilmesine yönelik yapılan bir çalışmada, bu meslek grubunun örgüt kültürünün öğrenmelerine orta düzeyde fırsat sağladığını düşündüklerini ortaya çıkarmıştır (Ünsal ve Gürsel, 2007: 476). Buradan hareketle kamu kesiminde öncelikle öğrenen örgüt modelinin kullanılması için, bu anlayışın ilk olarak tüm kesimlerce kabul görmesi, tarafların bilgi paylaşımına açık olması ve karşılıklı iletişim yolları yaratması gerekmektedir. Burada bir taraf başlangıçta ilgisiz olsa bile iletişimin kesilmeksizin ve yeni yollar denenerek sağlanması gerekmektedir.

İşletme bağlamında petrol şirketlerinde örgütsel öğrenme konusunda yapılan bir çalışmada; teknoloji ve teknolojiye uyumun örgütsel öğrenmeye etkileri incelenmiş olup sonuçta, teknolojiye hızlı ve kesintisiz uyumun öğrenen örgütü daha işlevsel kıldığı, ancak iki ayrı şirket arasında bazı

durumlarda farklar ortaya çıktığı anlaşılmıştır. Bu farklılıkların örgütlerdeki yönetsel anlayış, örgütlerin öğrenme düzeyi, çalışanların doğru seçimi ve örgütsel tecrübe ve geçmiş manasında örgütsel hafızadan kaynaklandığı değerlendirilmiştir (Woiceshyn, 2000: 1113-1115).

Kamu kesiminde öğrenen örgüte ulaşmada çeşitli sorunlar ile karşılaşmaktadır. Bu sorunların kökeninde; yapılan hizmetin niteliğine göre gizlilik içermesi, yöneticilerin bu kavramı algılayamamaları ve kendi otoritelerinin bir zaafa uğrayacağı endişesi, mevcut hiyerarşik yapı içerisinde ast'a danışmanın bir eksiklik olarak algılanması, ortaya çıkacak yenilikler karşısında demode kalmamak için ekstra bir çalışma ve öğrenme sürecine girilmesinin gerektiği, bir işletmede kendisinden verim alınamayan personelin gerekirse işine son verilebilecekken, kamuda böyle bir şeyin çok zor olması en fazla yer değişikliği ile başka bir göreve getirileceği, ücretlerde performansa dayalı bir yapıdan ziyade kıdem ve kadroya göre bir sistem olması, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların yeterli bilince sahip olmaması ve hak arama konusunda tembel olmaları, siyasal kültürde salt görüş ve kişisel beklentilerden vazgeçilememesi ve hizmet-verimlilik odaklı değerlendirmelerin yerleşmemesi, kamuda sadece gerektiği zaman ve gerektiği kadar çaba gösterme anlayışı gibi çok sayıda faktör yer almaktadır.

SONUÇ

Gelişen teknolojik ve ekonomik şartlara kurum olarak en kısa zamanda uyum göstererek rekabet etme, gelişme, yenilenme kısacası ayakta kalma amaçları ile geliştirilen öğrenen örgüt modeli, günümüz şartları dikkate alındığında tüm kurumların uyması gereken bir kurallar ve sistemler bütünüdür.

Dünya çapında gerçekleşen piyasa şartları ve kurumlar arası artan rekabet, artık mükemmel olarak dizayn edilmiş örgütleri bile etkilemekte, zamana uyum sağlama açısından örgütlerin değişime olan ihtiyaçları artmaktadır. İşte bu değişimi en kısa yoldan ve başarılı olarak gerçekleştirmek için geliştirilmiş olan öğrenen örgüt modeli, kurumların bireysel değil kolektif gelişimine yönelik olduğundan, bir grup çalışmasını gerektirmektedir.

Bunun yanında öğrenen örgüt düşüncesi kamu kurumları ekseninde kullanıldığında; geçmiş tecrübeler ışığında kıyaslama, çalışanların motivasyo-

nunun güçlenmesi ve karar alma sürecinde ve uygulamada aidiyet, sahiplik hissinin artması, dış kaynaklardan yararlanma, sürekli yenilenme ve kamu kurumlarındaki hantal yapının dönüşümü ve küçülme gerçekleşebilecektir.

Uluslararası alanda yaşanan yeni gelişmeler ışığında öğrenen örgüt sürecine geçişte; çalışanların güçlendirilmesi (İşi fiilen yapan kişinin o iş ile ilgili tüm kararları verebilir hale gelebilmesi için kurum içinde sürekli bir öğrenme sürecine girmesi gerekmektedir.), örgütlerin dış kaynaklardan yararlanabilmesi, kıyaslama yapabilmesi, süreç yenileme ve değişim mühendisliği uygulamalarını kullanabilmesi ve kurumsal olarak hantal yapıdan arınarak küçülmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde 2003 yılında gündeme gelen “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kapsamında kamu kurumlarımız, mevcut durağan yapılarından arınıp dinamik bir sürecin içerisinde çalışmak durumunda kalmışlardır. Bu süreçte kendilerini geçmiş yıllarla kıyaslayıp gelişme fırsatlarını kendileri gözlemleyip çözüm getirebileceklerdir. Bu önemli fırsat, kamu kurumlarının öğrenen örgüt formuna girmelerine büyük katkı sağlayacaktır.

Öğrenen örgüt modelinin kamu kurumlarında uygulanması fikri beraberinde zihinsel ve düşünsel alanda radikal dönüşümleri de gerektirmektedir. Burada bireysel olarak öğrenmenin, bir kuruluşun öğrenen örgüt olabilmesinde bir anlam ifade etmediği, “bireysel öğrenme, takım olarak öğrenme ve öğrenen örgüt olmanın birbirini tamamladıkları” unutulmamalıdır. Takım halinde öğrenme, diyalog, birlikte düşünme olgusundan hareketle yöneticilerin yaklaşımı, öğrenen örgüt modelinin uygulanmasına olanak verecektir. Açıklık ilkesinden korkulmamalı ve düşüncelerin serbestçe ifade edilmesine yol açılmalıdır. Konunun kamu örgütlerinin ulaşması gereken bir standart bağlamında kabul görmesi önem arz etmektedir.

Öğrenen örgüt modelinin kamuda, öncelikle eğitim kurumları ve mahalli idare birimlerinde uygulama alanı bulması ve ardından diğer kamu kurumlarına uygulanması daha olası değerlendirilmektedir. Kamudan hizmet alan, vergisini ödeyen vatandaşlar aynı zamanda seçmen olarak da vatandaşlık görevlerini yerine getirmektedirler. Özel sektörde ya da işletmelerde kendisinden verim alınmayan bir personel işten uzaklaştırılırken kamuda bu pek mümkün görülmemektedir. Ayrıca özel sektörde kar olgusu

ön planda iken kamuda hizmette etkinlik, verimlilik ve tasarruf gibi tedbirler ön plana çıkmaktadır.

Bu nedenle öğrenen örgüt modelini özel sektörde yaygın olan uygulama şekliyle kamuya uygulamaktan ziyade, kamu kesiminde hizmet odaklı bir model uygulanmalıdır. Özellikle hükümetlerin ekonomi yönetimi ve uyguladığı modeller gelecekte seçmenin değerlendirmelerinde önemli bir yer alacağından, kamuda da seçim sonuçları bir ölçme ve değerlendirme kriteri olarak görülebilir ve özel sektördeki kar olgusunun yerini alabilir. Dolayısıyla örgütler ne kadar yeniliklere ve kendilerini yenilemeye açıksa, o oranda halkın gözünde bir öneme ve yere sahip olacaklardır.

Unutmamalıyız ki kamunun kendi özgün yapısından kaynaklanan sorunların bir şekilde aşılması ve öğrenen örgüt modelinin işlerlik kazanması kaçınılmazdır, kamu kurumları değişimi benimsemek ve içselleştirmek zorundadır. Mevcut hantal yapı ile devam edilmesi düşünülemez. Artık halkın hizmet kalitesinden beklentisi ve bilinci çok fazladır, kamu kurumlarının sürekli geçmiş tecrübelerden ders çıkarıp hizmet kalitesini arttırmaları ve toplumsal faydayı maksimize etmeleri bir zorunluluk halini almıştır.

Kamuda, öğrenen örgüt olmak, sadece yöneticilere geniş yetkiler verilmesi ile değil, kademe kademe öğrenme bilincinin kurum içine yayılması ve kişisel çıkarlar bir kenara bırakılarak, kolektif çalışmaya herkesin teşvik edilmesi ile mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ahmed, K. Pervaiz-loh, Ann Y.E.-Zairi, Mohamed (1999), "Cultures for Continuous Improvement and Learning", *Total Quality Management-Abingdon*, p426-434.
- Argyris, Chris & Schon, Donald Aalan (2009), "Organizational Learning: A Theory of Action Perspective", <http://www.infed.org/thikers/et-schon-argyris.htm> (20.05.2009).
- Atak, Metin ve Atik, İlhan (2007), "Örgütlerde Sürekli Eğitimin Önemi ve Öğrenen Örgüt Oluşturma Sürecine Etkileri", *Havacılık ve Uzun Teknolojileri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, s63-70.
- Bayraktaroğlu, Serkan ve Kutanis, Rana Özen (2002), "Öğrenen Kamu Örgütlerine Doğru", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, s51-65.
- Calvert, Gene-Mobley, Sandra-Marshall, Lisa (1994), "Grasping the Learning Organization, Training and Development" *the Library of Academic Librarianship*, Elsevier Netherland, p38-43.
- Crossan.M.Mary-Lane, W. Henry-White, E. Roderick (1999), "An Organizational Learning Framework: from Institution to Institution", *Academy of Management Review*, Richard Ivey School of Business, Vol.24, No. 3, p522-537.
- Dodgson, Mark, (1993), "Organizational Learning: A Review of Some Literatures", *Organizational Studies*, SAGE Publication, London UK, Vol.14, No.3, p375-394.
- Fiol, C. Marlene & Lyles, Marjorie (1985), "Organizational Learning", *Academy of Management Review*, University of Illinois, Vol. 10, No. 4, p803-813.
- Garvin, A. David (1993), Building a Learning Organization, Harvard Business Review, July-August.
- Koçel, Tamer (2003), *İşletme Yöneticiliği*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Karash, Richard (2002), "Learning-Org Dialog on Learning Organization", <http://www.learning.org.com/html> (23.03.2002)

- Kaya, İhsan ve Gözen, Şerife, (2005), "Personel Seçim Sürecinde Sistem Yaklaşımı ve Konya Büyükşehir Belediyesinde Bir Uygulama", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı.14, ss355-376.
- Lam, Alice (2000), "Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework", *Organization Studies* Canterbury Business School, University of Kent UK, p487-513.
- Marquardt, Michael & Reynolds, August (1994), *Global Learning Organizations*, Irwin Professional Publishing, New York.
- Matusik, Sharon F. (2009), "The Utilization of Contingent Work, Knowledge Creation, and Competitive Advantage", http://www.findarticles.com/cf_0/m4025/n4_v23/21266077/print.html (25.05.2009)
- Morgan, Gareth (1998), *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor*, (Çev. Gündüz Bulut), Mess Yayınları, İstanbul.
- Nevis, C. Edvin & Dibella, Antony J, , Gould, Janet M. (1995), "Understanding Organizations as Learning Systems", *MIT Sloan Management Review*, Volume:36, Number 2, USA, s71-89.
- Öneren, Melahat (2008), "İşletmelerde Öğrenen Örgütler Yaklaşımı", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, s163-178.
- Özgen, Hüseyin ve Türk, Murat (1996), "Öğrenen Örgüt Sistemi ve Bir Öğrenen Örgüt Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, s. 71-85.
- Öztürk, Veysi ve Sönmez, A. Coşkun, (2006), "Değerlendirme Sistemleri İçin Melez Uzman Sistem Yaklaşımı", *İTÜ Dergisi-Mühendislik*, C.5, S.5, ss3-13.
- Ramus, Catherine A. & Ulrich, Steger, (2000), "The Roles of Supervisory Support Behaviors and Environmental Policy in Employee Ecoinitiatives at Leadin-Edge European Companies", *Academy of Management Journal*, University of Washington August 1, No:4, p605-626.
- Senge, M. Peter (2009), "The Learning Organization", <http://www.infed.org/thinkers/senge.htm> (20.05.2009)

- Senge, Peter M. (1997), *Beşinci Disiplin*, (Çev: Ayşegül İldeniz; Ahmet Doğukan), Yapı Kredi Kültür Sanat Yayınları, İstanbul.
- Shultz, Martin (2001), "The Uncertain Relevance of Newness: Organizational Learning and Knowledge Flows", *Academy of Management Journal*, University of Washington, Vol. 44, No: 4, p661-681.
- Turan, Aykut Hamdi ve Genç, F. Neval (2004), "Kamu Kurumları ve Yerel Yönetimlerde Karar Verme Sistemlerinin Kullanılışı-Başarıyı Etkileyen Temel Faktörler ve Uygulama Süreci", *Osman Gazi Üniversitesi, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Eskişehir, s. 557-566.
- Ünal, Ali ve Gürsel, Musa (2007), "İlköğretim Denetçilerinin Öğrenen Organizasyon Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 18, s463-481.
- Watkins, Karen E. & Golembiewski, (1995), "Rethinking Organization Deveiopment for Learning Organizations", *The International journal of Organizational Analysis*, 1995, Vol. 3, No.1, p88-101.
- Woiceshyn, Jaana (2000), "Technology Adoption: Organizational Learningin Oil Firms", *Organization Studies*, Faculty of Management University of Calgary -Canada Vol. 21, No. 6, p1095-1118

AVRUPA BİRLİĞİ REKABET POLİTİKASINDA DEVLET YARDIMLARI VE TÜRKİYE’NİN UYUMU

Buket İLHAN*

Özet

Ülkeler rekabet ortamına uyum sağlamaları ve rekabet güçlerini diğer ülkelere karşı artırmaları için kendi teşebbüslerini çeşitli yollarla desteklemektedir. Bu desteklerin en önemlilerinden biri devlet yardımlarıdır. Devletler belli teşebbüslere, bölgelere ve sektörlerle devlet yardımı sağlayarak bunların rekabet avantajını diğer ülkelerdeki rakiplerine karşı yükseltmektedir. Ancak, devlet yardımları teşebbüsler arasında adil olmayan bir rekabet ortamı yaratarak uluslararası serbest rekabet düzeninin işleyişini bozmakta ve kaynakların etkin bir şekilde dağılımını engellemektedir. Bundan dolayı çeşitli uluslararası kuruluşlar, devlet yardımlarını kontrol etmek için çalışmalar yapmaktadır. Devlet yardımlarının denetlenmesine önem veren uluslararası bir kuruluş olan AB Komisyonu, devlet yardımları alanında sahip olduğu geniş yetkilerle devlet yardımlarını etkin bir biçimde denetlemektedir. AB’ye tam üyelik başvurusu yapmış olan Türkiye açısından da devlet yardımları uygulamaları, üye ülkelerin Türkiye karşısında maruz kalabilecekleri haksız rekabet açısından önem arz etmektedir. Bu amaçla öncelikle AB’nin devlet yardımları mevzuatı ve denetleme sistemi ele alınmış, daha sonra Türkiye’nin devlet yardımları mevzuatı incelenerek Türkiye’nin AB devlet yardımları mevzuatına uyumu açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Rekabet Politikası, Avrupa Birliği, Devlet Yardımları, Uyumlaştırma

STATE AIDS IN THE EUROPEAN UNION COMPETITION POLICY AND ADAPTATION OF TURKEY

Abstract

National governments support undertakings operating within their boundaries with different ways in order to adapt them to this competitive situation and increase their competitive powers. The most important one of these support measures is state aids. States increase competitive advantages of specific undertakings, regions and sectors against their opponents in other states by giving state aid to them. However, state aids frustrate the operation of international free competition and prevent the

* Ekonomist

most efficient allocation of resources by causing unjust competition between undertakings. Therefore, various international organizations have been paying efforts in order to control state aids. One of these international organizations that attach importance to supervision of state aids is European Union Commission, which supervises state aids effectively thanks to its broad authority. To Turkey, which applied to EU for full membership, state aids practices bear importance for unfair competition that member countries can face toward Turkey. For this aim, before all else, EU state aid law and supervision system is examined and then adjustment of Turkey to EU state aid legislation is tired to be clarified by examining state aid legislation of Turkey.

Keywords: Competition Policy, European Union, State Aids, Harmonization

GİRİŞ

Ortak siyasi ve ekonomik bir bütünleşme sağlamak isteyen Avrupa Birliği için, serbest rekabetin olduğu açık piyasa ekonomisine geçiş temel ilkedir. Devlet bir yandan üretici, dağıtıcı veya satıcı olarak iktisadi nitelikteki kamu hizmetleriyle, bir yandan da destekleme ve özendirme faaliyetleriyle ekonomiye müdahalelerde bulunmakta olduğundan devlet yardımları serbest rekabet açısından önemli bir faktördür. Öyle ki devlet yardımları, firmalar arasında rekabet ortamının ve serbest piyasa düzeninin bozulmasına yol açabildiği gibi kaynakların etkin olmayan bir şekilde dağılımına da sebep olabilir.

Devlet yardımlarının özellikle belirli teşebbüs, sektör veya bölgeler bazında seçici olarak verilmesi sonucunda ortaya çıkan rekabetçi üstünlük, doğal olmayan bir yoldan meydana getirildiği için teşebbüsler, sektörler veya bölgeler arasındaki rekabete dayalı ilişkiyi olumsuz yönden etkileyebilmektedir. Ekonomik ve Parasal Birlik ile İç Pazar'ın oluşması ve gelişmesiyle rekabetin kendi endüstrileri aleyhine bozulmasını istemeyen AB ülkeleri, devlet yardımlarını daha çok vermeye başlamıştır. Bu nedenle, İç Pazar'ın sürekli gelişimi ve işleyişi için AB'de devlet yardımlarının denetiminin önemi daha da artmıştır.

Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapmış olan Türkiye açısından da devlet yardımları, üye ülkelerin Türkiye karşısında maruz kalabilecekleri haksız rekabet açısından önem arz etmektedir.

Bu makale çalışması şu "araştırma sorularını" cevaplayacak şekilde tasarlanmıştır:

1- Avrupa Birliği'nde rekabet politikası çerçevesinde uygulanan devlet yardımları nelerdir ve devlet yardımlarının denetiminde ne kadar mesafe kaydedilmiştir?

2- Türkiye'de uygulanan devlet yardımları sisteminin, AB'ye uyumu ne ölçüde gerçekleşmiştir?

Bu makale çalışmasını ortaya koyarken izlenen yöntem, kütüphane ve internet tabanlı kaynak araştırması ile Avrupa Birliği'nin yerli ve yabancı yayın organları ve araştırma merkezleri ile resmi gazetelerden oluşmaktadır. Bu araştırma kapsamında yerli ve yabancı eserler ile bu konuyla ilgili çalışma yapan kurumların hazırladığı raporlar, bültenler, makaleler araştırılmış, incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ REKABET POLİTİKASINDA DEVLET YARDIMLARI

Devletin ekonomi üzerindeki müdahalesindeki en etkili araçlarından biri olan devlet yardımları, devlet kaynaklarından kamu teşebbüslerine ve özel teşebbüslere yapılan her türlü yardımı ifade etmektedir. Avrupa Birliği Rekabet Hukuku içinde, Roma Anlaşması'nın 87. ve 89. maddelerinde devlet yardımını düzenlemektedir.

1.2. Devlet Yardımları Kavramı

Avrupa Birliği'nde devlet yardımları Roma anlaşmasının 87. maddesine göre düzenlenmiş olup bu düzenlemede, aksine hüküm bulunmadıkça bir üye devlet tarafından veya devlet kaynakları vasıtası ile herhangi bir şekilde yapılan ve belirli teşebbüsleri veya belirli malların üretimini kayıarak rekabeti bozan veya bozmakla tehdit eden her türlü yardım, üye ülkeler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde ortak pazarla bağdaşmaz hükmü yer almaktadır (Hakenberg and Erlbacher, 2003: 431).

AB'nin toplam devlet yardımlarını yıllar itibariyle incelediğimizde, Tablo 1.'den de anlaşılacağı üzere AB 27 ve AB 15'in toplam devlet yardımları ortalaması bir düşüş seyri izlerken AB 12'nin ortalaması aksine yükseliş seyri göstermekte, ancak 2004 ve 2005 yıllarında tüm grupların değerleri düşmekte, 2006 ve 2007 yıllarında ise farklı hızlarda yeniden artmaktadır (European Commission, 2009).

Tablo 1. AB'nin 2002 – 2007 Dönemi Toplam Devlet Yardımları

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	71556.7	67431.4	66957.7	64081.6	65990.3	64816.0
AB 15	63504.5	54932.3	59154.5	57950.1	59611.5	57693.5
AB 12	8052.2	12499.1	7803.1	6131.6	6378.8	7122.5

Kaynak: European Commission, 2009a.

Dünya Ticaret Örgütü tarafından yapılan devlet yardımları tanımı ise; Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması'na göre devlet veya herhangi bir kamu kuruluşu tarafından, devlet uygulamasının hibe, kredi ve hisse katılımı gibi doğrudan fon transferi içerdiği veya kredi garantisi gibi potansiyel olarak doğrudan fon ya da yükümlülük transferini içerdiği; tahakkuk etmiş olan bir devlet gelirinin affedildiği veya tahsil edilmediği; devletin, genel altyapı dışında kalan hususlarda mal veya hizmet temin ettiği veya mal satın aldığı; devletin bir fon mekanizmasına ödemeler yaptığı veya garanti sağladığı veya özel bir kuruluşa belli fonksiyonları yürütme görevini verdiği; GATT 1994'ün ihracat teşviklerinin kaldırılmasını öngören XVI. maddesi anlamında herhangi bir şekilde gelir veya fiyat desteği verildiği ve bütün bunların sonucunda bir yarar elde edildiği durumlarda sağlanan mali katkı devlet yardımı sayılmaktadır (Rubini, 2004: 160). Avrupa Birliği mevzuat uygulamaları çerçevesinde oluşturulan devlet yardımlarının unsurları; yardımların devlet tarafından veya devlet kaynakları yoluyla sağlanması, belli bir menfaatin olması, yararlananın işletme veya üretim dalı olması ve üye ülkelerarası ticaretin etkilenmiş olmasıdır.

1.3. Ortak Pazarla Uyumlu Devlet Yardımları

Ürünlerin kaynağında herhangi bir ayrıcalık yapılmadan tüketicilere verilen sosyal yardımlar, deprem, sel v.b. doğal afetlerin sebep olduğu zararları kapatmak için yapılan insani yardımlar ile yaşam seviyesi çok düşük olan açlık ve işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelere, belirli ekonomik faaliyetlere veya bunların gerçekleştirildiği bölgelere yapılan tüm ekonomik yardımlar,

Komisyon'un önerisi ve Konsey'in çoğunlukla alacağı kararlarla belirlenecek yardımlar, herhangi bir üye ülke devlet ekonomisinde ortaya çıkan ciddi bir bozulmanın giderilmesi için verilen yardımlar ile Topluluk içinde ticaret ve rekabet koşullarını, ortak çıkarlara aykırı olmayacak şekilde, kültür değerlerinin korunmasına yönelik yardımların Ortak Pazar ile bağdaştığı kabul edilmektedir (Saraçoğlu, 2006: 10-11).

AB'de ortak pazar ile uyumlu devlet yardımlarını bölgesel kalkınma amaçlı yardımlar, yatay amaçlı yardımlar, spesifik sektörel amaçlı yardımlar olmak üzere üç ana başlık altında toplayabiliriz.

1.3.1. Bölgesel Yardımlar

Belirli bölge bazında verilen ve yatay nitelikli yardımlar olan bölgesel yardımlar; yaşam seviyesinin çok düşük ya da ciddi boyutlarda işsizliğin bulunduğu bölgelerin ekonomik kalkınması için yapılan yardımlar ile ticaret koşullarını AB'nin ortak çıkarına aykırı biçimde değiştirmedeği ölçüde bazı ekonomik bölgelerin ya da bazı ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için yapılan yardımlardır.

Tablo 2. AB'nin 2002 – 2007 Dönemi Bölgesel Yardımlar

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	11318	9690	9011	8985	9671	9869
AB 15	10505	8840	8150	7941	8483	8822
AB 12	813	850	860	1045	1189	1047

Kaynak: European Commission, 2009a.

Belirli bölgelerdeki sosyo-ekonomik yapı, kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hâsıla, işsizlik kriterleri göz önüne alınarak tespit edilir. Bölgesel yardım yapılırken; işsizlik trendi, istihdamın o bölgedeki gelişimi ve değişimi, göç durumu, ekonomik faaliyet yapısı göz önüne alınmaktadır. AB'de bölgesel yardımlar Roma Anlaşması'nın 87/3a ve 87/3c maddelerinde yer alan kuruluşlar için yatırım ve işletme yardımlarını içermektedir (Özkarabüer, 2003: 51).

Roma Anlaşması'nın 87. maddesinin 3/a bendinde, yaşam seviyesinin çok düşük ya da ciddi boyutlarda işsizlik sorunlarının bulunduğu bölgelerin ekonomik kalkınması için yapılan yardımların, otomatik olmayan bağdaşma rejiminden yararlanabileceğini belirtmektedir. Bu kapsamda yardımlar, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başı gayrisafi yurtiçi hâsılanın son üç yıl içerisinde AB ortalamasının % 75'inden düşük olan bölgelere verilir (DPT, 2004: 329).

Roma Anlaşması'nın 87. maddesinin 3/c bendi, ticaret koşullarını AB'nin ortak çıkarına aykırı biçimde değiştirmede ölçüde bazı ekonomik bölgelerin ya da bazı ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için yapılan yardımların verilebilmesine izin vermektedir. Bu tür yardımlar, ulusal sorun yaşanan bölgelerde ekonomik faaliyetlerin işlerliğini arttırmak amacı ile ortak çıkarlara ters düşmeden verilen yardımlardır. Sorunlu bölgeler üye ülkenin önerisi üzerine Komisyon tarafından belirlenir (Soltesz, 2005: 96).

Komisyon 2002'de ilgili Çerçeve'yi yeniden inceleyerek, Çerçeve'nin içerdiği kuralların çok karmaşık olduğu, ağır ve karmaşık bir bürokratik prosedüre sahip olduğu ve yardım tavanlarını yeteri miktarda aşağı çekemeyip bu alandaki bölgesel yardımlarda haksız rekabeti engelleyemediği sonucuna varmıştır. Komisyon aynı sene içinde yeni bir Büyük Yatırım Projeleri için Devlet Yardımları Hakkında Çoklu Sektörel Çerçeve çalışması oluşturmuş ve bu yeni Çerçeve 2004 yılının başından itibaren eski Çerçeve'nin yerine yürürlüğe girmiştir. Çerçeve, bölgesel yardımlar için oluşturulan maksimum yardım tavanları üzerine kurulmuştur. Yardım tavanları yatırımın büyüklüğüne göre otomatik olarak düşürülmüştür. 50 milyon Euro'ya kadar maliyeti olan yatırımlara yardım tavanının % 100'üne, 50 ile 100 milyon Euro arasında maliyeti olan yatırımlara yardım tavanının % 50'si ve 100 milyon Euro'dan fazla maliyeti olan yatırımlara da yardım tavanının % 34'üne kadar yardım verilmektedir. Böylece ilk kez bu yeni Çerçeve sayesinde verilecek yardım miktarı projenin büyüklüğüne göre belirlenmiştir. AB Yapısal Fonları'ndan finanse edilen projelere % 1.15 artı puan verilmiştir (Rehbinder, 2004: 120).

Çerçeve'deki yeni kurallar büyük bölgesel yatırım projeleri ile ilgili bildirim yükümlülüğünü kolaylaştırmıştır. Bildirim yükümlülüğü sadece 100 milyon Euro üzerinde maliyeti olan projelere izin verilen yardım üzerinde verilen yardımlara getirilmiştir. Böylece Komisyon'un iş yükü azaltılmıştır.

100 milyon Euro altında maliyeti olan projeleri de ilgili üye devlet, yıllık raporlarla Komisyon’a bildirme yükümlülüğü altındadır (Soltesz, 2005: 101).

1.3.2. Yatay Yardımlar

Herhangi bir sektör yahut coğrafi bölge bazında verilen yardımların dışında kalan ve AB’nin bir takım politikaları ile ilişkili olarak teşebbüslerin coğrafi yer ya da sektörel özelliklerine bakılmaksızın belirli firmalara verilen yardımları içerir (Köksal, 2002: 62).

Yatay devlet yardımları belirli endüstriyel faaliyetlere yönelik olup, rekabeti geliştirmek veya önemli bir sosyo-ekonomik yarar sağlamak üzere tasarlanmıştır. Araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yapılan yardımlar, istihdam ve mesleki eğitim konularına yapılan yardımlar, küçük ve orta ölçekli işletmelere diğer bir ifadeyle KOBİ’lere yapılan yardımlar, çevre koruma amacına yönelik yardımlar ve şirket kurtarma amaçlı yardımlar yatay yardım kapsamına girer ve bu yardımlar belirli koşulları taşımaları halinde muafiyet alabilirler.

1.3.2.1 Araştırma-Geliştirme Yardımları

Araştırma geliştirme faaliyetleri, büyümenin, yenilenmenin, rekabet gücünün arttırılması, yeni iş fırsatları yaratılmasını amaçlamaktadır. Ar-Ge ile ilgili yardımlar yüksek finansman maliyetleri nedeni ile oluşacak güçlükleri ortadan kaldırmak ve teşebbüsleri bu sorunlardan korunmaları amacı ile oluşturulmuştur. Yardım, yeni buluşların teşviki, olağan dışı risk ve maliyetleri karşılamak amacıyla düzenlenmiş ve AB’de yardım kuralları “Ar-Ge için devlet yardımı Topluluk Çerçevesi” belgesi ile açıklanmıştır (DPT, 2004: 331).

Komisyon’un Ar-Ge yardımları konusundaki bu çerçeve çalışmasında, AB’nin ve üye devletlerin ATA’nın sanayide yenilik, araştırma ve teknolojik gelişim için ATA’nın diğer maddelerine uygun bir biçimde katkıda bulunması gerektiğini ifade eden 163’üncü maddesine atıfta bulunmaktadır (Göksel, 2002: 65).

Buna göre eğer, kâr amacı gütmeyen bir devlet üniversitesi ya da araştırma kuruluşunun araştırma geliştirme faaliyetlerinin maliyetleri kamu tarafından karşılanıyorsa veya araştırma geliştirme faaliyeti kamu kuruluşlarına piyasa koşullarında ihale edilmişse bahsedilen destek, devlet yardımı kapsamına girmez. AB’de bir desteğin Ar-Ge yardımı olarak

adlandırılabilmesi için temel araştırma, endüstriyel araştırma ya da rekabet öncesi araştırma olması gerekmektedir (European Commission, 1996).

Tablo 3. AB'nin 2002 – 2007 Dönemi Araştırma Geliştirme Yardımları

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	6226	6212	5655	6081	6799	7202
AB 15	6072	6097	5493	5830	6476	6898
AB 12	154	115	162	252	324	303

Kaynak: European Commission, 2009a.

Bu kapsamda yatırım projeleri baz alınarak hesaplanan Ar-Ge yardımları, temel araştırma projelerine, proje maliyetinin % 75'ine ve sınai projelerin maliyetinin % 50'sine kadar verilebilmektedir (Kesmen, 2001: 91).

Komisyon son olarak 1998 yılında bu Çerçeve Çalışması'nda değişiklikler yaparak, bazı denizaşırı bölgelerdeki ürünlerle ilgili Ar-Ge çalışmaları için çeşitli yardımlarla biriktirilerek uygulanmasında daha yüksek limitlerdeki yardımlara izin verilebileceği ifade edilmiş ve normal bildirim usulleri geçerli olmakla beraber, üye devletleri yardım programlarındaki değişikliklerin bütçeye ek bir yük getirmemesi durumunda bildirim yükümlülüğünden muaf tutmuştur. Ancak araştırma ve geliştirme yardımlarının büyük işletmelere uygulanması durumunda her bir destek için dönemsel proje gelişim raporlarının Komisyon'a sunulması ve desteğin işletmenin Ar-Ge kapasitesindeki gelişimleri belgelemesi gerektiği açıkça vurgulanmıştır (Baykal, 2000:1465).

1.3.2.2 İstihdam Yardımları

Avrupa Birliği'nde istihdam yardımları, rekabeti bozmadan iç pazardaki istihdamı desteklemeyi ve bunun sonucunda istihdamın artırılarak AB'de işsizlikle mücadele için uygulanan gerekli politikalarla rekabet kuralları arasında bir tutarlılığın sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır (Quigley and Collins, 2003: 170).

AB'ye üye ülkelerde toplam işgücünün % 11'inin diğer bir ifadeyle yaklaşık 18 milyon kişinin işsiz olduğu düşünüldüğünde bu oranın yüksek olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Bu sebeple AB, birlik rekabet politikası kurallarını ihlal etmeden, istihdamı desteklemek istemekte Avrupa'da işsizliğin minimize edilmesi, bu konuda politikaların geliştirilmesi ve bu politikaların rekabet politikaları ile tutarlı olmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır (DPT, 2004: 332).

Avrupa Birliği işsizlik ile mücadele konusunda "Devlet Yardımının İzlenmesi ve İşgücü Maliyetinin Azaltılması Hakkında Duyuru" yayınlamıştır. Bu duyuruda sosyal politika ile rekabet politikasının tutarlı bir şekilde yürütülmesinin önemine değinilerek çalışanlara katkıda bulunacak pek çok tedbirin devlet yardımı olmadığı açıklanmıştır. Ayrıca bu duyuruda, belirli işletmeleri kayıracak şekilde istihdam artırıcı politikaların rekabet politikası ile çeliştiği ve bu konudaki devlet yardımlarının Komisyon denetimine tabi olduğu da ifade edilmiştir (Quigley and Collins, 2003: 171).

1.3.2.3 Çevre Yardımları

Çevre yardımları; yatırım, yatay destekler ve işletmelere sağlanan yardımlar olmak üzere 3'e ayrılır. Yatırım destekleri; mevcut teşebbüslerin teknolojiyi kullanarak tesislerini yeni standartlara getirmeleri, dolayısı ile atıkların çevreden kolay uzaklaştırılması, kirlilik miktarının düşürülmesi gibi amaçlar için verilmektedir. Verilebilecek yardım miktarının belirlenmesinde, yalnızca çevreye zarar vermeyi önlemek amacıyla yapılan yatırım maliyetleri kullanılmaktadır (Facenna, 2004: 250).

Yatay destekler daha az kirliliğe sebep olabilecek yeni teknolojiler geliştirmek için; teknik bilgi, danışmanlık, çevreyle ilgili denetimi ve çevre dostu ürünlerin tanıtımını içermektedir. Bununla birlikte, halkın çevre problemlerine ilişkin bilincini yükseltmeye yönelik çalışmalara ve ekolojik kalite etiketlerinin ve çevre dostu ürünlerin tanıtımına verilen yardımları da kapsamaktadır (European Commission, 2001).

Tablo 4. AB'nin 2002 – 2007 Dönemi Çevre Yardımları

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	8564	10373	12539	13670	14772	12126
AB 15	8369	10131	12439	13613	14690	12039
AB 12	195	242	99	57	82	88

Kaynak: European Commission, 2009a.

Çevreye ilişkin vergi ve ücretlerin yürürlüğe girmesi, bazı teşebbüslere ek mali yük getirebilir ve kaldıramayacağı bu yükü hafifletmek için geçici desteğe ihtiyaç olabilir. Bu tür destekler işletme yardımıdır (DPT, 2004: 337).

Ancak bu tür yardımlarda kirleten öder ilkesini zedelemeyecek şekilde, AB'nin çevre standartlarının üstündeki standartlara sahip olan ülkelerin firmalarının rekabet gücü kayıplarını karşılaması kaydıyla izin verilmektedir. Rehber enerji tasarrufu ve atık yönetimine, yenilenebilir enerji kaynaklarına ve aynı anda elektrik ve ısı üretimine işletme yardımı verilmesine izin vermektedir.

1.3.2.4. Kurtarma ve Yeniden Yapılandırma Yardımları

Avrupa Birliği, sıkıntı yaşayan firmaları kurtarmak, yeniden yapılandırılmalarına yardımcı olarak bu firmaların ekonomiye kazandırılmaları ve piyasaların rekabetçi yapılarının devamının sağlanması için bu tür yardımları devreye sokmuştur. Öyle ki Komisyon, toplumsal bazda bölgesel politika kaygıları, teşebbüslerin ortadan kalkması durumunda tekel durumların ortaya çıkacağı düşüncesi, rekabetçi bir piyasanın devamlılığının istenmesi ve KOBİ sektörünün geniş ekonomik yararları sebebiyle bu tür yardımları desteklemektedir.

Tablo 5. AB'nin 2002 – 2007 Dönemi Kurtarma Yardımları

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	12186	3750	4492	1401	1410	2710
AB 15	8155	320	1731	1184	1144	2596
AB 12	4031	3430	2761	218	266	105

Kaynak: European Commission, 2009a.

Teşebbüslerin sıkıntıdan kurtarılabilimleri ve yeniden yapılandırılabilimlerinde yardım alabilimleri için, firma kârlarının azalarak zararların oluşması, cironun düşmesi, mal stoklarının düşmesi, kapasite fazlalığı, nakit akışının azalması, borçların artması ve faiz ödemelerinin belirgin şekilde artması gibi kriterlere taşımaları gerekmektedir (European Commission, 1999).

Bu tür yardımlar Komisyon tarafından yalnızca bir kez verilir. Önceden öngörülemez ve yardım alan teşebbüsün kusurunun bulunmadığı durumlarda, ilk verilen yardımın üzerinden 10 yıl geçmiş ise teşebbüslere yeniden yardım verilebilmektedir. Verilen yardımların değiştirilmesine, özellikle miktarının artırılmasına, onaylama koşulları sıkı bir şekilde gözden geçirilerek ve bazı koşullar ağırlaştırılarak izin verilebilmektedir (Nicolaidis and Kekelekis, 2004: 579).

1.3.2.5 Eğitim Yardımları

İşletmelerin konjoktöre göre hareket ederek, işçi giriş çıkış hareketlerini hızlandırması, özellikle vasıflı işçi tercih etmesi sebebiyle AB üye ülkelerinde işsizliğin artması büyük bir sosyal sorun haline gelmektedir. Bu sebeple Eğitim yardımları, işletmelerin veya bir endüstri dalının maliyetlerini düşürecek, çalışanlarının bilgi ve beceri seviyesini yükseltecek eğitimlere ait giderleri finansmanını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur (Baykal, 2000:1468).

1.3.2.6. KOBİ Yardımları

KOBİ’ler, özellikle sürekli gelişen ekonomiler için istihdam yaratan, sosyal dengeyi sağlayan ve ekonomik atılımlarda rol alan işletmeler olarak görülmektedir. KOBİ’ler, boyutlarının küçük ve pazar paylarının düşük olması nedeniyle seçici yardımlardan büyük firmalara oranla daha rahat yararlanabilmektedirler. AB’de KOBİ’ler, kurumsallaşmış, kredi güvenilirliği açısından güçlü olup, yıllık ortalama 1105 Paunt devlet yardımı alırlar.

Tablo 6. Avrupa Birliği KOBİ Kriterleri

KOBİ	ÇALIŞAN SAYISI	YILLIK CİRO (En Fazla)	YILLIK BİLANÇO (En Fazla)
ORTA	50–249	50 Milyon Euro	43 Milyon Euro
KÜÇÜK	10–49	10 Milyon Euro	10 Milyon Euro
ÇOK KÜÇÜK	0–9	2 Milyon Euro	2 Milyon Euro

Kaynak: European Commission, 2009b

AB’de 20.05.2003 tarihinde kabul edilen KOBİ tanımı, Tablo 6.’dan anlaşılacağı üzere 250’den az işçi çalıştıran, yıllık cirosu 50 milyon Euro veya bilanço toplamı 43 milyon Euro’yu aşmayan kuruluşlar “Orta Ölçekli İşletmeler” olarak kabul edilmektedir. Çalıştırdığı kişi sayısı en fazla 49 en az 10 olan ve yıllık cirosu veya bilanço toplamı 10 milyon Euro’yu aşmayan kuruluşlar “Küçük İşletmeler” olarak sınıflandırılmaktadır. Çalışan sayısı 10 kişinin altında olan ve yıllık cirosu veya bilanço toplamı 2 milyon Euro’yu aşmayan kuruluşlar ise “Çok Küçük İşletmeler” olarak sınıflandırılmaktadır. Ayrıca KOBİ tanımı içerisinde büyük işletmelerin KOBİ’lerin sermayesi içinde payının % 25’in altında bulunması şartı bulunmaktadır. Bir teşebbüsün KOBİ olup olmadığına karar verilirken, çalışan işçi sayısı, ciro ve bilanço toplamı ile bağımsızlık koşullarına önem verilmektedir (European Commission, 2009b: 6-7).

Diğer birtakım yardım unsurlarıyla birleştirilebilecek şekilde yardım alabilen KOBİ’ler, aynı zamanda aldıkları yardımların küçük olması nedeniyle çoğu zaman üye ülkelerarası ticarete zarar vermemekte, piyasa koşullarını

olumsuz etkilememekte ve hatta belirli ekonomik bölgelerin veya belirli ekonomik faaliyetlerin gelişimini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. AB’de KOBİ yardımlarının verilebilmesi için, yeni bir tesisin kurulması, mevcut bir tesisin geliştirilmesi, mevcut bir tesisin ürününde veya üretim sürecinde köklü bir değişiklik yapılması ile kapanmış veya devredilmemiş olması halinde kapanacak bir tesisin devralınması hallerinden birinin oluşması gerekmektedir (Quigley and Collins, 2003: 147-148).

1.3.3. Sektörel Yardımlar

Genel amaçlı yardımların ayrılmaz bir parçası olan sektörel yardımlar, özel kurallara tabi kılınmıştır. Bu kapsamdaki gemi yapımı, tekstil ve sentetik fiber, motorlu taşıtlar, kömür-çelik, taşımacılık, tarım ve balıkçılık sektörleri, zamanında kriz yaşamış veya AB üye ülkelerinin güçlü rakipleri olan Japonya veya ABD karşısında rekabet edilebilirlikleri azalmış diğer bir ifadeyle rekabet koşullarına ayak uyduramayan, bu sebeple de yeniden yapılandırılmaya ve desteklenmeye ihtiyacı olan sektörlerdir.

Tablo 7. AB’nin 2002 – 2007 Dönemi Sektörel Yardımları

(Milyon Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB 27	23.012	18.301	13.060	9.190	8.950	9.944
AB 15	17.435	8.693	9.260	7.808	7.844	9.058
AB 12	5.577	9.608	3.800	1.382	1.106	886

Kaynak: European Commission, 2009a.

Verilen bu yardımların öncelikle sektörlerin yeniden yapılandırılmasını geciktirmemesi, AB’nin çıkarlarına aykırı biçimde ortak pazardaki rekabeti bozacak karakterde olmaması, AB’nin hedeflerine uygun olması veya en azından bu hedeflerin gerçekleştirilmesine engel olacak nitelikte bulunmaması esasları kabul edilmiştir (Özkarabüber, 2003: 30).

1.4. De Minimis Kuralı

ATA'nın 87/1. maddesi devlet kaynaklarından verilen, rekabeti bozan veya bozabilecek nitelikte olan ve üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyen yardımları yasaklamaktadır. Verilen bazı yardımlar, rekabeti ihlal edebilecek yapıda olsalar bile üye ülkeler arasındaki ticareti etkilemeyebilir. Komisyon, hem kendisinin hem de üye devletlerin üzerindeki idari yükü hafifletmek için "De Minimis" adı verilen kuralı ortaya koymuş ve bunu açıklayan bir Duyuru yayımlamıştır. Üye ülkeler arasındaki ticareti olumsuz etkilemeyeceği düşünülen yardımlar belirlenmiş ve bunlar De Minimis kuralı ile 87/1. maddenin kapsamından çıkarılmıştır (Rumford, 1997: 10).

2001 yılında yürürlüğe giren De Minimis kuralı ile ilgili Komisyon Tüzüğü ilgili Duyuru'nun yerini almıştır. Tüzüğe göre, De Minimis kuralı, 87/1. maddenin öngördüğü yasaklamaya tabi olmayan bir eşik tespit etmektedir. Bu doğrultuda yapılan yardımların Komisyon'a bildirilmesine gerek yoktur. De Minimis kuralı, AKÇT Antlaşmasında yer alan sektörlerle, gemi yapımı, taşımacılık, tarım ve balıkçılık sektörlerine uygulanmamaktadır.

Komisyon, 1992'den itibaren, KOBİ niteliğindeki teşebbüslere 50.000 Euro'yu aşmayan yardımların bildirilmesine gerek olmadığını deklare etmiştir. İlk De Minimis yardımının verilmesinden itibaren üç yıllık süre içinde, De Minimis kuralı kapsamındaki yardım tavanı 100.000 Euro'ya çıkarılmıştır. Bu tavan, De Minimis yardımı kapsamına girebilecek tüm devlet yardımlarının toplamına ve yardımın amacına ya da aldığı şekle bakılmaksızın ihracat yardımı dışındaki her çeşit yardıma uygulanmış ancak bu yardımın devlet yardımı olmadığı ve bildirim yükümlülüğü kapsamına girmediği belirtilmiştir (Plender, 2004: 17).

Üç yıllık bir süre için 100.000 Euro olarak belirlenen tavan, tek bir şirketin aldığı toplam miktardır. Üye devletler, belirlenen yardım tavanının aşılmamasını sağlamak için bir mekanizma kurmakla yükümlüdür. Bu mekanizma Komisyon'un soru sorma ihtimaline karşı üye devletlere cevap verme yetkisi vermektedir (Köksal, 2002: 64). 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe giren 1998/2006 sayılı Tüzük'te De Minimis kapsamında yapılabilecek yardım sınırı 200.000 Euro'ya yükseltilmiştir.

De Minimis kuralı genel olarak, üye devletler seviyesinde bütün potansiyel yardım verenleri de kapsayan etkili bir kontrol mekanizması gerektirmektedir. De Minimis Tüzüğü'nün başarılı olup olmadığını

değerlendirebilmek için öncelikle öngörülen amaçların neler olduğu belirlenmelidir. Bu kuralın gündeme gelmesindeki temel etkenin iş yükünü azaltmak olduğu görülmektedir (Baudenbacher, 1997: 9).

Diğer amaçların ise zaten var olan kuralı uygun yasal zemine oturtmak ve onun bazı eksiklerini gidermek olduğu söylenebilir. İlk De Minimis Tüzüğü olan 69/2001 sayılı Tüzük kapsamında hedeflenen ilk amacın tam olarak başarılamadığı görülmektedir. Her ne kadar Tüzük genel olarak yasal belirliliği sağlamışsa da, dava açılmama riskini tamamıyla ortadan kaldıramamıştır.

1.5. Devlet Yardımlarının Denetimi ve Örnek Komisyon Kararları

AB’de devlet yardımlarının denetimi Roma Anlaşması’nın 88. ve 89. maddeleri ile düzenlenmiştir. Bunun dışında devlet yardımları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin usuller Komisyon kararları ve ATAD içtihatları ile düzenlenmektedir. Komisyon kendisine bildirilen devlet yardımları ile ilgili olarak bildirilen tedbirin devlet yardımı niteliğinde olmadığına veya ortak pazarın işleyişini etkilemeyeceğine yani ortak pazara uygun olduğuna karar verebilir. Bazen ise bildirilen tedbirin ortak pazarın işleyişini olumsuz etkileyeceğini düşünerek yürürlüğe girmesini durdurabilir. 88. madde AB Komisyonuna yapılan devlet yardımlarını kontrol etme yetkisi vererek, üye devletlerin yapılacak olan devlet yardımları ile ilgili planlarını önceden Komisyona bildirmesi gerektiği konusunda bir şart konulmuştur (Sak ve Pınar, 2002: 323-324).

Roma Anlaşması’nın 88. maddesinde, mevcut devlet yardımları için sürekli bir denetim ve yeni devlet yardımları için ön denetim anlamına gelen ilk aşama ile ayrıntılı bir esas denetimin yapıldığı soruşturma aşaması olmak üzere iki aşamalı bir denetim prosedürünün uygulanmasını öngörmektedir. 88/1.madde uyarınca mevcut devlet yardımları, Komisyon’un üye devletlerle işbirliği içinde gerçekleştirdiği sürekli bir denetime tabidir. Komisyon, üye devletlere İç Pazarın gelişimi ve işleyişi için gerekli olan önlemleri önerir. Bu sürekli denetim sırasında bir devlet yardımının İç Pazarla bağdaşmadığı veya kötüye kullanıldığı kanısına varılırsa Komisyon tarafından soruşturma aşaması başlatılır (Oder, 2000: 496).

Üye devletler yeni yardım planlarını veya mevcut bir yardım planında yapacakları değişiklikleri Komisyon’a bildirmek zorundadırlar. Komisyon bu

yeni yardım planlarını incelemeye alır diğer bir ifadeyle ön denetime tabi tutar. Komisyon, bu ön denetim sonucunda söz konusu devlet yardımının Ortak Pazarla bağdaşmadığı kanısına varırsa, 88/2. madde uyarınca soruşturmayı başlatır. Hakkında soruşturma açılmayan devlet yardımları ile ön denetim sonucunda Ortak Pazarla bağdaştığına karar verilen devlet yardımları 87/3. madde uyarınca uygulanabilir. Komisyon, soruşturma sonucunda yardımın Ortak Pazarla bağdaşmadığını veya kötüye kullanıldığını tespit ederse, ilgili devlet yardımının belirli bir süre içinde kaldırılmasına veya değiştirilmesine karar verebilir. Ayrıca üye ülkeler genel yardım programı ile ayrı ayrı firmalara verecekleri yardımları Komisyon'a bildirmek zorundadırlar. Komisyon herhangi bir konuda eksik bildirim olduğu konusunda karar alırsa 15 gün içerisinde üye devlete bunu bildirir ve eksikliğin tamamlanmasını ister. Şayet üye ülke Komisyon'un bu isteğine herhangi bir cevap vermez veya geç cevap verirse Komisyon'un bu durumda soruşturma açma yetkisi doğacaktır (Özkarabüber, 2003: 20-21).

Karara uymayan üye ülke, ATAD'a havale edilir. Komisyon'a bildirim yapılmamış bir durum daha sonradan Komisyon'a ulaştırılırsa, Komisyon ilk olarak izinsiz yardım yaptığını öğrendiği üye devletten bilgi ister. Bununla beraber Komisyon yardımın ortak pazarın işleyişini bozduğu ve rekabetin bundan olumsuz etkilendiğine karar verirse, yardımla ilgili kararın beklenmesini ve yardımın ödenmesinin durdurulmasını üye ülkeden ister. Eğer yardımın izin verilmeyecek nitelikte olduğu açıksa ve yardım ödenmişse, yardımın faiziyle birlikte geri alınmasını ister. İlgili devlet bunu sürekli olarak tekrarlıyorsa bu durumu ATAD'a havale eder. ATAD da durum karşısında para cezası verme yetkisini kullanır (Oder, 2000: 498-499).

Örnek bir uygulamaya bakacak olursak; Ulusal hava yollarının çoğu Avrupa'da hava taşımacılığının liberalleştirilmesine, rekabet güçlerini onaracak yeniden yapılanma ve yeniden kapitalizasyon planları geliştirerek yanıt vermişlerdir. Komisyon 1997 yılında, Alitalia'ya 1.400 Milyon Euro yardım ödenmesine koşullu olarak izin verdi. Komisyon'un değerlendirmesinde, diğer hususların yanı sıra, yeniden yapılanma planının yaşama kabiliyeti ve İtalyan makamlarının taahhütleri (örneğin, şirketin ticari esaslara göre yönetilmesi gereği), Alitalia lehine kesinlikle ayrımcılık yapılmaması ve fiyatlar üzerinde egemen bir nüfuzun olmaması esas alındı. Komisyon, yardımın üye ülkeler arasındaki ticareti ortak çıkarlara aykırı olacak ölçüde

olumsuz yönde etkilemeden, Avrupa’da hava taşımacılığının gelişmesine yardımcı olacağını düşünerek yardıma izin vermiştir (Kitso, 2009).

2. Türkiye’nin Rekabet Politikasında Devlet Yardımları

Türkiye’de 1980 yılına kadar ithalata dayalı kalkınma politikaları ve bu politikalara göre belirlenen teşvik programları uygulanmasına rağmen 1980 yılından sonra ihracata dayalı kalkınma planları benimsenmiş ve bu yönde teşvik programları uygulanmıştır.

Özellikle 1986 yılından sonra ihracat yapan teşebbüsler için; vergi iadesi, teşvik primi uygulamaları başlatılmıştır. Uygulanan bu teşvikler nakit destekler olup ihracat performansına göre değişiklik göstermektedir (Leblebici, 2002: 6).

Tevsik tedbirlerine parasal teşviklerin girmesi ve verilen teşviklerin yatırım kararlarını etkileyecek büyüklükte olması bazı sektörlerde yatırımları önemli biçimde artırmıştır. Yatırımın yaklaşık % 50’sine varan hibe şeklindeki Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (KKDP) uygulaması Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY), organize sanayi bölgelerinde ve eğitim, sağlık, turizm gibi özel önem taşıyan sektörlerde yatırım patlamasına yol açmıştır. Özellikle Denizli, Uşak, Karaman, Kahramanmaraş ve Gaziantep gibi illerde imalat ve tekstil sektörleri ile Ege ve Akdeniz sahillerindeki tatil köyleri ve beş yıldızlı konaklama tesisleriyle de turizm sektörüne büyük yatırımlar yapılmıştır (Çiloğlu, 2003: 129-130).

Bunlarla beraber yatırımlar için nakit desteği olarak ödenen kaynak kullanımı destekleme priminin usulsüz olarak alındığı anlaşıldığında bu prim sisteminden vazgeçilmiştir (Leblebici, 2002: 7). 1990’lı yıllara gelindiği zaman ise AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması çerçevesinde teşvik sisteminin AB ile uyumlaştırılması kapsamında nakit krediler önemli ölçülerde kaldırılmış yerine bölgesel teşvikler ve vergisel teşvikler getirilmiştir. 1995’den itibaren yatırım dönemi kredi sistemleri uygulamadan kaldırılmış ve sadece vergi muafiyet ve istisnalarından oluşan sistemler yürürlüğe girmiştir.

2.1. Türkiye’de Devlet Yardımı Sistemleri

Türkiye deki yardım sistemine bakıldığı zaman tüm teşvik ve yardımlar merkezi hükümet tarafından verilmekte olduğundan dolayı yapının merkezi bir sisteme sahip olduğu görülmektedir (Senyurt,1995: 3).

Uygulamada, yardımlar yatırım ve ihracat alanlarına göre sınıflandırılmıştır. Türkiye’deki devlet yardımı uygulamaları kalkınma plan ve hedeflerini gerçekleştirmeyi, bölgelerarası dengesizlikleri gidermeyi, sermayeyi tabana yaymayı, istihdam yaratmayı, katma değeri yüksek ileri teknolojileri kullanmayı, KOBİ’leri desteklemeyi ve Türk firmalarının uluslararası alanda rekabet gücü kazanmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de verilen devlet desteklerini 4 ana başlık altında toplamak mümkündür;

- Yatırımlara yönelik devlet yardımları
- KOBİ’lere yönelik devlet yardımları
- İhracat Yardımları
- Diğer Yardımlar

Yukarıda belirtilen destekler dışında da devlet kurumlarından alınan doğrudan hibe veya kredi şeklinde yardımlar varsa Merkezi Finans ve İhale Birimi’ne bildirilmektedir. De minimis kuralı kapsamında değerlendirilmesi için, devlet yardımının doğrudan hibe şeklinde olması ve/veya kamu kaynaklarından sağlanan ve piyasa şartlarına göre düşük faizli kredi şeklinde olması gerekir. Bunların haricindeki dolaylı destekler ve vergi muafiyeti veya desteği, SSK muafiyeti veya desteği gibi diğer istisnai devlet yardımları “De-Minimis” kuralı kapsamına alınmamaktadır.

2.1.1. Yatırımlara Yönelik Devlet Yardımları

Türkiye’deki devlet yardımlarının verildiği başlıca alanlarından birisi yatırımlardır. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak, istihdam sağlamak ve uluslararası rekabet gücünü arttırmak amacı ile AB normları ve uluslar arası anlaşmalara uygun olarak verilen ülke çapında yapılan yatırımları kapsayan genel nitelikli ve bölgesel amaçlı yardımlardır (Özkarabüber, 2003: 55).

Teşvik Sisteminin son dönem performansına bakıldığında teşvik belgesi talebinin büyük ölçüde ekonomik yapıya göre şekillendiği gözlemlenmektedir. Ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı 2001 yılında teşvik belgesi talebi yaklaşık %40 oranında düşmüşken, takip eden üç yılda ortalama %25 oranında artış gösterip 4.000 ler seviyesine ulaşmıştır (Baykal, 2006).

Tablo 8.'den görüleceği üzere son 6 yıl içinde 23.863 adet sabit yatırım projesi teşvik belgesine bağlanmıştır. Yatırım projelerinin ortalama tutarı 5,4 Milyon TL ve öngörülen istihdam yaklaşık 1 milyon kişidir.

**Tablo 8. 2000–2006 Yılları Arasında Düzenlenen
Yatırım Teşvik Belgeleri**

YILI	ADET	SABİT YATIRIM (TL)	DÖVİZ TAHSİSİ (BİN \$)	İSTİHDAM (KİŞİ)
2000	3.521	9.300.906.596	6.603.529	186.932
2001	2.155	11.402.934.275	5.522.317	107.231
2002	3.002	15.721.163.442	6.215.282	142.482
2003	3.876	24.856.696.687	10.400.048	179.929
2004	4.078	21.718.806.539	8.685.162	167.455
2005	4.303	24.295.919.017	8.737.361	180.680
2006	2.928	21.520.078.309	7.358.357	112.000
TOPLAM	23.863	128.816.504.865	53.522.056	1.076.709

Kaynak: Baykal, 2007.

2002 tarihinde uygulanmaya başlayan bu destek programının süresi için herhangi bir sınırlama getirilmemiş olup bu programın kaynağı genel bütçeden ayrılan yatırımları teşvik hizmetleri ödeneğinden karşılanmaktadır. Yatırım yapmak için teşvik belgesi alan teşebbüslere ithal edecekleri hammadde, ara mal ve işletme malzemeleri için gümrük vergilerinden ve KDV'den muafiyet tanınmıştır. Ayrıca yatırımın niteliğine, sektörüne ve bölgesine göre değişen oranlarda vergi istisnası, bütçeden işletme ve yatırım kredisi tahsisi ve yatırım indirimi de uygulanmaktadır (DPT, 2004:7-8).

Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün yatırım yardımları ile ilgili görevleri kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların ve döviz kazandırıcı

hizmetlerin, ihracat ve ithalat politikalarının da hedefleri gözetilerek, desteklenmesi ve yönlendirilmesiyle ilgili teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek, yatırım projelerini değerlendirerek uygun görülenleri teşvik belgesine bağlamak ve teşvik tedbirlerini uygulamakla görevli kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır.

2.1.2. KOBİ'lere Yönelik Devlet Yardımları

Bilindiği üzere, Türkiye İstatistik Kurumu 1–9 işçi istihdam eden işletmelere küçük ölçekli, 10–200 işçi istihdam eden işletmelere orta ölçekli ve 200'den fazla işçi çalıştıran işletmeleri de büyük ölçekli işletme olarak kabul edilmektedir. TOBB ise 10 işçiden fazla 99 işçiden az işçi istihdam eden işletmeleri KOBİ olarak tanımlamaktadır.

KOBİ Teşvik Mevzuatı 05.03.1999 tarih ve 23630 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 19.02.1999 tarihli ve 99/12474 sayılı Karara dayanarak uygulanmaktadır. KOBİ kapsamına imalat sanayinde faaliyet gösteren, makine ve teçhizat bedelleri toplamı 400.000 TL'yi aşmayan, en fazla %25'i büyük teşebbüslere ait olan ve azami yüz elli işçi çalıştıran işletmeler dâhil edilmiştir (Pınar ve Arıkan, 2003: 106).

KOBİ yatırımları için Türkiye'de bütçe kaynaklarından makine-teçhizat alımı için yatırım kredisi, hammadde ve işletme malzemesine yönelik olarak ise işletme kredisi kullanılır. Fon'dan imalat ve tarımsal sanayi sektörlerinde yapılacak yatırımlar için faizsiz sabit yatırım miktarının değişik oranlarında destek verilir. Ayrıca yatırım teşvikleri kapsamında KOBİ'lere bir kamu bankası olan Halk Bankası tarafından ucuz krediler verilmekte ve ayrıca Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı tarafından devlet yardımları sağlanmaktadır. Bunların yanı sıra Avrupa Yatırım Bankası tarafından KOBİ'lere kredi verilmektedir.

Tablo 9'dan anlaşılabacağı üzere 2000 yılından 2005 yılı eylül ayına kadar olan sürede KOBİ'lere 156 Milyon TL kredi kullanılmış olup sağlanan bu destekler sayesinde yaklaşık 15000 kişiye istihdam olanağı sağlanmıştır.

Genel teşvik mevzuatının yanında, araştırma-geliştirme yatırımları, çevre korumaya yönelik yatırımlar, teknoparklarda yapılacak yatırımlar ve organize sanayi bölgelerinde gerçekleştirilen yatırımlara devlet destekli krediler verilmektedir. Bütçe kaynaklarından öngörülen yatırım kredisi miktarı 475 bin Yeni Türk Lirasını geçemez. Yatırım kredisi ile birlikte işletme kredisi

talep edilmesi halinde, Hazine Müsteşarlığı ve aracı bankalarca belirlenecek esaslar çerçevesinde hammadde ve işletme malzemesi ihtiyacının karşılanabilmesi için, faizsiz sabit yatırım tutarının %20'sine kadar işletme kredisi tahsis edilebilir. Bu miktar 190 bin Türk Lirasını geçemez. Sadece işletme kredisi kullanılması halinde bu miktar 75 bin Türk Lirasını geçemez (DPT, 2006: 23).

Tablo 9. Türkiye'nin 2002 -2005 Dönemi KOBİ Yatırım Teşviklerinin Performansı (TL)

Yıl	Belge Adedi	Sabit Yatırım Tutarı	Yatırım Kredisi	İşletme Kredisi	Kredi Toplamı	İstihdam
2000	1.229	49.100.269	21.685.308	15.072.550	36.757.858	5.587
2001	244	14.985.866	4.542.510	3.467.605	8.010.115	669
2002	382	62.920.208	19.056.221	7.660.011	26.716.232	1.484
2003	452	105.741.735	34.637.329	10.720.788	45.358.117	2.019
2004	436	112.584.590	52.617.565	10.840.093	63.457.658	3.138
2005	182	56.311.321	27.756.835	3.663.105	27.698.940	2.066
TOPLAM	2.925	402.305.989	160.258.768	51.390.152	207.998.920	14.963

Kaynak: DPT 2006; BAYKAL 2007.

2.1.3. İhracat Yardımları

Türkiye'deki ihracat teşviklerinin amacı KOBİ'ler başta olmak üzere ihracatçı firmaların ihracata yönelik faaliyetlerini hem üretim hem de pazarlama aşamasında desteklemek, firmaların uluslararası pazarlarda karşılaştıkları sorunların giderilmesine yardımcı olmak ve rekabet gücü kazanmalarına olanak sağlamaktır (Köksal, 2002: 135).

İhracatı teşvik edici faaliyetlerden Dış Ticaret Müsteşarlığı sorumludur. Ancak Türkiye'de ihracatın kurumsallaşmış tek destek aracı olan Türk Eximbank hem ihracatçılara finansman desteği sağlayan kredi programları hem de ihracatçıların politik veya ticari risklerden arındırılmış ortamlarda çalışmaları için gerekli koşulların oluşmasını sağlamaktadır.

Türk Eximbank, sigorta ve garanti programları ile ihracatın geliştirilmesini, ihraç edilen mal veya hizmetlerin çeşitlendirilmesini, ihraç edilen mal ve hizmetlerin değişik pazarlarda görücüye çıkmasını, ihracatçıların uluslararası ticarete paylarını arttırabilmeleri için gerekli desteklerin sağlanmasını, ihracatçıların rekabet güçlerini arttırabilmek için gerekli desteklerin verilmesini amaç edinmiştir.

Firmaların ihracat maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla; ihracat ile ihracat sayılabilecek turizm geliri, yurt dışı müteahhitlik gibi döviz kazandırıcı işlemler, banka ve sigorta muameleleri vergisinden, damga vergisi harçlarından ve diğer kanunlarda yer alan vergi, resim ve harçlardan istisna tutulmuşlardır. Ayrıca diğer döviz kazandırıcı faaliyetler ve ihracat sayılan satış ve teslimlerde bulunanlar konut fonundan da muaf tutulabilmektedir (Özkarabüber, 2003: 56).

Tablo 10. Türkiye'nin 2000–2008 Dönemi Dış Ticaret Rakamları

(Milyon Dolar)

YILLAR	İHRACAT	İTHALAT	DENGE	HACİM
2000	27.774	54.503	-26.729	82.277
2001	31.334	41.399	-10.065	72.733
2002	36.059	51.554	-15.495	87.613
2003	47.253	69.340	-22.087	116.593
2004	63.167	97.540	-34.372	160.706
2005	73.476	116.773	-43.297	190.249
2006	85.534	139.576	-54.041	225.110
2007	107.212	170.057	-62.844	277.270
2008	132.027	201.964	-69.936	333.991
30.09.2009	73.116	100.142	-27.026	173.258

Kaynak: DTM, 2009b.

Özellikle son 8 yılda hem ihracatta hem de ithalatta büyük bir artış gerçekleşmiş, yine de ihracatın ithalatı karşılama oranı artmıştır. Türkiye'nin 2009 yılı ilk 9 aylık ihracatı geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 30,5, ithalatı ise yüzde 38,8 azalmış ve bu düşüş 2009 Ocak-Eylül döneminde dış ticaret açığının yüzde 53,7 gerileyerek 27 milyar 26 milyon dolara düşmesini sağlamıştır. Türkiye'nin 2009 yılı 9 aylık ihracatı 73 milyar 116 milyon dolar, ithalatı ise 100 milyar 142 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. 2009 Ocak-Eylül dış ticaret rakamları, ihracatın ithalatı karşılama oranı da yükselerek yüzde 73 olarak gerçekleşmiştir.

2.1.4. Diğer Yardımlar

Yatırım ve ihracat teşvikleri kapsamına girmeyen, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı tarafından veya DTM tarafından TÜBİTAK eliyle kullandırılan Ar-Ge projelerini destekleyici yardımlar hibe şeklinde olup, katma değer yaratan kuruluş veya teşebbüslerin Ar-Ge projelerini desteklemek, bu yöntemle Türk sanayinin Ar-Ge yeteneğini yükseltmek, sanayi kuruluşlarının ticari değeri yüksek olan yeni ürün oluşturmaları ya da mevcut ürünlerinin rekabet gücünü arttırmak veya bu amaç için üretim yöntemi, yeni teknolojik tekniklerin araştırılması ve uygulanmasına yönelik araştırma geliştirme projelerine sermaye desteği sağlamak, amaçlanmaktadır. Ayrıca büyüklüğüne bakılmaksızın ihracat yapan firmaların çevresel maliyetlerini karşılayıcı, dış fuarlarda katılımı ve uluslararası yerli fuarları destekleyici yardımlar yatırım ve ihracat yardımları dışındaki diğer yardım türleridir (Eker, 2000: 1180-1181).

Çevre Bakanlığı'nın görüşü alınarak Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen çevre yardımları, çevre kirliliklerinin önlenmesi, üretim sonrası ortaya çıkacak olan atıkların toplanması, geri kazanılması, arıtılması için teknoloji kullanılmasını, temiz ürünler üreten teknolojiler kullanılmasını, temiz enerji teknolojilerinin kullanılması amacı ile verilmektedir. Yatırım kredisi olarak verilen çevresel destek yardımları, en fazla 400.000 TL olup çevre yatırımı içeren bina-inşaat, makine ve teçhizat giderlerinin en fazla % 50'sini karşılamaktadır.

3. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Rekabet Politikaları Işığında Oluşan Devlet Yardımlarının Kıyaslanması

AET’ye 1959 yılında resmi olarak başvuruda bulunan Türkiye’nin, 1963 yılında imzaladığı Ankara Antlaşmasıyla başvurusu kabul edilmiştir. 1973 yılında imzalanan Katma Protokolü ile Türkiye, AB’ye yönelik gümrük vergilerinin sanayi ürünleri için tamamen kaldırılması ve üçüncü ülkelere karşı ise üye ülkeler ile beraber Ortak Gümrük Tarifesi uygulamayı kabul etmiştir (DTM, 2009a).

Katma Protokolün 43. maddesi ile Ortaklık Konseyi Kararının 32. maddesi, Devlet yardımları yasağını düzenleyen Roma Antlaşması’nın 87. maddesi ile ilgili olup Türkiye’nin ekonomik kalkınmasının kolaylaştırılmasına yönelik yardımlar ile alışveriş şartları, akit tarafların ortak çıkarına aykırı düşmedikçe, ortaklığın iyi işlemesi ile bağdaşır kabul edilir. Türkiye, üye devletler ile arasındaki ticareti etkileyen, rekabeti bozan veya bozma tehdidi yaratan her türlü ayni veya nakdi yardımın yasaklanmasını kabul etmiş ayrıca Türkiye, Gümrük Birliği’ni oluşturan 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile, rekabet kurallarına ilişkin mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmeyi taahhüt etmiştir. Bu amaçla 7 Aralık 1994 tarihinde Rekabetin Korunması ile ilgili 4054 Sayılı Kanunu çıkartarak rekabet ihalelerinin denetimi için Rekabet Kurulu kurulmuştur. Yine 1994 yılında 94/6401 sayılı BKK ile parasal teşvik uygulaması kaldırılarak, ihracatı teşvik mevzuatı Avrupa Birliğine uygun hale getirilmiştir (Bilici, 2005: 198-199).

Dış Ticaret Müsteşarlığı’nca yürütülen ihracat destekleri AB’nin yatay yardımlar başlığı altında toplandığı yardımlardan oluşmaktadır. İhracat kredisi ve sigortası uygulamaları ile ilgili devlet yardımları Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Halk Bankası ve Eximbank tarafından yürütülmektedir.

06 Ekim 2006 tarihinde çıkartılan 10921 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları” hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı ile AB normlarına ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesini, küçük ve orta ölçekli işletmelerin uluslararası düzeyde rekabet edebilmelerini, yatırım, üretim, kalite ve standartlarını artırmalarını ve istihdam yaratmalarını sağlamak amaçlanmıştır. Bu karar ile Ar-Ge yatırımları, turizm yatırımları, çevre yatırımları, KOBİ yatırımları, yabancı sermaye yatırımları ile imalat ve tarımsal sanayi sektöründe yapılacak

yatırımlar, Gümrük Vergisi muafiyeti, KDV istisnası ve faiz desteği ile desteklenmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2007).

Avrupa Birliği üye ülkelerinde faaliyet gösteren KOBİ'lerin yıllık kullanmış oldukları devlet yardımları, Türkiye'deki KOBİ'lerin kullanmış oldukları devlet yardımlarının yaklaşık olarak 5,5 katıdır. AB'deki KOBİ'ler kurumsallaşma, teknoloji ve Ar-Ge konularında bir hayli ilerleme kaydetmişken, Türkiye'de faaliyet gösteren KOBİ'lerin çok zayıf olduklarını söylemek mümkündür.

AB'de uygulanan devlet yardımları sistemi, AB bütçesinden yapılan yardımlar gibi, NUTS adı verilen coğrafi temelde tespit edilmiş kalkınmışlık kriterleri üzerine kuruludur. Bu kriterlere göre coğrafi bölgelerin gelişmişlik düzeyleri belirlenmekte ve yardım seviyeleri ayarlanmaktadır. AB'nin devlet yardımlarıyla ilgili mevzuatının Türkiye'de uygulanabilmesi için, öncelikle AB'nin bölgesel yardım mevzuatı ve teknikleri Türkiye'nin ilgili mevzuatıyla uyumlaştırılmalıdır. Türkiye'nin bu alandaki mevcut uygulamaları coğrafi esasa dayanmasına rağmen, kriterler ve hesaplama teknikleri bakımından geniş bir uyuma gerek vardır. Yardımın Komisyon'a bildirim usulleri, AB'de geliştirilen rekabeti bozmayan yardım türleri, bölgesel yardım esikleri, özel kurallara tabi hassas sektörler, yardım yoğunlukları ve azımsanabilir yardım tutarları (De Minimis) gibi konulara ait yasal düzenlemeler ve yatay yardım mevzuatı ile kamu kesiminden KİT ve özel sektöre aktarılan kaynakların saydamlığını sağlamayı amaçlayan kurallar gibi AB'deki devlet yardımları ile ilgili tüm yasal düzenlemeler ve mevcut uygulama kuralları Türkiye için bağlayıcıdır (Rekabet Kurumu, 2004: 55-56).

Devlet yardımları uygulamalarını yürüten birimlerin organizasyonu açısından da AB üyesi ülkeler ile Türkiye arasında idari yapıdan kaynaklanan sistem farklılıkları bulunmaktadır. AB'de yardım uygulamaları AB fonları, üye devletlerin merkezi idareleri ve yerel idarelerce yürütülmekte ve Komisyon, üye devletlerdeki tüm yardım programı uygulamalarını bildirim ve onay safhasından başlayarak, programın neticelenme safhasına kadar izlemektedir. Üye devletlerde devlet yardımı uygulamalarının AB Müktesebatında yer alan kriterlere uygunluğunu değerlendirecek ve Komisyonu bu şekilde daimi olarak bilgilendirecek bir kurum bulunmaktadır. Komisyon izleme ve denetim görevini bu kurumu muhatap alarak sürdürmektedir. Türkiye'de de devlet yardımlarının kontrolü, takibi ve sonuçlarının değerlendirilmesine yönelik

AB’ce talep edilen bilgilerin temini için bir Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurumu kurulmalıdır (Rekabet Kurumu, 2004: 60).

AB Rekabet Hukuku dikkate alınarak hazırlanan ve özellikle Gümrük Birliği çerçevesinde oluşabilecek problemleri önlemek için tasarlanarak 1994 yılında kabul edilip yürürlüğe giren, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır. Bilindiği üzere, Gümrük Birliği ilişkisi içinde iddia edilecek herhangi bir ihlal, AB Rekabet Hukuku ilkeleri uyarınca değerlendirilecektir. Diğer taraftan, bugün için büyük ölçüde AB rekabet düzenlemesiyle uyumlu olan Kanun’un etkili bir şekilde uygulanması da tam üyelik süreci için çok önemli bir adım teşkil etmektedir. Rekabet Kurumu ile rekabet kurallarının uygulanması için gerekli idari yapı ve bağımsız bir kurum oluşturulmuştur. Ancak Kurum, devlet yardımları konusunda yetki sahibi değildir. Ancak Türkiye’deki rekabet düzenlemelerinin, AB’ye uyum süreci içinde ele alması gereken en önemli konulardan biri de devlet yardımlarıdır. Buna rağmen, devlet yardımlarının denetimi alanında ilerleme çok sınırlıdır. AB Ortak Rekabet Politikası’nın esaslarından biri olan devlet yardımlarının uygunluğunu inceleyecek bir makam yoktur. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ısrarla vurgulanan devlet yardımları konusu, 4054 Sayılı Kanun’un kapsamına girmemektedir. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi üzerine hazırlanan ve Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren Ulusal Program’da, devlet yardımlarının izlenmesine ilişkin otoritenin 2003 yılı içinde oluşturulması öngörülmüştür. Mevcut durumda, Hazine Müsteşarlığı altında kurumsal bir yapılanma oluşturulması kararlaştırılmış ancak taslak TBMM’de kanunlaştırılamamıştır.

Komisyon’un Türkiye ile ilgili İlerleme Raporları incelendiğinde devlet yardımları konusunda pek bir ilerleme sağlanamadığı açıkça vurgulanmaktadır. 2008 İlerleme Raporunda, devlet yardımları alanında ilerleme kaydedilmediği, Türkiye’nin devlet yardımı mevzuatını kabul etmediği ve operasyonel açıdan bağımsız olan bir devlet yardımları izleme otoritesinin oluşturulmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca Türkiye’nin şeffaflık taahhütlerinin gerektirdiği şekilde devlet yardımı envanteri hazırlamamış ve devlet yardımı

programlarıyla ilgili rapor sunmadığını, çelik sektöründeki devlet yardımlarıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Türkiye 2008’de 2001 yılından günümüze kadar verilen devlet yardımları ile ilgili Komisyon’a yeni bilgiler sunmuştur. Ayrıca Türkiye, ulusal yeniden yapılandırma programını devlet yardımı yönleri ve Türk çelik endüstrisi için piyasa analizi ve tahminleri açısından gözden geçirmiştir (Rekabet Kurumu, 2009).

Özellikle 2009 İlerleme Raporunda devlet yardımları alanında somut bir ilerleme kaydedilmediği, karar alma sürecindeki şeffaflığın yetersiz olmaya devam etmesi nedeniyle bireysel kararların gerekçesinin ve tutarlılığının değerlendirilmesi güç olduğu ve farklı mali teşvik paketlerinin açıklanması sonrasında, devlet yardımlarının büyüklüğü ve önemi ciddi şekilde arttığı kesin ifadelerle yer almaktadır. Ayrıca rekabetteki bozulmanın azaltılması amacıyla devlet yardımlarının ve destekleyici politikaların şeffaf biçimde izlenmesini sağlayan mekanizmanın bulunmaması, ekonomide rekabet ve rekabet edebilirlik üzerinde olumsuz etkiler yaratmaya devam ettiği belirtilmektedir.

Yine Raporda, Devlet yardımları konusunda herhangi bir mevzuatın kabul edilmediği ve devlet yardımlarını izlemek üzere işlevsel olarak bağımsız bir otorite kurulmadığı ancak Türkiye’nin, çelik sektörüne verilen devlet yardımları konusunda, Haziran 2009’da gözden geçirilmiş “Ulusal Yeniden Yapılandırma Planı”nı sunarak ilerleme kaydettiği ifade edilmiştir. Ayrıca Devlet yardımlarına ilişkin ilave uyum sağlanamadığı, uzun süredir bekleyen devlet yardımları kanunu taslağı yasalaşmadığı, Türkiye’de devlet yardımlarının düzenlenmesinden sorumlu yerleşik bir kurum ya da yasal çerçeve bulunmadığı, Devlet yardımlarının izlenmesi için bir otorite oluşturulması amacıyla birkaç kanun taslağının TBMM’ye sunulduğu ancak daha sonra geri çekildiği ve sonuç olarak Devlet yardımları konusunda gelişme kaydedilmediği belirtilmiştir (ABGS, 2009).

SONUÇ

Devletin ekonomi üzerindeki müdahalesindeki en etkili araçlarından biri olan devlet yardımları, devlet kaynaklarından kamu teşebbüslerine ve özel teşebbüslere yapılan her türlü yardımı ifade etmektedir. Avrupa Birliği Rekabet Hukuku içinde, Roma Anlaşması’nın 87. ve 89. maddelerinde devlet yardımını düzenlemektedir. Devletlerin ekonomiye müdahalelerinde en etkili

müdahale araçlarından biri olan devlet yardımları teşebbüsler arasında adil olmayan bir rekabet ortamı yaratarak serbest rekabet düzeninin işleyişini bozmakta ve kaynakların etkin olarak dağılımını engellemektedir. Buna göre herhangi bir devlet tarafından veya devlet kaynakları kullanılarak bir işletme lehine sağlanan avantajın Komisyon tarafından devlet yardımı olarak değerlendirilebilmesi için bu avantajın ortak pazar dâhilinde rekabetçi yapıyı olumsuz yönde etkilememesi gerekmektedir. AB üye ülkelerinin hükümetlerinin kendi ülkelerinde faaliyet gösteren firmalara verdikleri finansal katkılar, Komisyon tarafından sıkı ve etkin bir şekilde denetlenmektedir. Öyle ki AB’de devlet yardımlarının denetlenmesi, rekabet politikasının bir parçasıdır.

Komisyon’un Türkiye ile ilgili İlerleme Raporları incelendiğinde devlet yardımları konusunda Türkiye’nin, Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülükleri uyarınca, bu alandaki mevzuatını uyumlaştırması ve devlet yardımlarının izlenmesi için gerekli idari yapıyı kurması gerekmesine rağmen, AB ilke ve kriterlerine uygun devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin düzenleme henüz yürürlüğe girmemiş, devlet yardımlarını kontrol edecek bağımsız bir otorite ve sistem temin edilmemiş ve AB’nin devlet yardımlarına yaklaşımı izleyerek, mevcut ve planlanan devlet yardımlarını buna göre düzenleyecek bir sistem kurulmamıştır. Bu durum, rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin OKK’nın kabul edilmesini geciktiren temel etken olup, kamu kaynaklarının dağıtılması yoluyla pazarda oluşacak rekabet ihlali potansiyeli artmaktadır. AB standartlarına uygun devlet yardımları raporlamasının olmamasının devlet ile teşebbüsler arasındaki mali işlemlerin şeffaflığını azaltmasına yol açtığı Raporlarda belirtilen diğer önemli konulardan biridir.

Yatırımlarda devlet yardımları alanında Müktesebata uyum sürecinde ortaya çıkması muhtemel idari ve teknik sıkıntıların asılabilmesi ve bu sürecin kısaltılabilmesi için AB ile teknik düzeyde ortak çalışmalar yapılması gerekmektedir. AB’de yardım uygulamaları AB fonları, merkezi hükümet ve yerel idarelerce yürütülürken Türkiye’de bu uygulamalar tamamen merkezi hükümet tarafından yapılmaktadır. Bundan dolayı AB ile Türkiye arasında devlet yardımları uygulamalarını yürüten birimlerin organizasyonu açısından idari yapıdan kaynaklanan sistem farklılıkları bulunmaktadır. Devlet yardımı uygulamalarının kontrolü, takibi ve sonuçlarının değerlendirilmesine yönelik AB’nce talep edilen bilgilerin temini açısından idari anlamda yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- ABGS (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği) (2009), “2009 Yılı AB İlerleme Raporu” http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, Erişim Tarihi: 28.10.2009.
- BAUDENBACHER C. (1997), A Brief Guide to European State Aid Law, Kluwer Law International, New York.
- BAYKAL, M. C. (2000), “KOBİ’lere Yönelik Devlet Yardımlarının Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması”, Yeni Türkiye Dergisi, Yeni Türkiye Araştırma ve Yayın Merkezi, Sayı:36, Ankara.
- BAYKAL, M. C. (2007), “Yatırımlara ve KOBİ’lere Yönelik Devlet Yardımları”, <http://www.tosyovbursa.org/v2/upload/dosyalar/2008-06-13-Yatirimlara%20ve%20KOBIlere%20Yonelik%20Devlet%20Yardimlari%20ve%20Uygulamalari-Dr.M.Cevdet%20BAYKAL.pps>, Erişim Tarihi: 16.09.2009.
- BİLİCİ, N. (2005), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÇİLOGLU, İ. (2003), “Türk Sanayisinin Gelişimi ve Teşvikler”, Hazine Dergisi, Hazine Müsteşarlığı, Cumhuriyet’in 80. Yılı Özel Sayısı, Ankara.
- DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı), (2009), “Katma Protokolü” <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/katmapro.htm>, Erişim Tarihi: 30.09.2009
- DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı), (2009), “Türkiye’de İhracatın Gelişimi” http://www.dtm.gov.tr/dtmin/upload/IHR/Turkiye_ihr_gelisimi.doc, Erişimi Tarihi: 30.09.2009.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006), Devlet Yardımları İhtisas Komisyonu Raporu, 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2004), Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2681, Ankara.
- EKER, A. (2000), “Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Dış Ticaret Rejimleri ve Teşvik Politikaları”, Yeni Türkiye AB Özel Sayısı 2, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl:6, Sayı:2, İstanbul.

- EUROPEAN COMMISSION (2009a), Total State Aid By Member State in Million Euro, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html, Erişim Tarihi: 07.09.2009.
- EUROPEAN COMMISSION (2009b), "Handbook On Community State Aid Rules For Smes", http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook.pdf, Erişim Tarihi: 13.09.2009.
- EUROPEAN COMMISSION, (2001), "Commussion Regulation No 70/2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to SME, OJ L 10", <http://europa.eu.int>, Erişim Tarihi: 16.09.2009.
- EUROPEAN COMMISSION, (1999), "Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. OJ C 288", <http://europa.eu.int>, Erişim Tarihi: 16.09.2009.
- EUROPEAN COMMISSION, (1996), "Community Framework for State Aid for Research and Development. OJ C 45", <http://europa.eu.int>, Erişim Tarihi: 18.09.2009.
- FACENNA, G. (2004), "State Aid and Enviromental Protection", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, New York.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (2007), "2006/10921 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar", http://www.hazine.gov.tr/mevzuat/karar_2006_10921.pdf, Erişim Tarihi: 02.08.2009.
- HAKENBERG, W. and ERLBACHER F. (2003), "State Aid Law in the European Courts in 2001 and 2002", European Competition Law Review, Sweet and Maxwell Limited, Volume: 24, Issue: 9, London.
- KESMEN, B. (2001), "Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları", Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Sayı:137, Ankara.
- KITSO (Kıbrıs Türk Sanayi Odası) (2009), "Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği - Avrupa Birliği Rekabet Politikası", <http://www.kibso.net/site/turkce/dtr2.pdf>, 16.12.2009.
- KÖKSAL, T. (2002), Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayıncılık, Ankara.
- LEBLEBİCİ, F. (2002), Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti ve Ekonomik Göstergeler ile Mukayesesi, DPT Yayın No:1663, Ankara.

- NICOLAIDES, P. & KEKELEKIS, M. (2004), "An Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty", European Competition Law Review, Sweet and Maxwell Limited, Cilt:25, Sayı:9, Londra.
- RUBINI, L. (2004), "The International Context of EC State Aid Law and Policy: The Regulation of Subsidies in the WTO", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, New York.
- QUIGLEY, C. & COLLINS, A. (2003), EC State Aid Law and Policy, Hart Publishing, U.S.A..
- ODER, B. (2000), Avrupa Birliği Hukuku, Tekinalp/Tekinalp, Beta Yayınları, 2. Gözden Geçirilmiş Bası, İstanbul.
- ÖZKARABÜBER, M. (2003), Avrupa Birliği ve Türkiye’de Devlet Yardımlarının Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.
- PINAR, A. ve İNCE ARIKAN, S. (2003), "Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Ankara Üniversitesi, Cilt:3, Sayı:1, Ankara.
- PLENDER R. (2004), "Definition of Aid", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, New York.
- REHBINDER, M. (2004), "Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, New York.
- REKABET KURUMU (2009), "2008 Yılı Avrupa Birliği Komisyonu İlerleme Raporu", <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=619>, Erişim Tarihi: 16.10.2009.
- REKABET KURUMU (2004), "Ulusal Programda Devlet Yardımlarının Konumu", Rekabet Bülteni, HSC Yayınları, Sayı: 11, Ankara.
- RUMFORD C. (1997), Sanayiye Devlet Yardımı: Türkiye ve Gümrük Birliği, (Çev. Ayşe Berktaş Hacımırzaoğlu), Intermedia, İstanbul.
- SARAÇOĞLU, F. (2006), Avrupa Birliğinde Vergi Uyumlaştırma Süreci ve Türkiye, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- SAK, G. ve PINAR, A. (2002), "Avrupa Birliği Kapsamında Devlet Yardımları ve Türkiye’de Kamu Bankacılığı Deneyimi Üzerine Gözlemler", Avrupa

Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu (17. Türkiye Maliye Sempozyumu), TÜRMOB Yayınları–185, Ankara.

SENYURT, D. (1995), Küçük ve Orta Boy İşletmelerin Avrupa Birliği ve Türkiye’de Teşviki, TGSD Yayınları, Ankara.

SOLTESZ, U. (2005), “The New Multisectoral Framework on Regional Aid – Overkill or An Appropriate Measure?”, European Competition Law Review, Sweet and Maxwell Limited, Volume: 26, Issue: 2, London.

TEKİNALP, Ü. (1997), Avrupa Birliği Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**ÇEVRE DENETİMİNDE
KÜRESEL GÜNDEM VE EUROSAT
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN DENETİMİ SEMİNERİ**

ÇEVRE DENETİMİNDE KÜRESEL GÜNDEM VE EUROSAI İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN DENETİMİ SEMINERİ

Dr. H. Ömer KÖSE*

SUNUŞ

Yedi ayrı bölge teşkilatı, çok sayıdaki daimi çalışma grupları ve özel görevli komiteleri ile Sayıştaylar arasında küresel ölçekte kapsamlı bir ağ kurmuş olan INTOSAI, başta Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve IFAC olmak üzere, diğer uluslararası kuruluşlar ile geliştirdiği yakın işbirliği ile uluslararası alanda en etkin işleyen kuruluşlardan birisi haline gelmiştir. Denetim mesleğinin geliştirilmesi amacıyla araştırma ve yayınlara destek vermek, denetim standartlarının uluslararası düzeyde ve geniş bir katılımı ile oluşturulması ve güncellenmesini sağlamak, üyelerinin denetim alanındaki bilgi ve tecrübelerinin birbirleri ile paylaşılmasına aracılık yapmak, yeni fikir ve yaklaşımların tartışılmasına olanak sağlamak, INTOSAI'nın temel amaç ve faaliyetleri arasında yer almaktadır.

INTOSAI'nın ön plana çıkan temel faaliyet alanlarından birisi de, çevre denetimidir. Gerek INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu (INTOSAI WGEA), gerekse INTOSAI'nın bölge teşkilatları bünyesinde yer alan Çevre Denetimi Çalışma Grupları, en aktif çalışma grupları arasında yer almaktadır. Bunlardan birisi olan EUROSAI (Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) Çevre Denetimi Çalışma Grubu, 23-24 Mart tarihlerinde Kopenhag'da gerçekleştirdiği toplantı ile, gerek INTOSAI WGEA bünyesinde hazırlanmakta olan çevre denetimi rehberleri ve 14 ülkenin katılımı ile iklim değişikliği alanında yürütülen küresel denetim çalışması, gerekse EUROSAI bünyesinde yürütülen iklim değişikliği alanındaki uluslararası denetim çalışması ve ulusal düzeydeki iklim değişikliğine ilişkin denetim çalışmaları hakkında sunumlar gerçekleştirilmiş; mevcut deneyimlerin, fırsat ve risklerin karşılıklı müzakereler aracılığıyla paylaşılması ve analiz edilmesi sağlanmıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

INTOSAT ÇEVRE DENETİMİ ÇALIŞMA GRUBUNUN ÇEVRE DENETİMİ REHBERLERİ

INTOSAT Çevre Denetimi Çalışma Grubu, çevre denetimi alanında daha önce hazırladığı ve INTOSAT Kongrelerinde onaylanmış olan 6 adet denetim rehberine, 6 adet yeni denetim rehberi eklemek için yoğun çalışmalar yürütmektedir. 2010 Kasım ayında gerçekleştirilecek olan 20. INTOSAT Kongresinde (20. INCOSAT) onaylanarak resmiyet kazanması hedeflenen yeni çevre denetimi rehberleri şunlardır:

- İklim Değişikliğinin Denetimi (Yönetimin İklim Değişikliği ile Mücadeleye İlişkin Faaliyetlerinin Denetimi)
- Sürdürülebilir Enerji Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları için Rehber
- Madencilik Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları için Rehber
- Ormanların Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları için Rehber
- Sürdürülebilir Balıkçılık Yönetimi Denetimi: Yüksek Denetim Kurumları için Rehber
- Çevre Muhasebesi: Mevcut Durum ve Yüksek Denetim Kurumları için Seçenekler

EUROSAT Seminerinde bunlardan iklim değişikliği ile ilgili olan “Sürdürülebilir Enerji Denetimi” ve “İklim Değişikliğinin Denetimi” başlıklı rehberlerin taslakları hakkında sunum ve müzakereler yapılmıştır.

Hazırlanmakta olan bu rehberler, Kasım 2010’daki INTOSAT Kongresinin onayına sunulacaktır.

INTOSAT WGEA KOORDİNATÖRLÜĞÜNDE YÜRÜTÜLEN KÜRESEL ÇEVRE DENETİMİ

Seminerin ilk gününde açış ve selamlama konuşmalarından sonra, INTOSAT Çevre Denetimi Çalışma Grubunun (WGEA) koordinasyonunda yürütülen küresel denetim çalışması hakkında bir sunum yapılmıştır. Bu çalışmanın amaçları, kapsamı, metodolojisi, muhtemel bulgu ve sonuçları, denetimde alınan mesafe ve sonraki süreç hakkında bilgi ve deneyimler paylaşılmış olup, denetimin şu üç önemli amacı gerçekleştirmek için yürütüldüğü belirtilmiştir:

- Yüksek denetim kurumlarının ulusal düzeyde iklim değişikliğinin etkin denetimi konusunda teşvik edilmesi ve desteklenmesi,
- Yüksek denetim kurumlarının küresel bir problem üzerinde birlikte çalışma anlayışını geliştirmek ve kolektif gücünü ortaya çıkarmak için, iklim değişikliğinin belirlenmiş alt konuları hakkında denetim ve raporlama faaliyetlerini koordine etmek,
- Temel uluslararası kuruluşlarla stratejik ilişkiler geliştirmek.

Değişik kıtalardan 14 ülke Sayıştay (Avustralya, Avusturya, Brezilya, Kanada, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, Endonezya, Norveç, Polonya, Slovenya, Güney Afrika, ABD ve Birleşik Krallık) ve Dünya Bankası İç Denetim Birimi tarafından gerçekleştirilen “İklim Değişikliğine İlişkin Küresel Eşgüdümlü Denetim” halen sürdürülmekte olup, denetim sonucunda hazırlanacak olan ortak rapor, Kasım 2010’da gerçekleştirilecek INTOSAI Kongresi sırasında ilgili ülke Sayıştay Başkanlarınca imzalanarak yayımlanması sağlanacaktır.

EUROSAT WGEA KOORDİNATÖRLÜĞÜNDE YÜRÜTÜLEN ULUSLARARASI ÇEVRE DENETİMİ

Seminerin gündeminde yer alan bir diğer uluslararası denetim çalışması ise, “EUROSAT İklim Değişikliği Denetimi” konulu proje idi. EUROSAT Çevre Denetimi Çalışma Grubu (EUROSAT WGEA) 2009 yılı Çalışma Programında yer alan iklim değişikliği konulu uluslararası paralel denetim projesi, Polonya Sayıştay liderliğinde 10 EUROSAT üyesi (Azerbaycan, Güney Kıbrıs, Danimarka, Estonya, İsrail, Makedonya, Polonya, Rusya, İsviçre ve Ukrayna Sayıştayları) tarafından gerçekleştirilmiştir.

Ocak 2009’da başlayan ve Aralık 2009’da ortak raporu yayımlanan bu denetimin kapsamını, iklim değişikliği ve iklim değişikliğinin etkilerinin performansının gözlenmesi, iklim değişikliğine uyum çalışmaları, sera gazı emisyonlarının ve massteme düzeylerinin değerlendirilmesi oluşturmuştur.

ÜLKE DENEYİMLERİNE İLİŞKİN SUNUMLAR

Avrupa Çevre Ajansı tarafından gerçekleştirilen iki ayrı sunumda, önce Avrupa’da iklim değişikliğinin etkileri, zararları ve uyum çabaları hakkında genel bir bilgilendirme yapılmış, ardından Avrupa Çevre Ajansının iklim değişikliğinin azaltılması alanındaki faaliyetleri tanıtılmıştır. Sonrasında

İsveç Sayıştayı tarafından, “İsveç Sayıştayının İklim Değişikliğine İlişkin Denetimlerinin Stratejik Planlaması” konusunda bir sunum gerçekleştirilmiştir.

Seminerin ülke deneyimlerine odaklanan ikinci gününde ise 3 ayrı başlık altında değişik salonlarda paralel sunumlar yapılmış ve Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilmiş olan denetim çalışmalarından örnekler sunulmuştur.

“İklim Değişikliği Perspektifinden Enerji Sektörü Sorunlarının Denetimi” konu başlığı altındaki oturumda;

- Danimarka Sayıştayınca, “Danimarka Devlet Yönetiminde Enerji Tasarrufları Üzerine Analizler”,
- Estonya Sayıştayınca, “Enerjinin Muhafazası ve Bölgesel Isıtma Sistemleri”
- Çek Sayıştayınca, “Çek Cumhuriyetinde Yeşil Tasarruf Programının Denetimi”,
- Çek Sayıştayınca, “Sürdürülebilir Enerji Denetimi”,
- Avrupa Birliği Sayıştayınca, “Avrupa için Akıllı Enerji (Intelligent Energy)”,
- Avrupa Birliği Sayıştayınca, “Biyoenjerinin Avrupa Birliğinin İklim Değişikliği Alanındaki Çabalarına Katkısı”,
- İsveç Sayıştayınca “Enerji Performans Sertifikaları”,

başlıklı denetim raporları hakkında bilgilendirici sunumlar yapılmış; ülke deneyimlerinden çıkarılabilecek dersler ve karşılaşılabilecek güçlükler üzerinde müzakereler yürütülmüştür.

Diğer bir salonda gerçekleştirilen **“Uyum Denetimleri”** konulu oturumda ise Norveç Sayıştayı tarafından “İklim Değişikliğine Uyum Denetimlerinde Konu Seçimi ve Denetimin Planlaması” konulu bir atölye çalışması yürütülmüş olup, uygulama örnekleri olarak da;

- İngiltere (UK) Sayıştayınca, “İklim Değişikliğine Uyum”,
- Güney Kıbrıs Sayıştayınca; “Su Kaynakları Açısından Kıbrıs’ta İklim Değişikliğine Uyum”
- Norveç Sayıştayınca, “Sel Baskınları ve Toprak Kaymaları”

konulu denetim çalışmaları hakkında sunumlar gerçekleştirilmiştir.

“İklim Değişikliği ile Mücadelede Esnek Yapılar” başlıklı üçüncü paralel oturumda ise;

- Avusturya Sayıştayınca, “Avusturya’da Emisyon Ticareti” ve “Avusturya’da Ortak Uygulama ve Temiz Kalkınma Mekanizması”

- Estonya Sayıştayınca, “Devletin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına İlişkin Çabaları”

- Makedonya Sayıştayınca, “İklim Değişikliğinin Denetimi”

- Danimarka Sayıştayınca, “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Hükümlerinden Kaynaklanan Seçilmiş Görevlerin Uygulanması”

- Slovenya Sayıştayınca, “Slovenya’da İklim Değişikliğinin Önlenmesi ve Kyoto Protokolünün Uygulanması Hakkında Denetim”,

- İsveç Sayıştayınca, “İsveç’in Emisyon Haklarının Değeri Nedir?”,

- İsviçre Sayıştayınca, “İklim Değişikliğinin Denetimi”

başlıklı denetim çalışmaları ve sonuçları hakkında sunumlar yapılmıştır.

SONUÇ

EUROSAl Semineri ve seminer programında ele alınan konular, çevre denetiminin ve özellikle de iklim değişikliğine ilişkin çevre denetimlerinin gerek uluslararası, gerekse ulusal düzeyde yaygın bir ilginin konusu olduğunu göstermektedir. Önümüzdeki INTOSAl Kongresinin ana temalarından birisini de yine “çevre denetimi” oluşturmaktadır. Çevre denetimi alanındaki sözü edilen rehberlerin onaylanarak yayımlanması, uluslararası paralel denetim projelerinin yaygınlaşması ve bu alandaki bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasına yönelik girişimlerin artması ise, çevre denetimlerinin tüm dünyada yaygınlaşmasını ve yüksek denetim kurumlarının bu yolla “daha yaşanabilir bir dünya” hedefine en yüksek katkıyı sağlamalarını mümkün kılacaktır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 01.03.2010

No : 5270/1

KONU

Yükseköğrenim öğrencilerine yurt hizmeti sağlama görevleri Milli Eğitim Bakanlığına ait olup belediyelerce, mahallî müşterek ihtiyaçlar niteliğinde olmayan yüksek öğrenim öğrenci yurtlarının açılması ve işletilmesinin mümkün olmadığı hk.

Belediyelerin yükseköğrenim öğrenci yurdu için bina tahsis edemeyecekleri, bu kapsamda belediye bütçesinden yapım, bakım, onarım, makine, teçhizat, kırtasiye ve demirbaş alımı ile bu yurtların işletilmesine ilişkin harcama yapıp yapmayacakları hususundaki tereddüt üzerine 832 sayılı Kanunun 31'inci maddesi uyarınca yazılan müzekkere hakkında 2. Dairece verilen 19.1.2010 tarihli ve 2010/7779/72619 sayılı karar okunarak,

Gereği görüşüldü:

Meselenin esasına geçilmeden önce, konuya ilişkin müzekkerenin, Genel Kurulda görüşülüp karara bağlanmasının mümkün olup olmadığı hususu üzerinde duruldu.

832 sayılı Sayıştay Kanununun, 14'üncü maddesinin (c) fıkrasında *“Birinci başkan tarafından görüşülmesi istenen konular hakkında karar verir”* hükmü ile 17'nci maddesinin ikinci fıkrasında *“Genel Kurul bu kanunla kendisine verilmiş olan görevleri yapar ve Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenen diğer konu ve işlemleri görüşerek karara bağlar”* hükümleri gereği, müzekkerenin Birinci başkan tarafından bir daireye gönderilerek dairenin görüşü alındıktan sonra Genel Kurula getirildiği görülmüştür.

Müzekkerenin, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 31'inci maddesinin son fıkrasında yer alan *“Bu Kanun gereğince yapılacak inceleme ve denetlemeler sırasında harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuat yorumu müsaait görüldüğü takdirde keyfiyet Sayıştay görüşü tespit edilmek üzere Birinci Başkanlığa*

bildirilir ve alınacak sonuca göre işlem yapılır.” hüküm gereği Sayıştay görüşünün tespiti amacıyla yazıldığı anlaşılmıştır.

Denetçilerin inceleme ve denetlemeler sırasında harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuatı yoruma müsait görmeleri halinde, Sayıştay görüşünün tespiti için, konuyu bir müzekkere ile Başkanlığa bildirecekleri Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 43’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Yerinde yapılan denetim sonucu denetçi tarafından tereddüt duyulması nedeniyle konu hakkında müzekkere yazıldığından, tereddütün giderilmesi, denetçilere ve idareye yol gösterici olması bakımından karar verilmesi gereklidir.

Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin Grup Şeflerinin İmzalamakla Yükümlü Olduğu Konu ve İşlemler başlıklı 65’inci maddesinde, bu yönetmeliğin 43’üncü maddesinin (C) bendine göre yazılan müzekkerelerin grup şefi tarafından uygun görülerek veya karşı düşünce yazılarak imza edildikten sonra işleme konulacağı hükmü altına alınmıştır. Anılan yönetmeliğin 68’inci maddesinde denetçilerin, grup şefleri ve raportörler ile yerinde inceleme ekip şeflerine karşı birinci derecede sorumlu oldukları yer almıştır. Müzekkereyi yazan denetçinin, ilgili hesabı yerinde inceleyen, aynı zamanda hesabın ekip şefi ve raportörü olduğu görülmüştür. Dolayısıyla müzekkerenin, ekip şefi olması nedeniyle sadece denetçisi tarafından imzalanmış olması usulen yeterli olup, denetçinin dairede görev yapmasından dolayı ilgili Daire Raportörünce de imzalanmasına gerek bulunmamaktadır.

Müzekkere, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 31’inci maddesinin son fıkrasında belirtilen şartlar dahilinde yazılmış, yani yapılan inceleme ve denetleme sırasında, harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuat yoruma müsait görülmüş, mevzuatın uygulanması hakkında tereddüt oluşmuş ve keyfiyet Sayıştay görüşü tespit edilmek üzere Başkanlığa iletilmiş, mevzuat hakkındaki bu tereddütün giderilebilmesi için Sayıştay görüşünün tespit edilmesi gerektiğinden, söz konusu uygulama ve bu uygulamayla ilgili denetim ve incelemeler devam ettiğinden, konu hakkındaki tereddütün giderilmesi önem arz etmektedir.

Öte yandan, anılan 31’inci madde uyarınca müzekkere yazılabilmesi için, bu konuda daire kararlarının olup olmadığını araştırmaya gerek

bulunmamaktadır. Ayrıca konu hakkında bir dairede karar verilmiş olması, konunun müzakere edilerek görüş tespit edilmesine engel değildir.

Bu nedenlerle, 832 sayılı Kanunun 31'inci maddesine uygun olarak yazılan müzekkerede belirtilen konunun esastan görüşülmesi gerektiğine, çoğunlukla karar verilerek müzekkerede belirtilen tereddüt konusunun müzakeresine geçildi.

İstanbul Beşiktaş Belediyesi Muhasebe Birimi 2008 mali yılı hesabının yerinde incelenmesi esnasında, 5.4.2007 tarihli ve 2007/20 nolu meclis kararıyla, belediyeye ait Yıldız mahallesi 62 Pafta, 252 Ada 9 Parsel üzerindeki taşınmazın yükseköğrenimdeki kız öğrenciler için yurt binası, Gayrettepe Mahallesi 246 DY 3B Pafta 1436 Ada 30 Parsel üzerinde bulunan taşınmazın da yükseköğrenimdeki erkek öğrenciler için yurt binası (konukevi) olarak tahsis edildiği, belediye bütçesinden yapım, bakım-onarım, makine-teçhizat, kırtasiye ve demirbaş alımları ile işletilmesine yönelik harcamaların yapıldığının tespit edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları açık bir şekilde düzenlendiğinden yapılan uygulamanın doğruluğu konusunda tereddüte düşülmesi üzerine, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 31'inci maddesi ile Sayıştay Denetçi ve Raportörlüklerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 43'üncü maddesi uyarınca konu hakkında tereddüt müzekkeresi yazıldığı anlaşılmıştır.

Anyasanın 127'nci maddesine göre; mahallî idareler il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olup, mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, "Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve

mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.” şeklinde belediyelerin görev ve sorumlulukları açık biçimde belirlenmiştir.

Belediyeler, kanunda açık şekilde düzenlenmiş olan bu görev ve sorumluluklarını yerine getirirken aynı Kanunun “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinde sayılan giderleri yapabileceklerdir. Buna göre, belediye bütçesinden yapılan harcamanın, öncelikle mahallî müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olması, 5393 sayılı Belediye Kanununun 14’üncü maddesinde belirtilen görev ve sorumluluklar arasında bulunması ve aynı Kanunun 60’ıncı maddesinde sayılan giderler arasında yer alması gerekir. Oysa 5393 sayılı Belediye Kanununda, yükseköğrenim öğrencileri için

yurt açmak ve işletmek, belediyenin görevleri arasında gösterilmediği gibi, bu yurtlar için yapılacak giderler de belediyelerin yapabileceği giderler arasında yer almamaktadır.

Diğer yandan, bir hizmetin mahalli müşterek ihtiyaç olarak nitelenebilmesi için; herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmesi gerekmekte olup, belediyeler belediye sınırları içerisindeki mahalli müşterek ihtiyaçları yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk bir biçimde yerine getirebilmeleri gerekmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 24.1.2007 tarihli, E.2005/95 ve K.2007/5 sayılı kararıyla; 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesinin ikinci fıkrası olan *"Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır."* hükmü iptal edilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin hangi mahalli müşterek ihtiyacın giderilmesine yönelik hizmet yürütebileceği ve bu hizmetin sınırlarının kanunla belirlenmiş olması gerekmektedir.

3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Görev" başlıklı 2'nci maddesinde; yükseköğrenim gençliğinin barınma, beslenme ihtiyaçlarını ve maddi yönden desteklenmelerini sağlama görevi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiştir. Bu Kanunun "Bağlı Kuruluşlar" başlıklı 55'inci maddesinde yer alan Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığının yükseköğrenim gençliğinin barınma, beslenme ihtiyaçları ile maddi yönden desteklenmelerini sağlama görevini yerine getirmektedir.

351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun "Kurumun Amacı" başlıklı 2'nci maddesinde; kurumun amacının, yükseköğrenim gören öğrencilere bu kanun gereğince kredi vermek, yurtlar yaptırmak ve yurt işletmesini sağlamak suretiyle Türk gençlerinin yükseköğrenimlerini, sosyal ve kültürel gelişmelerini kolaylaştırmak olduğu ifade edilmiş, "Yurtların Üniversitelere Devri" başlıklı 22'nci maddesinde, Bayındırlık Bakanlığınca inşası ve donatımı tamamlanan yurtlarla, bu kanunla Kuruma intikal edecek bütün yurtlar işletilmek üzere Kurumca üniversitelere tahsis olunacağı ifade edilmiş, "Mevcut Yurt ve Aşevleri" başlıklı Geçici 1'inci

maddesinde, 5375 sayılı kanun gereğince Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yönetilmekte olan yurt ve aşıevlerine ait bütün gayrimenkuller ile tesis ve menkuller bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde Maliye ve Milli Eğitim Bakanlıklarınca görevlendirilecek üçer memurdan kurulan bir komisyon tarafından değerleri tesbit olunarak bu kuruma teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

5661 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtları ve Aşıevleri Hakkındaki Kanuna Ek Kanunun 1'inci maddesinde, gerçek ve tüzelkişiler tarafından yemekli ve yemeksiz öğrenci yurtları ve buna benzer kurumlar açılması ve işletilmesinin Milli Eğitim Bakanlığının iznine bağlı olduğu ve Milli Eğitim Bakanlığının bu gibi yurt ve kurumları tesbit edeceği esaslara göre denetleyeceği düzenlenmiştir.

3.12.2004 tarih ve 25659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özel Öğrenci Yurtları Yönetmeliğinin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, yönetmeliğin, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerine ait yurtların açılması, devri, nakli ve kapatılması, açılma izninin verilmesinde dikkate alınacak esaslar ile bunların yönetilmesi, işletilmesi, denetlenmesi ve öğrenci disiplin işlerine ilişkin hükümleri kapsadığı ve yönetmelik hükümlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarına ait yurtlar hakkında uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Bu nedenlerle Anayasal ve yasal çerçevede, yükseköğrenim öğrencilerine yurt hizmeti sağlamak görevi Milli Eğitim Bakanlığına verilmiş olup, Bakanlık bu görevini, bağlı kuruluşlarından birisi olan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü aracılığı ile yerine getirmektedir. İstisnai olarak, Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerine yurt açılması ve işletilmesi imkânı verilmiştir. Ancak, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde, yükseköğrenim öğrencilerine yurt hizmeti verilmesinin, adil ve dengeli olması yönünde tek merkezden yürütülmesi amaçlanmaktadır. 5661 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde de gerçek ve tüzelkişiler tarafından yemekli ve yemeksiz öğrenci yurtları ve buna benzer kurumlar açılması ve işletilmesi Milli Eğitim Bakanlığının izniyle olabilmekte ve Milli Eğitim Bakanlığınca bu gibi yurt ve kurumların tespit edeceği esaslara göre denetlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, Milli Eğitim Bakanlığından izin alınmaksızın yüksek öğrenim öğrenci yurtlarının açılması ve işletilmesi mümkün değildir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesine göre, Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, konut ile gençlik ve spor hizmetlerini yapar veya yaptırır. Ancak yükseköğrenim gençliği için yapılacak yurt binaları bu maddedeki konut kapsamında değildir. Yurt binası ihtiyacı müşterek nitelikli bir ihtiyaç olmakla beraber mahalli bir ihtiyaç değildir. Yurt ihtiyacı genel bir ihtiyaçtır. Belediyelerin gençlik ve spor hizmeti kavramı daha ziyade gençliğe bedeni spor hizmetlerinde destek olmak, malzeme ve tesisler kurmak yönüyle gerçekleştirilir. Maddede geçen gençlik ifadesinden yükseköğrenimdeki gençlere yurt binası yapılacağı, işletilebileceği ve harcamalarının karşılanacağı anlamını çıkarmak mümkün değildir. Yine mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla öğrencilere malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak belediyelerin görevleri arasında olup, bu destek yurt binası yapma şeklinde değil kırtasiye gibi aynı yardımlar şeklinde yapılabilecek desteklerdir.

Bu itibarla; yükseköğrenim öğrencilerine yurt hizmeti sağlama görevleri Milli Eğitim Bakanlığına ait olup belediyelerce, mahallî müşterek ihtiyaçlar niteliğinde olmayan yüksek öğrenim öğrenci yurtlarının açılması ve işletilmesinin mümkün olmadığına, çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 02.02.2010

No : 31094

***B**elediye adına ihale edilen iş kapsamına alınan çeşitli kamu kuruluşlarına ait yapım işlerinin fiilen yapılmadığı halde ödemede bulunulduğu gerekçesiyle verilen tazmin hükmünün, ibraz edilen yeni belgelerin gerçekleri yansıtmadığı gerekçesiyle tasdiki hk.*

Duruşma talep eden dilekçi vekili ile Sayıştay Savcı vekilinin dinlenilmesinden ve dosyada mevcut belgelerin incelenmesinden sonra gereği görüldü:

868 sayılı ek ilam ile; Belediye adına ihale edilen iş kapsamına alınan çeşitli kamu kuruluşlarına ait yapım işlerinin fiilen yapılmadığı halde ödemede bulunulduğu gerekçesiyle, liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; ayrıntıya girmeden önce genel olarak temyiz sebeplerini maddeler halinde açıklamak zorunluluğu bulunduğunu ve bunların;

a- Kanuna aykırılık,

Yerinde yapılan denetimin, belediye görevlilerinin art niyetli ve hazineyi zarara uğratici emellerle çalıştıkları varsayımı ve gözlemleriyle yapıldığını, denetçinin kendi düşüncelerini rapora derç ettiğini, tutanakların düzenlenmesinde de o iş ve mahalde görevli olmayan teknik görevlilere ve işin kontrol mühendisine hazırlatılan tutanakların içerikleriyle ilgili itiraz etmelerine imkan verilmeyerek dikte ettirildiğini, 2003 ve 2004 yılı hesaplarını kapsayan bu denetimden önceki yıllar ve sonraki yıllara ait Sayıştay denetimlerinde bu tür suçlamalarda bulunulmadığını, denetçinin incelemeleri sırasında sadece yasal mevzuat açısından değerlendirme yaptığını, Türkiye koşullarında belediyelerin yasal prosedürü uygulamada karşılaştıkları gerçek zorlukları göz önünde bulundurmadığını,

b- Yetkiyi aşmak,

Yapılan denetimler sırasında teknik bilirkişiler kullanılsaydı, imalatlar ile ilgili noksanlık, hata, aksaklıkların daha tutarlı değerlendirilmesinin mümkün olacağını,

c- Yargılama usullerine riayet etmemek,

Rapor yargılanırken, sorumluların savunmaları göz ardı edilerek hüküm verildiğini, Denetçi görüşü doğrultusunda karar verilerek ilamın hükmüne bağlandığını,

d- Yürürlükteki 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'ndaki yetersizliklerinin yasa koyucu tarafından yıllarca gözlemlendiğini ve sonuçta 5393 sayılı Yasanın yürürlüğe konulduğunu, 5393 sayılı Belediyeler Kanunundaki değişiklikle Belediyelerin yaptığı kamu hizmeti sınırları genişletilerek, ilama konu bu kuruluşlara yapılan yapım ve onarım hizmetlerinin yeni Yasada yasallaştırılarak hüküm altına alındığını,

e- Belediye Başkan ve görevlileri hakkında, suç duyurusunda bulunulduğunu ve bu konuda yapılan inceleme, araştırma ve denetim sonucunda Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 07.12.2006 tarih ve 270/2006.11 sayılı ARAŞTIRMA RAPORUNUN dilekçe ekinde arz edildiğini, Raporun GENEL SONUÇ bölümünde; yapılan denetimler sonucu; "bahse konu imalatların tamamının kamuya ait okul hastane v.b binalar olması, aciliyet gerektirmesi, halkın yararına olması, ihale keşif bedelini aşmadığından kamu zararı bulunmaması ve devam eden yıllarda, bu nevi uygulamalardan kaçınılması nedenleriyle sorumlular hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması hakkında Kanun'a göre Ön inceleme Yaptırılmaması gerektiği genel kanaat ve sonucuna varılmıştır" denildiğini,

YÜRÜTMENİN DURDURULMASINI GEREKTİREN SEBEPLER:

Tazmin kararı ile ilgili olarak 832 sayılı Sayıştay Yasası'nın 64 ve 45 inci maddelerine göre "ilamların infazı" hakkında Temyiz sebepleriyle ilgili itirazlarımız Temyiz Kurulu Kararı ile kesinleşinceye kadar "yürütmenin durdurulması" talebinin değerlendirilmesini,

I- GENEL AÇIKLAMALAR:

İlgili Kamu kuruluşlarındaki yapım ve onarım işleri, bizzat o kuruluş amirinin Belediyeye yazılı veya sözlü dileğini iletmesinden sonra, bizzat o kuruluş amirinin de imzası bulunan tutanaklarla gerçekleştirildiğini, günümüz Türkiye'sinde bütçe yetersizliklerinin hangi boyutlarda olduğunun ve kamu kurumlarının birçok ihtiyaçları için Belediyelerden yardım taleplerinin

olduğunu, bu kurumlarca yapılması zorunlu olan yapım ve onarım işlerinin belediye imkanları ile giderildiğini,

13/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'ndaki değişiklikle bu kuruluşlara yapılacak yapım ve onarım hizmetlerinin yasallaştırıldığını, yapılan uygulamaların art niyet, görevi ihmal ve görevi savsaklama gibi sorumsuzluklardan kaynaklanmadığını, Belediyeyi zarara uğratma gibi bir amaç taşımadığını, söz konusu inşaat ve onarım işlerinin tüm halkının gözleri önünde icra edildiğini, hazine zararının söz konusu olmadığını,

TEMYİZ KONUSU OLAY:

Müteahhit İnş. Proje ve Taah. Merkezi'nin yüklenimindeki- TL. ihale bedelli "..... Belediyesi Hizmet Binalarının Bakım Onarım İş'i'ne ait hakedişlerle ilgili olarak, 13 ayrı mahalde yapıldığı kabul edilerek hakedişlere dahil edilen inşaat işlerine ilişkin imalatlardan 10 ayrı mahaldekiilerin yapılmadığı gerekçesiyle, Sayıştay 2. Dairesince- TL tutarında tazmin hükmü verildiğini, yapılan imalatlar için hizmet verilen kamu kuruluşlarının yetkilileri tarafından hizmetin yapıldığına ilişkin tutanaklar imzalandığını, asılları belediyede olan tutanakların fotokopilerinin ekte sunulduğunu, bu belgelerde görüleceği üzere- TL'lik sözleşme kapsamına 2004 yılında Sayıştay'ca tazmin hükmedilen- liranın da bulunduğunu,

Yapılan imalatların tümünün gerçek gereksinimler karşılığı olduğunu, gerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 13, 28 ve değişik 22 inci maddeleri hükümlerine, gerekse tahakkuk belgelerinin şekil ve içerik yönünden mevzuata uygun ve doğru olması ilkelerine tamamen uyulduğunu,

Fazla ödeme olarak nitelendirilen imalatların, zaman yetersizliği nedeniyle ayrı ihale konusu yapmak yerine, söz konusu Onarım İş'i Yüklenicisine yaptırılarak bitirildiğini ve bedellerinin de verile emirlerine ekli hakedişlere yansıtıldığını,

Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde, yerel yönetimlerin "İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacaklarının" açık biçimde belirtildiğini, belediyenin de; "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlandığını,

5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinin bu harcamalara izin verdiğini, yapılan işlerin, bir okulun göçmek üzere olan ve Milli Eğitim imkanları ile yapılamayan bahçe duvarının tamir edilmesi örneğindeki ve bunun gibi işler olduğunu, fazla ve yersiz ödeme yapılmadığını, Sözleşme Eki Özel İdari Şartname' nin 4 üncü maddesinde aynen;

"İdare isterse bakım ve onarım yapılacak binalarda özel detay ve son halinin rölevesini değiştirebilir ve yükleniciden yeni proje, detay ve kesit isteyebilir. Mahal listesinde belirtilen imalatlarda değişiklik yapılabilir" hükmünün yer aldığını;

İdarenin; Sözleşme eki Özel İdari Şartname' nin 4 üncü ve Tip Sözleşme'nin 25 inci madde hükümleri ile Yapım işleri Genel Şartnamesi'nin 13 ve 14 üncü maddelerinin içerdiği hükümlere istinaden, Ana Sözleşmeye ekli projeler ve işin yapılacağı mahallerde, (acil ve mevsim koşulları gereği yapılması zorunluluklarını göz önünde bulundurarak) değişiklik yaparak bir kısım yapım ve onarım işinden önce, aşağıdaki iş mahallerinin yapım ve onarım işlerini aynı yükleniciye uygun rayiç ve birim fiyatlarla yaptırarak söz konusu işe ait hakedişlere dahil edilmesine onay vererek, bedelinin yükleniciye ödendiğini,

Bu iş kapsamında yapılmış imalatlar içinde yer alan ve Sayıştay 2. Dairesince tazmin hükmü çıkan -lira kapsamındaki imatlara ilişkin listenin savunma ekinde sunulduğunu,

Yine savunma ekinde bulunan Belediyesi 2003-2004 Faaliyet raporunun 61. sayfasında "Fen İşleri Müdürlüğü" faaliyetleri başlığı altında;

İlçede mevcut 80 adet okun bahçelerinin düzenlenmesi, asfalt bordur yapımı, Atatürk Büst Kaidesi yapımı, baba dikimi, spor sahalarının yapımı, WC tamiratları, bahçe duvarı ve korkulukların tamiratları, iç, dış boyaların yapılması, çatı onarımları, elektrik ve aydınlatma tamiratlarının yapıldığının açıkça belirtildiğini,

Yukarıda açıklanan yasal gerekçeler ve Temyiz nedenleri ve gerçek Türkiye koşullarının göz önünde bulundurularak, mevzuata uygun bir şekilde Kamu hizmeti olarak yapılan söz konusu inşaat ve onarım işleriyle ilgili olarak verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını,

Talep etmiştir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde, '..... Belediyesi Hizmet Binalarının Bakım-Onarım İnşaatı' işi adı altında, belediyeye bağlı 13 ayrı hizmet birimini kapsayacak şekilde, 11.08.2003 tarihinde müteahhit İnş. Proje ve Taahhüt Merkezine 4734 sayılı kanuna göre- liraya ihale edildiği, 2003 yılında 1 ve 2 nolu hakedişlerin, 2004 yılında 3,4,5 ve 6 (Kesin) no'lu hakedişlerin ödenerek 16.03.2004 tarihinde geçici kabul yapılarak % 19,74 keşif artışı ile birlikte işin sözleşme fiyatları ile- liraya bitirildiği anlaşılmaktadır.

Hesabı inceleyen denetçi ve işin kontrol mühendisinin de dahil olduğu ve Belediye Başkanlığınca denetimlerde yardımcı olmak amacıyla görevlendirilmiş iki inşaat mühendisinden müteşekkil komisyon marifetiyle sözleşme kapsamındaki 13 ayrı birimlerin tümü gezilerek 2004 yılında bedeli ödenen hakediş ekleri olan metraj cetvellerinde gösterilen imalat kalemlerinin fiili tespitleri yapılmıştır. 8.6.2004 tarihli tespit tutanağına göre; söz konusu 13 ayrı birime ait imalatların 10'unda yapıldığı belirtilen imalatların bulunmadığı, ancak bedellerinin ödendiği kayıt altına alınmıştır.

Hakediş eki metraj cetvellerinde yerleri gösterilerek bedeli ödenen sözleşme kapsamındaki birimlerde yapılmadığı fiili denetim sonucu tespit edilen imalat kalemleri tek tek ayrılarak, yapılmayan ancak yapılmış gibi götserilerek bedeli ödenen iş tutarının 2004 yılı için- lira olduğu belirlenmiştir.

1050 sayılı kanunun 7. maddesinde devlet giderinin devlet adına yapılan bir hizmet karşılığı olarak yapılmasının mümkün olduğu, 13. maddesinde memurların düzenledikleri evrakın doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumlu oldukları, 22. maddesinde giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından görevli olanların sorumlu olduğu ve mevcut olmayan inşaat ve onarım var gibi gösterilerek gerçek dışı belge düzenlenmesi halinde ceza kanunlarına göre işlem yapılmasını, 28. maddesinde devletçe ödenecek giderlerin bütçede gösterilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Dilekçi, sözleşme kapsamında bulunan 13 ayrı belediye biriminde işlerin yapılmadığını kabul etmektedir. Ancak, bu imalatların sözleşme kapsamı dışında çeşitli kamu kuruluşları (MEB'na bağlı okullar, adliye binası, sağlık ocağı, hastane, polis karakolu) taksi durağı ve mahalle camilerinde, imalat yerlerinin ve projelerin değiştirilerek yapıldığını iddia etmektedir. Dolayısıyla 08.06.2004 tarihli tutanakla belgelendirilen imalatların, sözleşme kapsamındaki birimlerde yapılmadığı dilekçi tarafından dolaylı olarak ifade edilmektedir.

Belediye hizmet birimleriyle ilgili olmayan ve belediyenin görev kapsamı dışında kalan bazı kamu kuruluşlarına ait onarım bedellerinin belediye bütçesinden karşılanması 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa aykırıdır. Bu kuruluşlara ait onarım işlerin yapılması mümkün olduğu varsayılsa bile, bunun usulü, bir taahhüt kapsamı içine başka işlerin içine gizlenerek yaptırılması değil, bu işler için ayrıca yasalara uygun olarak ihaleye çıkılarak yapılmasıdır. Bu işler için usulüne uygun olarak ihale yapılmadığı gibi, usulüne uygun ilave keşifler tanzim edilerek adı geçen Belediyesi Hizmet Binalarının Bakım Onarım İnşaata kapsamında da yaptırılmamıştır. Yani resmi belgeler kapsamında bu işlerle ilgili hiçbir kayıt bulunmamaktadır. Bunun kabul edilmesi, yasalar yok sayılarak yapım işleri yaptırılması anlamına gelir ki, bu durumu, idarelerin yasalara uygun işlem yapmalarını öngören hukuk devleti ilkesi ile bağdaştırmak mümkün değildir.

Dilekçi tarafından yapıldığı iddia edilen onarımlara ilişkin belgeler ile taahhüt konusu olan hakedişler incelendiğinde, işin geçici kabulünün yapıldığı tarihin 16.03.2004 olmasına rağmen, dilekçede belirtilen onarım işlerinin hakedişlerde yer almadığı ve hakedişlerin işin keşfinde belirtilen mahallerde yapılan imalatlara göre düzenlendiği görülmektedir. İdare tarafından değişik mahallerde yaptırılmasına karar verilen işlere ilişkin herhangi bir belge (keşif artışı, yeni imalat oluru, v.b) hakediş raporlarında yer almamaktadır. Ayrıca dilekçi tarafından dilekçe ekinde yapılan işlerle ilgili olarak verilen bilgi ve belgelerde de çeşitli tutarsızlıklar yer almaktadır. Tutanakların üç tanesinde herhangi bir imza bulunmamakta, bazılarında tarih bulunmamakta, bazılarındaki tarih ise geçici kabul tarihinden sonraki bir tarihe ait bulunmaktadır. Bütün bu tutarsızlıklar ve çelişkiler de, yerinde denetim sırasında istenip verilmeyen fakat sonradan savunma eki olarak gönderilen tutanak, metraj cetvelleri ve çizimlerin gerçekleri yansıtmadıklarını göstermektedir.

Açıklanan bu sebeplerle, dilekçi iddialarının reddi ile 868 sayılı ek ilam ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.03.2010

No : 31288

Valilikte görevli İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürüne özel hizmet tazminatının, diğer il müdürleri için öngörülen oran üzerinden ödenemeyeceği; tedavi giderinin fazla tahakkuk ettirilmesinde mevzuata aykırılık bulunduğundan, gerçekleştirme görevlisinin de sorumlu olduğu; memurlara öğle yemeği hizmeti bedelinin en az yarısının memurlarca karşılanması gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinden sonra gereği görüldü:

1- 284 sayılı ilamın 15. maddesi ile; Valilikte görevli İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürüne ait özel hizmet tazminatının fazla ödendiği gerekçesiyle, - YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; İçişleri Bakanlığı Taşra teşkilatında ihdas edilen İl Müdürlüğü kadrosuna İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü kadrosunun da dahil olduğunu, bu nedenle Yan Ödeme Kararnamesi 2 sayılı cetvelde yer alan özel hizmet tazminatı tutarının 9. gruptan hesaplandığını, İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ile Valilikteki diğer İl Müdürlüğü kadrolarının eş değer unvanlar olduğunun Bakanlık personel mevzuatında açıkça belirtildiğini,

Belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Devlet memurlarına 2006 yılı içinde ne kadar zam ve tazminat ödeneceği 17.04.2006 tarih ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kayıt altına alınmıştır. Kararnameye ekli 2. sayılı cetvelde tazminat oranları gösterilmiştir. Cetvelin A bölümünde yer alan 9. grubun 5. sırasında; İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, İl Yazı İşleri Müdürü, İl İdare Kurulu Müdürü, İl Mahalli İdare Müdürü, İl Sivil Savunma Müdürü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, Dernekler İl Müdürü, İl Özel İdare Müdürü yer almakta, fakat İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü yer almamaktadır. 10 grubun 5. sırasında ise; Şube Müdürü, Müdür, Muhakemat Müdürü, Sayman, Başkan, Başuzman kadroları yer almaktadır. Bu durumda İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürüne ait tazminat oranı, 10 grupta yer alan yüzde 135 oranı olmaktadır. Dilekçinin, İl

Basın ve Halkla İlişkiler Müdürünün Valilikte görevli diğer İl Müdürleri ile eşdeğer kadroya sahip olduğu şeklindeki iddiası, 9 grupta yer alanlar için öngörölmüş olan yüzde 145 oranında tazminat almasına dayanak olamaz. İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü 9 grupta sayılmamıştır. Tazminat oranlarının cetvelde belirtilen kadro unvanlarına göre ödenmesi esastır.

Açıklanan gerekçelerle, 284 sayılı ilamın 15. maddesi ile verilen ve yerinde olan tazmin hükmünün TASDİKİNE,

2- 284 sayılı ilamın 16. maddesi ile; Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesine ödenen tedavi giderinin fazla hesaplandığı gerekçesiyle,- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesine yersiz olarak ödendiği belirtilen tutarın, Tıp Fakültesinin tahakkuk ettirdiği faturanın fazla tahakkuk ettirilmesinden kaynaklandığının tespit edildiğini, ödeme yapılması için gelen sağlık ödemelerine ilişkin belgelerin, kendi saymanlıkları tarafından incelendikten sonra kendi idarelerince tahakkuk işlemi yapıldığını, sonrasında ise, ödemeye yetkili merci olan muhasebe yetkililerinin uzmanlık alanlarına giren husus olduğu için ödeme evraklarının Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliğlerinde belirtilen hususlara uygunluğunun incelenerek ödeme yapıldığını, bu nedenle söz konusu fazla ödemenin hatalı hesaplanmasında ve ödenmesinde kendisinin herhangi bir kusurunun olmadığını, belirtmiştir.

Dilekçi fazla ödemenin, Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesinin fazla fatura tahakkuk ettirmesinden kaynaklandığını, bu faturaları kontrol etmenin de muhasebe yetkilisinin görevi olduğunu belirterek, kendisinin fazla ödemediği sorumlu tutulamayacağını iddia etmektedir. Gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu 33. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre gerçekleştirme görevlisi; harcama talimatından ödeme belgesinin düzenlenmesine kadar konuyla ilgili belgeleri bir araya getirerek ödeme emrine bağlamak ve gider evrakını tekemmül ettirmekle görevlidir. Bu kapsamda hastane faturasının incelenmesi de onun görevidir. Muhasebe yetkilisinin sorumluluğunun düzenlendiği 61. maddesine göre; yetkililerin imzasını, ödeme belgelerinin tamam olup olmadığını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimlik bilgilerini kontrol etmekle sorumludur. İlamın konusu; Tedavi Yardımına İlişkin Bütçe Uygulama Talimatı uyarınca, aynı seansta birden fazla ameliyat yapılması halinde üst gruptaki

ameliyatın tam, diğerinin yarı fiyatla ödenmesi gerekirken, ikisinin de tam fiyattan ödenmesidir. İlamda maddi hata söz konusu olmayıp, mevzuata aykırılık bulunmaktadır. Bunların incelenmesi, muhasebe yetkilisine değil gerçekleştirme görevlisine aittir.

Açıklanan nedenlerle dilekçinin yerinde olmayan sorumluluk itirazının REDDİNE,

3- 284 sayılı ilamın 17. maddesi ile; Valilikte görevli memurlara verilen öğle yemeği bedelinin tamamının bütçeden karşılandığı gerekçesiyle- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından, Personel Genel Müdürlüğü kayıtlarında belirtilen Valilikte görev yapan personel sayısına göre, Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, toplam personel sayısının günlük tabldot bedelinin yarısının, 2006 yılı içerisinde üçer aylık dilimler halinde aktarıldığını,

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 5. maddesindeki 'Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödenir.' hükmü gereğince, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu ile sözleşme yapıldığını,

Yönetmeliğin 3. maddesinde; 'Yiyecek yardımı yemek verme şeklinde yapılır. Yiyecek Yardımı haftalık çalışma süresi 40 saati aşmayan yerlerde öğle yemeği olarak verilir. Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan memurlara, görevlerinin diğer yemek saatlerinde devam etmesi şartıyla üç öğüne kadar yemek verilebilir' amir hükmü gereğince; 2006 yılı içerisinde gelen 4 adet Ödenek Gönderme Belgesi ile personele yemek yardımı yapıldığını, uygulamanın ildeki tüm kurumlar için genel olarak belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanmış sözleşme hükümlerine göre yapıldığını, bundan dolayı hukuka aykırı bir durumun söz konusu olmadığını, kaldı ki; 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanununun 58. maddesinin 2. fıkrasında 'harcama öncesi kontrol görevi, ilgili kamu idaresinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yürütülür. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevi İl Defterdarlığı tarafından yürütülür.' denildiğini, Harcama öncesinde İl Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğü tarafından Harcama Yetkilisine herhangi bir tenkit ve/veya uyarıda bulunulmadığını,

İçişleri Bakanlığınca gönderilen 4 adet Ödeme emrinin, personel sayısı dikkate alınarak yemek bedelinin yarısı oranında gönderildiğinden dolayı, 2006 yılı için yapılan toplam YTL ödemenin hukuka uygun olarak yapıldığının açıkça görüldüğünü,

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nde belirtilen "yiyecek yardımının gerektirdiği giderlerin yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanacağı ve yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmının yemek yiyenlerden alınacağı" hükmünün, her durumda yemek maliyetinin yarısının personelden karşılanacağı sonucunu doğurmadığını, kurum bütçesine yeterli ödenek konulmuş olması halinde, yemek maliyetinden daha azına bile tekabül etse Bütçe Uygulama Talimatında belirlenen asgari yemek bedelinin tahsil edilmesi ve geri kalan kısmının bütçeden ödenmesinin mevzuata aykırılık teşkil etmediğini, çünkü bütçeye bu amaç için konulmuş ödeneğin aşılmadığını,

Konuyla ilgili Temyiz Kurulunun ekte sunulan 23.05.2000 tarih ve 24760 sayılı kararının da, taraflarına tazmin edilen yemek bedeli ödemesiyle aynı mahiyette olduğunu,

Belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

2006 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinde Memurların Öğle Yemeğine Yardım ödeneğinin; "Dolu kadro sayısının merkezde % 90'ına kadar, taşrada % 60'ına kadar, bir gün üzerinden 2006 yılı için 1,16 YTL ve 250 gün üzerinden hesaplanacağı" ve toplam ödeneğin ilgili kurumun İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının 05.3.1.05 kodundan takip edileceği kayıtlı bulunmaktadır. Bu esaslara göre belirlenen Şanlıurfa Valiliği personeline ait ödenek, İçişleri Bakanlığı tarafından dört adet ödeme emriyle YTL olarak gönderilmiştir. Valilik, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu ile sözleşme yaparak, YTL'ye personeline öğle yemeği hizmeti sağlamıştır.

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 4. maddesinde; "Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır” denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre yemek maliyetinin yarısı kurum bütçelerine konulan ödenek ile karşılanacaktır. Kalan kısım yardımdan yararlanan memurlar tarafından karşılanmalıdır.

Öte yandan 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Talimatına göre; öğle yemeği hizmetinden yararlanan memurlardan 2006 yılı içinde 0,65 YTL ile 2.35 YTL arasında günlük yemek bedeli alınması uygun görülmüştür. Buna göre, kurum bütçesinden kadrolu memurların her gün yiyebileceği ihtimaline karşılık konulan yiyecek yardımı ödeneğinden yemek maliyetinin yarısını aşmamak üzere harcama yapılabilecektir.

Yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan diğer yarısı yemek yiyenlerden karşılanacaktır. Yemek yiyenlerden alınacak yemek ücretleri tarifesi ise, her yılbaşında Bütçe Uygulama Talimatı ile asgari rakamlar üzerinden belirlenmektedir. Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen miktarlar en az alınması gereken miktarı ifade etmektedir. Eğer bütçe uygulama talimatında belirtilen miktarlar üzerinden kişilerden tahsil edilen bedel, yemeğin maliyetinin yarısını karşılamaya yetmiyorsa kişilerden tahsil edilen miktarın yemeğin maliyetinin yarısını karşılayacak şekilde artırılması veya yemeğin maliyetinin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yemek maliyetinin yarısından fazla bir miktar bütçeden karşılanmış olacaktır ki bu da yiyecek yardımı yönetmeliğine aykırıdır.

Öğretmenevi ile protokol yapılarak sağlanan öğle yemeğinde, Valilikte görevli personelden herhangi bir yemek bedeli alınmamıştır. Bu durumda, Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen asgari rakamlara göre, yemek yardımından yararlanan memurlardan alınacak katkı payı kendilerinden tahsil edilmelidir. İlamda ise katkı payı gönderilen ödeneğin yarısı esas alınarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla her memur için aynı tutara tazmin hükmü verilmiştir. Oysa yukarıda açıklandığı üzere bu hesaplamanın, ek göstergeye göre yapılması gerekmektedir. Bu nedenle de toplam kamu zararının belirtildiği şekilde mevzuata uygun olarak hesaplanması ve tazmin hükmü verilmesini teminen, 284 sayılı ilamın 17. maddesi ile verilen tazmin hükmünün bozularak, kararı veren Daireye GÖNDERİLMESİNE,

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

Sayıştay Dergisi
Sayıştay Başkanlığı
06520 Balgat/ANKARA

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

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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

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

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981