



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve
Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri**

•

**Kamu İktisadi Teşebbüsü Sözleşmeli Personelinin Hukuki
Statüsü**

•

ABD’de Performans Bütçe Yönetimi

•

**Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine:
Yasal Serüven**

•

**Türkiye’deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç
Denetim Standartları Çerçevesinde İncelenmesi**

•

Kurumsal Ahlakilik Öz Değerlendirme Metodolojisi (IntoSAINT)

•

Sayıştay Kararları

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Müslüm PARLAK Uzman Denetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Ekim 2013
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

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

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

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	TBMM
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHIR	TODAİE
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi

Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR
Prof. Dr. Fazıl TEKİN
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. M. Akif ÖZER
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Hasan TUTAR
Doç. Dr. Yasin SEZER
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ

Bilkent Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Celal Bayar Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
İstanbul Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Ankara Kalkınma Ajansı
Kırıkkale Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
Turgut Özal Üniversitesi
Gençlik ve Spor Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 89	NİSAN – HAZİRAN 2013

İÇİNDEKİLER

5 Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri

Yrd. Doç. Dr. H. Serkan AKILLI

Nevşehir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

Seçil ÇAM

Nevşehir Üniversitesi, SBE, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Öğrencisi

Sevgi KILINÇ

Nevşehir Üniversitesi, SBE, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Öğrencisi

Dr. Ruveyda KIZILBOĞA

Nevşehir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

35 Kamu İktisadi Teşebbüsü Sözleşmeli Personelinin Hukuki Statüsü

Dr. Selami ER

Anayasa Mahkemesi Raportörü, Sayıştay Başdenetçisi

61 ABD’de Performans Bütçe Yönetimi

Erhan KARACAN

Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

91 Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven

Yrd. Doç. Dr. Hüsniye AKILLI

Nevşehir Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

115 Türkiye’deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde İncelenmesi

Mehri TUFAN

Kocaeli İl Özel İdaresi, İK ve Eğitim Müdürlüğü

Doç. Dr. Mustafa GÖRÜN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi

137 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

139 Kurumsal Ahlakilik Öz Değerlendirme Metodolojisi (IntoSAINT)

İsa CAN

Sayıştay Denetçisi

145 SAYIŞTAY KARARLARI

147 Temyiz Kurulu Kararları

155 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

157 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

159 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

KAMU PERSONELİNİN ETİK İHLALLERİNE VERDİKLERİ ÖNEM DERECEİ VE ETİK İHLALLERİN BİLDİRİMİ KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLERİ

H. Serkan AKILLI*

Seçil ÇAM**

Sevgi KILINÇ**

Ruveyda KIZILBOĞA***

ÖZET

Kamu yönetimi alanında etik üzerine yapılan çalışmaların önemi özellikle 1990'lardan sonra hızla artmıştır. Etik konusunun önem kazanmasında kamu yönetimi sistemlerinde yolsuzluk ve yozlaşma olaylarının ve sistemik dönüşüm sırasında ortaya çıkan denetim zafiyetlerinin içsel önlemlerle engellenmeye çalışılmasının önemli rolü bulunmaktadır. Bu çalışmada Nevşehir ili merkezinde görev yapan kamu personeliyle gerçekleştirilen keşfedici bir araştırmanın sonuçları sunulmaktadır. Sunulan bulgular, farklı personel sınıflarında görev yapan kamu personeli arasından orantısız kota örneklem yoluyla yapılan 261 anketten elde edilmiştir. Çalışmada kamu personelinin etiğe aykırı davranışlara attettikleri önem derecelerinin belirlenmesi, etik ihlallerin bildirilmesi konusunda sahip olunan bilgi ve eğilimlerin tespit edilmesi ve etik ihlallerin bildirilmesiyle ilgili bir takım kalıplaşmış görüşlerin kamu personeli arasında ne kadar kabul gördüğü araştırılmıştır. Çalışmada elde edilen bulguların genellemelere izin vermediği söylenebilir. Ancak çalışmada önemli kabul edilebilecek bir takım sonuçlara ulaşılmıştır. Ankete katılan kamu personelinin ikinci bir işte çalışmayı diğer etik ihlali türlerinden daha az önemseydiği, personelin etik ihlallerinin bildirimi konusundaki tercihlerinin yasal düzenlemelerden önemli farklılık gösterdiği, sosyal dışlanma çekincesi ve misilleme korkusunun etik ihlallerin bildirilmesinde önemli rol oynadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Etik Değerler, Kamu Personeli, İhbar, Nevşehir

THE OPINIONS OF PUBLIC PERSONNEL ABOUT THE IMPORTANCE OF ETHICAL VIOLATIONS AND WHISTLE BLOWING

ABSTRACT

The studies on ethics in the field of public administration have grown rapidly since 1990s. It could be claimed that the efforts to prevent corruption and control deficits due to systemic transformations in public administration systems with intrinsic measures play an important role in the development of the literature about ethics. In this study, the result of an exploratory survey which was conducted among the public personnel in Nevşehir is presented. The data are acquired from 261 questionnaires which were obtained with non-proportional

* Yrd.Doç.Dr., Nevşehir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

** Nevşehir Üniversitesi, SBE İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

*** Dr., Nevşehir Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

quota sampling from different public personnel categories. The importance rating, level of information and opinions of the personnel about informing ethical violations, and the degree of consent about common assumptions about whistle blowing are investigated. Although the findings do not allow generalizations, some important results have been found. The respondents consider working in a second job less important than other types of ethical violations, the opinions of the personnel about the method of informing ethical violations diverge significantly from the legal regulations, and fear of social exclusion and retaliation is an important obstacle in uncovering ethical violations.

Keywords: Ethical Values, Public Personnel, Whistle Blowing, Nevşehir

GİRİŞ

Özellikle 1990'lar sonrasında kamu yönetimi sistemlerinde etik konusu daha çok ilgi çeken bir konu durumuna gelmiştir. Bu ilginin kamu yönetimi sistemlerinde yaşanan dönüşümler sonucunda ortaya çıkan denetim zafiyetleri ve yolsuzluk ve yozlaşma olgularının siyasal sistemler için oluşturdukları güven bunalımlarıyla yakından bağlantılı olduğu ileri sürülebilir. Her ne kadar kamu yönetimi sistemleri yasal düzenlemelerle denetim altında tutulmaktaysa da zorlayıcı dışsal kontrol mekanizmalarının etkililiği tartışmalıdır. Bu nedenle günümüzde içsel kabullenmeye dayalı etik kurallarının yaygınlaştırılmasına yönelik bir eğilimden bahsetmek mümkündür. Türk kamu yönetimi sisteminde de etik davranış ilkelerini yaygınlaştırmak amacıyla geçtiğimiz on yıl içinde önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin kendilerinden beklenen yararı sağlayabilmeleri için her şeyden önce kamu personelinin bu davranış ilkelerini içselleştirmesinin önündeki sorunlar incelenmelidir. Bu çerçevede, çalışmanın amacı Nevşehir ilinde görev yapan değişik sınıflara mensup kamu personelinin etik davranış ilkeleriyle ilgili yasal düzenlemeler konusundaki bilgi ve tutumlarının araştırılması ve etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde engel oluşturabilecek örgütsel ve sosyal faktörler konusunda genel bir portre çizilebilir.

Çalışmanın amaçları doğrultusunda 1) kamu personelinin etik ihlallere verdikleri önem derecesi, 2) etik ihlallerin bildirilmesi konusunda sahip olunan bilgi ve eğilimlerin tespit edilmesi ve 3) etik ihlallerin bildirilmesiyle ilgili bir takım kalıplaşmış görüşlerin kamu personeli arasında ne kadar kabul gördüğünün ortaya çıkartılmasına yönelik araştırma soruları belirlenmiştir. Bu soruların araştırılması için bir alan araştırması gerçekleştirilerek farklı personel sınıflarından 261 kamu personeliyle anket çalışması yapılmıştır.

Araştırma yalnızca Nevşehir ili merkezinde görev yapan beş sınıf kamu personeliyle sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen verilerin genellemeler yapmaya uygun olmadığı söylenebilir. Araştırma olanaklarının kısıtları nedeniyle böyle bir sınırlamaya gidilmek durumunda kalınmıştır. Ancak kamu personelinin diğer görev yerlerinde de benzer koşullar altında çalışıyor olması elde edilen bulguların önemini artırmaktadır.

Çalışmanın amacı ve temel araştırma soruları konusunda bilgi verdikten sonra etik kavramı konusunda kısa bir bilgi sunularak devam edilmiş, birinci bölümde kamu yönetimi ve etik ilişkisi vurgulanmıştır. İkinci bölümde çalışmanın yöntemi açıklanmış, üçüncü bölümde ise elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Tartışma ve sonuç bölümünde elde edilen bulgular araştırma soruları bağlamında tartışılmış, sonraki araştırmalar için öneriler getirilmiştir.

Felsefi anlamda etik, erdemli ve ahlaklı davranışın temelinde yatan ilkelerin araştırılmasıdır. Etik kavramı sıklıkla ahlak ve din kavramlarıyla iç içe kullanılmaktadır. Bu kavramların kesişen özellikleri olmakla birlikte farklı kavramlar olduğunu belirtmek gereklidir. Etik, doğru veya yanlış davranışın teorisi iken, ahlak onun pratiği olabilmektedir. Ahlaki değil de etik ilkelere; etik değil de ahlaki davranış biçimlerinden söz etmek daha uygundur. Yani etik, kişinin belli bir durumda ifade etmek istediği değerler ile ilgili; ahlak ise, bunun yaşama geçirme şeklidir. Ahlak, etiğin kurum içerisinde kurumsallaşmasını sağlamakta, kurumun genel değerler sistemini ve amaçlarını tanımlamakta ve verilen kararların bu ilkelere uygunluğu için rehberlik etmektedir (Kutanis, vd., 2005: 211). Bireyin davranışlarına temel oluşturan ahlak ilkelerinin tümüne etik denilmektedir (Özdemir, 2005: 87) ve günlük hayatta sıkça kullanılan ahlak kavramının iş ve meslek hayatındaki yansıması etik ilkelere (Bedük, vd., 2005: 60).

Etik kavramı, bireylerin eylem ve etkinliklerinin toplum üzerindeki etkileri ile toplumun normlarına uyum açısından yasal ve moral sorumluluklar şeklinde tanımlanmaktadır (Bedük, vd., 2005: 60). Farklı bir bakışla etik, bireylere iş ve işlemlerin nasıl yapılacağı konusunda yol gösteren değerler, kurallar ve normlar bütünüdür (Karaca, 2012: 103). Pieper (1999: 98), etiği bir pusulaya benzetmektedir. Pusula, gidilecek yeri tarif etmez, sadece gidilecek yerin yönünü belirtir. Etik de kişinin belirli bir eylem ya da davranış değil, doğru olan davranış fark etmesini ve bu yönde hareket etmesini sağlar (Bayraktaroğlu, vd. 2005: 377).

Etik değerler en genel tanımıyla iyi ve kötü arasındaki ayrım olarak düşünülebilir. Dürüstlük, yardımseverlik ve sadakat gibi değerler iyi; tam zıttı olan kalp kırma, yalancılık ve ikiyüzlülük gibi kavramlar ise kötü olarak ifadelendirilmektedir. İnsanları iyiye yöneltmeyi amaçlayan bu gibi değer unsurları vazgeçilmez etik değerler olarak kabul edilmektedir (Bedük, vd., 2005: 59).

Etiğin konusu, bireyin eylemleri ve bu eylemlerle ilgili tüm etkenlerdir. Etiğin amacı ise akılcı mutluluğu aramak ve mutlu yaşama sanatını yaratmaktır. Dünyayı yaşanabilir kılmak için olması gereken hal ve hareketlere odaklanan etik, mükemmel bir toplumun oluşması için çaba sarf etmektedir (Usta, 2010: 164-165). Ayrıca etik, bireyin iyi temellendirilmiş ahlaki kararları kendi başına vermek durumunda olduğunu belirtmekte ve bu kararları verirken bir başkasının ya da bir kurumun etkisi altında kalmamasını amaçlamaktadır (Mahmutoğlu, 2009: 237).

Genel anlamda etik kavramının yanı sıra son zamanlarda mesleki etik kavramı da yaygınlaşmakta ve hem özel hem de kamu sektöründe sıkça kullanılmaktadır. Her mesleğin kendine has özel etik değerleri bulunmakla birlikte meslek mensuplarında söz konusu bir takım özel etik değerler aranmaktadır. Meslek etiği, mesleki davranışla ilgili neyin doğru, neyin yanlış, neyin haklı ve neyin haksız olduğuna dair inançlara dayalı ilkeler ve kurallar topluluğudur. Ayrıca mesleki uygulamalarda kanunlara uygun işlemlerin yanı sıra, toplumun değer yargılarına önem vererek, güvenilir bilgilerin topluma sunulması olarak tanımlanabilir (Pelit ve Güçer, 2005: 72). Meslek etiği, kişisel eğilimleri sınırlandıran, yetersiz ve ilkesiz üyelerin meslekten uzaklaştırılmasına imkân sunan, meslek içi rekabeti düzenleyen ve hizmet ideallerini korumayı amaçlayan ilkeler bütünüdür (Atmaca, 2010: 65).

Kurum içerisinde etik ilkelerin ve etik dışı davranışların belirlenmiş olması çalışanların mesleki etik değerleri benimsemesi ve uygulaması açısından önemlidir. Kurum da uygulanması gereken etik ilkelere; doğruluk, dürüstlük, adaletli olma, tarafsızlık, sorumluluk sahibi ve hoşgörülü olmak, insan haklarına riayet etmek, işe ve kuruma bağlılık, sevgi sahibi, hoşgörülü, saygılı ve tutumlu olmak, herkesin hakkına ve kişisel özgürlüğüne saygılı olmak ve performansa dayalı ücret ödemek örnek verilebilir. Kurum içerisindeki etik dışı davranışlar ise, ayrımcılık yapmak, adam kayırmak, rüşvet vermek ya da almak, yıldırma politikaları uygulamak, görevi ihmal etmek, başkalarını sömürmek, bencillik etmek, yolsuzluk yapmak, dalkavukluk yapmak, iş ilişkilerine politika karıştırmak, hakaret ve küfür etmek, bedensel ve cinsel tacizde bulunmak, kötü alışkanlıklar edinmek, görev ve yetkiyi kötüye kullanmak, dedikodu yapmak ve katı davranmaktır (Kutunis, vd., 2005: 212). Etik değerler kurumsal değerlerin bir bölümünü içermekle birlikte kurumsal değerlerin hepsi etik değerler olmayabilir. Bu nedenle kurum kültürü ve etik değerlerin örtüşmesi ve kurumda bu iki unsur hakkında farkındalık kazanılması gerekir.

1. KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

Etik, yakın geçmişten bu yana çeşitli disiplinler tarafından ilgiyle araştırılan bir konudur. Yönetim alanındaki yozlaşma ve kayırma gibi etik dışı davranışların ciddi sorun olarak algılanmaya başlamasıyla birlikte, “yönetimsel etik” de üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiştir (Gökçe ve Örselli, 2011: 49). Kamu yönetiminde etik kavramının önem kazanması ise, gelişmiş Batı ülkelerinde 1970’lerde ortaya çıkan büyük siyasi ve bürokratik skandalların kamuoyunun dikkatini yozlaşma olgusuna çekmesi ile gerçekleşmiştir. Bu dönemden itibaren kamu görevlilerinin etik davranması gerektiği düşüncesi birçok Batı ülkesinin gündemine yerleşmiştir. Batılı hükümetler, etik kurallar ve standartlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları oluşturma ve geliştirme arayışı içine girmişlerdir (Öktem ve Ömürgan, 2005: 231). Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) Yönetim Etik Ofisi (The Office

of Government Ethics), İngiltere’de Kamusal Yaşam Standartları Komitesi (The Committee on Standards in Public Life), Kanada’da Etik Danışmanlığı Ofisi (The Office of the Ethics Counsellor), Japonya’da Ulusal Kamu Hizmeti Etiği Kurulu (National Public Service Ethics Board), Avustralya’da Kamu Hizmeti ve Yararının Korunması Komisyonu (The Public Service and Merit Protection Commission) ve İrlanda’da Kamu Kurumları Komisyonu (The Public Offices Commission) adıyla etik standartları belirlemeye ve uygulamaya yönelik kurumsal yapılar kurulmuştur (Demirci ve Genç, 2008: 44).

Bazı konular hakkında etik değerlendirmeler ülkeden ülkeye hatta aynı ülke içinde bölgeden bölgeye değişse de günümüzde kamu yönetiminde etik değerler konusunda evrensel bir anlayış oluşmaya başlamıştır (Yüksel, 2007: 582). Ülkelerin etik konusundaki reform çabaları ise, genel olarak aşağıdaki hususlarda temellenmektedir (Demirci ve Genç, 2008: 45-46):

- Güven ve yönetim açığını kapatma.
- Yurttaşların daha kaliteli hizmet beklentisi.
- İyi yönetim gündemi.
- Uluslararası kuruluşların öncülüğü.
- Yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda değer sistemini değiştirmesi.

Kamu hizmetinde etik kavramı, kamu görevlilerinin kamu hizmetini yaparken ki yönetsel ve karar alma süreçlerinde belirli ilke ve kurallar çerçevesinde hareket etmesidir. Kamu görevlilerinin vatandaşlara karşı sahip oldukları hakları ve yükümlülükleri vurgulayan görev ya da hizmet etiği, bir bakıma bireysel etiği tamamlamaktadır (Usta, 2010: 165). Kamu hizmet etiği, “bürokratik” ve demokratik” olmak üzere iki farklı etik kurallar bütünüyle bağlantılıdır. Bürokratik etik, etkinlik, etkililik ve uzmanlık gibi değerlerle ilişkiliyken; demokratik etik, yurttaşlık, kamu yararı, sosyal adalet, güven, duyarlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi değerlerden oluşmaktadır. Kamu hizmeti etiğine dayalı “etik yönetim”, kamu görevlilerinin yansız, nesnel ve dürüst davranmaları ve kamu makamını kişisel, maddi veya siyasi kazanç için kullanmaktan sakınmaları anlamına gelmektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232).

İstenmeyen davranışları önlemek ve olumlu davranış biçimlerini yaygınlaştırmak için ülkelerin kullandığı bir takım araç ve yöntemler bulunmaktadır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün (OECD) 1996 yılında yayınlanan Kamu Yönetiminde Etik Raporu’na göre, etik altyapının oluşturulabilmesi sekiz unsura bağlıdır. Bunlar; etkili bir yasal alt yapı, siyasi irade, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eş güdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur. Etik alt yapısını oluşturan unsurlar

arasındaki ilişki, ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır (Yüksel, 2005b: 348). OECD'nin 1998 yılında Kamu Hizmetinde Etik Davranışı Geliştirme alanında aldığı "Kamu Hizmetinde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararları (Demirci ve Genç, 2008: 44) dikkate alındığında Uzun'a (2011: 40) göre bir kamu idaresinde etik yönetim alt yapısının belli unsurlardan oluşması gerekmektedir. Bunlar; etik liderlik, yasal yapı, etik davranış kuralları, eğitim faaliyetleri, rehberlik ve eşgüdüm sağlayıcı birimler, etkin insan kaynakları yönetimi, hesap verebilme, etik ihlali bildirim mekanizmaları ve sivil toplum denetimidir. Türk kamu yönetiminde etik altyapısının sağlam olması için, öncelikle evrensel etik değerler tespit edilmeli; ancak aynı anda Türkiye'ye özgü kültürel gerçekleri göz önünde bulunduran bir model oluşturulmalıdır (Yüksel, 2007: 583).

Batı'daki etik çalışmalar Türkiye'de etkisini son çeyrek yüzyılda göstermiştir. Kamuda etik algısının oluşmasında Türkiye'de yaşanan siyasi ve bürokratik yolsuzluk iddiaları etkili olmuştur (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231). Ayrıca etik ile ilgili düzenlemeler yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünü olarak Türk kamu yönetimi sistemine dâhil edilmiştir (Al, 2005: 245). Dolayısıyla günümüz kamu yönetimi modeli, bu yapının etkileşimde bulunduğu özel sektör, sivil toplum ve dünya çapındaki değişim rüzgârları kapsamında yönetim unsurları temelinde, "değerler ve sonuç odaklı" yeni bir yapıya bürünmektedir. Değer ve sonuç odaklı bir kamu yönetimi anlayışının oluşturulması ise, güç ve yetkilerin kamu yararı için kullanılmasını esas alan "etik yönetim" alt yapısına bağlıdır (Uzun, 2011: 37).

Türkiye'de yolsuzlukla ilgili ortaya çıkan çeşitli sorunlar etik ile ilgili alt yapının oluşturulması için çeşitli düzenlemeler yapılmasını gerektirmiştir. Bunlar arasında 2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin Başbakanlık Genelgesi Türk kamu yönetimi adına önemli düzenlemelerdir.

Yasal düzenlemelerle birlikte kamu makamının gerekliliklerini ortaya koyan sistem, kamu yönetiminde etik ilkelerdir. Kamu yönetiminde etik ilkeler, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatinin sağlanmasını garanti altına almaktadır (Yüksel, 2005a: 27-28). Kamu görevlilerinin ilk önce kendilerine karşı sorumlu olmalarını sağlayan etik ilkeler, demokratik ve katılımcı bir yönetime giden yolda destekleyici bir işlev görmektedir (Atmaca, 2010: 66). Kamu yönetiminde temel etik değerler, kamu görevlilerinden beklenen davranışla ilgili gerek kamu çalışanlarının gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratılması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlileri sorumluluklarını yerine getirirken ne doğrudan ne de dolaylı çıkar sağlama peşinde olmalı, kamu görevlilerinin tek amacı kamu yararını gerçekleştirmek olmalıdır (Şen, 2005: 363). Bu kapsamda yönetsel etik, kişisel ve kamu çıkarıyla karşı karşıya kalan

kamu görevlilerine nasıl davranmaları gerektiği konusunda yardımcı olmakta ve yol göstermektedir (Gökçe ve Örselli, 2011: 50). Kamu yönetiminde; hesap verebilirlik, saydamlık, tarafsızlık, hukukilik, bütünlük, dürüstlük, eşitlik, liderlik, sadakat, liyakat ve profesyonellik, nesnellik, nezaket ve saygı, saygınlık ve güven etik değerleri evrensellik kazanmış ilkelerdir (Yüksel, 2007: 583, 587). Çalışma kapsamında da kamu görevlilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken evrensellik kazanmış etik değerler dikkate alınmaktadır.

Etik değerler, kurumsal anlamda var olan değerlerin çatıştığı ve kamu görevlilerinin ikilem yaşadığı durumlarda, kötü davranışlardan kaçınma konusunda rehberlik ederek, vatandaşın devlete olan güvenini artırır ve kamudaki yönetsel davranış ölçütlerini geliştirir (Usta, 2010: 166). Kamu yönetiminde etik değerler, kamusal değerler içinde belki de en çok işlenen konulardan bir tanesidir. Bu ilgi çokluğunun altında değerler sistemindeki değişim sürecinde ortaya çıkan *iyi* yapma ve *düzgün* yapma arasındaki değer çatışmaları ile özellikle rejim değişikliği sonrası Baltık ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi sistemik değişikliğin yarattığı denetim zafiyetleriyle sıçrama yapan yolsuzluk ve yozlaşma olguları bulunmaktadır (de Graaf ve van der Wal, 2010: 625-626). Yolsuzluk, yönetim modeli ayrımı gözetmeden tüm sosyo-ekonomik rejim ve yönetimlerde farklı şekillerde meydana gelen, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle nitelikli bir şekilde yapılar hale gelen ve etkileri bir ülke ile sınırlı kalmayıp tüm dünyayı kapsayabilen bir olgudur (Uzun, 2011: 36). 1990'larda özelleştirme, de-regülasyon, özel sektör uygulamalarının kamuya transferi ve kamu/özel ortaklıkları gibi yeni dönemin temel süreçleri ister dolaylı ister doğrudan olsun yolsuzluk ve yozlaşma oranlarında hızlı bir yükselişi beraberinde getirmiştir.

Yolsuzluk ve yozlaşmanın ekonomik zararlarına ek olarak belki de daha önemli riski, vatandaşların demokratik rejimlere ve kamu yönetimi sistemlerine yönelik saygı ve güvenlerinde önemli düşüslere neden olabilmesidir (Potts, 1998: 85-86). Kuşkusuz vatandaşların yüksek derecede yolsuzluk ve yozlaşma algıladıkları ülkelerde de kamu görevlilerinin davranış biçimini belirleyen yasal düzenlemeler, kamu kurumlarının eylem ve işlemlerini kontrol eden yargı mekanizmaları ve nihayetinde ceza kanunları bulunmaktadır. Ancak, özellikle 1990 sonrası tecrübenin gösterdiği gibi, yolsuzluk ve yozlaşmayla mücadelede yasal düzenlemeler tek başına yeterli olmayabilmektedir. Bu olgularla gerçek anlamda mücadele edebilmenin yolu, bireylerin tüm sosyalleşme süreçlerine dâhil olan içsel bir değerler sisteminin oluşturulmasından geçmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi sistemlerinde etik bir bakış açısına yönelim dikkati çekmekte, dışsal yaptırımlara dayalı yönetmelik veya davranış kodları yerine içsel kabullenmeye dayalı etik kodlar gündeme gelmektedir (Bowman, 2000: 336).

Kamu yönetimi sistemlerindeki bu genel eğilimlerin Türk kamu yönetimi sistemi için de belirli ölçülerde geçerli olduğu söylenebilir. Yolsuzluk ve yozlaşma çalışmalarında sıklıkla kullanılan Uluslararası Şeffaflık (Transparency International) (2012) verilerine göre Anglo-Sakson ülkeleri (ABD, Birleşik Krallık, Avustralya, Yeni

Zelanda) ve İskandinav ülkeleri haricinde vatandaşların kamu yönetimlerine karşı oldukça şüpheli olduğu dikkati çekmektedir. Türkiye ise yıllar itibariyle gelişme kaydetmekle birlikte bazı Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinden sonra 54. sırada yer almaktadır.

Etik ilkelerin (ya da standartların) kamu personeli tarafından öğrenilmesini, sahiplenilmesini ve uygulanmasını sağlamak amacıyla genellikle katı hukuki enstrümanlarla esnek tamamlayıcı yönetim araçları kullanılmaktadır. En çok kullanılan bilgilendirme yöntemi eğitim olmakla birlikte kamu görevlilerinin istihdam sözleşmelerine etik ile ilgili standartlar konularak da çalışanlar bilgilendirilmektedir. Ayrıca kamu personeli seçme sınavlarına etik standartlar ile ilgili soruların dâhil edilmesi ve personel seçilirken mülakatlarda etik standartlara yönelik yapılan sorgulamalar etik ilkelere verilen önemin personel tarafından farkına varılmasını sağlayıcı nitelik taşımaktadır. Etik ilkelerin kurum personeline kazandırılmasında kamu yöneticisinin de oldukça önemli bir rolü ve işlevi vardır. Diğer liderlerle birlikte yöneticiler, etik değerlere bağlılık ve çıkar çatışması politikasına uyum konusunda davranışlarıyla kamu görevlilerine örnek olmaktadır (Yüksel, 2005a: 34).

2. YÖNTEM

Araştırmanın çalışma evreni Nevşehir ili sınırları içindeki kamu görevlileridir. Araştırma keşfedici bir nitelik taşıdığından bu evren içinden orantısız kota örneklem yoluyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi beş sınıf kamu personelinin doldurduğu 261 anket kullanılmıştır. Örneklem yöntemi nedeniyle bulguların genelleme yapmaya uygun olmadığı söylenebilir. Ankette belirlenen kamusal hizmet değerleri ve etik ilkelere yönelik görüşler Sosyal Bilimler için İstatistik Paket Programı (Statistical Package for the Social Sciences) (SPSS) yardımıyla analiz edilmiştir. Analizlerin gerçekleştirilmesinde dağılım ve grup büyüklüklerinin parametrik testler için uygun olmaması nedeniyle parametrik olmayan Kruskal Wallis testi ve Mann-Whitney U testi kullanılmıştır.

Katılımcıların kurumlara göre dağılımı Tablo 1’de gösterilmiştir. Emniyet hizmetleri personeli farklı şubelerden olup, eğitim hizmetleri personeli (öğretmenler) de beş farklı okulda görev yapmaktadır. Genel İdare Hizmetleri (GİH) personeli vatandaşlarla en yoğun ilişki içinde olduğu düşünülen kurumlardan seçilmiştir. Teknik Hizmetler sınıfı personeliyse büyük oranda İl Özel İdaresi ve Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü personeli. Üç katılımcının kurumu tespit edilememiştir.

Tablo 1: Ankete Katılanların Kurumlara Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	İl Emniyet Müdürlüğü	50	19,2	19,4	19,4
	İl Milli Eğitim Müdürlüğü	64	24,5	24,8	44,2
	İl Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü	38	14,6	14,7	58,9
	İl Özel İdaresi	19	7,3	7,4	66,3
	Devlet Hastanesi	37	14,2	14,3	80,6
	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	5	1,9	1,9	82,6
	Nevşehir Defterdarlığı	11	4,2	4,3	86,8
	Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü	10	3,8	3,9	90,7
	Sosyal Güvenlik Kurumu	15	5,7	5,8	96,5
	İl Nüfus ve Vatandaşlık	9	3,4	3,5	100,0
	Toplam	258	98,9	100,0	
Eksik	Sistem	3	1,1		
Toplam		261	100,0		

Katılımcıların personel sınıflarına göre dağılımı Tablo 2’de sunulmuştur. Katılımcılar arasında en yüksek oran GiH personeline aittir (%25,7). GiH personeli öğretmenler takip etmektedir (%24,5). Katılımcılar arasında en düşük oran %13,4’le sağlık personeli. Toplam 35 sağlık personeliyle görüşülebilmektedir. Ancak kamu personel sınıfları arasında analiz açısından dengeli bir dağılım olduğu söylenebilir.

Tablo 2: Ankete Katılanların Personel Sınıflarına Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Genel İdare Hizmetleri	67	25,7	25,7	25,7
	Eğitim ve Öğretim Hizmetleri	64	24,5	24,5	50,2
	Sağlık Hizmetleri	35	13,4	13,4	63,6
	Emniyet Hizmetleri	50	19,2	19,2	82,8
	Teknik Hizmetler	45	17,2	17,2	100,0
	Toplam	261	100,0	100,0	

Katılımcıların yaş gruplarına göre dağılımı Tablo 3’te gösterilmiştir. Katılımcıların yaş ortalaması 38’dir. Katılımcılar arasında en genç personel 22 yaşındadır. En yaşlı

personelse 59 yaşındadır. Yaş grupları açısından en yüksek orana sahip grup 30-40 yaş arasındır (%45,6). 50 ve üzeri yaş grubunda olan 12 personelin yüzdesiyse %4,6'dır. Yaş gruplarının dağılımı incelendiğinde kuşaklar açısından değerlendirme yapmaya uygun bir görünüm ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3: Ankete Katılanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	20-30 yaş arası	51	19,5	19,5	19,5
	30-40 yaş arası	119	45,6	45,6	65,1
	40-50 yaş arası	79	30,3	30,3	95,4
	50 ve üzeri	12	4,6	4,6	100,0
	Toplam	261	100,0	100,0	

Katılımcıların cinsiyetlerine göre dağılımına bakıldığında erkek personelin ağırlıklı olduğu göze çarpmaktadır (Tablo 4). Kadın personelin toplam katılımcılar arasındaki oranı %34'tür. Katılımcılar arasında kadın personelin en az olduğu sınıf emniyet hizmetleri sınıfıdır (%5). Eğitim hizmetleri sınıfında kadın personelin oranı %42, sağlık hizmetlerinde %71, GİH sınıfında %28 ve teknik hizmetler sınıfında %31'dir.

Tablo 4: Ankete Katılanların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Kadın	89	34,1	34,4	34,4
	Erkek	170	65,1	65,6	100,0
	Toplam	259	99,2	100,0	
Eksik	Sistem	2	,8		
Toplam		261	100,0		

Tablo 5, katılımcıların eğitim durumlarına göre dağılımını göstermektedir. Bu tabloya göre katılımcıların yarıdan fazlası dört yıllık fakülte veya yüksekokul mezunudur. Katılımcılar arasında en düşük oran lise mezunu personele aittir (%7). Lisansüstü eğitim alan personelin %40'ı sağlık personeli (Doktorlar lisansüstü eğitim alarak mezun olmaktadır). Lisansüstü eğitim alan personelin %30'uysa GİH personeli. Katılımcı emniyet hizmetleri personeli arasında lisansüstü eğitim alan bulunmamaktadır.

Tablo 5: Ankete Katılanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Lise	19	7,3	7,3	7,3
	Ön lisans	57	21,8	21,8	29,1
	Lisans/Yüksekokul	155	59,4	59,4	88,5
	Lisansüstü	30	11,5	11,5	100,0
	Toplam	261	100,0	100,0	

Çalışmada kullanılan bir diğer değişken personelin hizmet durumlarına göre dağılımıdır (Tablo 6). Katılımcıların yaklaşık %42'si 10-20 yıl arası hizmet süresine sahiptir. 1-10 yıl arası deneyime sahip olan personel yaklaşık %34'lük bir orana sahiptir. Hizmet süresi açısından en düşük oran 30 yıl ve üzeri personeldir (%1,6).

Tablo 6: Ankete Katılanların Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	1-10 yıl arası	85	32,6	33,7	33,7
	10-20 yıl arası	105	40,2	41,7	75,4
	20-30 yıl arası	58	22,2	23,0	98,4
	30 ve üzeri	4	1,5	1,6	100,0
	Toplam	252	96,6	100,0	
Eksik	Sistem	9	3,4		
Toplam		261	100,0		

Katılımcıların genel olarak demografik bilgileri incelendiğinde ağırlıklı olarak orta yaş grubunda, 10-20 yıl arası hizmet süresi olan, eğitim durumu yüksek ve ağırlıklı olarak erkek personelden oluştuğu söylenebilir. Diğer yandan karşılaştırmalı analizler için gruplar arasında uygun bir dağılım olduğu da söylenebilir (50 yaş üzeri ve 30 hizmet yılı üstü hariç).

Katılımcıların kurumları, personel sınıfları, yaş, cinsiyet, eğitim ve hizmet süresi değişkenlerine göre dağılımlarını belirttikten sonra takip eden bölümlerde personelin kamusal değerler ve etik konusundaki görüşleri hakkında elde edilen bulgular incelenmiştir.

3. BULGULAR

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular üç alt başlıkta sunulmuştur. Birinci alt başlıkta kamu personelinin etik ihlallerine verdikleri önem derecesiyle ilgili bulgular

sunulmuştur. İkinci alt başlıkta etik ihlallerin bildirilmesinde uygun görülen yöntemle ilişkin bulgular değerlendirilmiştir. Son bölümde etik ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili bir takım ifadelerle yönelik görüşler araştırılmıştır.

3.1. Etik İhlallerine Verilen Önem Derecesi

Araştırmanın ele aldığı ilk soru, kamu personelinin etiğe aykırı davranış türlerine ne derecede önem atfettiklerinin belirlenmesidir. Bu bölümde on beş etiğe aykırı davranış belirtilerek katılımcılardan bu etik ihlallerine birden yediye kadar bir önem derecesi vermeleri istenmiştir. 261 anketin 243-246 tanesi bu ifadelerin değerlendirilmesi için kullanılmıştır.

Tablo 7: Etiğe Aykırı Davranışların Önem Sıralaması

Etiğe Aykırı Davranış	N	Ortalama	Std. Sapma
Rüşvet	243	6,4115	1,42708
Cinsel taciz	242	6,4008	1,49428
Makamın nüfuzunu kendi çıkarları için kullanmak	244	6,2377	1,53185
Vatandaşa kötü muamele göstermek	241	6,2241	1,55443
Vatandaşlara eşit ve adil davranmamak	242	6,1446	1,59608
Kamu görevlisinin saygınlığını ve itibarını küçük düşürmek	246	6,1138	1,64975
Tanık olunan etik ihlalinin bildirmemek	243	5,9959	4,93804
Kamu hizmeti bilinciyle davranmamak	242	5,9339	1,65605
Yanlış mal bildirimi	244	5,8689	1,74955
Kamu kaynaklarını israf etmek	245	5,8082	1,88391
Kurumun amaç ve misyonuna uygun davranmamak	241	5,8050	1,75099
Kurumun aleyhine bildiri	241	5,7718	1,91099
Eş, dost, akraba kayırmak	244	5,5246	2,08744
Hediye almak	245	5,3469	2,16294
İkinci bir işte çalışmak	243	4,3169	2,46681

Yukarıda yer alan Tablo 7, etiğe aykırı davranışlara verilen önem derecelerinin ortalama değerlerini göstermektedir. Tablo incelendiğinde katılımcıların en önemli gördükleri etiğe aykırı davranışın rüşvet olduğu görülmektedir ($\bar{X} = 6,41$ $\bar{X} = 6,41$). Yasal düzenlemelerde veya etik rehberinde yer almayan cinsel taciz ise en yüksek ortalamaya sahip ikinci etiğe aykırı davranış olarak değerlendirilmiştir ($\bar{X} = \bar{X} = 6,40$). Cinsel tacize ek olarak psikolojik baskı ve yıldırmanın da başka bir araştırmada ankete eklenmesi uygun olabilir. Diğer yandan bu iki etik ihlalinin hem yasal düzenlemelere dâhil edilmesi hem de bu konularda kamu personeline yönelik etkinlikler düzenlenmesi önerilebilir. Kamu personelinin üçüncü en önemli gördükleri etiğe aykırı davranışta makamın kişisel çıkarlar için kullanılmasıdır ($\bar{X} = \bar{X} = 6,23$).

Tespit edilen farklılığın hangi personel sınıflarından kaynaklandığını belirlemek için yapılan ikili Mann Whitney testlerinde eş, dost, akraba kayırma konusunda GİH (Sıra ort. Sıra ort. 53)ve eğitim hizmetleri (Sıra ort.Sıra ort. 64) personeli arasında ($U = 1405,500$ $p=0,048$, $z=-1,975$, $r=-0,18$); eğitim (Sıra ort. 53) (Sıra ort. 53)ve sağlık hizmetleri personeli (Sıra ort. 37) (Sıra ort. 37) arasında ($U = 689,500$ $p=0,004$, $z=-2,857$, $r=-0,13$) ve sağlık (Sıra ort. 32) (Sıra ort. 32) ve teknik hizmetler personeli (Sıra ort.44) Sıra ort.44) arasında ($U = 509,000$ $p=0,014$, $z=-2,462$, $r=-0,28$) farklılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre eş, dost ve akraba kayırma konusuna en az önem atfeden grup sağlık hizmetleri personeli olarak değerlendirilebilir. Ancak bunun nedeninin sağlık hizmetleri personelinin eş, dost ve akrabalarla ilişkilerinde daha geleneksel düşünce yapısına sahip olmasından kaynaklanıp kaynaklanmadığı tartışmalıdır. Ülkemizde sağlık personeli sıklıkla tanıdıklarının sağlıkla ilgili şikâyetlerinde onlara yardımcı olmaya çalışmakta, vatandaşlar sağlıkla ilgili güvenilir bilgi alabilmek için sağlık personelinin destek istemektedir. Burada belki de en ilginç araştırılabilecek konu vatandaşların sağlık hizmetlerinin sunulmasına karşı duydukları güven/güvensizlik ve bu nedenle tanıdıklardan yoğun olarak destek arama ihtiyacı olarak görülebilir.

Hediye alma konusunda personel sınıfları arasında yapılan analizde GİH (Sıra ort. 67) ve eğitim hizmetleri personeli (Sıra ort. 53)arasında ($U = 1368,500$ $p=0,022$, $z=-2,296$, $r=-0,21$); GİH (sıra ort. 52) ve sağlık personeli (Sıra ort. 32) arasında ($U = 511,500$ $p=0,000$, $z=-3,716$, $r=-0,39$); eğitim (sıra ort. 51) ve emniyet hizmetleri (sıra ort. 63) personeli arasında ($U = 1208,000$ $p=0,031$, $z=-2,154$, $r=-0,20$); sağlık (sıra ort. 38) ve emniyet personeli (sıra ort. 49) arasında ($U = 458,000$ $p=0,000$, $z=-3,520$, $r=-0,39$); sağlık (sıra ort. 31) ve teknik hizmetler (sıra ort. 44)personeli arasında ($U = 485,000$ $p=0,010$, $z=-2,584$, $r=-0,29$) farklılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu değerlendirmede de sağlık personeli hediye alma konusuna daha ılımlı yaklaşmaktadır. Sağlık kurumlarında hastaların ve hasta yakınlarının personele teşekkürlerini ifade etmek için hediyeler verdikleri bilinen bir gerçektir. Aslında hediye konusundaki yasal düzenlemeler esnetilmiş olup kamu hizmetinin gereklerine aykırı olmayacak küçük çaplı hediyelerin kabul edilebileceği esası benimsenmiş durumdadır. Burada önemli olan konu alınan hediyein kamu hizmetinde eşitlik, adalet, dürüstlük, makamın kişisel çıkarlar sağlamak için kullanılmaması gibi ilkelerin zarar görmesine yol açmayacak düzeyde olmasıdır. Yine de meslekleri gereği vatandaşların sağlıkla ilgili sorunlarını giderme yükümlülükleri bulunan personel arasında bu düşüncenin yaygınlaşmasının engellenmesi gerektiği, vatandaşın da bu konuda bilinçlendirilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Hediye alma konusunda GİH ve Emniyet personelinin daha temkinli olduğu, alınacak hediyein rüşvet olarak algılanabileceği endişesinin daha etkili olduğu düşünülebilir.

Ankete katılan kamu personelinin geneli düşünüldüğünde en az önem verilen konu ikinci bir işte çalışmaktır. İkinci bir işte çalışmanın yaygınlığını tespit etmek çok

olanaklı değildir. Öğretmenlerin özel ders verdikleri, dersanelerde çalıştıkları, sağlık personelininse özel muayene ve özel sağlık kuruluşlarında çalıştıkları saklanan bir şey değildir. Öte yandan din hizmetleri sınıf personelinin çeşitli dini hizmetler karşılığında ücret aldıkları, bir kısım kamu personelinin ise ticaret, alım-satım ve komisyonculuk gibi işlerden gelir elde ettikleri bilinmektedir. Bu durum kamu personeli için etiğe çok aykırı bir durum olarak değerlendirilmemektedir. Belki de burada sorgulanması gereken personelin etik bütünlüğünden çok ülkedeki ekonomik koşullardır. Klasik bir devlet memurunun yaşantısıyla ilgili temel hedefleri, *başlarını sokabilecekleri* bir ev, *ayaklarını yerden kesecek* bir araba ve çocukları için iyi bir eğitimidir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ise her iki eşin de çalışması durumunda dahi söylenmesinden daha zordur.

Çalışmada eksiklik olarak görülebilecek konu, etik ihlallerine verilen önemin yanı sıra bu ihlallerin görülme sıklığının da sorulmamış olmasıdır. Yapılan bazı araştırmalarda en önemli görülen etiğe aykırı davranışların gerçekte en az karşılaşılan davranışlar olduğunu ortaya koymuştur. Büyük çaplı yolsuzluk, rüşvet, cinsel taciz gibi etiğe aykırı davranışlar düşünülmesi gereken riskler itibarıyla daha az rastlanan olaylardır. Ancak çalışmada belirlendiği gibi hediye alma, eş, dost, akraba kayırma ve ikinci bir işte çalışma daha sık karşılaşılan durumlardır.

Her ne kadar hediye alma, kayırmacılık ve ikinci bir işte çalışma önemli sorunlar olarak görülme de bu gibi davranışların daha önemli sorunların meşrulaştırılmasına katkıda bulunabileceği de düşünülmelidir. Etik bütünlüğünü oluşturan yapı taşları bir kez kaygan bir zemine oturduğunda, bu zemin üzerine sağlam bir çatı inşa etmek olanaklı değildir. Bu nedenle önemli görülmeyen etiğe aykırı davranış biçimleri konusunda da çalışmalar yapılması savunulabilir.

3.2. Etik İhlallerinin Bildirilmesinde Yöntem

Etiğe aykırı davranışlara verilen önem derecesinden sonra incelenen diğer araştırma sorusu kamu personelinin etik ihlallerinin bildirimi konusundaki bilgi ve eğilimlerinin belirlenmesidir. Yasal düzenlemeye göre bir etik ihlaline şahit olan kişi en az genel müdür seviyesindeki personel için Kamu Etik Kurulu'na; diğer kamu personeli içinse kurumların yetkili disiplin kurullarına başvurmak durumundadır. Tablo 8, bir etik ihlaline tanık olunursa bu durumu hangi makam veya kişiye bildirmenin uygun görüleceği sorusuna verilen yanıtların dağılımını göstermektedir. Buna göre ankete katılan kamu personelinin yalnızca %3'ü bir etik ihlaline tanık olma durumunda yetkili disiplin kuruluna başvurmayı uygun gördüğünü belirtmiştir.

Tablo 8: Bir Etik İhlaline Tanık Olsanız Bu Durumu Kime veya Hangi Makama Bildirmeyi Uygun Görürsünüz?

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	İhlali Yapan Kişi	117	44,8	45,3	45,3
	C. Başsavcılığı	7	2,7	2,7	48,1
	Disiplin Kurulu	8	3,1	3,1	51,2
	İhlali Yapanın Amiri	65	24,9	25,2	76,4
	İl Kamu Etik Komisyonu	6	2,3	2,3	78,7
	Vali/Kaymakam	5	1,9	1,9	80,6
	Yerel/Ulusal Basın	2	,8	,8	81,4
	Kurum Etik Komisyonu	7	2,7	2,7	84,1
	Kendi Amirime	23	8,8	8,9	93,0
	Emniyete	4	1,5	1,6	94,6
	Alo Başbakanlık	7	2,7	2,7	97,3
	İş Arkadaşı, Aile	7	2,7	2,7	100,0
	Toplam	258	98,9	100,0	
Eksik	Sistem	3	1,1		
Toplam		261	100,0		

Böylelikle personelin etiğe aykırı davranışların bildirim konusundaki yasal düzenlemeler konusunda bilgilendirilmesi ihtiyacı saptanmıştır. Katılımcıların %45'i öncelikle ihlali yapan kişiyle görüşeceğini ifade etmiştir. Belki de önemli görülmeyen küçük çaplı durumlar için bu yöntem uygun görülebilir. Ancak daha önemli durumlarda ihlali yapan kişiyle görüşmek, kimliğin açıkça ortada olması nedeniyle uygun olmayabilir.

Ankete katılanların etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda ikinci tercih ettiği yöntem, etik ihlalini gerçekleştiren personelin amirine durumun bildirilmesidir. Böylelikle personelin bir bakıma etiğe aykırı davranışı bildirerek görevini yerine getirdiğini düşünmekte olduğu, diğer taraftan resmi bildirim sorumluluğunu etik ihlalinde bulunan personelin amirine devrederek kişisel çekincelerini ifade ettiği düşünülebilir. Karşılaşılan bir etiğe aykırı davranışın bildirilmesinde en az uygun görülen yöntemse ulusal veya yerel basına bilgi verilmesi olarak görülmektedir.

Etiğe aykırı davranışların bildiriminde başvurulacak makam ve kişinin yanı sıra en önemli diğer bileşenler, başvuru sırasında kimliğin gizliliğine ilişkin düşünceler ve uygun bildirim yöntemidir. Çalışma sırasında elde edilen bulgulara göre kimliğin gizliliği ve bildirim yöntemiyle ilgili verilen yanıtların dağılımı Tablo 9 ve Tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 9: Bir Etik İhlalini Bildirecek Olsanız Hangisini Uygun Görürsünüz?
(Kimliğin Gizliliği)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Kimliğimin hiçbir biçimde bilinmesini istemem	86	33,0	34,1	34,1
	Kimliğimin kurumumdaki yetkili makamlar tarafından bilinmesinde sakınca olmaz	107	41,0	42,5	76,6
	Kimliğimin yalnızca adli makamlar tarafından bilinmesinde sakınca olmaz	59	22,6	23,4	100,0
	Toplam	252	96,6	100,0	
Eksik	Sistem	9	3,4		
Toplam		261	100,0		

Yasal düzenlemeye göre etİğe aykırı davranış iddiasıyla yapılacak başvurularda başvuran kişinin kimlik bilgilerinin mutlaka belirli olması gerekmektedir. Buna karşılık Tablo 9 incelendiğinde katılımcıların %34'ü kimliklerinin kesinlikle gizli kalması gerektiği düşüncesini taşımaktadır. Diğer yandan kimliklerinin yalnızca adli makamlar tarafından bilinmesinde sakınca olmadığını söyleyenlerin oranı yaklaşık %23'tür. Diğer bir deyişle katılımcıların %57'sine göre yasal düzenlemelerde öngörülen başvuru yöntemi uygun görülmemektedir. Başka bir bakış açısından kimliğin gizliliğinin personelin çoğunluğu için bir engel olarak görülmediği de savunulabilir. Kendi kurumlarındaki yetkili makamlar veya adli makamlar tarafından kimliğin bilinmesinde sakınca olmadığını söyleyenlerin toplam oranı yaklaşık %66'dır.

Tablo 10: Bir Etik İhlalini Bildirecek Olsanız Hangisini Uygun Görürsünüz? (Bildirim Aracı)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Resmi dilekçe ile yazılı olarak	77	29,5	30,8	30,8
	Posta yoluyla yazılı olarak	10	3,8	4,0	34,8
	Telefonla sözlü olarak	17	6,5	6,8	41,6
	E-posta ile	29	11,1	11,6	53,2
	Yetkili makama gidip yüz yüze görüşerek	76	29,1	30,4	83,6
	Bu amaçla kurulmuş resmi bir internet sitesi üzerinden	41	15,7	16,4	100,0
	Toplam	250	95,8	100,0	
Eksik	Sistem	11	4,2		
Toplam		261	100,0		

Etîge aykırı davranışların bildirilmesinde önem taşıyan bir diğer konu, başvurunun yazılı veya sözlü mü yapılacağı; yazılı veya sözlü bildirimde hangi araçların uygun görüldüğü konusudur. Bu konuda belirgin bir ayrışmanın görülmediği söylenebilir. Resmi dilekçeyle yazılı olarak başvurmayı uygun görenlerin oranı %31'ken, yetkili makama giderek sözlü olarak durumu bildirmeyi uygun görenlerin oranı %30'dur. Kimliğin gizliliği ve bildirimin gerçekleştirileceği mekân olarak daha esnek olanaklar sağlayan e-posta ve bu amaçla kurulmuş bir resmi internet sitesi seçeneklerinin toplamı yaklaşık %28'dir. Posta yoluyla yazılı bildirim en az kabul gören yöntemdir (%4). Telefonla sözlü bildirim de düşük derecede benimsenen bir yöntem olarak görülmektedir (yaklaşık %7). E-posta ve internet sitesi seçeneklerinde hem kimliğin doğrulanması hem de kimliğin gizli kalması şartları henüz bir arada sağlanamamaktadır. Bu alandaki çalışmalar sonuçlandığında, bu iki seçeneğin çok daha etkili yöntemler biçimine geleceği ön görülebilir.

3.3. Etik İhlallerinin Bildirilmesi Konusunda Kültür ve Korku

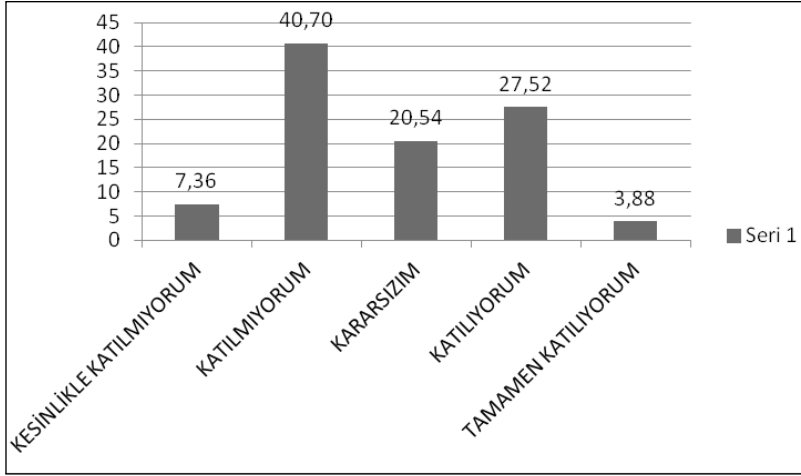
Kamu personelinin bir etik ihlali bildirmek/ ihbar edilmek istediğinde yöntem olarak nasıl önceliklerinin olduğunu inceledikten sonra, bir etîge aykırı davranışı bildirmeyi etkileyen diğer faktörlerden bahsetmek gerekecektir. İngilizce *Whistleblowing* kavramı çerçevesinde geliştirilen yaklaşımlara göre bir örgüt içindeki kötü davranışların bildirilmesinde/bildirilmemesinde temel bir takım faktörler yer almaktadır. Bunlar:

- 1) Etiğe aykırı davranışı bildirme eğiliminde olan kişilerin psikolojik-demografik özellikleri (sadakat, düşük iş tatmini, stres, kişilik tipi)
- 2) Kültürel faktörler (kolektivist çıkarların bireysel çıkarlardan üstün tutulması)
- 3) Yasal düzenlemeler (teşvik ve korumalar)
- 4) Kurum politikaları (bildirimlerin teşvik edilmesi)
- 5) Misilleme korkusu (bildirimden sonra örgütten dışlanma, işten çıkarılma, fiziksel, psikolojik baskı vs.) olarak gösterilebilir.

Kamu personeli açısından düşünüldüğünde bu faktörlerden her birisinin deneysel araştırmalarla test edilmesi gerektiği söylenebilir. Gerçekleştirilen çalışmanın kapsamı bu türden detaylı bir analize uygun değildir. Ancak etiğe aykırı davranışların bildirilmesiyle ilgili bir takım klişeleşmiş ifadeler konusunda kamu personelinin görüşlerine genel hatlarıyla değinmek ve özellikle etiğe aykırı davranışların bildirilmemesinde sosyal baskı ve korkunun rolünü tartışmak yararlı olacaktır. İster kamu yönetiminde yolsuzluk ister etiğe aykırı davranışların yaygınlığı olsun, algılarla gerçekler arasında bir boşluk olması kaçınılmazdır. Diğer yandan özellikle sosyal hassasiyet konularında araştırma yapılırken görüşülen kişilerin kendilerinden beklenen yanıtları verme eğiliminde oldukları da bir gerçektir. Bu gibi etkilerin hafifletilmesi için ele alınan konunun farklı boyutlarına yönelik sorular sorulabilir. Bu çalışmada da etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda a) etiğe aykırı davranışların yaygınlığından rahatsız olma, b) etiğe aykırı davranışları bildirme eğilimi, c) etiğe aykırı davranışların bildirilmemesi konusunda sosyal baskılar (mahalle baskısı) ve d) etiğe aykırı davranışların bildirilmesini destekleyen veya engelleyen korku ve teşvikler konularında bir takım ifadeler sunulmuş ve katılımcılardan bu ifadelerle katılıp katılmadıklarını beşli bir ölçek yardımıyla belirtmeleri istenmiştir. Bu analizde katılımcılardan elde edilen 259 anket kullanılmıştır.

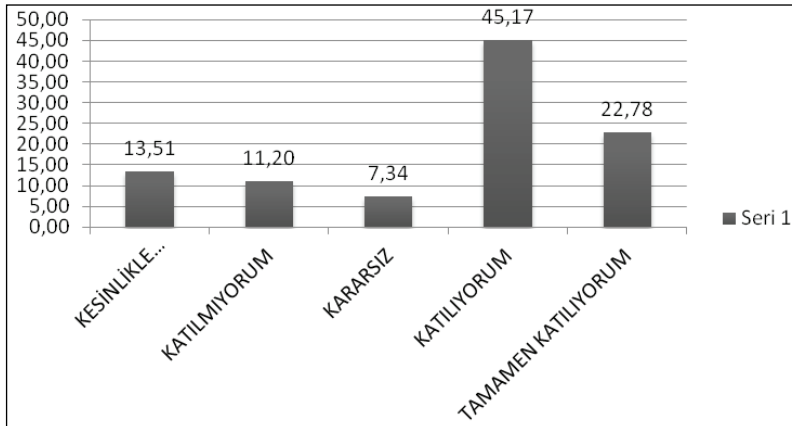
3.4. Etiğe Aykırı Davranışların Yaygınlığı

Anketin katılımcılara sorduğu kamu kurumlarında etiğe aykırı davranışların yaygınlığıyla ilgilidir. Katılımcıların algılamalarına göre verdikleri yanıtlar Şekil 1’de gösterilmiştir. Kesinlikle katılmıyorum ve katılmıyorum ifadeleri birleştirildiğinde katılımcıların yaklaşık %48’inin kamu kurumlarında etiğe aykırı davranışların yaygın olarak görüldüğünü düşündükleri söylenebilir. Diğer yandan tamamen katılıyorum ve katılıyorum seçeneklerinin toplamı da yaklaşık %31’dir. Kararsızların oranıysa yaklaşık %21’dir. Kamu kurumlarında etiğe aykırı davranışların çok yaygın olmadığını düşünen personelin oranı yaklaşık %4’le sınırlı kalmaktadır. Bu durumda katılımcıların kamu kurumlarında etiğe aykırı davranışların yaygınlığı konusunda görüş ayrılığı olduğu söylenebilir. Ayrıca bu tablo kamu kurumlarında hangi etiğe aykırı davranış biçimlerinin yaygın olduğu konusunda da bilgi vermemektedir. Başka bir çalışmada bu boyutun da sorulması uygun olabilir.



Şekil 1: “Kamu Kurumlarında Etik İhlalleri Çok Yaygın Değildir” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=258)

Kamu kurumlarında etiğe aykırı davranışların yaygınlığıyla ilgili tam bir görüş birliğinden bahsetmek olanaksızsa da var olduğu düşünülen bu durumların ortaya çıkartılmasıyla ilgili olarak daha güçlü bir fikir birliği olduğu görülmektedir. Şekil 2, “Etik İhlallerinin Yeterince Ortaya Çıkartılmadığını Düşünüyorum” ifadesine verilen yanıtların dağılımını göstermektedir. Katılımcıların %68’i etik ihlallerinin yeterince ortaya çıkartılmadığını düşünmektedir. Bu ifadeye verilen “tamamen katılıyorum” yanıtının da yaklaşık %23 olması, katılımcıların bu konuda daha kesin görüşleri olduğunu göstermektedir.



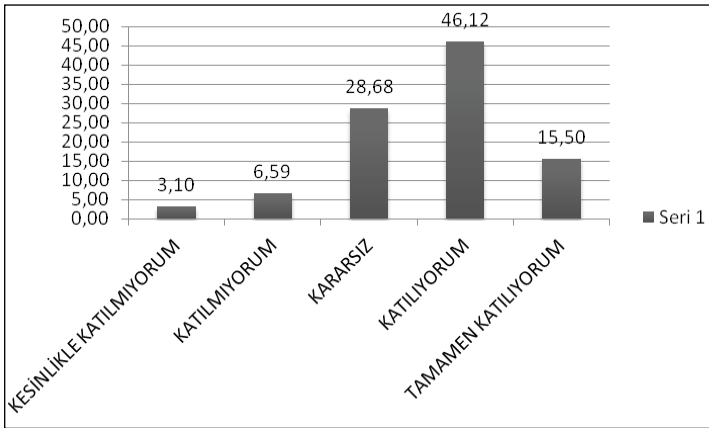
Şekil 2: “Etik İhlallerinin Yeterince Ortaya Çıkartılmadığını Düşünüyorum” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=259)

Her iki ifade birlikte düşünüldüğünde katılımcıların kamu kurumlarındaki etiğe aykırı davranışlar konusunda farklı düşüncelere sahip olmakla birlikte, çoğunluğun bu davranışların yeterince ortaya çıkartılmadığını düşündüğü söylenebilir. Burada kamu personelinin kendi kurumlarıyla ilgili bir ifade bulunmamaktadır. Ancak kamu personelinin etiğe aykırı davranışların ortaya çıkartılması konusunda kendi içinde bulundukları kamu yönetimi sistemine karşı duyduğu endişenin örgütsel yaşantıya yansımaları olacağını varsaymak gerçekçi olacaktır.

3.5. Etiğe Aykırı Davranışları Bildirme Eğilimi

Kamu personelinin etiğe aykırı davranışların yaygınlığı ve bu davranışların ortaya çıkartılmasıyla ilgili görüşlerinden sonra ele alınabilecek bir diğer konu, herhangi bir etik ihlale tanık olunduğu zaman bunu bildirme konusundaki düşüncelerdir.

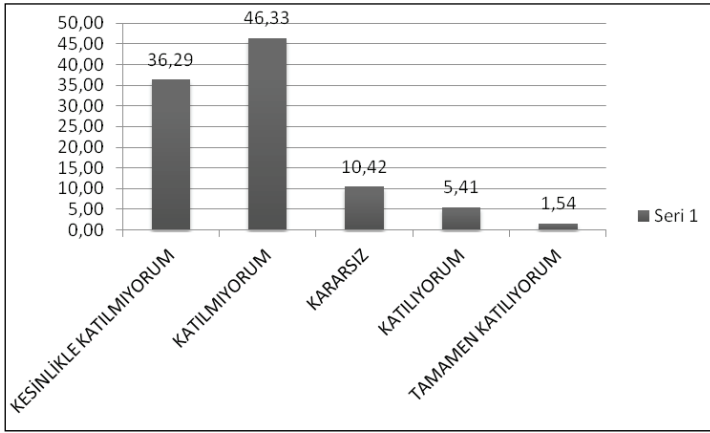
Şekil 3 incelendiğinde kamu personelinin önemli bir bölümünün (yaklaşık %62), etiğe aykırı bir davranışa tanık olurlarsa bunu bildireceklerini ifade ettiği görülmektedir. Diğer bir deyişle kamu personelinin etiğe aykırı davranışların bildirilmesi gerektiğinde büyük oranda bir görüş birliği olduğu söylenebilir. Bu şekilde kararsız olanların oranının da yüksek olduğu düşünülebilir (%29). Ankete katılanların %10'uysa bir etik ihlale tanık olsa mutlaka bildirme konusunda olumsuz yanıt vermişlerdir.



Şekil 3: “Bir Etik İhlaline Tanık Olursam Mutlaka Bildirim” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=258)

Etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer konu, kişisel olarak zarar görülmemişse bu davranışların bildirilip bildirilmeyeceği konusudur. Yasal düzenlemeler bölümünde belirtildiği gibi etiğe aykırı davranış iddiasıyla yetkili disiplin kurullarına başvurabilmek için menfaatin doğrudan zarar görmesi koşulu bulunmamaktadır. Burada daha çok bireysel görüşler ön plana çıkmaktadır. Şekil 4 “Bana Doğrudan Zararı Yoksa Etik İhlallerini Bildirmem”

ifadesine verilen yanıtların dağılımını göstermektedir. Katılımcıların %83'ü bu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir.



Şekil 4: “Bana Doğrudan Zararı Yoksa Etik İhlallerini Bildirmem” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı(%) (N=259)

Etik ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili olarak yaş, cinsiyet ve hizmet süresi değişkenlerine göre yapılan testlerde anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir. Bu da literatürde işlenen ihbarcı profilinin kesin kabul edilebilecek bir görüntü olmadığını göstermektedir.

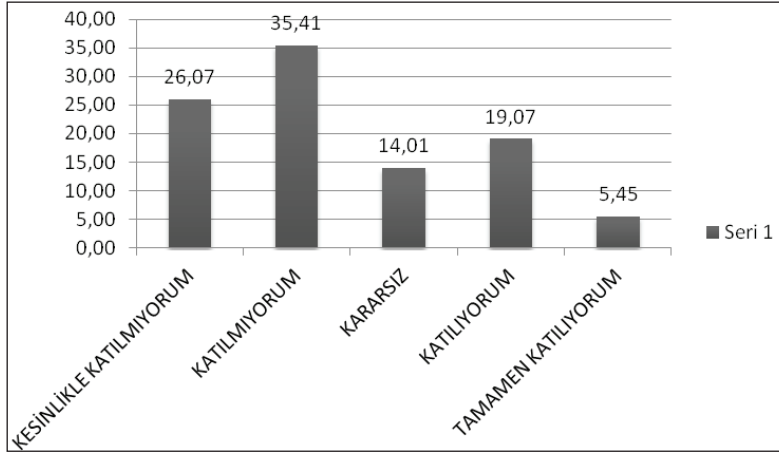
Daha önceki ifadelere verilen yanıtlarla birlikte yorumumuzu bir adım ileriye götürerek, kamu personelinin etiğe aykırı davranışların yaygınlığı konusunda bir fikir birliği olmadığını, ancak var olduğu düşünülen ihlallerin ortaya çıkartılması konusunda şüpheler olduğu söylenebilir. Kamu personeli yaş, cinsiyet ve hizmet süresi gibi değişkenlere göre etik ihlallerinin bildirilmesi konusunda farklılık göstermemektedir. Diğer yandan etik ihlallerinin bildirilmesinde kişisel olarak doğrudan zarar görmek belirleyici bir faktör olarak görülmemektedir. Bu ihlallerin bildirilmesi gerektiği konusunda baskın bir eğilim gözlenmektedir.

Böylelikle araştırmanın diğer bir sorusuna geçilebilir. Eğer kamu personeli etiğe aykırı davranışların yeterince açığa çıkartılmadığını düşünüyorsa, bu durumda etik ihlallerinin bildirilmesinde ne gibi sosyal ve psikolojik faktörler devreye girmektedir? Bu soruya ilişkin ipuçları edinebilmek için iki alt başlık kullanılabilir. Bunlardan birincisi sosyal baskılar, diğeryse korku olarak adlandırılmıştır.

3.6. Etiğe Aykırı Davranışların Bildirilmesinde Sosyal/Psikolojik Baskılar

Etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde rol oynadığı öne sürülen en önemli faktörlerden bir tanesi bireyin karşılaştığı sosyal ve psikolojik baskılar olarak görülmektedir. Bu faktörler konusunda genel bir değerlendirme yapabilmek için örgüt kültürünün etkisi ve sosyal dışlanmayla ilgili bir takım ifadeler sunulmuştur.

Örgüt kültürünün etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda oynadığı rolü değerlendirebilmek için kullanılabilecek ifadelerden bir tanesi “Kol Kırılır Yen İçinde Kalır Sözünün Kurumlar İçin de Geçerli Olduğuna İnanıyorum” ifadesi olarak görülebilir. Daha çok geleneksel, paternalist aile yapılanması için kullanılan bu ifade, aile içinde olan olayların dışarıya bildirilmemesi, ailenin kendi içinde sorunları çözmesi gerektiği inancını ifade etmektedir. Bu düşünce yapısı aynı zamanda kadın ve çocuklara yönelik şiddet gibi ailenin karanlık yönlerini örten bir amaçla da kullanılabilmektedir.



Şekil 5: “Kol Kırılır Yen İçinde Kalır Sözünün Kurumlar İçin de Geçerli Olduğuna İnanıyorum” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=257)

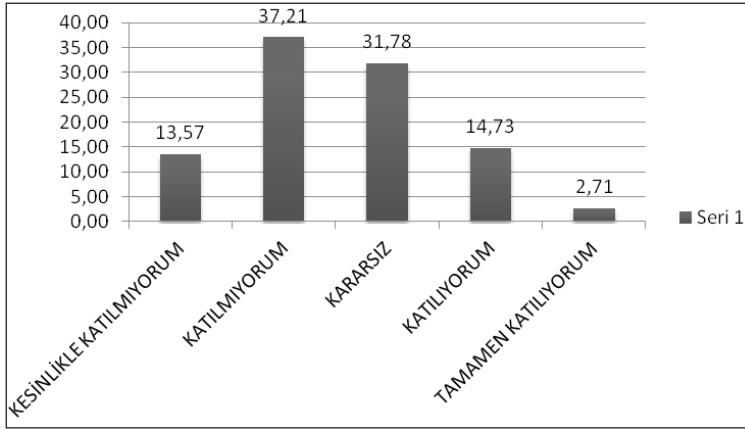
Tıpkı ailelerde olduğu gibi bir takım düşünce kalıpları da örgüt içindeki sorunların dışarıdan görülmesini engellemeye yönelik kullanılabilir. Özellikle bürokrasilerde üstlerin sorunlardan haberdar olmaması için kimi etik ihlallerinin görmezden gelinmesi veya kurum imajının zedelenmemesi için bunların üzerine gidilmemesi karşılaşılabilecek durumlardır.

Şekil 5’de “Kol Kırılır Yen İçinde Kalır Sözünün Kurumlar İçin de Geçerli Olduğuna İnanıyorum” ifadesine verilen yanıtların dağılımı gösterilmektedir. Buna göre katılımcıların çoğunluğunun (%61) kurum içi sorunların dışarıya bildirilmesi konusunda geleneksel bir düşünce yapısını benimsemedikleri söylenebilir. Katılımcıların yaklaşık %25’iyse kurum içi sorunların yine kurum içinde kalması gerektiğini düşünmektedir. Bu düşünce kuşkusuz etik ihlallerinin bildirilmesi konusunda engelleyici bir rol oynayabilir.

Örgüt içi ilişkilere yönelik bu ifadeden sonra sorulan ifadeler sosyal ilişkilere ilişkin olmuştur. Bunlardan ilki kişinin yakın çalışma arkadaşlarıyla ilgilidir (Şekil 6). Ankete katılanların yaklaşık %51’i etiğe aykırı davranışta bulunan kişinin yakın bir çalışma olması durumunda dahi bunu bildirebileceğini ifade etmiştir. Bu konuda kararsız görüş bildirenlerin oranı da yüksek görülebilir. Bu ifadenin katılımcılar

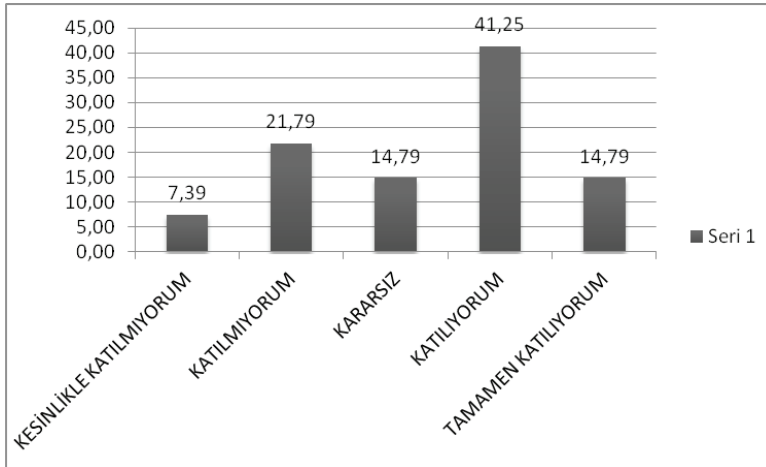
açısından rahatsızlık verici bir ifade olduğu ve net bir görüş bildirmekten çok kararsız görüş bildirildiği söylenebilir. Yakın arkadaşlığın etik ihlallerin bildirilmesi konusundaki rolü tartışmaya açık görünmektedir.

Sosyal ilişkilerin etik ihlallerinin bildirilmemesindeki rolüne ilişkin daha açık bir resim sosyal dışlanmayla ilgilidir. Bu konuda bir genel değerlendirme yapabilmek için katılımcılara sosyal dışlanma çekincesini yansıtan iki ifade sorulmuştur. Bunlardan birincisi “işpiyonculuk” diğeriye “ihbarcılık”tır.



Şekil 6: “İş yerinde Yakın Arkadaşımdan Birisi Etik İhlalde Bulunursa Amirime Bildirmem” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=258)

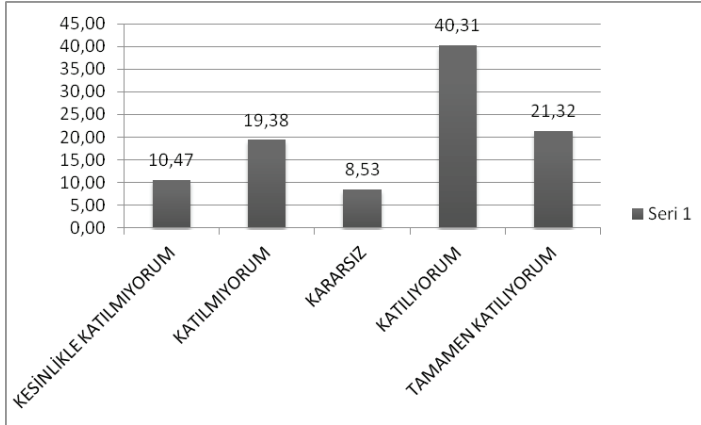
İki ifadeye verilen yanıtların dağılımı Şekil 7 ve Şekil 8’de gösterilmiştir. Her iki tablo birlikte düşünüldüğünde sosyal dışlanma çekincesinin bir sorun olarak görüldüğü ileri sürülebilir.



Şekil 7: “Etik İhlallerine Tanık Olunsa da İşpiyonculuk Olacağı İçin Bildirilmediğini Düşünüyorum” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=257)

Katılımcıların %56'sı etik ihlallerin bildirilmesinin ispiyonculuk olarak nitelendirildiğini ve bu nedenle bu davranışların bildirilmediğini düşündüğünü söylemiştir. Diğer yandan katılımcıların yaklaşık %62'si toplumda ihbarcılara karşı olumsuz bir yargının bulunduğu konusunda görüş bildirmişlerdir.

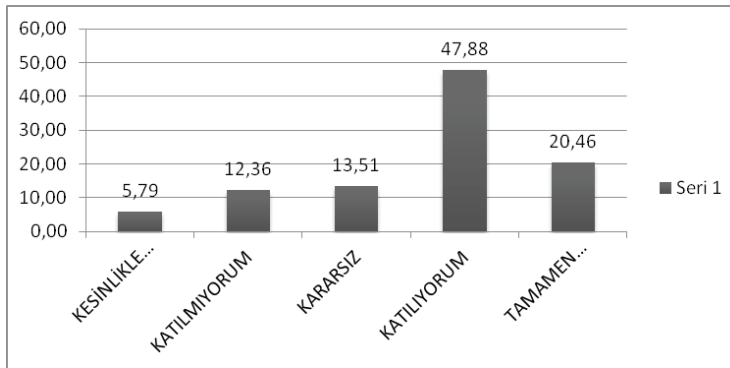
Bu iki ifade birlikte düşünüldüğünde sosyal dışlanma çekincesinin etik ihlallerin bildirilmesi konusunda engelleyici bir rol oynadığı sonucuna ulaşılabilir. Kuşkusuz bu düşünce biçimi etiğe aykırı davranışları alışkanlık haline getiren kişilerin işlerini kolaylaştıran bir düşünce biçimidir.



Şekil 8: “Bizim Kültürümüzde İhbarcılara İyi Bakılmaz” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=258)

3.7. Etik İhlallerinin Bildirilmesinde Misilleme Korkusu

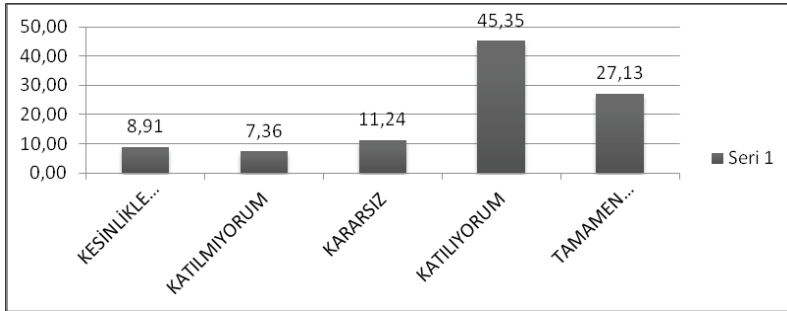
Etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde karşılaşılan en önemli sorunlardan bir diğeri, herhangi bir etiğe aykırı davranış veya suçu ihbar eden personelin kurum veya ihbar ettiği kişi/kişiler tarafından misilleme davranışına maruz kalma endişesi olarak görülebilir.



Şekil 9: “İnsanlar Sonrasında Olacaklardan Korktukları İçin Etik İhlallerini Bildirmiyorlar” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=259)

Anketin önemle üzerinde durduğu bu konudaki görüşlere ilişkin olarak iki ifade belirtilmiştir. Bunlardan birincisi “İnsanlar Sonrasında Olacaklardan Korktukları İçin Etik İhlallerini Bildirmiyorlar” ifadesidir. Bu ifadeden personelin kendisi için de bir takım sonuçlara ulaşmak olanaklıdır. Şekil 9’da gösterildiği gibi, ankete katılanların %68’i, insanların misilleme korkusu nedeniyle etiğe aykırı davranışları bildirmediğini ifade etmişlerdir. Yasal düzenlemeler bir suç veya etiğe aykırı davranışı ihbar eden personelin cezalandırılmayacağını, bu personele yönelik olarak üstlerinden bir baskı oluşturulamayacağını ve bu personelin korunması gerektiğini belirtmektedir. Ancak yasal düzenlemelere rağmen misilleme konusunda belirgin bir endişenin görüldüğü söylenebilir.

Diğer yandan yine misilleme endişesiyle kimliğin gizli kalması konusundaki endişelerinde yüksek bir oranda olduğu görülmektedir. Şekil 10’da görüleceği gibi katılımcıların toplam yaklaşık %72’si, kimliğin gizli kalacağına inanılsa etik ihlallerinin daha fazla bildirileceğini düşünmektedir. Buradan ikili bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Birincisi katılımcıların kimliğin gizli kalmayacağına yönelik bir endişe taşıdıkları görülmektedir. İkincisiyse kimliğin belirli olması durumunda misilleme korkusu taşıdıkları söylenebilir.



Şekil 10: “Kimliğin Gizli Kalacağına İnanılsa Etik İhlalleri Daha Fazla Bildirilir” İfadesine Verilen Yanıtların Dağılımı (%) (N=258)

TARTIŞMA VE SONUÇ

Bu çalışma Nevşehir ili merkezinde görev yapan beş sınıf kamu personeli ile gerçekleştirilen bir anket çalışmasının sonuçlarını sunmaktadır. Araştırmanın temel sorularına yönelik olarak anketlerden elde edilen temel bulgular şu şekilde sıralanabilir:

1) Kamu personelinin etiğe aykırı davranışlara atfettikleri önem sıralaması nasıldır?

Araştırmaya katılan personel rüşvet, cinsel taciz ve makamın kişisel çıkarlar için kullanılmasını en önemli etiğe aykırı davranışlar olarak değerlendirmektedir. Bu

sıralamada yaş, cinsiyet veya personel sınıfı değişkenlerine göre anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır. Personelin en az önem atfettikleri etiğe aykırı davranışlarsa hediye alma, eş, dost akraba kayırma ve ikinci işte çalışmadır. Hediye alma konusunda personel sınıfları arasında anlamlı bir farklılık tespit edilmiştir. Sağlık hizmetleri personeli hediye alma konusunda diğer sınıflara göre daha olumlu bakmaktadır. Eş, dost, akraba kayırma konusunda da sağlık hizmetleri personelinin diğer personel sınıflarına göre daha ılımlı yaklaştıkları tespit edilmiştir. Sağlık hizmetleri personelinin bu yaklaşımında geleneksel sosyal ilişkilerin rolü tartışmalıdır. Bu personelin diğer personel sınıflarından daha geleneksel düşünceye sahip olduklarını ileri sürmek gerçekçi olmayacaktır. Burada daha sağlıklı bir analiz yapılabilmesi için sağlık sisteminin yapısal özellikleri ve vatandaşların sağlık hizmetlerine duydukları güven konularında çalışmalar yapılması uygun olacaktır.

Kamu personelinin önem sıralamasında en düşük değer alan madde ikinci bir işte çalışmaktır. İkinci bir işte çalışma kamu personelinin asıl işini yaparken olumsuz etkilenmesine yol açabilecek önemli bir durumdur. İkinci bir iş hem çıkar çatışmalarının ortaya çıkması hem de fiziksel yorgunluk gibi nedenlerle yasaklanmış bir durumdur. Ayrıca bir kişinin çalıştığı iki yere de bağlılık göstermesi bir sorundur. İkinci işte çalışmanın önemine rağmen kamu personelinin bu duruma en düşük derecede önem atfetmesinin nedeni yine personelin etik bütünlüğünden çok ekonomik koşullar çerçevesinde düşünülmelidir. Personeli ikinci bir işte çalışmaya zorlayan koşulların belirlenerek bu yönde önlemler alınması veya ikinci bir işte çalışmayla ilgili detaylı bir çalışma yapılarak bu durumun sınırlarının belirlenmesi şarttır.

2) Etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde hangi yöntemler benimsenmektedir?

Etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde personelin benimsediği yöntemle ilgili en önemli bulgu, yasal başvuru süreç ve yöntemlerinin personel tarafından kabul görmemesidir. Buna göre ankete katılan kamu personelinin yalnızca %3'ü bir etik ihlale tanık olma durumunda yasal düzenlemelerde ön görüldüğü biçimiyle yetkili disiplin kuruluna başvurmayı uygun gördüğünü belirtmiştir. Personel ilk olarak ihlali gerçekleştirenle görüşmeyi, ikinci olarak ise ihlali yapan personelin amirine bildirmeyi uygun görmektedir. Öte yandan kimliğin gizliliği etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde önemli bir engel olarak durmaktadır. Personelin %57'si kimliklerinin kesinlikle hiç kimse tarafından veya kurumdaki kişiler tarafından bilinmemesini tercih etmektedir. Burada da yönetmelikle personel tercihleri arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Kimliğin gizliliği konusunda belki de en çok ümit vadeden gelişme elektronik yöntemlerin geliştirilmesidir. Kimliğin doğrulanması, kimliğin gizliliği ve kimi durumlarda bildirimden kaynaklanan ödüllerin dağıtımı konusunda güvenlik açıkları kapatılmış bir sistem geliştirilebilirse bu konudaki endişelerin de önemli ölçüde azaltılabileceği düşünülebilir.

3) Etiğe aykırı davranışların bildirilmesinde sosyal/psikolojik baskılar ve misilleme korkusunun rolü nedir?

Etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda kamu personelinin olumlu bir düşünceye sahip oldukları söylenebilir. Ancak bu davranışların bildirilmesinde bir takım sorunların yaşandığı ortadır. Ankete katılan personel bu davranışların yeterince ortaya çıkartılmadığını düşünmektedir. Bu davranışların bildirilmemesinde geleneksel düşüncelerin ve örgütsel kültürün öneminin çok baskın olmadığı söylenebilir. Asıl önemli olan faktörler sosyal dışlanma kaygısı ve misilleme korkusu olarak görünmektedir. Burada sosyal/psikolojik baskılarla kültür arasında bir ayırım yapma gereği bulunmaktadır. Çalışmanın başında belirtildiği gibi değerler bireylerin doğumundan itibaren başlayan bir sosyalleşme sürecinde inşa edilmektedir. Bu sosyalleşme sürecinde kültürel değerler de bireylere aktarılmakta, bu kültürel değerler etik davranış ve karar verme kalıplarını da etkilemektedir. Nitekim çeşitli ülke karşılaştırmaları etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda önemli kültürel farklar bulunduğunu tespit etmişlerdir. Araştırmacının bu konudaki yaklaşımıysa etiğe aykırı davranışların bildirilmesi konusunda güç ilişkilerine dikkati çekmektir. Anket sonuçlarına göre katılımcıların etiğe aykırı davranışları bildirme eğiliminde oldukları buna karşılık etiğe aykırı davranışların yeterince ortaya çıkartılmadığını düşündükleri söylenmişti. Bu durumda etiğe aykırılığı bildirme konusunda kültürel bir yaklaşım yetersiz kalmaktadır. Personelin kişisel değer sistemine göre ihbar olması gereken bir davranış olarak görülmekte, buna rağmen bildirim konusunda çekinceler ortaya çıkmaktadır. Bu çekincenin temel bileşenlerini oluşturan sosyal dışlanma ve misilleme korkusununsa kültürden çok güç ilişkileri ve yapısal kaynaklı olduğu söylenebilir. Etiğe aykırı davranış sergileyen kişilerin davranışlarının karşılığında ceza almayacakları düşüncesi, yasal düzenlemelerin personelin kimliğinin gizliliği ve başvuru makamı gibi tercihleriyle uyuşmaması ve nihayetinde personelin örneklerini gördükleri misilleme olayları kültürel kaynaklı olmaktan çok başka yerlerde aranması gereken faktörlerdir. Etiğe aykırı davranışların bildirilmemesinde kültürün rolünün tam olarak ortaya çıkması için öncelikle bu yapısal sorunların kaygıları giderecek biçimde giderilmesi, daha sonra kültürün rolünün tartışmaya açılması daha net bir tablo oluşturulmasını sağlayabilir.

Bu araştırmada kullanılan yöntem Nevşehir ilinde görev yapan kamu personelinin tümüne yönelik bir genelleme yapma imkânı sağlamamaktadır. Bu durumda yalnızca ankete katılan personele ilişkin veriler yorumlanmış ve bu gruptaki personele yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Ancak kamu personelinin hizmet sınıfları bağlamında benzer ortam ve şartlarda görev yapmaları nedeniyle elde edilen bulguların daha geniş bir kitleye ilişkin ipuçları sunabileceği ileri sürülebilir. Sonuçlar kamu personelinin etiğe aykırı davranışları bildirme konusundaki eğilimlerinin yasal düzenlemelerle uyuşmadığını göstermektedir. Bu konuyla ilgili olarak personeli bilgilendirme etkinliklerinin düzenlenmesi önerilebilir. Yapılacak daha kapsamlı bir çalışma sonrasında yasal düzenlemelere ilişkin öneriler getirilmesi olanaklıdır.

KAYNAKÇA

- Al, H. (2005), Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 239-250.
- Atmaca, K. (2010), İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik, Sayıştay Dergisi, Sayı: 76, Ocak-Mart, 63-76.
- Bayraktaroğlu, S., Özen Kutanis, R. ve Y. Özdemir. (2005), Etik Eğitiminde Neredeyiz?: İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri Örneği, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 377-384.
- Bedük, A., Erdemir N.K. ve M. Öz. (2005), Polis Meslek Etiği (Karaman İlinde Bir Araştırma), II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 59-70.
- Bowman, J. S. (2000), From Codes of Conduct to Codes of Ethics. T. L. Cooper içinde, Handbook of Administrative Ethics (2nd Edition) (s. 335-354). New York: Marcel Dekker.
- de Graaf, G., & van der Wal, Z. (2010), Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. The American Review of Public Administration, 40(6), 623-630.
- Demirci, M. ve Genç, F.V., (2008), Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 41, Sayı: 2, Haziran, 43-58.
- Gökçe, O. ve Örselli, E. (2011), Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı, İş Ahlakı Dergisi, Mayıs, Cilt: 4, Sayı7, 47-63.
- Karaca, H. (2012), Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği, Türk İdare Dergisi, Aralık, Sayı 475, 101-118.
- Kutanis, R., Bayraktaroğlu, S. ve Y. Özdemir, (2005), Etik Davranışların Yöneliminde Cinsiyet Faktörü: Bir Devlet Üniversitesi Örneği, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 211-218.
- Mahmutoğlu, A. (2009), Etik ve Ahlâk; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler, Türk İdare Dergisi, Haziran-Eylül, Sayı: 463-464, 225-250.
- Öktem, M.K. ve Ömürgönülşen, U. (2005), Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 231-239.
- Özdemir, K. (2005), Bandırma’da Hemşirelerin Sağlık Etiği Algılamaları, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 87-98.

- Pelit, E. ve Güçer, E. (2005), Ticaret ve Turizm Meslek Dersi Öğretmen Adaylarının Öğretmenlik Mesleğiyle İlgili Etik Olmayan Davranışlarına İlişkin Algılamaları, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 71-86.
- Pieper, A.M. (2005), Etiğe Giriş, (Çev. Gönül Sezer), İstanbul: Ayrıntı Yayıncılık.
- Potts, S. P. (1998), Ethics in Public Service: An Idea Whose Time Has Come. C. Sampford, N. Preston, & C. A. Bois içinde, Public Sector Ethics : Finding and Implementing Values (s. 85-90). London: Routledge.
- Şen, M. L. (2005), Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 361-377.
- Transparency International (2012), <http://www.transparency.org/cpi2012> adresinden alınmıştır.
- Usta, A. (2010), Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlakı Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, Eylül, Sayı: 468, 159-181.
- Uzun, Y. (2011), Kamu İdarelerinde Etik Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart, Sayı: 80, 33-56.
- Yüksel, C. (2005a), Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 27-42.
- Yüksel, C. (2005b), Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi, 347-360.
- Yüksel, C. (2007), Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları, (Ed: B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Ankara: Nobel Yayınları, 582-607.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ SÖZLEŞMELİ PERSONELİNİN HUKUKİ STATÜSÜ

Selami ER*

ÖZET

KİT personelinin hukuki statüsü zaman içinde değişime uğramıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarında KİT personelinin farklı şekilde tanımlanması, 1980 sonrası dönemde özelleştirme ve devleti küçültme politikalarının uygulanması, kamuda istihdamı azaltma ve personel verimini artırma isteği ile bu uygulamaların yargı kararlarıyla yorumlanması, KİT sözleşmeli personelinin statüsünün değişiminde etkili olmuştur. Bugün gelinen aşamada KİT sözleşmeli personelinin kamu personeli olmakla beraber Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan personel kapsamında olmadığı, diğer kamu personeli ve ayrıca diğer sözleşmeli personel statülerinden de farklı, kendine özgü bir statüsü olduğu anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu İktisadi Teşekkülü, Sözleşmeli Personel, Hukuki Statü, İdari Sözleşme

THE LEGAL STATUS OF CONTRACTED PERSONNEL AT STATE ECONOMIC ENTERPRISES (SEEs)

ABSTRACT

The legal status of the personnel at SEEs has changed in time. The fact that the status of the SEE personnel are defined differently in the Constitutions of 1961 and 1982, the implementation of the policies oriented towards privatization and downsizing of the state and the intention to scale down the employment as well as to enhance performance in the public sector are the factors that have been effective in these changes. Although at the present time, the contracted personnel at SEEs are civil servants, it is understood that they are not among the personnel defined in the Article 128 of the Constitution and rather, they have a specific status of their own, which is different from the status of the civil servants and of other contracted personnel.

Keywords: State Economic Enterprise, Contracted Personnel, Legal Status, Administrative Contract

GİRİŞ

Sözleşmeli personel, 1960 sonrası planlı dönemde geçici olarak ihtiyaç duyulan yerli ve yabancı teknik ve uzman personel istihdamı için öngörülmüş bir istihdam biçimi olarak doğmuş, zamanla bazı kurumların ana istihdam biçimine dönüşmüş ve kurumdan kuruma çeşitlilik gösteren kendine özgü bir hal almıştır. Günümüzde birçok sözleşmeli personel istihdam biçimi bulunmaktadır.

* Dr., Anayasa Mahkemesi Raportörü, Sayıştay Başkanetçisi

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Cumhuriyet sonrası devletçilik politikalarının benimsendiği dönemde özellikle özel sektörün yetersizliği nedeniyle ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla en önemli araçlar olarak düşünülmüş ve kurulmuşlardır. Ancak zamanla özel sektörün gelişmesi ve KİT’lerde değişik sebeplerle meydana gelen verimsizlik nedeniyle 1980 sonrası dönemde özelleştirilmeleri ve kapatılmaları gündeme gelmiştir. KİT’lerin yükseliş ve düşüşü olarak tanımlanabilecek bu süreçte KİT personeli de statü olarak kaçınılmaz biçimde önemli değişimler geçirmiştir.

Bu süreçte KİT çalışanları önceleri memur olarak istihdam edilirken 1980 sonrası dönemde sözleşmeli statüye geçirilmiştir. KİT sözleşmeli personeli ile ilgili düzenlemeler, çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (KHK) ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarıyla birçok değişime uğramıştır. Bugün konuyla ilgili temel düzenleme, birçok değişiklik görmüş olmakla beraber 399 sayılı KHK’dır.

Çalışmada öncelikle KİT’lere kısaca değinilecek ve idari sözleşmeler anlatılacak; daha sonra KİT’lerin ve burada çalışan sözleşmeli personelin zaman içinde statülerindeki değişim ortaya konularak günümüzde bu personelin hukuki statüsün ne olduğu mevzuat, akademik çalışmalar ve mahkeme kararları ışığında irdelenecektir.

1. ÜLKEMİZDE KİT’LERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

1.1. Ülkemizde KİT Kavramı ve Ortaya Çıkışı

KİT, devletin bir girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere kurmuş olduğu işletmelerdir. Kamu işletmeciliği, gelir sağlamanın yanında gelir dağılımına müdahale etme, ekonomide istikrar sağlama, özel sektöre öncülük etme, geri kalmış bölge ve sektörleri kalkındırma, istihdam sağlama, tekellerin devlet eliyle işletilmesi gibi ekonomik ve sosyal amaçlarla yapılmaktadır (Seyidoğlu, 1999: 309).

Cumhuriyet döneminde KİT’ler, 1930’lu yıllarda devletçilik ilkesinin yaşama aktarılmasıyla kurulmaya başlamıştır. Devletçilik, hazır ve donanımlı olmaması nedeniyle kalkınmayı özel sektör eliyle gerçekleştirmenin mümkün olamaması ve 1929 ekonomik bunalımının ülkede meydana getirdiği ekonomik sıkıntılar ve kendine özgü ekonomik ve toplumsal koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Kepenek, 1990: 20).

5 Şubat 1927 tarih ve 3115 sayılı Kanun’la 1924 Anayasası’nın ikinci maddesinde yapılan değişiklikle devletçilik anayasal bir ilke haline getirilmiş; 1961 Anayasası’nın 119, 126 ve 127. maddeleriyle KİT’ler anayasal kurum halini almıştır.

1960’lı yıllarda başlayan planlı dönemde sayıları ve önemleri artan KİT’ler ekonomik gelişme ve sanayileşmenin motoru olarak görülmüştür. Ancak 24 Ocak

kararları ile başlayan 1980 sonrası süreçte bu kurumların özelleştirilmeleri yoğun bir biçimde gündeme gelmiştir (Bakırcı, 1992: 10).

Günümüzde KİT'ler, İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu'nun (KİK) ortak adıdır. KİT'ler Anayasa'nın 165. maddesinde; *"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları"* şeklinde tanımlanmışlardır. KİT'lerin, yapısı, işleyiş ve temel faaliyetleri 233 sayılı KHK'da, 233 sayılı KHK'ya tabi Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bunlara bağlı ortaklıkların personelinin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları ise 399 sayılı KHK'da düzenlenmiştir.

233 sayılı KHK'da İktisadi Devlet Teşekkülleri, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunmak üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri olarak tarif edilmiş, kârlılık ve verimlilik kriterlerine uygun olarak çalışmaları öngörülmüştür. Bu kuruluşlara örnek olarak Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), Elektrik Üretim A.Ş., Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu gösterilebilir.

233 sayılı KHK'da Kamu İktisadi Kuruluşu ise sermayesinin tamamı devlete ait olan, tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsü olarak tarif edilmiş, görevlerini ekonomik ve sosyal gereklere göre yerine getirmeleri öngörülmüştür. Bu kuruluşlara örnek olarak T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT) ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) gösterilebilir.

KİT'lerin yanında çoğunluk hissesi Hazineye ait olup 233 sayılı KHK'ya tabi olmayan TURKSAT, AOÇ ve TRT gibi kamu işletmeleri bulunduğu gibi özelleştirme kapsam ve programında bulunan kamu işletmeleri ile çoğunluk hissesi devlete (Hazineye) ait olmayan, ancak devletin hâkim ortak olduğu THY ve Vakıfbank gibi şirketler de bulunmaktadır. Ayrıca şirket statüsünde olmayan bazı kamu işletmeleri ile bazı kamu kurum ve kuruluşlarının iştirakleri ile mahalli idarelere ait şirketler de 233 sayılı KHK kapsamı dışında bulunan işletmelerdir. 2000 yılında 4603 sayılı Kanun'la kamu bankaları KİT statüsünden çıkarılmışlardır. Bugün KİT'ler dışında özelleştirme kapsamında kuruluş, kamu sermayeli banka, fon ve döner sermaye işletmeleri ile mahalli idarelere ait birçok kamu işletmesi bulunmaktadır (Hazine, 2011).

Esasen ülkemizde bahsedilen kuruluş, iştirak ve işletmeler farklı statü ve yapıda bulunsalar ve farklı düzenlemelere tabi tutulsalar da uluslararası standartlara ve tanımlamalara göre bunların hepsini kamu işletmesi olarak değerlendirmek mümkündür. Örneğin Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 93)'e göre kamu işletmeleri kamu birimlerinin kontrolü altında bulunan şirketler olarak tanımlanmıştır. Buna göre hisselerinin yarısından fazlası kamuya

ait olan, hisselerde oy verme yetkisinin yarısından fazlası kamuda olan veya şirket politikalarını kamunun belirlediği ve yöneticilerin atama yetkisi kamuda olan şirketler kamunun kontrolünde sayılmaktadır. Avrupa Birliği tarafından geliştirilen Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95) ve IMF tarafından geliştirilen Devlet Mali İstatistikleri Kurumu (GFSM 2001) da aynı görüşü benimsemektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2009: 5-6).

1.2. KİT'lerin Yapı ve Statüsünün Gelişimi

1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun'a göre, İktisadi Devlet Teşekkülü sermayesinin tamamı devlete ait, idari ve mali özerkliğe sahip, tüzel kişiliğe haiz ve özel hukuk hükümlerine göre yönetilen kurumlar olup, diğer kamu kurumlarının tabi oldukları Muhasebe-i Umumiye, Sayıştay ve ihale kanunlarına tabi değildirler. Ayrıca bütçeleri genel bütçeden ayrı tutulmuştur.

İDT'lerin kuruluş kanunlarındaki amaçlara ve ekonominin gereklerine uygun biçimde verimli çalışmaları öngörülmüş, bu amaçla belli bir oranda özerklik tanınmıştır. Bu düşünceye uygun olarak İDT'lerin Meclise karşı sorumlu olmaları esası benimsenmiş, ancak 3460 sayılı Kanun'un 10 ve 13. maddeleriyle İktisat Bakanlığı ve ilgili bakanlığa ihtiyaç duyulduğunda bu kurumları denetleme yetkisi tanınmıştır.

1961 Anayasası ile İDT'lerin isimleri KİT olarak değiştirilmiş, Anayasanın 119. maddesiyle KİT'lerin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların siyasi parti ve sendika üyelikleri yasaklanmış, 126. maddesiyle harcamaları yıllık bütçe dışında bırakılmış ve 127. maddesiyle Sayıştay denetimi dışında Meclis tarafından denetlenmeleri öngörülmüştür. 1964 yılında 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanun'un ikinci maddesiyle kapsamdaki işletme ve idarelerde prensibin verimlilik ve kârlılık olduğu belirtilmiştir. Teşekküller yasayla kurulan tüzel kişiliğe sahip özerk kurumlar olarak tarif edilmiş, kendi kanunlarının hükümleri dışında özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış ve ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyetlerini sürdürmeleri öngörülmüştür. Ayrıca teşekküllerin bütçeleri yönetim kurullarınca hazırlanmış ve Kanun'un 9, 15, 18 ve 20. maddeleri doğrultusunda ilgili bakanlık, Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulunun (YDK) denetimine tabi kılınmıştır.

1982 Anayasasında da KİT deyimini kullanılmış ve anayasanın 128, 135, 161 ve 165. maddelerinde KİT'ler ve personelinden bahsedilmiştir. Anayasanın 128. maddesiyle 1961 Anayasası'nda devlet ve diğer kamu tüzel kişileri için öngörülen genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerini memurlar eliyle yürütme KİT'ler için de geçerli olmuştur. Anayasanın 161. maddesiyle daha önceki dönemde olduğu gibi KİT bütçeleri genel bütçe dışında bırakılmış, 165. maddesiyle de bunların denetiminin TBMM'ce gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun ile İDT ve KİK'ler daha önceki dönemlerde olduğu gibi kendi kanunları dışında özel hükümlere tabi, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmış ve yine YDK'nın sürekli ve ilgili bakanlığın gerekli gördüğünde denetimine tabi kılınmıştır. 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile karma ekonomi kurallarına göre yönetilme ilkesi yerine ekonominin kurallarına uygun yönetilme ilkesi benimsenmiş ve özelleştirmeye ilişkin düzenlemelerle bağlantı kurulmuştur. Ayrıca geçici 3. maddesiyle KİT'lerin kurulmalarında yasa ile kurulma terk edilerek, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile kurulmaları ve bahsedilen KHK'da saklı tutulan konular dışında özel hukuk hükümlerine bağlı olmaları öngörülmüştür (Bakırcı, 1992: 27).

3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun denetim alanını belirleyen dördüncü maddesinin (a) bendi sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar ve (b) bendi kamu payı % 50'den az olmamak kaydıyla (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri kapsayacak şekilde belirlendiğinden KİT'ler ve bağlı ortaklıkları ile iştirakleri Sayıştay denetimine tabi hale gelmiştir.

Buna paralel olarak Kanun'un geçici 4. maddesiyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Sayıştaya devredilmiş ve diğer kanunlarda YDK'ya yapılan atıfların Sayıştaya yapılmış sayılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece uzun yıllar Sayıştay denetiminden farklı bir denetim usulü ile farklı bir denetim organınca denetlenen KİT'ler Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır.

6085 sayılı Kanun ve birleşme sonrası Sayıştayın hem mahkeme tipi hem de kurul tipi denetim modellerine göre denetim yapan karma (melez) bir yapıya sahip denetim organı haline geldiği ileri sürülmektedir (Seven, 2011: 139). Bu düzenlemeyle yürütmenin yönetim ve tasarrufunda bulunan bu kurumların yürütmenin başı sayılabilecek Başbakana bağlı YDK tarafından denetlenmesi çelişkisi giderilerek gerçek anlamda bağımsız dış denetimin bundan sonraki süreçte devreye girmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

2. KAMUDA SÖZLEŞMELİ PERSONEL

2.1. İdari Sözleşmeler ve Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, adından hareketle kamu da kamu ile (idareyle) sözleşme yaparak istihdam edilen personel olarak tanımlanabileceğinden doğal olarak kamu sözleşmeleri çerçevesinde statüsünün incelenmesi gerekmektedir.

Kamunun hizmetleri yerine getirirken kullandığı yöntemlerden biri de sözleşmeler yapmaktadır. Bu sözleşmelerden bir kısmı özel hukuk hükümlerine göre

düzenlendiğinden taraflardan biri idare olmakla birlikte tarafların temel olarak eşitliği söz konusudur. Bu tip sözleşmelere idarenin özel hukuk sözleşmeleri denmektedir. Bunun yanında idarenin kamusal yetkilerine dayanarak yaptığı ve konusu kamu hizmeti olan sözleşmeler ise idari sözleşmeler olarak isimlendirilmektedirler.

Her ikisinin de amacı kamu hizmetlerini yerine getirmek olmakla birlikte doktrin ve öğretide idarenin sözleşmeleri ve bunun tasnifi konularında tartışmalar bulunmaktadır. Bunun yanında idari sözleşmelerin tarafların eşitliği yerine kamuya üstünlük tanınmaları, idareye tek yanlı işlem yapma yetkisi vermeleri, idari hukuk rejimine tabi olmaları yönüyle idarenin diğer sözleşmelerinden ayrıldığı söylenebilir (Serim, 1987: 7-22). Bunun yanında taraflardan birinin mutlaka kamu tüzel kişisi olması, sözleşmenin konusunun doğrudan veya dolaylı olarak kamu hizmetlerine yönelik olması ve özel hukuku aşan koşulların bulunması idari sözleşmenin ölçütleri olarak sayılmaktadır (Gözübüyük, 2009: 79-80)

Anayasa Mahkemesi de bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için, taraflarından birinin kamu idaresi, kurumu ya da kuruluşu olması, sözleşme konusunun kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili olması ve idareye, özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması gerektiğini ifade etmiştir.¹ Danıştay da kararlarında idari sözleşmenin şartlarını aynı çerçevede dile getirmekte, ancak Anayasa Mahkemesinin saydığı son şart olan özel hukuk yetkilerini aşan ifadesi yerine idarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerinin bulunması gerektiği ifadesini kullanmaktadır.²

İdarenin bazı sözleşmelerinin idari yargıya tabi tutulması ihtiyacı, asli olarak sözleşmenin diğer tarafı olan özel kişiyi korumak değil, halkın yani kamunun çıkarlarını özel hukuk ilişkisindeki dar kapsamdan çıkararak özel bir korumaya almak ve genel kamu çıkarlarını ön plana çıkarmaktır (Çal, 2009: 141). Konunun kamu hizmeti olması şartı, kamu hizmetinin tanınmasının yapılması ve neyin kamu hizmeti olduğunun tespitindeki güçlük nedeniyle zaman zaman tartışmalara neden olmaktadır.

Bu çerçevede imtiyaz sözleşmeleri, kamunun borçlanma sözleşmeleri gibi işçi niteliği taşımayan kamu çalışanları ile idare arasında yapılan idari hizmet sözleşmeleri yerleşik mahkeme kararlarına göre idari sözleşme sayılmaktadır (Günday, 2011: 193).

Konuyla ilgili bir Danıştay kararında idari sözleşmelerin; kamu tüzel kişileri tarafından, kamu hizmetinin yürütülmesi amacı ile tek yanlı olarak düzenlenen, yazılı, tip sözleşmeler olduğu belirtilmiş ve Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştayın istikrar bulmuş içtihatlarında, idari sözleşmelerle ilgili hususlardan doğan anlaşmazlıkların idari yargı yerinde çözümleneceği vurgulanmıştır. Aynı kararda 278 sayılı Türkiye

1 Bkz. 09.12.1994 tarihli ve E.1994/43, K.1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi> (09.04.2013).

2 Örneğin Danıştay 10. Dairesinin, 29.04.1993 tarihli E.1991/1, K.1993/1752 sayılı ve Danıştay 8. Dairesinin 13.12.1999 tarihli E.1999/2852, K.1999/7533 sayılı kararları, www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi (09.04.2013).

Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanun'un, TÜBİTAK personelinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu yolundaki 17/1. maddesi hükmüne rağmen uyuşmazlığın idari yargıda çözümlenmesi gerektiğine karar verilmiştir.³

Fransa'da kamunun sınaî ve ticari faaliyetlerinde istihdam edilen personel ile yapılan sözleşme özel hukuk sözleşmesi, bunun yanında idari kamu hizmetlerinde istihdam edilen personel ile yapılan sözleşmenin ise idari sözleşme olduğu kabul edilmektedir (Gözler, 2010: 463).

Sözleşmeli personel ile yapılan sözleşmede taraflardan biri idare biri özel şahıstır ve sözleşmenin konusu bir kamu kurum veya kuruluşunun görev alanına giren bir hususta kişinin hizmetinden yararlanmaktır, yani kamu hizmetidir. Ayrıca bahsedilen personelin sözleşme koşullarını belirlemesi mümkün değildir. İdare tek yanlı olarak sözleşme koşullarını belirlemekte ve yine tek yanlı olarak sözleşmeyi uzatabilme ve fesih etme yetkisine sahip olmaktadır.

Bununla birlikte idarenin takdir yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim birçok idari yargı kararı, idarenin tek yanlı irade ile idari hizmet sözleşmelerini feshetmesi kararlarında idarenin takdir yetkisi bulunmakla beraber bu yetkinin sınırsız olmadığı, haklı bir gerekçeye dayanılması ve bunun somut bilgi ve belgeyle kanıtlanması gerektiği gerekçesiyle sözleşmeyi fesheden idare kararlarını iptal etmiştir.⁴ İdarenin takdir yetkisinden bahsedilmesinden maksat sözleşme imzalayan kişinin sözleşmeyi kabul ve fesih dışında sözleşmenin koşullarının hazırlanması ve süresinin uzatılması gibi hususlarda yetkili olmamasıdır. Zira Anayasa'nın 125. maddesi gereği tüm idari işlemler (Anayasa ile yargı denetimi dışında bırakılanlar hariç) yargı denetimine tabidir. Yargı denetimine tabi olmak birçok Anayasa Mahkemesi kararında ifade edildiği gibi hukuk devletinin bir gereğidir. Ancak idari yargının da bu denetimi Anayasa'nın 125. maddesine zikredilen biçimde takdir yetkisini sınırlamayacak ve yerindelik boyutuna ulaşmayacak şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

2.2. Kamu Görevlileri ve Sözleşmeli Personel

1982 Anayasası'nın 39, 40, 68, 76, 82, 121, 128, 129, 135, 137 ve 155. maddelerinde kamu hizmeti görevlileri, kamu görev ve hizmetinde bulunanlar, kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfatla çalışmakta olanlar, kamu hizmetine girenler, diğer kamu görevlileri ve resmi görevliler gibi farklı kavramlara yer verilmiştir. Anayasa'da bu kavramlar arasındaki farkların neler olduğu belirtilmediğinden kavram karmaşası oluşmaktadır.

3 Danıştay 11. Dairesinin 15.06.2007 tarihli ve E.2006/9345, K.2007/6043 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi (10.4.2013).

4 Örneğin Danıştay 5. Dairesinin 27.05.1999 tarihli ve E.1996/981, K.1999/1798 sayılı, 06.06.1991 tarihli E.1990/4297, K.1991/1099 sayılı kararları www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi (09.04.2013) ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Dairesinin 12.12.1996 tarihli ve E.1995/565, K.1996/947 sayılı kararı, www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_kararlar (10.04.2013).

Bununla beraber 1982 Anayasası'nın 128. ve 129. maddelerinde kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bahsedilen 128. maddede *“Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* denilmektedir. Bu madde kapsamında kamu hizmeti görevlileri memurlar ve diğer kamu görevlileridir.

Anayasa'nın önce ilgili kamu kurum ve kuruluşunu zikretmesi kamu görevlisi olmak için öncelikle bir kamu kurum veya kuruluşuna bağlı olarak çalışmanın gerekli olduğunu göstermektedir. Bu husus Anayasa Mahkemesi kararlarında da dile getirilmiştir.⁵

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülecek kamu hizmetleri kapsamına devlet ve kamu tüzel kişileri yanında KİT'leri de eklemiştir.

Bu durum, kural olarak özel idare esaslarına göre idare edilen KİT'lerin genel idare esaslarına dâhil edilmesi, personel hukuku ile bağdaşmaması, kavramların ayrımlarının yitirilmesi, yasama tekniği bakımından düzgün ve anlaşılır bir metinden uzaklaşılması ve sonuç olarak karmaşa ve problemlere sebep olması nedeniyle eleştirilmiştir (Akıllıoğlu, 1987: 21-22).

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kimler olduğu açıkça tanımlanmadığından kamu görevlileri kavramı dar anlamda yorumlandığında memurların yanında silahlı kuvvetler mensupları, üniversite öğretim üyeleri ve yargı mensupları ile sözleşmeli personel de diğer kamu görevlisi olarak değerlendirilebilir (Gözübüyük, 1994: 146-147). Buna göre sözleşmeli personel idari sözleşme ile çalıştırılıyor ise diğer kamu görevlisi kavramı içinde yer almalıdır (Gülmez, 1988: 25-44). Bahsedilen unvanlarda çalışanlar personel rejimine tabidirler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yanında bahsedilen kamu personeli için ayrı kanunlar vazedilmiştir. Kamu görevlilerini daha dar yorumlayan görüşe göre ise sözleşmeli personel tam anlamıyla statü hukukuna tabi olmadığından Anayasada geçen diğer kamu görevlileri kapsamına girmeyecektir.

Kamu görevlileri kavramı geniş yorumlandığında ise sözleşmeli personel ve geçici personelle birlikte işçileri de diğer kamu görevlisi kavramı içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Geniş yorum yapan bir kısım yazar ise işçiler hariç tüm kamu görevlilerinin diğer kamu görevlisi kapsamında değerlendirilebileceğini belirtmektedir (Çebi, 2000: 115). 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin kapsamına KİT'lerin de dâhil edilmesi konu hakkında yapılacak yorumu bu yönde zorlamaktadır.

Bunun yanında hizmetin özelliklerinin asli ve sürekli olarak belirtilmesinden sonra üzerinde tam bir görüş birliği olmayan hizmetin genel idare esaslarına

⁵ Bkz. 04.06.2003 tarih, E.2002/132. K.2003/48 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, www.anayasa.gov.tr/ Kararlar Bilgi Bankası, (13.03.2013).

göre yürütülmesinin aranmasına gerek olmadığı, aslında genel idare esasları ile kastedilenin kamu hukuku rejimi olduğu ileri sürülmektedir (Serim, 1988: 136-137).

Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu hizmetlerinin 788 sayılı Memurlar Kanunu'na göre memurlar ve müstahdemler eliyle yürütülmesi kabul edilmiştir. Bu dönemde barem sistemine tabi ücretlerin ödememesine muhatap tek tip personel memurlardır. Ücretler sonraları esnetilse de bu dönemde mutlak adalet esası benimsenmiştir (Öztürk, 2001: 4-12).

Bu dönemde İktisadi Devlet Teşekküllerinin personeli için ise 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanun'la, serbest bir ücret rejimi benimsenmiş, bu durum memurların bu kurumlara geçmesine sebep olmuş ve 1939'da çıkarılan 3656 sayılı Kanun'la bu uygulamaya son verilmiştir. 1961 Anayasası döneminde ise Anayasa'nın 117. maddesiyle memur tanımı yapılmış ve KİT'lerde çalışan sürekli personel "memur" statüsü içine alınmıştır.

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre, kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görülmektedir. Aynı Kanun'un 5. maddesinde ise Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumların Kanun'un 4. maddesinde yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştırmayacağı hükmü yer almaktadır. Bu durumda Kanun'un lafzından yola çıkarak yargı mensupları, silahlı kuvvetler personeli ve akademik personelin de memur kavramı içinde değerlendirildiği söylenebilir.

Bununla birlikte 657 sayılı Kanun'un 1961 Anayasası sonrasında hazırlanan bir kanun olduğu ve 1961 Anayasası'nda genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetleri kapsamına KİT'lerin dâhil edilmediği ve 657 sayılı Kanun'un ilk halinde tek tip statü hukukuna tabi kamu personeli düşünüldüğü, yani memurlar dışında statü hukukuna tabi bir personel düşünülmeyeceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu konuda kamu kurumu kavramına bağlı olarak da personelin statüsü konusunda belirsizlik oluşabilmektedir. Örneğin Anayasa gereği kamu kurumu sayılan meslek odalarında çalışan personel, Danıştay kararında Anayasa'nın 128. maddesi anlamında kamu görevlisi olarak ifade edilmiştir.⁶ Diğer taraftan başka bir mahkeme kararında vakıf üniversitesinde sözleşme ile öğretim görevlisi olarak istihdam edilen kişinin de sürekli ve düzenli bir kamu hizmetinde çalıştığı, statüsü, göreve alınması, hak ve yükümlülükleri gözetildiğinde idare hukuku kapsamında kamu personeli olduğu belirtilmiştir.⁷

Yüksek Seçim Kurulu da diğer kamu görevlilerinin ne olduğunu, ne olmadıklarını anlatarak tanımlamıştır. Kurul kararlarında "diğer kamu görevlileri", kamu kurum

6 Danıştay 8. Dairesinin 27.05.2003 tarih ve E.2003/848, K.2003/2430 sayılı kararı, <http://www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi>, (16.03.2013).

7 Bkz. Uyuşmazlık Mahkemesinin 5.3.2012 tarih, E.2011/260, K.2012/47 sayılı kararı, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı:1, Kalkan Matbaacılık, Ankara, 2013, s. 230-236.

ve kuruluşlarında memur statüsü dışında çalışan, fakat yürüttüğü hizmetin niteliği itibariyle işçi olarak kabul edilmeyen personel olarak tanımlanmıştır.⁸

Anayasa Mahkemesi, devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerinde kamu hukuku esaslarına göre istihdam edilen personelin, çalışma biçimi sözleşmeli de olsa kamu görevlisi kavramı içinde sayılması gerektiğini ve kamu görevlisi olmanın her durumda Anayasa'nın 128. maddesinde sayılan memur ve diğer kamu görevlisi kapsamında olmayı gerektirmediğini ifade etmektedir.⁹

Öte yandan sözleşme rejimi, kariyer yerine "iş tanımı"na dayanan ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür. Sözleşmeli personel memur değildir, çünkü mutlak bir iş güvencesi yoktur ve sözleşmesi belirli dönemlerle yenilenmektedir. İşçi de değildir, çünkü çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip değildir (Sayan, 2009: 208).

Bunun yanında Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında diğer kamu görevlisi ile başka kanunlarda zikredilen kamu görevlisi tanımını birbirinden ayırmak gerekmektedir. Örneğin 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 3. maddesinde kamu görevlisi; kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri olarak tanımlanmaktadır. Danıştay bu tanımdan yola çıkarak 4688 sayılı Kanun açısından işçiler dışındaki tüm kamu çalışanlarının kamu görevlisi olduğu sonucuna ulaşmıştır.¹⁰

2.3. Sözleşmeli Personelin Ortaya Çıkışı ve Günümüzde Sözleşmeli Personel

Dünyada kamu yönetiminde oluşan yeni anlayışların etkisiyle personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş zorunlu hale gelmiştir. Yirminci yüzyıl boyunca hâkim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi ve statü hukukuyla istihdam, yerini giderek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Bu devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkisinde önemli bir anlayış değişimini ifade etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve performans hedefleriyle çıktıları vurgu yapmaktadır (Ekinci, 2008: 179).

Gelişmekte olan ülkelerde var olan kamu sektörünün kamu hizmetlerini sunmasındaki yetersizliği, günümüz dünyasında gelişmiş kabul edilen ülkelerde de artık son yılların tartışma konusu haline gelmiş ve devletin rolünün azaltılması yanında

8 Bkz. YSK'nın, 18.10.1986 tarih, E.1986/41, K.1986/45 sayılı ve 28.10.1983 tarihli ve 1983/488 sayılı kararları, http://www.anayasa.gen.tr/Uyusmazlik_Mahkemesi_Kararlari, (15.3.2013).

9 Anayasa Mahkemesi, 15.6.1985 tarihli ve E.1984/14, K.1985/7 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr (11.04.2013).

10 Danıştay 10. Dairesinin, 26.06.2007 tarihli ve E.2004/9181, K.2007/3732 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr/Danistay_Bilgi_Bankasi, (11.04.2013).

yeni yaklaşımların geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Ülkemizde de devletin kamu hizmetlerini sağlama ve sunma şeklinde değişime yönelik çalışmalar başlamıştır.

1965 yılında 657 sayılı Kanun ile getirilen kamu personeli sistemi bir statü sistemidir ve başlangıçta 1961 Anayasası'nın 117. maddesine paralel olarak asli ve sürekli kamu hizmetlerinin tamamının statü hukukuna tabi tek tip personel (memur) eliyle gördürülmesi ilkesi benimsenmiştir. Ancak zamanla esnek personel rejimine doğru kaymalar yaşanmış ve sözleşmeli personel gibi yeni personel türleri ortaya çıkmıştır.

657 sayılı Kanun'un ilkelerinin liyakat, kariyer ve güvence olduğu belirtilmiş ve sistemin bu esaslar üzerine bina edildiği iddia edilmiştir. Ancak yaşanan tecrübe bugüne kadar bu ilkelerin halen istenen düzeyde hayata geçirilemediğini ve bunun kamu personel yönetiminin temel sorunlarından olduğunu göstermektedir (Yılmazöz, 2009: 299).

Statü hukukuna göre kamu görevlisi, kanunlarla ve idare tarafından belirlenen genel düzenlemelerle tek yanlı olarak istihdam edilir, karşılıklı irade serbestliği geçerli değildir. Bu personel geçici olarak çalıştırılmaz; görevine son verilmesi ancak önceden belirlenmiş genel düzenlemelere (çoğunlukla kanunla) göre uygun olmayan davranışları nedeniyle olur. Esnek kamu personel rejiminde ise statü hukuku değil, sözleşme ilişkisi geçerlidir ve kanunilik ilkesi kural olarak aranmaz. İdarenin genel düzenleyici işlemleriyle çalışma koşulları ve diğer şartlar belirlenebilir (Arslan, 2006: 89-97).

657 sayılı Kanun'da mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin, Kanun'un uygulanmasında memur sayılacağı, maddenin devamında bu tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacağı belirtilmiştir.

Aynı maddede Sözleşmeli personel: *“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

1974 yılında 12 sayılı KHK ve 15.05.1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanun'la 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde değişiklik yapılarak hem sözleşmeli personelin tanımı yeniden yapılmış hem de eklenen 3. fıkrayla bazı kamu kurum ve kuruluşlarında belirli

bazı hizmetlerde zorunlu hâllerde, ayrıca tercümanların ve avukatların sözleşmeli olarak istihdamına imkân tanınmış; bunun yanında teknik hizmetler sınıfından istihdam edilecekler için geçicilik şartının aranmayacağı hükmü getirilmiştir.

657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinin ilk halinde özellikle önemli projelerin yapılmasında duyulan ihtiyaca göre ülke içinde yapılamayan, özel uzmanlık bilgisi gerektiren, belirli, istisnai görevler için önemli bir kısmı yabancılardan oluşan kişilerin geçici süreli ve sözleşmeyle çalıştırılması esası kabul edilmiştir. 657 sayılı Kanun'un ilk düzenlemesinde çok istisnai bir çalıştırma şekli olan sözleşmeli personel, değişikliklerle memurluğa alternatif bir çalıştırma şekline dönüşmüştür (Avcı, 2009: 172). Zamanla sözleşmeli personel belli kurumlarda istihdamın ana unsuru haline gelmiş ve bu kurumlarda sayıca diğer personel türlerini geçmiştir. Örneğin PTT'nin 2011 yılı verilerine göre toplam 37.839 çalışanının 27.317'si sözleşmeli personel olarak istihdam edilmektedir (PTT, 2011: 111).

Sözleşmeli personel çalıştırılmasının nedenlerinin başında önceleri memur ücretlerinin düşük olması ve buna bağlı olarak teknik bilgisi olan yabancı ve yerli nitelikli personelin istihdam edilmesi gelmektedir. Özel bir meslek bilgisine ihtiyaç duyulan ve memur olmayan kişilerin yüksek ücretle ve iş güvencesi olmayarak, genellikle belli bir süre için istihdamında çıkış yolu olarak sözleşmeli personel çalıştırılması yoluna gidilmiştir. Daha sonra özellikle yeni kurulan ve nitelikli personel ihtiyacı duyan kamu kurumlarında (Hazine Müsteşarlığı, SPK gibi) hem yüksek ücretli ve hem de garantili bir statüde çalışmanın yolu olarak kuruluş kanunlarında ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Kanun'a tabi kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına imkân tanıyan hükümlere yer verilmiştir. Bazı kurumlarda önceleri kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sözleşme yapılarak güvence sağladığı, ancak daha sonraki düzenlemelerde kadrolar tenkis edilerek ve yeni kadrolar tahsis edilmeden sözleşme yapıldığından personelin adeta sözleşmeli olarak çalışmaya zorlandığı eleştirisi yapılmıştır (Damar, 1989: 764-765).

Devlet memurlarının performansındaki düşüş ve garantili olmayan ve performansa dayalı ücret ödenebilen istihdam biçiminin performansa olumlu katkı sağladığı yönündeki düşünce de sözleşmeli personel istihdamını etkilemiştir. Bu çerçevede özellikle özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerde sözleşmeli olarak gerçekleştirilecek istihdamın performansı, verimliliği ve kârlılığı arttıracak ileri sürülmüştür. Bu durum aynı zamanda bu kurumların özelleştirilebilmesinin önünde engel olarak görülen aşırı istihdama karşı da bir önlem olarak düşünülmüştür.

KİT'lerde aşırı istihdamın bir yönetim sorunu olduğu, politikacı ve bürokratin hedeflerinin genel kamu yararına uygun olmayabileceği, örneğin istihdamın artırılmasının aracı olarak KİT'lerde çok fazla iş gücü kullanılmasının politikacı için hedef olabileceği, yapılan çalışmalarda özelleştirme sonucu etkinliğin, kârlılığın ve sermayenin arttığı sonucuna ulaşıldığı ifade edilmektedir (Ökten, 2003: 44-45).

Kamuda aşırı personel istihdamı ve düşük nitelik uzun yıllar tartışılmış ve statü hukuku reformların önünde engel olarak görüldüğü 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca uluslararası kuruluşların Türkiye raporlarında değişik şekillerde ifade edilmiş ve memur yerine sözleşmeli personel ve işçi istihdamı özendirilmiştir. Örneğin 1999 ve 2003 yıllarında IMF ile yapılan standby anlaşmasının gözden geçirme raporlarında kamu personelinin ücretlerinin düşürülmesi, kamu kurumlarında istihdamın azaltılması ve personel sisteminde performansla dayalı ücretlendirme yapısı için adım atılması hedefler olarak sayılmış; KİT'lerde fazla kadroların tespiti ve fazla istihdamın azaltılması taahhüt edilmiştir (Güler, 2003: 17-20).

Aslında bu reform süreçleri 1980 sonrası oluşan yeni liberal politikalarla paralellik arz etmektedir. Reformlarla amaçlanan etkin ve küçük devlet düşüncesine göre devlet, piyasa ekonomisi içinde özel sektörün bulunduğu alanlarda mal ve hizmet üreterek doğrudan var olmamalı, bu piyasaları hakem rolü üstlenerek düzenlemeli ve denetlemelidir.

2143 sayılı 1978 Malî Yılı Bütçe Kanunu'na dayanılarak "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" isimli çerçeve 7/15754 sayılı BKK¹¹ ile sözleşmeli personelle ilgili genel bir düzenleme yapılmıştır. Bu uygulamanın devam etmesine dair her yıl bütçe kanununa hüküm konulmaya devam edilmiştir. Ancak 1984 tarihli ve 233 sayılı KHK ile KİT'ler, 1986 tarihli 86/10682 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kuruluş kanunlarına göre sözleşmeli istihdam edilen personel bahsedilen çerçevenin dışına çıkarılmıştır.

2001 yılında 4678 sayılı Kanun ile Türk Silahlı Kuvvetlerinde (TSK) subay ve astsubayların, 2004 yılında 5085 sayılı Kanun'la uzman erbaşların sözleşmeli olarak istihdamına imkân verilmiş; 2003 yılında 4924 sayılı Kanun'la Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında sözleşmeli sağlık personeli çalıştırılmasına izin verilmiştir.

Günümüzde temel olarak kamu kurumlarında beş tip sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bunlar;

- 1) 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personel¹²,
- 2) Kendi kuruluş yasalarına göre kadro karşılığı istihdam edilen sözleşmeli personel,
- 3) Kendi kuruluş yasalarına göre istihdam edilen sözleşmeli personel,
- 4) 4924, 4678 ve 5058 sayılı Kanun'lara göre sözleşmeli olarak istihdam edilen asker ve sağlık personeli,
- 5) 399 sayılı KHK'ye göre KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personel.

11 26.06.1978 tarihli ve 16330 sayılı Resmi Gazete.

12 Kanunun 4/C maddesine göre istihdam edilenler için geçici personel ifadesi kullanılmakla birlikte, bu personelin de idareyle yapacağı bir sözleşmeye göre istihdamı öngörüldüğünden bunların da sözleşmeli personel türü olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Bu istihdam türlerinin arasında tabi oldukları kanunlar, cezai sorumluluk anlamında memur olup olmadıkları, 190 sayılı KHK'ya yani kadro ile ilgili genel düzenlemeye tabi olup olmadıkları, sözleşmelerinin türü ve süresi gibi hususlarda ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Günümüzde başta Anayasa Mahkemesi ve Danıştay olmak üzere mahkeme kararları, çıkarılan kanun ve diğer düzenleyici işlemlerle, ayrıca farklı personel tipleri arasında geçiş imkânı sağlayan düzenlemelerle sözleşmeli personelin statüsü, statü hukuku ile esnek personel rejimi arasında bir yerde kalmış durumdadır. Gelişmeler bazen farklılıkları gidermekte bazen de yeni farklılıklara neden olmaktadır. Örneğin 5502 sayılı yeni Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile farklı istihdam biçimlerinin sosyal güvenliği tek çatı altında toplanırken, her yeni dönemde kurulan veya kuruluş kanunu değişen kurumların yeni istihdam şekilleri bu kanuna bağlı yeni bir sözleşmeli personel yapısı doğurmaktadır.

Sonuç olarak Anayasa'nın 128. maddesi efradını cami ağıyarını mani bir tanımlama yapmadığından ve KİT'leri madde hükmüne dâhil ettiğinden kamu görevliliğinin kapsam ve sınırlarını belirlemek oldukça zor bir konudur. Doktrinde de bu konuda görüş birliği bulunmadığı gibi, Anayasa Mahkemesi de tanımlama yapmaktan kaçınmıştır (Avcı, 2009: 207). Bununla birlikte böyle bir tanımlama yapmaya veya konuya tamamıyla statü çerçevesine yaklaşmaya da gerek olmadığı düşünülmektedir. Ancak ortaya çıkan yeni istihdam biçimleri giderek karmaşık bir hale dönüştürülmeden çatı düzenlemelerle bu konuda uygun bir yapı ihdas edilmelidir.

3. KİT SÖZLEŞMELİ PERSONELİ

3.1. KİT Sözleşmeli Personeli Hakkında Genel Bilgiler

Günümüzde, özelleştirme kapsamına alımlar ve kamu sermayeli bankaların KİT statüsünden çıkarılmasıyla, 233 sayılı KHK kapsamında KİK ve İDT adı altında faaliyet gösteren 19 kamu iktisadi teşebbüsü ile 7 bağlı ortaklık bulunmaktadır. Bu KİT'lerde çalışan sözleşmeli personel 399 sayılı KHK'ya göre istihdam edilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı 2011 yılında tahsil ettiği 1.860 milyon TL temettü ve hâsılat payına karşılık, KİT'lere 8.099 milyon TL görev zararı ve sermaye transferi ödemesi yapmıştır (Hazine, 2011b: 31). 2009 ve 2010 yıllarında da Hazine aldığından daha fazlasını ödemiştir. KİT'lere sermaye ve görev zararı nedeniyle bütçeden yapılan transfer miktarı 1995 ile 2003 yılları arasında bütçe harcamalarının %2,6'sı ile %1,0 arasında değişmiştir. Bu rakamların bütçe üzerinde meydana getirdiği yük olumsuz olmakla beraber oluşan kamu zararıyla elde edilmek istenen sosyal fayda karşılaştırılmadan KİT'lerin ülkeye katkısının olumsuz olduğu ifade edilmemelidir (Ayyıldız, 2005: 109-116).

Aynı raporlarda KİT'lerin personel profilinin iyileştirilmesi ve daha rekabetçi hale getirilmesi için personel azaltma politikası uygulandığı ve her yıl ayrılan personelin %80'i kadar yeni istihdama izin verildiği görülmektedir. 2000 yılında KİT'lerde istihdam edilen personel sayısı 300 bin civarında iken bu sayı KİT kapsamından çıkarılan kuruluşlar ve yeni istihdama getirilen sınırlandırmalarla 2011 yılı sonunda 6.176'si memur, 79.167'si sözleşmeli ve 128.029'u işçi olmak üzere 213.372'e düşmüştür (Sayıştay, 2011: 48-578). Sayıştayın Kamu İşletmeleri Raporlarında bu sayıların yıllar itibariyle azaldığı görülmektedir. KİT'ler, ortalama aylık maliyeti 4.016 TL olan bu personel için 7.088 milyon TL ödeme yapmıştır. Personelin %59'u 40 yaşın üstünde ve %62,7'si lise ve altı eğitime sahip, %10'u kadın ve %3,1'i yabancı dil bilmektedir. Yapılan reformların etkisiyle istihdam giderlerinin satış maliyeti ve faaliyet giderlerine oranı 2001 yılında %23,9'dan 2011 yılında %9,4'e düşürülmüştür (Hazine, 2011b: 41-42).

KİT'lerin temel sorunlarından birisi esnek olmayan istihdam politikası olarak gösterilmiştir. Personel politikası konusunda özel sektördeki rakipleri kadar esnek hareket edemedikleri ve aynı zamanda pek çok kamu kurumunun istihdam sürecine dâhil olduğu ifade edilmiştir (Hazine, 2009b: 31). Bahsedilen düşünceler uzun süre ülke gündeminde önemli bir yer tutmuş ve 233 sayılı KHK ile KİT personeli statü hukuku dışına çıkarılmaya çalışılarak memur statüsünde personel istihdamına son verilerek ve toplu iş sözleşmesi kapsamında olmayan sözleşmeli istihdamı genişletilmek istenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin iptal kararları ve Danıştay kararları ile memur istihdamını sonlandırmak mümkün olamamış ve sözleşmeli personelin durumu da statü hukukuna yaklaştırılmıştır.

1984 yılına kadar KİT'ler, Bütçe Kanunlarının sözleşmeli personelle ilgili hükümlerinde genel esaslara tabi kurumlar arasında sayılmışken sonraki Bütçe Kanunlarında buradan çıkarılmışlardır. 1980 sonrasında özellikle KİT'lerde memur sayısı azaltılırken çıkarılan kararnamelerle sözleşmeli personel, istihdamın esas unsuru haline getirilmiş ve sürekli hizmetleri yerine getiren sözleşmeli personel sayısı artmıştır.

3.2. 308 ve 399 sayılı KHK'lerde KİT Sözleşmeli Personeli ve Anayasa Mahkemesi Kararları

KİT'ler ve bünyesinde çalıştırdıkları sözleşmeli personelinin tabi olduğu cari mevzuatın esasını 233 ve 399 sayılı KHK'lar oluşturmaktadır. 233 sayılı KHK esas olarak KİT'ler hakkında düzenlemeler içerirken 399 sayılı KHK burada çalışan personelle ilgili düzenlemeler içermektedir.

399 sayılı KHK'dan önce 05.01.1988 tarihinde 308 sayılı KHK çıkarılarak 233 sayılı KHK'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin temeli KİT'lerde istihdam türünü sözleşmeli personel ve işçiler şeklinde tasnif etmek ve bunun dışında bir personel türüne yani memur çalıştırılmasına yer vermemektir. Getirilen

diğer değişiklikler genelde sözleşme ücreti, personel ihtiyacı, uyuşmazlıkların çözüleceği yargı mercii, siyasi faaliyet yasağı, izin süreleri gibi bu yeni istihdam modelinin uygulanmasına yönelik olmuştur. 308 sayılı KHK'nın gerekçesinde açıkça KİT'lerin özelleştirilmesini kolaylaştırmak amacı ifade edilmiştir. Gerçekten de sendikal haklardan yoksun bırakılan, memur statüsünden çıkarılan personel yapısıyla özelleştirme kolaylaştırılmıştır.

308 sayılı KHK'nın 3. maddesinde sözleşmeli personel; bir hizmet sözleşmesi ile çalışan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tarif edilmiştir. Aynı madde ile işçilerin bu KHK'ya tabi olmadıkları belirlenmiştir.

308 sayılı KHK ile sözleşmeli personelin yönetim kurulu kararıyla istihdam edileceği, uyuşmazlıkların adli yargıda çözümleneceği, siyasi faaliyet yasağı bulunduğu, sözleşme ücreti yanında prim ve ikramiye verilebileceği, personelin kurum kaynaklarının verimli kullanılmaması nedeniyle oluşacak zarardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabi olacakları, ancak kuruluşların para ve para niteliğindeki mevcutları ile kuruluşların defter ve belgeleri üzerinden işlenen suçlarda Ceza Kanunu'nun 2.kitap 3. babına tabi oldukları hükümleri getirilmiştir.

308 sayılı KHK'nın pek çok maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açılmış, Mahkeme, KHK'nın 3. maddesiyle 233 sayılı KHK'nın 42. maddesini değiştiren istihdam şekilleri başlıklı maddede yer alan *“teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetler sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülür”* hükmünü öncelikli olarak incelemiş, diğer birçok hükmü buradaki gerekçeyle iptal etmiştir.¹³

Bu incelemede Anayasa Mahkemesi özetle; Anayasa'nın 128. maddesinin KİT'leri de kapsadığını, teşebbüslerde diğer işlerin sözleşmeli personel eliyle gördürülebileceğini, ancak genel idare esaslarını gerektiren işlerin ancak memur veya diğer kamu görevlileri eliyle yürütülebileceğini, KİT sözleşmeli personelinin ise Anayasa'nın 128. maddesinde bahsi geçen diğer kamu görevlisi kapsamına girmediğini, zira memuriyet için şart işleminin atama olduğunu, atamada varolan bir statüye intisabın bulunduğu, sözleşmeli personelin istihdamında ise akdi bir durumun söz konusu olduğunu, sözleşme ile yeni bir durum yaratıldığını, dolayısıyla KİT sözleşmeli personelinin atamaya tabi diğer kamu görevlisi olmadıklarını ifade etmiştir.

Kararda 657 sayılı Kanun'a göre sözleşmeli personelin istisnai hallere münhasır ve geçici işler koşuluyla çalıştırılabileceği, oysa KİT sözleşmeli personelinin sürekli ve asli işlerde görevlendirildiği, 233 ve 308 sayılı KHK'larda sözleşmeli personelin ne tür kamu personeli olduğuna dair açıklık bulunmadığı, bu personel ile idarenin tip sözleşme yoluyla akdi bir ilişkisi bulunduğu, dolayısıyla sözleşmeli personelin, memur ve diğer kamu görevlisi dışında, işçi de olmayan kendine özgü bir istihdam türü olduğu belirlenmiştir.

¹³ Anayasa Mahkemesi, 22.12.1988 tarihli ve E.1988/5, K.1985/55 sayılı karar, www.anayasa.gov.tr (05.04.2013)

Kararda ayrıca kendine özgü bu istihdam modeli ile çalışacak olan personelin, sosyal güvencelerinin yetersiz olduğu, grev, sendika vb. haklarının bulunmadığı, ücretin bir unsurunun çalışma başarısı gibi sübjektif kritere bağlandığı belirtilerek bahsedilen personelin de memurlarla işçiler gibi yeterli güvencelere kavuşturulması ve statüsünün belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamına bir neden olan toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında personel tipi oluşturma, 2010 Anayasa değişikliği ile memurlara da toplu sözleşme imkânı getirildiğinden anlamını yitirmiş görünmektedir.

Esasen toplu sözleşme, günümüzün çağdaş yönetimlerinde sosyal hakların ve işçi sendikaları ile işveren sendikalarına tanınan ve kendi kendine yönetim olarak adlandırılan geniş bir özerklik kavramının en önemli unsurlarından biri olarak kabul görmekte ve siyasi demokrasi yanında iktisadi demokrasi oluşturulmasında, gelirin paylaşılmasında sendikalara önemli bir güç vermektedir (Çelik, 2011: 13).

Kararda sözleşmeli personel ile idare arasındaki uyuşmazlıkların adli yargıda çözümleneceğinde dair 233 sayılı KHK'nın değiştirilen 45. maddesiyle ilgili olarak, idareyle personel arasında yapılan sözleşmenin taraflarının birinin idare olması, konunun kamu hizmetiyle ilgili olması, idareye üstünlük tanınması nedenleriyle idari bir sözleşme olduğu ve idare hukuku ilkelerine dayanan ve kurallarıyla düzenlenen iş ilişkisine ait uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesi gerektiği, sonuç olarak sözleşmenin tarafı olan personelin kamu personeli olduğu, düzenlemeyle etkin yargı denetimi dışına çıkıldığı belirtilerek yapılan değişiklik iptal edilmiştir.

Söz konusu iptal kararı üzerine 22.1.1990 tarihinde 399 sayılı KHK çıkarılarak KİT sözleşmeli personeli için müstakil bir düzenleme yapılmıştır. Yeni düzenlemeyle sözleşmeli personelin işe alınması, işe alınanlarda aranacak koşullar, işe alırken uygulanacak sınav, ödevler ve sorumlulukları, genel haklar ve yasaklar, çalışma saatleri ve izinler, mali ve sosyal haklar, sicil ve başarı değerlendirilmesi, disiplin, görevden uzaklaştırma ve göreve son verme konuları düzenlenmiştir. Ayrıca personel ile idare arasındaki ilişkinin idari yargı denetimine tabi kamu hukuku ilişkisi olduğu ve uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesi hükmü getirilmiştir.

399 sayılı KHK'da sözleşmeli personele ödenecek ücret; temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücreti toplamından oluşmaktadır. Temel ücretin tabanı en az işçi ücreti, tavanı ise her yıl bütçe kanunlarında belirlenen azami sözleşme ücretidir. Sınırları dâhilinde sözleşme ücreti KİT'lerce tespit edilmekte ve onaya sunulmaktadır. Başarı ücreti personelin sicil ve başarısına göre temel ücretin %2 ila %8'i arasında ödenmektedir. Toplam çalışma süresi altı yılı geçenlere kıdemlerine paralel olarak artan şekilde kıdem ücreti ödenmektedir. Ücretler memurlarda olduğu gibi ayın 15'inde ve peşin olarak ödenmektedir. Bunun yanında fazla mesai ve görevlendirmelerde Harcırah Kanunu'ndaki sınırları geçmemek üzere yolluk ödemesi ile yabancı dil bilenlere yabancı dil tazminatı ödemesi de yapılmaktadır (Çebi, 2000: 125-126).

399 sayılı KHK'nın tüm maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu savıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmış, 04.04.1991 günlü E.1990/12, K 1991/7 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile bazı maddeleri iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, disiplin cezaları ile ilgili maddeleri, Meclisin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bulmuştur. İptal kararı üzerine kararnamenin bazı maddeleri 3771 sayılı Kanun'la yeniden düzenlenmiştir.

KİT'lerde çalıştırılan personelin istihdam türleri 399 sayılı KHK ile üç gruba ayrılmıştır. Bunlar, memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerdir. Kural olarak KİT personeli 657 sayılı Kanun'un kapsamı dışındadır (Şahlanan, 2007: 137). Ancak 399 sayılı KHK'nın 3. maddesinin 3771 sayılı Kanun ile değiştirilmiş (b) bendinde; “... yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri; genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile ekli (I) sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personel eliyle gördürülür...”

... Bunlar hakkında bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.” demek suretiyle KİT'lerde yönetim ve denetimle ilgili asli ve sürekli görevlerin memur statüsünde personele gördürüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca KHK'nın 25/a maddesinde, (I) sayılı cetvelde kadro, unvan ve dereceleri gösterilen personelin, aylık ve özlük hakları bakımından 657 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

399 sayılı KHK'nın 3. maddesinde; “...sözleşmeli personel, ...genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir.” şeklinde tanımlanmıştır.

KHK'nın 4. maddesinde ise sözleşmeli personele ait pozisyonların unvan ve sayılarının BKK'yla tespit edileceği belirtilmiştir. Ayrıca KİT yönetim kurulu kararıyla işe alınan sözleşmeli personele ilişkin işe alma, işe alınmada aranılacak şartlar, sınav, görev ve yer değişikliği, sosyal güvenlik ve çekilme hakları, yasaklar, çalışma saatleri ve izinler, ücret ve diğer kimi ödemeler, sicil ve başarı değerlemesi gibi konular da 399 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunlardaki personelden farklı, kendine özgü bir sözleşmeli personel statüsü getirilmiştir.

399 sayılı KHK'nın 3771 sayılı Kanun'la değiştirilen 44-50. maddelerinde sözleşmeli personele ilişkin disiplin konuları düzenlenmiştir. KHK'nın 44. maddesi ile kararnamede hüküm bulunmayan hallerde memurlarının tabi olduğu hükümlerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kararnamenin 45. maddesinde sözleşmenin feshi ve sona ermesi düzenlenirken diğer disiplin suç ve cezaları hakkında düzenleme yapılmamış; savunma hakkı, disiplin cezalarına itiraz, disiplin cezalarının kesinleşmesi,

ceza kovuşturması ile disiplin kovuşturmasının bir arada yürütülmesi ve zamanaşımı konuları hükme bağlanmış, 51. maddeyle görevden uzaklaştırma ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Dolayısı ile kanun koyucu, sözleşmenin sona erdirilmesini gerektiren disiplin suç ve cezaları dışında kalan disiplin suç ve cezalarında, 657 sayılı Kanun’a uyulmasını benimsemiştir. Uygulamada da sözleşmeli personel için iş akdinin feshedilmesi dışında cezayı gerektiren disiplin suçları için 657 sayılı Kanun’un 125. maddesi uygulanmaktadır.

Bunun en temel nedeni; uyarma ve kınama gibi disiplin cezaları memurlar gibi sözleşmeli personele de uygulanabilirken, işten çıkarma cezasının statü farklılığı gereği memur için memuriyetten çıkarma, sözleşmeli personel içinse iş akdinin feshedilmesi şeklinde uygulanabilmesidir.

Kararnamenin 45. maddesinin (d) bendinde yer alan kararnameye aykırı davranışlar, kararnamenin 5. bölümünde “Yasaklar” başlığı altında sıralanmıştır. Sözleşmeli personel için getirilen yasaklar: sendikal faaliyet ve grev yasağı, başka iş ve hizmet yasağı, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, basına bilgi veya demeç verme yasağı, siyasi faaliyet yasağı, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı şeklinde sıralanmaktadır. Bu yasakların benzerleri memurlara ilişkin diğer kanunlarda da yer almakla birlikte memurlar ile ilgili düzenlemeler statü farkının ve yapılan işin niteliğinin gereği daha ayrıntılı ve daha sıkı kuralları içermektedir.

Zira memurlara kendi kanunlarında üstlendikleri görevlere göre disiplin suç ve cezaları bakımından farklılaştırılmış usul ve yaptırımlar uygulanması öngörülmektedir. Örneğin 926 sayılı Kanun’a tabi silahlı kuvvetler mensupları ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu’na tabi hâkim ve savcılar için ayrı disiplin suçları ile disiplin ve ceza kovuşturması usulleri öngörülmüştür. Yine meslekten çıkarma gibi bazı hususlar, bahsedilen görevleri yürüten kamu görevlilerinin tabi olduğu yasalarda ayrıca düzenlenmiştir.

KHK’nın 11. maddesiyle personelin görevleri ile ilgili olarak mensup oldukları teşebbüs ve bağlı ortaklığa verdikleri zarardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabi oldukları hüküm altına alınmıştır. Ancak maddenin devamında para ve para hükmündeki mevcutlara karşı işlenen suçlar ile her türlü belge ve defterler üzerinde işlenen suçlar ile ifa ettikleri görevlerinden doğan suçlardan dolayı memur sayılacakları ve haklarında Ceza Kanunu’nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla KİT personeli esas olarak cezai yönden özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber, görevleriyle ilgili suçlar ile para ve para hükmündeki mevcutlar ile belge ve defterler üzerinden işledikleri suçlarda memur sayılmış ve kendilerine memurlar hakkında düzenlenen cezaların uygulanacağı öngörülmüştür (Pinar, 1997: 203).

Sözleşmeli personel, 399 sayılı KHK ve “399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hükümlerine Göre Yapılacak Sözleşmelerde Yer Alacak Hususların Tespiti Hakkında Yönetmelik” hükümlerinde yer alan esas ve kurallara bağlı olarak imzalanan “idari hizmet sözleşmesi” ile “kamu görevlisi” olarak, istihdam edilmektedir. “Sözleşmeli personel yönünden, anlaşmazlıkları idari yargıda çözümlenmesi gereken statü hukukuna bağlı bir personel kategorisi oluşturulmuş ve böylece, 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personel, memurlara benzer yasal güvenceye kavuşturulmuştur”.¹⁴ “Sözleşmenin çerçevesi, bu KHK ile belirlenen statü kuralları ile çizilmiştir. Yani sözleşme, bu kurallara aykırı olmayacak bir idari sözleşmedir. Böylece, sözleşmeli personel ile KİT arasındaki ilişkinin, idari yargı denetimine bağlı kamu hukuku ilişkisi olduğu benimsenerek güvence altına alınmıştır.”¹⁵

Nitekim Danıştay da pek çok kararında, bahsedilen personelin işverenle uyuşmazlıklarının işverenin statüsü değişse dahi personel 399 sayılı KHK kapsamında çalışmaya devam ettiği sürece idari yargıda çözümlenmesi gerektiğine vurgu yapmıştır.¹⁶ 308 sayılı KHK döneminde de Danıştay, disiplin cezası ile ilgili bir uyuşmazlığın bahsedilen uyuşmazlıkların adli yargıda çözümleneceğine dair hükme rağmen eşitler arasında olmayan disiplin cezaları konusunda idari yargının yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁷ Danıştayın yargı yeri konusundaki yaklaşımı uyuşmazlığın bir tarafında kamu gücü varsa ve eşitler arası bir ilişki söz konusu değilse idari yargının görevli olduğu şeklindedir.

399 sayılı KHK’nın 12. maddesiyle sözleşmeli personelin memurlar gibi Emekli Sandığı Kanunu’na tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun’la artık bu tarihten sonra işe başlayanlar için böyle bir ayırım kalmadığından yeni mesleğe başlayan memur veya sözleşmeli personel arasında sosyal güvenlik açısından farklılık kalmamıştır.

399 sayılı Kararname’de, çeşitli konularda kararnamede hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanun’a atf yapılmıştır. Danıştay da bu hükme dayanarak hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanun’a göre uyuşmazlıkları çözmektedir. Örneğin vekâlet ücretiyle ilgili olarak 657 sayılı Kanun’a göre uyuşmazlığın çözüme kavuşması yönünde karar vermiştir.¹⁸

14 Anayasa Mahkemesi, 04.04.1991 tarihli ve E.1990/12, K.1991/7 sayılı kararı, www.anayasa.gov.tr (05.04.2013)

15 Anayasa Mahkemesi, Aynı Karar

16 Danıştay 2. Dairesi, 01.07.2008 günlü, E.2008/3440, K.2008/3121 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi, (15.04.2013).

17 Danıştay 8. Dairesi, 07.11.1991 günlü, E.1991/1400, K.1991/1753 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi, (15.04.2013).

18 Danıştay 11. Dairesi, 22.10.2008 günlü, E.2008/9790, K.2008/8479 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr/Danistay/Bilgi/Bankasi, (15.04.2013).

SONUÇ YERİNE DEĞERLENDİRME

Anayasa'nın 128. maddesinde KİT'ler dâhil genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesinin 399 sayılı KHK'nın iptali istemiyle açılan davada vermiş olduğu E.1990/12; K 1991/7 sayılı kararında da yer alan yukarıdaki anlatım konusu hususlar, Anayasa'da genel kamu hizmetlerinin statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilen memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceği ve Anayasa'nın bu konuda genel kurucu yaklaşımının statü hukuku doğrultusunda olduğu görüşünü desteklemektedir (Arslan, 2006: 357). Ancak bu kurucu yaklaşım genel idare esasları dışında yürütülen hizmetlerin de diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunluluğu anlamına gelmemektedir.

KİT personelinin statüsü konusunda sorun, temel olarak genel idare esaslarına göre idare edilmeyen KİT'lerin 1982 Anayasası'nda 128. madde kapsamına alınmasıyla başlamıştır. Çünkü bu hüküm, daha sonraki yıllarda yasa koyucunun KİT'lerde günün koşullarına göre KİT'lerin yapısını değiştirerek verimli hale gelmeleri amacıyla yeni istihdam türleri oluşturmaya mani olmuştur. Sorunlara yol açan bu düzenlemenin yeni Anayasa sürecinde çözüme kavuşturulması ve KİT'lerin genel idare esasları kapsamından çıkarılması gerektiği düşünülmektedir.

Yasa koyucunun ilk hedeflediği şekilde olmasa da kamu hizmetlerinin gördürülmesi konusunda kamuda farklı statülerde istihdam türleri oluşturulmuştur. Bu kapsamda KİT'lerin kurulmaları, yönetimleri, çalışmaları ve denetimlerine ilişkin usul ve esaslar 233 sayılı KHK'da, personel rejimi de 399 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun'a tabi memurlar, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ederken; 399 sayılı KHK'ya tabi personel, KİT'lerde bunun dışında kalan sürekli kamu hizmetlerini ifa etmektedir. KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personelin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atama, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleri, ücretleri, diğer özlük hakları, ödev ve sorumlulukları, haklarındaki yasaklar, iş akitlerinin feshedilmesi, haklarında uygulanacak disiplin usulü, görevden uzaklaştırılmaları ve göreve başlama halleri, statü farklarının gereği olarak diğer personel yasalarından farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenleme farkları, bazı konularda 657 sayılı Kanun'a tabi personelin lehine, bazı konularda ise 399 sayılı KHK'ya tabi sözleşmeli personelin lehine uygulamalar getirebilmektedir.

1982 sonrası dönemde yasa koyucunun, birtakım kamu hizmetlerini memurlar yerine diğer kamu görevlilerine gördürmek isteyen yürütme organına, kanunlar ve KHK'lar ile yetki verdiği ve sözleşmeli personel statüsünün 1982 sonrası dönemde yaygınlaştığı ve çeşitlendiği, aynı zamanda özelleştirme uygulamaları ile KİT'lerde istihdam edilen toplam personel sayısının giderek düştüğü görülmektedir.

Sözleşmeli personel uygulamasının en önemli ortaya çıkış nedenlerinden biri özellikle geçici bir süre için teknik bilgisi olan uzman personeli iyi ücretle kamuda istihdam etmektir. Bugün 2010 Anayasa değişikliğiyle memurlara da sendikal haklar verildiğinden bu amaçtan oldukça uzaklaşıldığı söylenebilir.

Sözleşmeli personelle ilgili düzenlemeler bu KHK’da gösterilirken, KHK eki (I) sayılı cetvelde yer alan ve KİT’lerde genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürüten personel için de kısmi düzenlemeler yapılmış; bu düzenlemeler dışında 657 sayılı Kanun’un uygulanacağı belirtilmiştir. 233 ve 399 sayılı KHK’lar ve diğer personel yasaları birlikte değerlendirildiğinde; 399 sayılı KHK kapsamındaki personelin 657 sayılı Kanun kapsamındaki personel ile aynı statüde bulunmadığı, 233 sayılı KHK kapsamındaki kuruluşların da ekonomik faaliyetlerinin gereği olarak hukuksal durumlarının farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, 657 sayılı Kanun kapsamındaki personelle hukuksal durumları aynı olmayan personelin göreve başlama, ücret, diğer mali ve sosyal haklar ile yükümlülüklerinde olduğu gibi, işten çıkarılmayı gerektirir disiplin hükümleri de 657 sayılı Kanun’dan ayrı düzenlenmiştir.

KİT sözleşmeli personelinin diğer sözleşmeli personel gibi bir kamu personel tipi olduğu ve bu personelin kamu görevlisi olduğu açık olmakla beraber Anayasa Mahkemesi Kararında da değinildiği gibi Anayasa’nın 128. maddesinde geçen diğer kamu görevlileri kapsamı içinde yer almamaktadırlar.

KİT sözleşmeli personeliyle ilgili 308 sayılı KHK ile yasa koyucu bu personeli KİT’leri özelleştirmeye hazırlamak ve verimi artırmak düşüncesiyle statü hukukundan uzaklaştırmak istemiş; ancak başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarıyla bu amaca ulaşamamıştır. 308 sayılı KHK’nın ve sonrasında çıkarılan 399 sayılı KHK’nın bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Son haliyle sözleşmeli personel, kamu hukukuna tabi, statüer yapıda, ancak Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan memur ve diğer kamu görevlilerinden ayrı bir statüde genel idare esasları dışındaki sürekli kamu hizmetlerini ifa eden, idare ile yaptığı sözleşme ile istihdam edilen kendine özgü kamu görevlisidir.

Yukarıdaki genel yaklaşımla beraber sözleşmeli personelin çeşitliliği ve ilgili düzenlemelerin fazlalığı birçok kendine özgü statünün doğmasına neden olmuştur. Bununla birlikte bu farklılıklar kimi zaman yargı kararlarıyla bertaraf edilmiştir. Son dönemlerde yapılan Anayasa değişikliği ve diğer düzenlemelerle kamuda çalışma biçimleri arasındaki çeşitliliğe rağmen tabi olunan düzenlemeler, hak ve yükümlülüklerde yakınlaşma başlamıştır. Bu bağlamda sosyal güvenliğin tek elde toplanması, ücret farklılığını giderici düzenlemeler ile memurlara da toplu sözleşme hakkı getirilmesi olumlu karşılanmaktadır.

Son dönemde yasama ve yürütmenin kamu çalışanlarının işine son vererek istihdam azaltma yönünde genel bir uygulamasından söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla statü hukukunun garantili iş anlayışının da eskisi kadar önemi kalmadığı

düşünülmektedir. Yeni Anayasa sürecinde gelişen insan kaynakları anlayışı ve verimli bir kamu yönetimi için belirli meslekler dışında statüye sıkı sıkıya bağlı bir kamu görevlisi tanımından uzak durulmasının kamu personel rejiminin günün gelişmelerine uyum sağlaması ve verimliliği açısından daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Yasa koyucunun personel statüsü konusunda Anayasa çerçevesinde yetkisi bulunmakla beraber mevcut sözleşmeli personel çeşitliliği ve düzenleme fazlalığı düşünüldüğünde çerçeve düzenleme yapmanın karışıklığı azaltacağı, bunun yaşanan gelişmelere de paralel bir adım olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu, Tekin (1987), “Anayasaya Uygunluk Denetiminde Yönetim Hukuku Ölçütleri” Amme İdaresi Dergisi, Cilt/Sayı: 20/3, Ankara.
- Arslan, Onur Ender (2006), “Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri”, TODAİE Yayın No: 330, Ankara.
- Avcı, Mustafa (2009), Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir.
- Ayyıldız, Ebru (2005), “Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, Ankara.
- Bakırcı, Kadriye (1992), Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Çal, Sedat (2009), “Kamu Borçlanma Sözleşmelerinin Hukuksal Niteliği Üzerine Notlar” Kazancı Dergisi, Sayı: 63-64, İstanbul.
- Çebi, Hakan (2000), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü ve KİT’lerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personele Ödenen Ücret”, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2, Sayı:2, Kocaeli.
- Çelik, Nuri (2011), Toplu İş Sözleşmeleri ile Çalışma Koşullarının Düzenlenmesinde ve Fesih Bildirimi Sürelerinin Arttırılmasında Karşılaşılan Sorunlar” Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı: 2011/4, İstanbul.
- Damar, Emrullah (1989), Açıklamalı, İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ve Sözleşmeli Personel Mevzuatı, Ankara.
- Ekinci, Filiz (2008), Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi, Maliye Dergisi, Sayı: 155, Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı (2009a), Hazine Müsteşarlığı 2009 Yılı Faaliyet Raporu.
- Hazine Müsteşarlığı (2009b), Hazine Müsteşarlığı 2009 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu.
- Hazine Müsteşarlığı (2011a), Hazine Müsteşarlığı 2011 Yılı Faaliyet Raporu.
- Hazine Müsteşarlığı (2011b), Hazine Müsteşarlığı 2011 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu.
- Güler, Birgül A. (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 4, Ankara.
- Günday, Metin (2011), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Kepenek, Yakup (1990), Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmesiyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), İstanbul.

- Gözler, Kemal (2010), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Şeref (1994), Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Gözübüyük Şeref (2009), Yönetmelik Yargı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Gülmez, Mesut (1988), “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurullar” Amme İdaresi Dergisi, C: 21/4, Ankara.
- Ökten, Çağla (2003), “Özelleştirme ve Rekabet”, AB’ye Tam Rekabet Sürecinde Rekabet Politikasını Rolü ve Önemi, Rekabet Kurulu, Yayın No: 164, Ankara.
- Öztürk, Ali (2001), “Kamu Kemsinde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, Sayıştay Dergisi, Sayı:42, Ankara.
- Pınar, İbrahim (1997), Memur Suçlarında Soruşturma Usulü, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Sayıştay (2011), Kamu İşletmeleri 2011 Yılı Genel Raporu, www.sayistay.gov.tr, (15.04.2013).
- Serim, Bülent (1987), Öğretide, Yargı Kararlarında ve Uygulamada Sözleşmeli Personel, Gümüş Matbaası, Ankara.
- Serim, Bülent (1988), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 21, Sayı:1, Ankara.
- Seven, Mehmet (2011), “6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’na Göre Kamu İşletmelerinin Denetimi”, Dış Denetim Dergisi, 3. Sayı, Ankara.
- Sayan, İpek Özkal (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 64/1, Ankara.
- Seyidoğlu, Halil (1999), Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Gizem Can Yayınları, Bursa.
- Şahlanan, Fevzi (2007), “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Özel Sayı.
- PTT (2011), 2011 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.ptt.gov.tr/source.cms.docs/ptt.org.tr/ce/docs/istatistik/faaliyet2011.pdf>, (03.05.2013).
- Uyuşmazlık Mahkemesi (2013), Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı: 1, Kalkan Matbaacılık, Ankara.
- Yılmazöz, Mehmet (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, Maliye Dergisi, Sayı: 157, Ankara.
- Anayasa Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr
- Danıştay, Danıştay Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr

ABD'DE PERFORMANS BÜTÇE YÖNETİMİ

Erhan KARACAN*

ÖZET

Birçok alanda olduğu gibi performans yönetimi alanında da ABD'de geliştirilen mevzuat ve sistemler ile planlama uygulamaları çeşitli yollarla birçok ülkeyi etkilemektedir. Bu nedenle ABD sisteminin özelliklerinin detaylı bir biçimde bilinmesi ve sistemde gerçekleştirilen değişiklikler ile yeniliklerin takip edilmesi önemlidir.

Bu bağlamda bu çalışma ile program bütçe yapısı ve performans yönetimi alanında köklü bir geçmişe ve uygulama tecrübesine sahip olan ABD'deki performans esaslı bütçeleme sistemi ve performans yönetimi çerçevesi detaylı bir biçimde incelenmektedir. Ayrıca, başta Türkiye olmak üzere bazı ülkelerdeki performans yönetim süreçlerinin Ocak 2011'de yürürlüğe giren 2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu'ndan etkileneceği varsayımıyla bu kanunun getirdiği yenilikler ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Performans Yönetimi, Performans Esaslı Bütçeleme, GPRA, GPRAMA.

THE PERFORMANCE BUDGET MANAGEMENT IN THE USA

ABSTRACT

Legislation, systems and planning practices developed in the USA affect many countries in different ways in the field of performance management as in many other areas. Therefore, it is important to know the characteristics of the USA system in detail and to follow the changes and innovations in the system.

In this context, performance-based budgeting system and performance management framework in USA which has a long history of experience in the field of program budget structure and performance management are analyzed in detail. Besides, by assuming that performance management processes in some countries especially in Turkey will be affected from the Government Performance and Results Modernization Act of 2010 which entered into force in January 2011, the innovations of this law are presented in detail.

Keywords: Planning, Performance Management, Performance Based Budgeting, GPRA, GPRAMA.

GİRİŞ

ABD'de 50 yılı aşkın bir süredir uygulanan performans yönetimi ve bütçe sistemleriyle performans odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi ve performans odaklı bir izleme-denetim sisteminin kurulması amaçlanmaktadır. İkinci Dünya

* Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

Savaşından itibaren bu süreçte kırılma noktası 1993 yılında yürürlüğe giren Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) olmuştur. Bu kanun performans yönetimine ve kaynak tahsisinin, performansın göz önünde bulundurularak yapılabilmesine olanak sağlamıştır.

GPRA ile üst politika belgelerinde yer alan ulusal amaçların ve ulusal programların kurumsal düzlemde yansımalarını bulabilmesi için aşağıdan yukarı planlama yaklaşımı çerçevesinde stratejik planlama, performans planı ve performans raporu uygulaması başlatılmıştır.

Bu anlamda GPRA, uluslararası kuruluşların da tavsiyeleriyle birçok ülkenin kamu mali yönetim sistemini etkilemiştir. Etkilenen ülkelerden biri olan Türkiye’de de stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu uygulamasıyla sistem neredeyse birebir taklit edilmiştir.

Yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte GPRA’nın eksikliklerini gidermek üzere tasarlanan uygulamalar da bazı ülkeler tarafından kendi sistemlerine uyarlanmıştır. Örnek olarak 2002 yılında başlatılan ve 2008 yılında uygulaması sonlandırılan programların performansının değerlendirildiği program değerlendirme ve derecelendirme aracı (programme assessment and rating tool-PART) uygulaması verilebilir.

Bu çalışmanın temel amacı, birçok alanda olduğu gibi performans yönetimi ve bütçe alanında da ABD’de geliştirilen mevzuat ve sistemlerin çeşitli yollarla birçok ülkeyi etkilediği varsayımıyla ABD sisteminin özelliklerinin detaylı bir biçimde ortaya konulmasıdır.

Ayrıca, Ocak 2011’de yürürlüğe giren 2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu’nun (GPRA Modernization Act-GPRAMA) getirdiği yenilikler ortaya konularak başta Türkiye olmak üzere bazı ülkelerdeki performans yönetim süreçlerindeki olası değişimlerin gerekçelerinin anlaşılması sağlanmaya çalışılmaktadır.

1. PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ KAVRAMLARI

1980 sonrası örgütsel düzlemde devletin değişiminin, klasik bürokrasiden yeni bir işleyiş ve yapı anlayışı sunan neo-Weberyen bürokrasiye doğru olduğu görülmektedir (Övgün, 2010: 55). Neo-weberyen devlet, bürokratik kurallara bağlılıktan ziyade vatandaşın taleplerini dikkate alan ve kamu hizmetlerini profesyonelleştiren bir anlayışa sahip olup bürokratlar sadece alanında uzman kişiler değil yararlanıcıların ihtiyaçlarını karşılama noktasında profesyonel birer yönetici gibidir (Pollitt and Bouckaert, 2011: 119). Bu bağlamda Weberyen devletten neo-weberyen devlete geçiş sürecinde gündeme gelen en önemli kavramın

“performans” olduğu görülmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının amaçladığı daha çok esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları ve stratejik yönetim ve kalite yönetimi yaklaşımları incelendiğinde performans yine temel bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Performans, ulaşılmak istenilen vizyon, amaç ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi planlanan işlerin niteliksel ve niceliksel olarak ne kadarının hangi başarımla gerçekleştirildiği olup insan kaynakları, mali kaynaklar ve diğer kaynakların bir kombinasyonu olarak ortaya çıkmaktadır (Schick, 2003: 85). İyi performansa sadece insan kaynakları ya da sadece mali kaynaklar aracılığıyla değil, bir idaredeki bütün kaynakların etkili ve etkin kullanımı ile süreçlerin koordineli bir biçimde işlemesi sonucu ulaşılmaktadır.

Bir şeyin yönetilmesinin ön koşulu, performansının ölçülmesidir. Daha iyi yönetilmesinin ön koşulu ise öğrenilmek, izlenmek, kontrol edilmek ve iyileştirilmek istenilen hususların daha kesin bir biçimde bilinmesidir ki; bu durum, ölçümün kalitesi, gerçekliği ve doğruluğu ile ilgilidir. Kaliteli bir ölçüm sonucu elde edilen performans bilgisinin yönetimin kullandığı bir araç haline gelmesi, yönetim kademelerindeki aktörlerin alacağı kararları sağlam bir temelde oluşturmalarına yardımcı olmaktadır. Örneğin, performans bilgisine sahip olunması, politikacılar için ürettikleri politikaların sonuçlarını görmeleri, izlemeleri ve bürokrasiye hesap sormaları, yöneticiler için de kurumsal sorumluluk ve hedeflerine ilişkin gerçekleşme ve performans bilgisine ulaşmaları açısından son derece önem arz etmektedir.

Performans yönetimi ise temelde üç ana süreçte ayrılarak tanımlanabilmektedir: Birincisi, hedef ve beklentilerin tanımlandığı, ölçüm kriterlerinin belirlendiği, hedeflere ulaşmak için gereken bilgi ve yeteneklerin betimlendiği ve özel gelişme etkinliklerinin saptandığı “performans geliştirme ve planlama” süreci; ikincisi, performansın gözden geçirildiği, gelişme ihtiyaçlarının planlama sürecine yardımcı olduğu, dürüst ve olumlu geribildirim sağlandığı “performans değerlendirme” süreci (Saydam, 2005: 40); üçüncüsü ise, kamu idarelerinin uyguladığı programların, mali kaynaklarının, bilgi sistemlerinin, performans ölçülerinin, izleme sistemlerinin bağımsız, objektif ve sistematik bir biçimde ekonomiklik, etkinlik, etkililik, açısından denetlendiği “performans denetimi” sürecidir (Australian National Audit Office, 2008:3).

Performans ve performans yönetimi kavramına yaklaşımdaki farklılık, aktörlerin odak noktalarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Performansı öncelik olarak görmeyen, gündelik ve teknik işlere yoğunlaşan her düzeydeki aktörün davranışıyla; başarılabacak sonuçları referans alan, o sonuçlara odaklanarak işlerini yürüten aktörlerin davranışları farklılaşmaktadır. Bu hususa kamu sektörü bürokrasisi açısından bakıldığında, geleneksel kamu sektörü bürokrasisinde performans, konulan kural ve düzenlemelere uyum, girdileri kontrol etme ve kamu sektörü etiğine bağlı

olma hususları tarafından yönlendirilmiştir. Bu sistem, genellikle hükümetlerin daha az karmaşık ve standart işleri gerçekleştirmek durumunda oldukları zaman ve kurallar ile prosedürlere uyumun etkinlik ve etkililikten daha önemli görüldüğü bir ortamda iyi işlemektedir (OECD, 2005: 72). Ancak, günümüz dünyasında standardize hizmetlerden ziyade bireylerin ihtiyaçlarını dikkate alan, daha karmaşık problemlere esnek yaklaşımlarla çözüm üretmeye çalışan modern kamu yönetimi anlayışı, girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklanmayı, performansa dayalı bir bütçe ve yönetim sistemi oluşturmayı, kaynakları stratejik önceliklere ve performansa göre dağıtmayı ve bir performans kültürü oluşturmayı gerekli kılmaktadır.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Ölçülebilir çıktı ve sonuçlar doğrultusunda kaynak tahsislerinin yapıldığı, performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilip performans hesap verebilirliğinin gözetildiği ve bu süreçte kamu idarelerine yeterli esnekliğin sağlandığı bütçe sistemine performans esaslı bütçe veya performans bütçe denilmektedir (Popovich, 1998: 136). Politika oluşturma kapasitesinin artırılmasını da sağlayan performans esaslı bütçeleme ile (Government of Alberta, 1998: 3);

a) Planlar, performans göstergeleri ve bütçeler birbirleriyle ilişkilendirilerek bütçelerin, salt bir mali belge olmanın ötesinde belirlenen politikaların yansıma ve maliyetini gösteren bir araç haline getirilmesi,

b) Kamu idareleri, idarelerdeki birimler ve politika yapıcılar sadece kendi birim veya idarelerine odaklanmamakta, sonuç odaklılık sayesinde hizmet edilen nihai amacın görülmesinin sağlanması,

c) Üretilen çıktı ve sonuçların analizi sonucunda bütçe kararlarının vatandaşlar üzerindeki etkisinin görülmesinin sağlanması,

d) Performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilmesiyle politik düzeyde karar alma kapasitesinin güçlendirilmesi,

e) Etkili bir raporlama sistemiyle iyi veya kötü performansın ortaya konulmasıyla idarelerin strateji belirleme ve politika oluşturma süreçlerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme ile yukarıda belirtilen faydaların görülebilmesi için uygulanan temel modeller aşağıdaki başlıklarda sunulmaktadır. Bu modellere göre de performans esaslı bütçeleme sisteminin göstereceği faydalar farklılaşmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, sadece performans bilgisinin üretilmesiyle değil bu bilginin bütçe süreçlerinde kullanılması ve kaynak tahsis kararlarında göz önünde

bulundurulmasıyla da ilgilidir. Performans bilgisi ile; uygulanan programlar, projeler, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin etkili ve etkin bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda bilgi sağlanmaktadır (OECD, 2008: 2). Bu bilginin üretilmesi esasen çok yeni bir şey değildir. Fakat bu bilginin bütçe sürecine nasıl dâhil edildiği önemlidir ve bütçe sürecine entegrasyonuna göre farklı performans esaslı bütçeleme modelleri ortaya çıkmaktadır. Anwar Shah’ın sınıflandırmasına (Shah and Shen, 2007:153) göre dört tür performans esaslı bütçeleme vardır:

Performansı Raporlayan Bütçeleme

Performans bilgisi bütçe dokümanında ya da diğer hükümet belgelerinde sunulmaktadır. Bu bilgi, hedef ve/veya sonuçlarla ilgili olabilmektedir. Bu modelde, bilgilendirme sadece hesap verebilirlik ve kamu politikaları konusunda vatandaş bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Bu bilgi, bütçeyle ilgili aktörler tarafından karar alma süreçlerinde ve kaynak tahsisinde kullanılmamaktadır.

Performans Bilgili Bütçeleme

Performans bilgisi bütçeleme sürecinde dikkate alınmakta fakat kararların alınmasında, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesinde önemsiz bir faktör olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Performans bilgisi raporlanmakta ancak karar alma süreçlerine çok az temel teşkil etmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde performansın raporlanması ve izlenmesi çok zayıf kalmaktadır.

Performans Tabanlı Bütçeleme

Performans bilgisi diğer faktörlerle birlikte kaynak tahsis sürecinde önemli bir rol üstlenmekle birlikte tahsis edilen kaynağın miktarı üzerinde doğrudan bir etkide bulunmayabilmektedir. Bu modelde performans bilgisi, maliye politikası üzerindeki makro kısıtlamaları ilgilendiren diğer bilgilerle ve politika öncelikleriyle birlikte bütçe kararlarını şekillendirmede kullanılmaktadır. Ancak, hedefler ve performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan, mekanik bir bağlantı bulunmamaktadır (OECD, 2007: 21).

Performans Kararlı Bütçeleme

Bu bütçeleme sisteminde kaynakların tahsisi doğrudan ve açık bir biçimde birimlerin gösterdikleri performansla bağlı olup kaynak tahsisi doğrudan başarılan sonuçlarla ilişkilendirilmektedir. Bu tarz bir bütçeleme sınırlı sayıda OECD ülkesinde sadece belirli sektörlerde uygulanabilmektedir (OECD, 2007: 22).

OECD’de, performans bilgisinin kullanılmasına göre performans esaslı bütçelemede üçlü bir ayrıma gidilmektedir.

Tablo 1: Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri

Bütçe Türü	Performans Bilgisi ve Kaynaklar Arasındaki Bağlantı	Bütçe Sürecindeki Temel Amaç
Sunumsal Bütçeleme	Bağlantı yok	Hesap verebilirlik
Performans Bilgili Bütçeleme	Zayıf/Dolaylı bağlantı	Planlama ve/veya hesap verebilirlik
Doğrudan Performans Bütçeleme	Güçlü/Doğrudan bağlantı	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD, 2007:21

a) *Sunumsal bütçelemede*, performans bilgisi performans hedefleri veya sonuçlarıyla ilgilidir. Performans bilgisi aracılığıyla hesap verebilirlik, kamu politikaları ve hükümet uygulamaları hakkında vatandaşla diyalog kurulmaktadır. Performans bilgisiyle kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

b) *Performans bilgili bütçelemede*, performans bilgisi karar alma sürecinde önemlidir ancak, tahsis edilen kaynağın miktarı performans bilgisine dayanmak zorunda değildir. Performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

c) *Doğrudan performans bütçelemede*, kaynakların tahsisi doğrudan performansa ve başarılan sonuçlara bağlıdır.

Rekabetçi taleplerin boy gösterdiği, karmaşık ilişkilerin yaşandığı bir ortamda Anwar Shah’ın performans kararlı bütçeleme ve OECD’nin doğrudan performans bütçeleme kategorilerinde olduğu gibi performans esaslı bütçeleme politik sürecin yerini alabilecek mekanik, rasyonel bir sistem olarak ele alınması doğru değildir. Kaynak tahsisleri ile gerçekleşen performans arasında doğrudan ve açık bir ilişkinin olması gerektiği yönündeki gerçekçi olmayan beklentiler, pek çok kişinin bu bütçeleme sisteminin uygulanabilirliğine olan inancını zayıflatma sebebidir (Shah and Shen, 2007: 150).

Bütçeye dayanak oluşturan diğer belgelerin varlığı açısından performans esaslı bütçelemede ikili bir ayrıma gidilmektedir.

a) Planlar (stratejik plan), programlar ve sözleşmeler gibi performans esaslı bütçeleme başlangıç noktasını oluşturan bazı dokümanlar bulunmaktadır. Bu dokümanlarda belirlenen amaç, hedef ve performans göstergeleri, diğer araçlarla detaylandırılmakta ve bütçeleme bu çerçevede gerçekleştirilmektedir.

b) Bütçeye dayanak teşkil eden dokümanlar bulunmamakta, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmektedir (Eruz, 2005: 63).

Performans esaslı bütçeleme uygulandığı ülkelerde çok farklı modeller görülmektedir. Bu modellerin farklılaşmasıyla birlikte esasen bu bütçe sistemi, ilk önce *etkili bir bütçesel önceliklendirme*, ikinci olarak da *idarenin performansının iyileştirilmesi* amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadır (Robinson, 2002: 2).

3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ ÇERÇEVESİ

Federal hükümette, performans bilgisi ile bütçeleme arasındaki bağlantıyı güçlendirmeye yönelik çabaların elli yılı aşkın bir süredir aralıksız devam ettiği ABD’de, performans yönetimi alanında önemli bir uygulama tecrübesi bulunmaktadır. Federal bütçe süreçleri ile performans arasındaki bağlantıyı kurmaya yönelik hükümet çapında gösterilen çabalarla oluşan bu uygulama tecrübesi, İkinci Dünya Savaşı’ndan günümüzde uygulanmakta olan 1993 tarihli GPRA öncesine kadar dört önemli girişim kapsamında ele alınabilir (Fantone, 2007: 168-169; Tyler and Willand, 1997).

Hoover Komisyonu, savaş borcunu azaltmak, savaş sonrası hükümeti küçültmek ve etkinliği artırmaya yönelik idari değişiklikler hususunda tavsiyelerde bulunmak üzere 1949 yılında toplanmıştır. Federal hükümetin, mal ve hizmetleri doğrudan sağladığı bir dönemde Komisyonun, etkinliği artırmaya yönelik önerilerinden biri de bütçeye ilişkin kararların alınmasında girdilerden ziyade iş yükü ile hükümet fonksiyonlarının ve faaliyetlerinin etkinliğinin göz önünde bulundurulmasıdır. Performans bütçe hususunda doğrudan bahsedilmemekle birlikte Başkan’ın çıktığı faaliyet ve birim maliyet hakkında performans bilgisini sunmasını gerektiren 1950 tarihli Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, Kongre tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Hükümet çapındaki ikinci girişim, Plan-Program-Bütçe Sisteminin (PPBS) Savunma Bakanlığı’nda uygulanmasının ardından 1960 yılının ortalarında diğer idareler arasında da yaygınlaştırılmasıdır. İdareler tarafından daha fazla kaynak alabilme yolunda gerçekleştirilen rekabetçi teklifler arasında karar alabilme yeteneğini geliştirebilmek ve cari performansı değerlendirebilmek (Shea, 2007: 3) üzere uygulaması genişletilen PPBS ile uzun vadeli amaçların ve hedeflerin başarılmasında alternatiflerin analizi ve değerlendirilmesinin sağlanması, kaynak tahsis kararlarında ve karar alma süreçlerinde etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

Üçüncü girişim, Başkan Richard Nixon’ın 1973 yılında başlattığı özel sektörde uygulaması olan “amaçlara göre yönetim” yaklaşımıdır. Bu uygulama ile beklenen sonuçlar hakkında daha kolay karara varabilmek, gereksiz ve etkisiz programları tespit edebilmek için Federal Hükümetin amaçları belirlenmektedir. Amaçların belirlenmesinde merkezileşme olmakla birlikte yöneticilere bu amaçların nasıl başarılabileceği hususunda esneklik tanınmıştır. Bu uygulama ile yöneticilerle birlikte spesifik hedefler ve üzerinde anlaşılan çıktılar kararlaştırılmış ve yöneticiler bu çerçevede sorumlu tutulmuşlardır.

Dördüncü girişim, Jimmy Carter yönetimi tarafından uygulaması başlatılan sıfır tabanlı bütçe pratiğidir. Sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile, alternatif harcama seviyelerindeki program sonuçlarını sağlamaya yönelik öncelikler belirlenerek, etkili başarıların elde edilmesi amaçlanmıştır. Bütçelerin hazırlanması sürecinde idareler, bu alternatif harcama seviyelerini göz önünde bulundurarak her yıl sorumlu oldukları programların değerini kanıtlamaya zorlanmışlardır.

ABD’de gerçekleştirilen bu reformlar beklenen amaçları sağlamaktan uzak kalsalar da performans esaslı ölçüm ve bütçeleme sürecinde gelişmesinde önemli rolleri bulunması açısından çok önemlidir. Hoover Komisyonu ile performans bilgisinin bütçe sürecinde içerilmesi; PPBS ve amaçlara göre yönetim uygulaması ile performans ölçüm konularının teşvik edilmesi ve politik bir çevrede gerçekleştirilen program analizinin içsel sınırlılıkları ile federal düzeydeki faaliyetler, çıktılar, sonuçlar arasındaki karmaşık ve belirsiz ilişkilerin ortaya konulması; sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile de alternatif harcama seviyelerinin belirlenmesinin ve sunulmasının faydası ortaya konulup program yöneticilerinin bütçe sürecine katılımlarının artması sağlanmıştır (United States General Accounting Office, 1997: 6).

Bu girişimlerden sonra ABD’de uygulanmakta olan, performans yönetimi ve bütçeleme çerçevesini çizen GPRA 1993 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun ile temelde bir programın getirileri ve bu getirilerin programın amaç ve hedefleriyle uyumu incelenerek sonuçların yönetilmesi amaçlanmaktadır. Bu Kanun’un stratejik yönetim bağlamında en önemli getirisi ise idarelerin stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporu hazırlamalarının zorunlu hale getirilmesidir. GPRA’dan sonra uygulamaya konulan reformlar ise genel olarak GPRA’nın eksikliklerini giderme ve etkinliğini artırmaya yöneliktir.

3.1. Performans Yönetiminin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

ABD’de, performans bilgisini sağlamaya yönelik elli yılı aşkın bir süredir çeşitli reform hareketleri bulunmakla birlikte günümüzde uygulanan performans yönetimi çerçevesine GPRA (1993) temel oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ABD’de uygulanan performans yönetimi çerçevesi 2010 yılında modernize edilen GPRA’ya kadar dört bileşen etrafında incelenebilir.

3.1.1. Birinci Bileşen: Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu

Federal programlardaki israf ve etkinsizliğin Amerikan halkının hükümete olan güvenini azaltması ve federal hükümetin önemli kamusal ihtiyaçları göz önünde bulundurma kabiliyetini zayıflatması; federal yöneticilerin, program amaçlarını uygulamaya geçirecek yeterli enstrümanlara sahip olmaması, program performansı hakkında yeterli bilgiye ulaşamamaları sonucu program etkinliği ile etkililiğini iyileştirmeye yönelik çabalarında ciddi bir biçimde avantajsız konumda kalmaları; program performansı ve sonuçlarına yeterli düzeyde dikkat gösterilmemesinin

Kongre’nin politika oluşturma, harcama kararları ve program gözetimini ciddi biçimde engellemesi (White House, 1993) GPRA’nın çıkarılmasını tetikleyen unsurlar olmuştur. Bu Kanun’un çıkarılmasındaki temel amaçlar şunlardır (White House, 1993):

a) Federal kurumların sistematik bir biçimde program sonuçları konusunda sorumlu tutulması ile Amerikan halkının federal hükümete olan güveninin artırılması,

b) Program amaçları çerçevesinde program performansının ölçülmesi ve gelişmelerin kamuoyunu bilgilendirecek biçimde raporlanması,

c) Sonuçlara, hizmet kalitesine ve yararlanıcı memnuniyetine odaklanmanın artırılarak federal program etkililiği ile kamusal hesap verebilirliğin iyileştirilmesi,

d) Program hedeflerini karşılama amacıyla plan yapılmasının zorunlu kılınması, program sonuçları ve hizmet kalitesine ilişkin bilgi sağlanması ile federal yöneticilerin hizmet sunumlarını iyileştirmelerine yardımcı olması,

e) Kanuni hedeflerin başarılmasına ilişkin daha fazla bilgi sağlanması ile Kongre’nin karar alması, federal programların ve harcamaların görece etkililiği ile etkinliğinin ve federal hükümetin yönetsel kapasitesinin iyileştirilmesi.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere GPRA, stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu uygulamalarını başlatmış olup bu bileşenler; planlama, yönetim ve raporlama döngüsünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, GPRA’nın getirdiği en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. Bu çerçevede;

Her idare beş yıldan az olmayan ve en azından üç yılda bir güncellenmesi ve gözden geçirilmesi gereken stratejik planını hazırlar. Stratejik planda, idarenin önemli fonksiyon ve işlemlerine çerçeve oluşturan kapsamlı bir misyon ifadesine, sonuç odaklı amaç ve hedefleri de içerecek biçimde genel amaç ve hedeflere, amaç ve hedeflerin nasıl başarılabileceğini gösteren stratejilere, amaçların başarılmasını etkileyecek temel faktörlerin analizine ve stratejik planın hazırlanmasında kullanılan program değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Stratejik planın hazırlanmasından sonra idareler, stratejik planın yıllık uygulama dilimi olan, idarenin bütçe taleplerinde sunulan her program faaliyetini (programda yer alan belirli bir faaliyet ya da proje) kapsayan, yıllık amaçların uzun vadeli stratejik amaçlarla uyumlu olduğu performans planını hazırlar. Performans planında,

a) Bir program faaliyetiyle başarılabilecek performans seviyesinin ortaya konulabilmesi için performans amaçları (anlaşılabilir, ölçülebilir bir hedef gibi ifade edilebilen performans hedef seviyesi) tespit edilir ve bu amaçlar objektif, niceliklendirilebilir ve ölçülebilir bir biçimde ifade edilir.

b) Her program faaliyetinin ilgili çıktı, hizmet seviyesi ve sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde kullanılmak üzere performans göstergeleri belirlenir. Bu performans göstergeleri, program sonuçlarıyla performans amaçlarının karşılaştırılmasına imkân sağlar.

İdareler, performans planının uygulanmasının ardından performans planındaki performans amaçları ile gerçekleşen performans değerlendirdikleri, tartıştıkları yıllık program performansı raporunu hazırlar. Yıllık rapor ile idarelerin stratejik planı ve performans planındaki amaç ve hedeflerin başarıma düzeyleri ve gerçekleşen performansa ilişkin bilgi sağlanmaktadır (White House, 1993; Fantone, 2007: 170; Lee and at al, 2004: 127-128).

GPRA’ya göre sistem, yukarıda belirtilen biçimde işlemekle birlikte Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin (Office of Management and Budget-OMB) 2003 tarihli A-11 numaralı Genelgesi’ne (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2008b), göre 2005 mali yılının başlangıcıyla birlikte idarelerin yıllık performans planlarının yerine bir “performans bütçe” hazırlanması öngörülmüştür. Bu genelgeye göre, performans amaçlarıyla hedeflenen performans seviyelerinin sağlanması için gereken maliyetler arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulduğu bir belge olan performans bütçe vasıtasıyla sonuç odaklı, uzun vadeli stratejik amaçlar ve performans amaçları ile bu amaçların sağlanmasına katkıda bulunacak faaliyetlerin maliyetleri ilişkilendirilmektedir. Performans bütçenin performans planı için geçerli olan bütün kanuni zorunlulukları sağlaması gerektiğinden ayrı bir performans planının ve bütçe teklifinin hazırlanmasına da gerek yoktur.

Bir performans bütçe, idarenin bütçe yılı içerisinde neleri başarmayı amaçladığına ilişkin bir genel gözden geçirme ile başlamaktadır. Her stratejik amaca yönelik gözden geçirmeyle başarıların arka planı, idarenin sonuçları etkilemek için kullandığı stratejilerin analizi, sonuçların nasıl iyileştirilebileceği ve PART değerlendirmelerinin de kullanılması ile amaçlara katkıda bulunacak programların analizi ortaya konulmaktadır. Gözden geçirme ayrıca, her stratejik amaç için beklenen sonuçları ve destekleyici programlar için performans seviyelerini içermektedir.

2000 yılındaki Raporların Konsolidasyonu Kanunu kapsamında idarelerin yasal yükümlülüğü olan mali ve performans raporlarının birleştirilmesi konusuna izin verilmesi ile birlikte yıllık performans raporunda da değişiklik meydana gelmiştir. OMB’nin 25 Eylül 2001 tarihli İdare Mali Tablolarının Şekli ve İçeriği Bildirisi’nde (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2008a) 2002 mali yılı ve daha sonraki yıllar için “performans ve hesap verebilirlik” raporlarının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, yıllık mali tablolarla birlikte GPRA’nın gerektirdiği yıllık performans raporu ve hesap verebilirlik raporu, “performans ve hesap verebilirlik raporu” olarak ortak bir rapor haline getirilmiştir.

Ayrıca 2007 mali yılı için on bir idare, performans ve hesap verebilirlik raporuna alternatif üretilmesi için pilot seçilmiştir. Pilot uygulamasının sonucundan yıllık performans raporunu yıllık mali rapordan ayırmanın ve yurttaş raporu üretmenin faydaları görülmüştür. İdareler 2009 yılı içinse konsolide performans ve hesap verebilirlik raporu hazırlayabilir ya da bu raporları ayrı ayrı üretebilir (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2009: 1).

3.1.2. İkinci Bileşen: Başkan’ın Yönetim Gündemi

2001 yılında göreve başlayan Başkan Bush’un, GPRA sisteminin gereklerini yerine getirmek ve daha etkili bir biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla federal hükümetin yönetim ve performansını iyileştirmek üzere hükümet çapında beş, idareye özel dokuz amacı içeren ve güçlü bir plan olan Başkan’ın Yönetim Gündemi uygulamasını 2002 mali yılında başlatması, performans esaslı bütçeleme alanındaki önemli gelişmelerden biridir. İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, rekabetçi kaynak temini, iyileştirilmiş finansal performans, genişletilmiş elektronik hükümet, bütçe ve performans entegrasyonu girişimleri Başkan’ın Yönetim Gündeminde bulunan ve hükümet çapında belirlenen amaçlardır. Bu amaçlardan bütçe ve performans entegrasyonu girişimi, 2009 mali yılı bütçe dokümanlarından analitik bakış dokümanında (Office of Management and Budget, 2008b) Başkan’ın performans iyileştirme girişimi olarak ifade edilmektedir. Bu girişimle programların performansının iyileştirilmesi ve başarılı programlara daha fazla kaynak tahsis yapılması noktasında performansa odaklanılmaktadır.

İyileştirilmiş Program Performansı: Bu girişim, program yönetimi ve tasarımının geliştirilmesi için her idare tarafından imkânların ve zayıflıkların belirlenmesini ve vergi gelirlerinin daha iyi kullanılması için planlar üretilmesini gerektirmektedir.

Başarılı Programlara Daha Fazla Kaynak Tahsisi: Programların bütçelerine karar verilmesinde performans tek belirleyici faktör olmamakla birlikte Başkan ve Kongre tarafından karar alma süreçlerinde kullanılması, performans bilgisini önemli kılmaktadır. Performansı zayıf programlar etkili sonuçlar üretmediği takdirde vergi ödeyenlerin ödedikleri vergilerin karşılığını daha iyi alabilmeleri için kaynaklar, başka programlara yeniden tahsis edilebilmektedir.

GPRA’nın etkililiğini artırmak için tasarlanan ve bir politik taahhüt niteliğinde olan Başkan’ın Yönetim Gündeminde yer alan hükümet çapındaki amaçlar birbirini destekler nitelikte olup kendi içinde bir bütünlük arz etmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin misyon, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilirliğini artırması; rekabetçi kaynak temininin program performansının iyileştirilmesi ve tasarruf açısından katkı sağlaması ve iyileştirilmiş finansal yönetimin, finansal ve maliyet muhasebesi uygulaması ile performans ölçümü imkanını artırması, performans iyileştirme girişimini (bütçe ve performans entegrasyonu) destekler niteliktedir (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2002: 4). Böylelikle

hükümet çapında belirlenen bütün amaçlar, hükümetin süreçler yerine performansı göz önünde bulundurmasını ve gerçekleştirilen işlerde sonuç odaklılığın dikkate alınmasını sağlamaktadır.

Ayrıca, program performansını azamileştirmek için performans iyileştirme girişimi kapsamında çeşitli enstrümanlar geliştirilmiştir. Bunlar; PART’ın kullanılmasıyla performansın ayrıntılı değerlendirilmesi, PART bulguları ile iyileştirme planlarının uygulanması, sonuçların internet (ExpectMore.gov) üzerinden kamuya açılması ve kurumlar arası program iyileştirmeleridir.

3.1.3. Üçüncü Bileşen: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı

GPRA’nın yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte GPRA, düzenli performans bilgisi sağlamasına rağmen bu bilgiye politika yapıcılar ve program liderleri tarafından güçlü bir talep olmadığı ABD Sayıştayı tarafından tespit edilmiştir (Gilmour, 2007: 5). 2001 yılında hükümet değişikliğinden sonra bütçelerin performans bilgisini içermesi ve bu bilginin ilgili tarafların dikkatini çeken bir biçimde sunulması amacıyla OMB tarafından bütün idarelerle birlikte çalışmaya başlanmıştır. Performans bilgisinin bütçelerde görülmesine yönelik bu girişim Başkan’ın 2003 yılında 1000’e yakın programın performans değerlendirmesinin yapılması taahhüdü ile devam etmiştir. Bunun üzerine OMB, Başkan’ın Yönetim Gündeminin önemli bir bileşeni olan ve 2002’de geliştirilmeye başlanan PART uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulama 2008 yılında hükümet değişikliği ile birlikte sonlandırılmıştır.

PART, program performansını değerlendirmeye yönelik iyi bir teşhis aracı ve yönetim kontrol süreci olup, trilyonlarca doların kullanıldığı programlara ilişkin iyi bir hesap verebilirlik mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, 2007: 2). PART ile federal programların performansının değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucu temin edilen performans bilgisinin kullanılarak program uygulamalarından daha iyi sonuçların elde edilmesi amaçlanmaktadır.

25 temel soru ve program türüne göre bazı ek sorular içeren PART dört bölüm halinde olup birinci bölümde, program amacının açıklığı ve tasarımının sağlamlığı değerlendirilmektedir. İkinci bölümde, idarenin sorumlu olduğu programlar için sonuç odaklı, yıllık ve uzun dönemli amaçların belirlenip belirlenmediği incelenmektedir. Üçüncü bölümde program amaçlarının gerçekleştirilebilmesi ve programın etkili bir biçimde yönetilip yönetilmediğinin tespit edilebilmesi için mali gözetim, program gelişmelerinin değerlendirilmesi, performans verisinin toplanması ve program yöneticisinin hesap verebilirliği gibi hususlara odaklanılmaktadır. Dördüncü bölümde ise programın uzun dönemli ve yıllık performans amaçlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmektedir (Office of Management and Budget, 2008a: 14).

Tablo 2: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları

BÖLÜM	PART SORULARI
Program Amacı/Tasarımı	• Programın amacı açık mı? • Program belirli ve var olan bir probleme, çıkara veya ihtiyaca mı yönelik? • Program gereksiz olmayan veya diğer federal, eyalet, yerel ve özel girişimlerle çakışmayacak bir biçimde tasarlandı mı? • Program tasarımı, programın etkililiğini ve etkinliğini sınırlandıracak önemli kusurlardan yoksun mu? • Kaynakların doğrudan programın amacına yönelebilmesi ve beklenen faydaları gösterebilmesi için program tasarımına etkili bir biçimde yoğunlaşıldı mı?
Stratejik Planlama	• Program, sonuçlara odaklanan ve program amacını anlamlı bir biçimde yansıtan az sayıda, spesifik uzun dönemli performans ölçülerini içeriyor mu? • Program, uzun dönem ölçüler için iddialı hedeflere ve zaman çerçevesine sahip mi? • Program, programın uzun dönemli amaçlarının başarılmasına yönelik gelişmeyi gösteren az sayıda spesifik yıllık performans ölçüsüne sahip mi? • Program yıllık ölçüler için dayanaklara ve iddialı hedeflere sahip mi? • Bütün ortaklar, programın yıllık ve uzun vadeli amaçlarını üstlenip bu doğrultuda çalışıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler düzenli bir temelde gerçekleştiriliyor mu veya program ilerlemelerinin desteklenmesi; etkililiğin, problem ve ihtiyaca uyumun değerlendirilmesi için gerektiği gibi yürütülüyor mu? • Bütçe talepleri açık bir biçimde yıllık ve uzun vadeli performans amaçlarının başarısına bağlanmakta mı ve kaynak ihtiyacı programın bütçesinde tam ve açık bir biçimde sunulmakta mı? • Program, stratejik planın eksikliklerini gidermek için anlamlı önlemler almakta mı?
Program Yönetimi	• İdare, program ortaklarından edinilen bilgiyi de içeren biçimde performans bilgisini zamanında ve güvenilir bir biçimde topluyor mu ve bu bilgiyi programı yönetmek ve performansı iyileştirmek için kullanıyor mu? • Federal yöneticiler ve program ortakları, maliyet, zaman planı ve performans sonuçları konusunda sorumlu tutuluyor mu? • Kaynaklar, zamanlı bir biçimde kullanılmaya zorlandı mı; istenilen amacı gerçekleştirmek için harlandı mı ve tam olarak raporlandı mı? • Program, ölçmek ve program yönetiminde etkinliği ve maliyet etkinliğini sağlamak için maliyet karşılaştırmaları vb. yöntemleri kullanıyor mu? • Program ilgili diğer programlarla etkili bir biçimde işbirliği yapıp eşgüdüm sağlıyor mu? • Program, güçlü mali yönetim uygulamalarını kullanıyor mu? • Program, yönetim kusurlarına yönelik anlamlı önlemler almakta mı?
Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	• Program, uzun vadeli performans amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli ilerlemeyi göstermekte mi? • Program (ortaklarla birlikte) yıllık performans amaçlarını başarıyor mu? • Program, program amaçlarını başarmada her yıl iyileştirilmiş etkinlik ve maliyet etkinliği gösteriyor mu? • Programın performansı benzer amacı ve hedefleri olan kamu veya özel sektör programları gibi diğer programlarla karşılaştırılıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler programın etkili olduğunu ve sonuçlara ulaşıldığını gösteriyor mu?

Kaynak: OMB, 2008a

Sorulara verilen cevaplar her bölüm için 0-100 arasında puanlandırılmakta ve bölümlerin nihai değerlendirmedeki yüzdelik etkileri dikkate alınarak genel sonuca ulaşılmaktadır.

Tablo 3: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Bölümlerinin Yüzdelik Etkisi ve Nitel Dereceler

Bölümlerin Genel Değerlendirmedeki Ağırlıkları		Nitel Dereceler ve Puanlar	
1.Program Amacı/Tasarımı	%20	Etkili	%85-100
2.Stratejik Planlama	%10	Orta Derecede Etkili	%70-84
3.Program Yönetimi	%20	Yeterli	%50-69
4.Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	%50	Etkisiz	%0-49
		Gösterilmeyen Sonuçlar	Yok

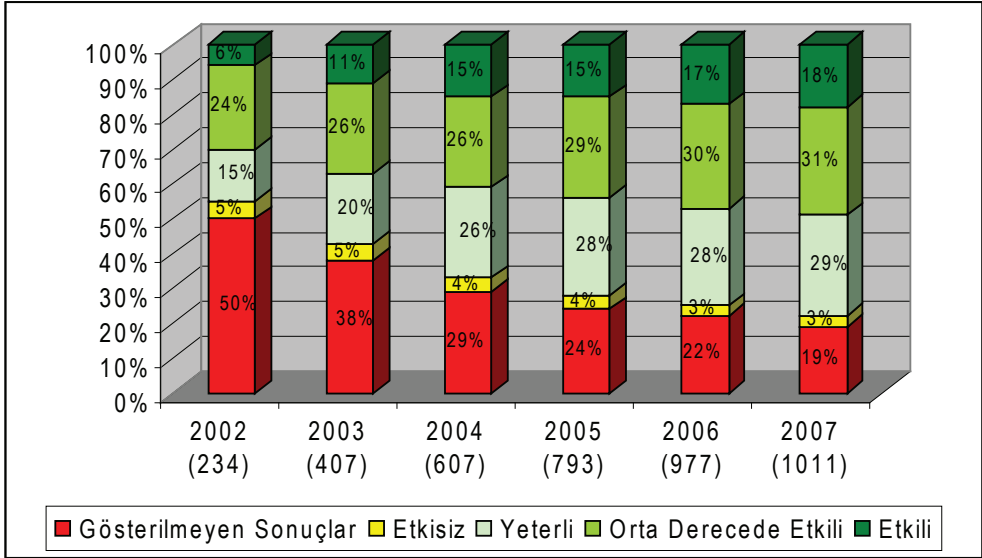
Kaynak: OMB, 2008a

Program derecelendirmesi, programın performansını ve vergi gelirlerinin hangi etkinlikte harcandığını göstermesi açısından önemli olup bir program için kabul edilebilir uzun dönemli ve yıllık performans ölçüleri geliştirilmez ve programın işleyişi hakkında veri toplanmazsa program, gösterilmeyen sonuçlar derecesini almaktadır.

İlk olarak 2002 yılında 67 programı içine taslak olarak başlatılan PART uygulamasına, 2002 yılından sonra her sene yaklaşık 200 programın değerlendirilmesiyle devam edilmiştir. 2003 yılında elde edilen sonuçlar ise ilk defa 2004 mali yılında kullanılmaya başlanmıştır. Federal programların performans ve yönetim değerlendirmeleri ve bu değerlendirmeler sonucu oluşan performans bilgisinin OMB tarafından 2004 yılında kaynak tahsis kararlarında dikkate alınmasından itibaren programlar olumlu yönde gelişme göstermektedir.

Başkan'ın Yönetim Gündemindeki amaçlardan biri olan performans iyileştirme girişimi kapsamında iyileştirilmiş program performansı ve başarılı programlara daha fazla tahsis yapılması hususlarına odaklanılması göz önünde bulundurulduğunda programların performanslarının iyileştirilmesinde önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir.

Grafik 1: 2002-2007 Arası Kümülatif Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Sonuçları



Kaynak: OMB, 2008 b: 14

Etkili, orta derecede etkili ve yeterli olarak derecelendirilen programların sayısında önemli bir artış olduğu görülmekte olup program performansı ve şeffaflık geliştirilmektedir. Bu artış hem PART'ın bazı programlar için yeniden uygulanmasından hem de PART'ın ilk defa uygulandığı programların sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Yaklaşık 1000 programın değerlendirilmesinin sonucu (Office of Management and Budget, 2008b: 14);

a) Programların %89'unda uzun dönemli ve yıllık performans amaçları belirlenmiştir.

b) Programların %82'sinde performans amaçları gerçekleştirilmektedir.

c) Programların %73'ünde programın etkinliği ölçülmektedir.

d) Programların %70'inde yıllık olarak etkinlik iyileştirilmektedir.

e) Sonuçların gösterilemediği ve etkisiz olan programların oranı %55'ten %22'ye gerileyerek program performansı açısından en önemli gelişme yaşanmıştır.

Anlamli performans ölçüleri geliştirilerek performans odaklanmanın artırılması, performans bilgisinin sadece raporlama için değil kararlara destek olarak da kullanılması, idarelerin planlama ve yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi ve

yöneticilerin hesap verebilir kılınması PART’ın sağladığı önemli faydaları oluşturmakla birlikte; bütçe tahsis kararlarında daha fazla dikkate alınması, Kongre tarafından daha etkin kullanılması gerektiği ve OMB ve idare çalışanları için ciddi bir iş yükü oluşturması bakımından iyileştirilmeye ihtiyaç duyduğu konularında eleştirilmiştir.

3.1.4. Dördüncü Bileşen: Puan Tablolarının Yayımlanması ve “ExpectMore.gov”

Başkan’ın Yönetim Gündeminde yer alan ve programların daha iyi işlemlerini hedefleyen hükümet çapındaki amaçların belirlenmesi, idarelerce geleceğe ilişkin planların oluşturulması ve amaçların kamuya açıklanması, hesap verebilirliği artıracak mekanizmaların geliştirilmesini de zorunlu kılmıştır. Bu nedenle idareler, iyileştirilmiş program performansı, insan kaynaklarının stratejik yönetimi, genişletilmiş elektronik hükümet, iyileştirilmiş finansal performans ve rekabetçi kaynak temini girişimlerinin durumları ve bu girişimlere yönelik gelişmeler çerçevesinde derecelendirilmektedir.

İdareler üç ayda bir durum ve gelişmeyi yansıtan iki farklı derece almaktadır. Durum değerlendirilmesinde, performans iyileştirme girişiminin başarısı için gerekli bütün standartlar¹ karşılanırsa yeşil; orta dereceli bir performans gösterilirse sarı ve yetersiz bir performans ortaya konulursa kırmızı derece ile gösterilmektedir. İdarenin gelişme derecesi, performans iyileştirme standartları çerçevesinde OMB tarafından ayrıca değerlendirilmektedir (The President’s Management Agenda Scorecard, 2008).

Puan tablosu, idarelerin programların performansını yönetebilmeleri için etkili bir hesap verebilirlik aracı niteliğinde olup idarelerin güçlü ve zayıf yönleri standartlar çerçevesinde üç ayda bir results.gov adresinden takip edilebilmekteydi. Bu site, 2008 yılındaki hükümet değişikliğinden sonra yürürlükten kaldırılmıştır.

PART ile önemli bir şeffaflık uygulaması da OMB’nin, 2006 yılında açtığı ve program değerlendirmelerinin halk tarafından da ulaşılabilir olduğu www. ExpectMore.gov internet sitesidir. Bu site vasıtasıyla iyi performans gösteren ve göstermeyen programlar kamuya açılmakta ve performansı iyi olmayan programların iyileştirilmesi beklenmektedir. Bu site kurulmadan önce Amerikan vatandaşlarının federal hükümetin performansı hakkındaki bilgisi sınırlı düzeydeydi. Sitenin kurulması ve program sonuçlarının kamuoyuna açılmasıyla birlikte hükümetin halkın denetimine açılmış olması hesap verebilirliğin etkisini artıran bir uygulama olmuştur.

ExpectMore.gov sitesi aracılığıyla, değerlendirilen bütün programların PART sonuçlarının özetine ve ulaşılacak istenilen performans bilgisinin detayına göre ayrıntılı PART sonuçlarına ulaşılabilmeyle birlikte iyileştirme planlarına da erişilebilmektedir. İyileştirme planları, OMB ve federal idarelerle birlikte geliştirilmekte ve gösterilen ilerlemeler izlenmektedir. Dolayısıyla değerlendirilen bütün programlar performans

1 Bu standartlar; stratejik planların az sayıda sonuç odaklı amaç ve hedeflerinin bulunması, bütçe ve performans dokümanlarında performans amaçlarının tüm maliyetinin gösterilmesi, idare programlarının iki yıl üst üste gösterilmeyen sonuçlar derecesinin %10’un altında kalması, vb.dir

ve program yönetiminin geliştirilmesi bakımından sorumlu tutulmaktadır. Performansı iyileştirmeye yönelik olan bu eylem planları bazı durumlarda bir veya iki temel alana odaklanmakta, bazı durumlarda (başka programlarla mükerrerlik oluşması halinde) ise kökten değişiklikler getirmektedir (ExpectMore.gov, 2008).

Puan tablolarının yayınlanması ve ExpectMore.gov sitesinde programların performansına ilişkin bilgilere yer verilmesinin, halkın performans sonuçlarına dikkatini artırması; iyileştirme planlarının şeffaflığı, amaç ve başarı ifadelerinin daha açık olması sayesinde program sonuçlarının iyileştirilip iyileştirilmediğine dair analizin daha kolay yapılması ve daha kaliteli ve zamanlı performans verisini gerektirmesi gibi çeşitli faydaları görülmüştür (Office of Management and Budget, 2008b: 13).

3.2. Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu

1993’te yasalaşan GPRA’da değişiklikler yapılarak hazırlanan 2010 GPRAMA Ocak 2011’de yürürlüğe girmiştir. GPRAMA, GPRA’nın getirdiği üç kurum bazlı dokümanı sürdürürken, birden çok kurumu ilgilendiren politika alanlarına ilişkin amaç belirleme ve performans ölçümü için yeni doküman ve süreçler getirmektedir. Bununla birlikte Kanun, yeni kanuni dokümanlar ve ek yükümlülükler getirmekte olup zamanlamalar ve süreçlerde birçok değişiklik getirmektedir (Brass, 2012:1).

GPRAMA, anlamlı sonuçlara ulaşabilmek için birbirini kesen alanlara ilişkin koordinasyon mekanizmaları açısından güçlü bir yaklaşıma sahip olup önemli yönetim fonksiyonlarındaki zayıflıklara yönelik mali, beşeri sermaye, bilgi teknolojileri, satın alma ve tedarik ile taşınmaz varlıklara ilişkin alanlarda uzun dönemli amaçlar getirmektedir.

Ayrıca, performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanılmasını sağlama amacı gütmektedir. Bunun için de bilginin doğruluğu ve geçerliliğinin açıklanmasını, birbirini kesen alanlara ilişkin verinin ve öncelikli amaçlara ilişkin çeyrek gözden geçirmelerin kamuoyu tarafından ulaşılabilir durumda olmasını gerektirmektedir. Her kurumdaki operasyon direktörü ve performans iyileştirme görevlileri aracılığıyla sonuçlara ulaşılması noktasında liderlik taahhüdünü ve hesap verebilirliği güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca daha önce Amerikan Sayıştayının raporlarında da dile getirilen kurum amaçlarının belirlenmesinde Kongreyle birlikte çalışmanın gerekliliğini de ortaya koymaktadır (Government Accountability Office, 2011:1).

3.2.1.GPRA 1993’ten İtibaren Devam Eden Kurum Bazında Ürün ve Süreçler

Kurum bazında hazırlığı devam eden dokümanlar stratejik plan, performans planı ve performans gözden geçirmesi yani performans raporudur. Bu dokümanlara ilişkin detaylı bilgiler ve GPRAMA’nın getirdiği yeni ürün, süreç ve kurumsal değişiklikler genel olarak Kongre Araştırma Birimince hazırlanan “Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu’nda Değişim: Ürün ve Süreçlerin Yeni Çerçevesinin Gözden Geçirilmesi (Brass, 2012)” adlı rapor ve “2010 Hükümet Performans

ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRA Modernization Act of 2010)’ndan yararlanılarak aşağıda sunulmaktadır.

3.2.1.1. Kurum Stratejik Planı

GPRA 4 yıllık kurum stratejik planının kurum sitelerinde yayımlanmasını gerektirmekte olup kurum stratejik planının 4 yılda bir güncellenmesi gerekmektedir. Kurumların Başkanlık seçiminden sonraki ilk mali yılda yıllık bütçe önerisinin sunulması gereken son tarih olan Şubat ayının ilk Pazartesiyle de uyumlu olmak üzere yenilenmiş stratejik planlarını sunması gerekmektedir. GPRA kurum stratejik planlarının hazırlanma sürecinde kurumun Kongre ve paydaşlarla ilişkilerini düzenlemiştir. Kurumların ayrıca kurum stratejik planının güncellenmesinden bağımsız olarak iki yılda bir Kongre’deki komitelerle görüş alışverişinde bulunması gerekmektedir. GPRA’ya göre 4 yılda 1 güncelleme gerçekleştirilmektedir.

GPRA, GPRA’daki yükümlülüklerin üstüne federal hükümet öncelikli amaçlarıyla ilişki ve kurum öncelikli amaçlarının tanımlanması gibi yeni yükümlülükler getirmektedir.

3.2.1.2. Kurum Performans Planı

GPRA kurum performans planının yıllık olarak kurum internet sitesinden yayımlanmasını gerektirmekte olup performans planı bütçe teklifiyle birlikte sunulmaktadır. Kurum performans planının her program faaliyetini içermesi gerekir. GPRA gibi GPRA da performans amaçları ve performans göstergelerini içermektedir. Yeni gereksinimler şunlardır:

- Kurum planı önemli yönetsel güçlüklerle karşı nasıl davranılacağını tanımlamalıdır.
- Performans planı düşük öncelikli program faaliyetlerini belirlemeli ve bunun için de kanıt bazlı doğrulama sağlamalıdır.
- Ayrıca her performans amacının başarılmasından sorumlu “amaç liderleri” belirlenmelidir.

GPRA performans planının 2 yıllık amaç içermesini getirmektedir. Performans planı sunulduğu yılın amaçları (yani performans planında yer alan amacın güncellenmesi) ve bir sonraki yılın amaçları olmak üzere iki yılı kapsamaktadır.

3.2.1.3. Kurum Performans Güncellemesi

Önceki adı program performans raporu olan kurum performans güncellemesi GPRA’dan ayrı olarak önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmektedir. Mali yılın bitiminden 150 gün içerisinde yayımlanması gerekmektedir. Kurum performans güncellemesi Kasım’da ya da gelecek yılın Şubat ayında da tamamlanabilir. Böylece kurumun bütçe teklifi ve performans planıyla da aynı

döneme denk gelebilmektedir. GPRAMA, GPRA’dan farklı olarak geçmiş yıllara ait trend bilgisini 3 yıldan 5 yıla çıkarmaktadır.

3.2.2. Kurumsal Düzeyde Yeni Süreçler

GPRAMA, kurumsal raporlama ve planlama süreçlerine ek yeni yükümlülükler getirmektedir. Bunlar temel olarak kurum öncelikli amaçları ve kurum öncelikli amaçlarının çeyrek gözden geçirmeleridir.

3.2.2.1. Kurum Öncelikli Amaçları

GPRAMA, 15 bakanlık ve 9 kurumun yöneticilerinden performans planlarındaki performans amaçlarının küçük bir setini kurum öncelikli amaçları olarak ortaya koymalarını gerektirmektedir. Kurumlar öncelikli amacının gerçekleştirilmesinden sorumlu bir kurum çalışanını amaç lideri olarak belirler.

GPRAMA kurum öncelikli amaçlarının 2013 mali yılı kurum performans planında belirlenmesini gerektirmektedir. Bu yüksek öncelikli amaçların kurumun yöneticisi tarafından belirlenmesi gerekmekte olup bu süreçte iki kaynaktan beslenilir. Bunlar OMB tarafından geliştirilen “Federal Hükümet Öncelikli Amaçları” ve kurumun “Stratejik Planı”dır. Kanun, her iki yılda bir kurum öncelikli amaçlarının toplam sayısını ve her kurum tarafından geliştirilecek amaçların sayısını belirleme yetkisini OMB’ye vermiştir.

3.2.2.2. Kurum Öncelikli Amaçların Çeyrek Gözden Geçirmeleri

GPRAMA, her kurum yöneticisinin veya yardımcısının öncelikli amaçların çeyrek gözden geçirmesini yürütmesini gerektirmektedir. GPRAMA’nın koşullarının Obama İdaresinin “yüksek öncelikli performans amacı” girişimi üzerine dayandığı görülmektedir (Office of Management and Budget, 2010: 73-75).

Kurum yöneticisi, operasyon direktörü ve performans iyileştirme görevlisi amaç liderleriyle kurum öncelikli amaçlarındaki gelişmeleri gözden geçirmesi gerekmektedir (Licht, 2011: 14). GPRAMA gözden geçirmelerin Kongre veya kamuya açılmasını gerektirmemektedir. Kurum performans planlarına dair bazı bilgiler OMB’nin geliştirdiği “<http://www.performance.gov/>” adlı internet sitesinde yayımlanmaktadır.

3.2.2.3. “Karşılanmayan Amaçlar” Raporu ve Planları

GPRAMA, OMB’ye bir kurumun performans planında yer alan performans amaçlarının karşılanıp karşılanmadığına karar verilmesi yetkisini vermektedir. Bu karara dayanarak OMB ve kurumların karşılanmayan amaçlar için rapor ve planlar üretmesi gerekmektedir. Kurum öncelikli amacı da kurumun performans planında yer aldığı için bu gereksinim kapsamındadır. Kurumun,

- İlk yılında karşılanmayan amaçları gerçekleştirebilmek için bir plan hazırlayarak OMB’ye sunması,
- İkinci yılında yasal ya da mali değişiklikleri de içerebilecek bir planı Kongre’ye sunması,
- Üçüncü yılında OMB, yeniden yetkilendirme konusunda öneriler, yasal değişiklikler, yönetsel eylemler veya programı sona erdirmeye gibi tavsiyeleri Kongre’ye sunması gerekmektedir (Licht, 2011:21).

3.2.3. Federal Düzeyde Yeni Süreçler

GPRAMA federal düzeyde amaçlar, planlar, uygulama gözden geçirmeleri ve raporlar için yeni yükümlülükler getirmektedir.

3.2.3.1. Federal Hükümet Öncelikli Amaçları

OMB’nin uzun dönemli “federal hükümet öncelikli amaçları”nı geliştirmek üzere idarelerle birlikte çalışması gerekmektedir. Federal hükümetin öncelikli amaçlarının iki kategoride geliştirilmesi gerekmektedir.

- 1) İdareleri kesen az sayıda politika alanına ilişkin sonuç odaklı amaçlar.
- 2) Federal hükümette yönetim iyileştirmeleri için amaçlar.

İkinci kategorideki amaçlar mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi yönetimi, satın alma ve tedarik yönetimi ve taşınmaz mal yönetimindeki iyileştirmelerle ilgilidir.

GPRAMA federal hükümet öncelikli amaçlarını belirleme sürecini Başkanın döneminin hemen ilk yılının ardından sunacağı Başkanın bütçe teklifinin son tarihiyle uyumlaştırmaktadır. Amaçların her 4 yılda bir güncellenmesi ve yenilenmesi gerekmektedir. GPRA’dan geçiş döneminde GPRAMA Başkanın 2013 bütçe teklifiyle birlikte sunulacak ara federal hükümet öncelikli amaçlarını gerektirmektedir.

OMB federal hükümet öncelikli amaçlarını geliştirirken periyodik olarak birçok komiteyle birlikte çalışması gerekmektedir. OMB’nin ayrıca en azından iki yılda bir federal hükümet öncelikli amaçları hakkında uygun komitelere danışma zorunluluğu vardır.

3.2.3.2. Federal Hükümet Performans Planı

GPRAMA yıllık federal hükümet performans planının geliştirilmesi için OMB’nin kurumlarla koordinasyon halinde çalışmasını gerektirmektedir. Başkanın 2013 bütçe teklifi ve sonraki tekliflerle birlikte sunulmak üzere federal hükümet performans planının OMB tarafından Kongreye gönderilmesi gerekmektedir. Federal hükümet performans planı, her federal hükümet öncelikli amacı için bir veya daha fazla federal hükümet performans amacının belirlenmesini gerektirir. Plan ayrıca her

federal öncelikli amacının başarılması için koordinasyondan sorumlu “öncü hükümet görevlisinin” belirlenmesini gerektirir. Kurum performansı gibi Federal hükümet performans planı da içinde bulunulan yıl ve bir sonraki yıl olmak üzere iki yıllıktır.

3.2.3.3. Federal Hükümet Öncelikli Amaçları İçin Çeyrek Gözden Geçirmeleri

GPRAMA, her mali yıl için OMB’nin her federal hükümet öncelikli amacına dair gelişmeleri ortaya koyan bir “çeyrek öncelik ilerleme gözden geçirmesi” yapmasını gerektirmektedir. Kanun, gözden geçirmelerin Kongre ve kamuya açık olmasını gerektirmemektedir. Federal hükümet öncelikli amaçlarına dair bazı bilgiler OMB’nin geliştirdiği “<http://www.performance.gov/>”da yayımlanmaktadır. Bu sitede,

- Kurum öncelikli amaçları ve federal hükümet öncelikli amaçları hakkında bilgi,
- Başkanın bütçe teklifiyle eşanlı sunulan Federal Hükümet Performans Planı için gerekli bütün bilgiler,
- Kurum stratejik planları, kurum performans planları ve kurum performans güncellemeleri,
- Kurumlarca tanımlanan her program hakkında ayrıntılı bilgiler ortaya konulmaktadır.

GPRAMA, OMB performansa ilişkin internet sitesinin her çeyrekte bir güncellenmesini gerektirmektedir.

3.2.4. Kurumsal Değişiklikler

GPRAMA, GPRA’ya ek yeni süreç ve yükümlülükler getirirken bu yeni görevlerin yerine getirilmesi için yeni pozisyon ve örgütlenmeleri de tanımlamaktadır.

3.2.4.1. Operasyon Direktörleri

GPRAMA her idarenin üst yönetici yardımcısına denk “Operasyon Direktörü” adında ek bir pozisyon getirmektedir. GPRAMA operasyon direktörünün kurumun yönetim ve performansını iyileştirmesinden sorumlu olduğunu ve çeşitli fonksiyonlarını belirlemektedir. Bunlar; kurumun üst yöneticisine GPRAMA’yı uygulama sürecinde yardım etme sorumluluğu, kurum öncelikli amaçlarının gözden geçirilmesi ve misyon destekli fonksiyonların iyileştirilmesi için faaliyetlerin gözetilmesi gibi sorumluluklardır.

3.2.4.2. Performans İyileştirme Görevlileri

GPRAMA her idare yöneticisinin kıdemli bir yöneticiyi performans iyileştirme görevlisi olarak atamasını gerektirmektedir. Bir idarenin performans iyileştirme görevlisi kamu çalışanı ya da politik bir atama olabilir. GPRAMA spesifik nitelik gereksinimlerini tanımlamamaktadır. Bir performans iyileştirme görevlisi doğrudan idarenin Operasyon Direktörüne raporlama yapması gerekmektedir.

Performans iyileştirme görevlisinin başlıca görevleri, kurumun yöneticisine ve yardımcılara amaç belirleme, planlama ve performans ölçümü gibi alanlarda tavsiyelerde bulunmak ve yardım etmektir. Bir performans iyileştirme görevlisinden idare performans amaçlarındaki ilerlemelere ilişkin çeyrek gözden geçirmelere ve personel performans ödüllendirilmesindeki performans ölçülerinin geliştirilmesi ve kullanılmasına yardım etmesi beklenmektedir.

3.2.4.3. Performans İyileştirme Konseyi

Performans İyileştirme Konseyi başkan olarak OMB Yönetim Direktörü yardımcısını, 24 kurumdan performans iyileştirme görevlilerini ve diğer performans iyileştirme görevlilerini ve OMB Yönetim direktör yardımcısı tarafından belirlenen kişileri içerir. Performans İyileştirme Konseyinin temel görevleri, GPRAMA ile ilgili konularda OMB’ye yardım etmek ve konseyin gündemine karar veren ve çalışmalarını yönlendiren OMB Yönetim Direktörü Yardımcısı yönlendiriciliğinde hizmet etmektir. Konsey ayrıca OMB Direktörü ve Başkan için öneriler geliştirmek ve performans konularında çakışan hususları çözmek için görevlendirilmiştir.

3.2.4.4. Belirli Amaç ve Hedeflerden Sorumlu Görevliler

Kurum Seviyesinde Performans Amaçları: Kurum performans planında her performans amacının başarılmasından sorumlu amaç liderleri denilen kurum görevlilerinin tanımlanması gerekmektedir.

Kurum Öncelikli Amaçları: Kurumlar ve OMB performans sitesinde her kurum öncelikli amacının başarılmasından sorumlu ve amaç lideri olarak tanımlanan bir görevli belirlenmektedir.

Federal Hükümet Öncelikli Amaçları: Federal Hükümet Performans Planı ve OMB’nin performansa ilişkin internet sitesi her federal hükümet öncelikli amacının başarılabilmesi için gösterilen çabaların koordinasyonundan sorumlu öncü bir kamu görevlisinin belirlenmesini gerektirir.

Önemli Yönetmeliklerin Çözümü: İdarenin karşılaştığı önemli yönetmelik güçlükleri çözmekle yükümlü kurum görevlisinin tanımlanması gerekmektedir.

Karşılanmayan Amaçlar için İyileştirme Stratejileri: OMB, bir idarenin performans planındaki performans amaçlarından birini ya da daha fazlasını başaramadığını kararlaştırırsa idare her amaç için “performans iyileştirme stratejilerini” gözetmek için bir kıdemli görevli atamak zorundadır.

4. ABD’DE DEĞİŞEN PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DEKİ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE OLASI ETKİLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) yürürlüğe girmesiyle kanunun adından da anlaşıldığı üzere mali yönetim ve kontrol sistemine

ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Bu çerçevede; KMYKK ile bütçenin kapsamının genişletilmesi, çok yıllık bütçeleme anlayışının getirilmesi, tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesi, katı harcama süreçleri terk edilerek yetki ve sorumluluk dengesinin kurulması, uluslararası standartlara uygun bütçe sınıflandırma sistemine geçilmesi, iç kontrol ve iç denetim sistemiyle birlikte Sayıştay denetiminin genişletilmesi ve performans denetimlerine altyapı oluşturulması açısından bütçe süreci her açıdan etkinleştirilmeye çalışılmaktadır.

Politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması bağlamında KMYKK ile stratejik yönetim sisteminin temel bileşenleri olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun kamu idarelerince hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Bu üç sacayağı; planlama, bütçeleme ve denetim süreçlerini oluşturmakta olup, bu bileşenler çerçevesinde gerçekleştirilen bütçeleme sistemi performans esaslı bütçeleme sistemidir. Bu sistem, Türkiye’de sadece bir bütçeleme sistemi olarak değil, stratejik yönetim döngüsünün uygulama aracı olarak da kurgulanmıştır.

Bu bağlamda, politika üretme kapasiteleri çok zayıflayan kamu idarelerinin, politika ve strateji üretme kapasitelerinin artırılması amacıyla kamu idarelerince beş yıllık stratejik planlar hazırlanarak amaç, hedef ve performans göstergeleri belirlenmekte; stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programlarında stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ilgili bütçe yılında hangi faaliyet ve projelerin uygulanacağı detaylandırılmakta, ayrıntılı maliyet hesaplamalarından sonra planın yıllık maliyeti yani bütçe ortaya çıkarılmaktadır. Faaliyet raporlarıyla da stratejik plan ve performans programları kapsamında yürütülen amaç, hedef ve faaliyetlere dair bilgilerin yanında hedef ve performans göstergelerindeki gerçekleştirmeler ve sapmalar ile bunun nedenlerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

1993 yılında yürürlüğe giren GPRA’nın Türkiye’nin mali yönetim sistemini büyük ölçüde etkilemesiyle birlikte ilgili Kanun’un 2010 yılında modernizasyonu ile getirilen yeniliklerden de Türkiye’deki performans esaslı bütçeleme sisteminin etkileneceği beklenmektedir. Bu çerçevede Türkiye’deki sistemde gerçekleşmesi olası değişiklikler beş başlık çerçevesinde incelenebilir:

a. Üst politika dokümanlarının yönlendiriciliğinin güçlendirilmesi:

Performans esaslı bütçeleme çerçevesinde Türkiye’deki kamu idarelerinin, yön verici, orta/uzun vadeli, ölçülebilir nitelikte hedefleri içeren stratejik planlar ve bu planların yıllık düzeyde faaliyet ve projelerle detaylandırılmasıyla bütçe bağlantısını kurmak üzere performans programları hazırlaması gerekmektedir. Bu süreçte kamu idarelerinin kalkınma planı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, sektörel ve tematik strateji belgeleri gibi üst politika belgeleriyle yönlendirilmesi ve planların bu belgelerle uyumlu olması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de uygulanması

amaçlanan performans esaslı bütçeleme sistemi ve bu kapsamda kamu idarelerince hazırlanan performans programları düşünüldüğünde, bu programlardaki yıllık faaliyet ve projelerin, kalkınma planı ve OVP gibi belgelerde belirlenen politikaların kurumsal düzeye indirgenmiş hali olması arzu edilen durumdur. Ancak, Türkiye’de ABD’deki gibi program bütçe yapısının olmaması ülke genelinde belirlenen üst düzey politikaların kurumsal düzeye yansımaları ve özellikle bütçeyle bağlantısının ölçülmesi bağlamında güçlüklerle neden olmaktadır.

GPRAMA ile ABD’de federal düzeyde getirilen federal hükümet öncelikli amaçlarının belirlenmesi, federal hükümet performans planının hazırlanması ve federal hükümet öncelikli amaçları için çeyrek gözden geçirmelerin yapılması, kurumsal planlama ve programlama süreçleriyle üst politika belgeleri arasındaki ilişkinin daha güçlü bir biçimde kurulabilmesi için iyi bir zemin oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, taahhüt edilen politikaların uygulamaya yansımaları ve sonuçlarının görülmesi ile bütçe bağlantısının kurulması; kullanılan kaynakların alternatif maliyetlerinin görülmesi ile politikaların önceliklendirilmesinin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi için Türkiye’deki bütçenin programlar çerçevesinde oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca orta vadeli harcama çerçevesi güçlendirilerek üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisi artırılmalıdır.

b. Hükümet politikalarıyla kurumsal stratejik planlama arasında daha güçlü uyum sağlanması:

GPRAMA ile kurum stratejik planlarının Başkanlık dönemi ile uyumlu bir biçimde 4 yıl için hazırlanması, hükümetin politikaları ve öngörülleri ile kurumsal stratejik planlar arasında uyumun güçlendirilebilmesi açısından önemli bir değişikliktir. Türkiye’de seçim sistemi ve bütçe takvimi başta olmak üzere birçok sistemin ABD’den farklı olması nedeniyle her hükümet dönemiyle yenilenen stratejik planlardan ziyade planların daha esnek bir biçimde 3-6 yıl arasında hazırlanabilmesi sonucu kamu idareleri ile hükümetin genel politikası arasındaki uyum daha güçlü bir biçimde sağlanabilecektir.

ABD’de kurum stratejik planlarına ilişkin iki yılda bir Kongre’deki komitelerle görüş alışverişinde bulunması gerekliliği, Türkiye’de 5 yıllık hazırlanan ve faaliyet raporları dışında bir değerlendirme mekanizmasına sahip olmayan stratejik planlara ilişkin bir ara değerlendirme mekanizmasının kurgulanmasının faydalı olacağını göstermektedir. Bu mekanizma aynı zaman da kurumsal planlar ile hükümet politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesine de hizmet edebilecektir.

c. Performans programlarının niteliklerinin iyileştirilerek hesap verebilirliğe daha güçlü bir altyapı sunması:

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini stratejik planlar oluşturmakta, bütçe bağlantısı ise stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan

performans programları vasıtasıyla kurulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlantının kurulması noktasında bazı problemler yaşanmakla birlikte, iyi hazırlanmış performans programlarının da uygulamaya geçme problemleri bulunmaktadır. Bu problemlerin önde gelenlerinden birisi performans programı kapsamındaki sorumluluk yapılarının iyi tanımlanmamasıdır.

ABD’de performans planının hesap verebilirliğe iyi bir altyapı sunabilmesi adına her performans amacının başarılması için amaç liderleri belirlenmektedir. Türkiye’de de performans programlarının daha etkili bir biçimde uygulamaya geçirilip takibinin yapılabilmesi ve performans programlarının sahipliğinin güçlendirilmesi için sorumluluk yapılarının daha net bir biçimde tanımlanması zorunluluk arz etmektedir.

d. Faaliyet raporlamasından performans raporlamasına geçilmesi:

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin en zayıf halkasını oluşturan faaliyet raporu birçok açıdan iyileştirilmeye ihtiyaç duymaktadır. ABD’de ise raporlama sistemi sürekli bir iyileşme göstermekte olup GPRAMA, GPRA’dan ayrı olarak önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmektedir. Raporlama sıklığındaki bu artış önemli verilere ilişkin gelişmelerin etkili bir biçimde izlenip zamanında karar alınması ve o verinin ilişkili olduğu hedefe dair performansın yönetilmesi açısından önemlidir. Bu çerçevede Türkiye’de yıllık raporlama şeklinde ilerleyen faaliyet raporu uygulaması devamlılığını sürdürürken önemli performans göstergelerinin daha sık aralıklarla izlenip raporlanması faaliyet raporunun niteliğini iyileştirip klasik faaliyet raporlamasından performans raporuna doğru dönüşmesine katkıda bulunacaktır.

Ayrıca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu uygulamasının 2006 yılından itibaren uygulanması nedeniyle kamu idarelerince çeşitli performans göstergelerinin geliştirilmesi ve bunlara ilişkin verinin oluşması sağlanmıştır. Bu nedenle faaliyet raporunun gerçek anlamda performansı yansıtabilmesi için performans programı ve faaliyet raporlarındaki geçmişe yönelik trend bilgisinin artırılması gerekmektedir. Geçmişe yönelik trend bilgisinin artırılması performansın açık bir biçimde ortaya konulması ve yönetilmesi açısından çok önemlidir.

e. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun “stratejik olma” niteliğinin güçlendirilmesi:

ABD’de “kurum öncelikli amaçlar”ın belirlenmesi, “kurum öncelikli amaçların çeyrek gözden geçirmesi” ve “karşılanmayan amaçlar raporu ve planları” uygulamaları performans bütçe kapsamında üretilen belgelerin “stratejik olma” niteliğini güçlendirmektedir. Türkiye’deki stratejik plan ve performans programı uygulaması büyük ölçüde odaklı plan ve program hazırlanmasından ziyade kapsayıcı nitelikte plan ve programların oluşturulması biçiminde ilerlemektedir. Performans programında ilgili yıla ilişkin kapsayıcı hedef ve faaliyetlerin yanı sıra yüksek öncelikli hedef ve

faaliyetlerin ayrıştırılarak belirlenmesinin bu hedef ve faaliyetlerin uygulamaya etkili bir biçimde geçmesi ve kurum performansının bu hedef ve faaliyetler üzerinden daha odaklı bir biçimde izlenebilmesi açısından faydalı olacaktır.

ABD’deki karşılanmayan amaçlar raporu ve planları uygulamasının varlığı planlama sürecine olan inancın ve sahipliğin bir göstergesi olarak düşünülebilir. Türkiye’deki mevcut uygulamada henüz stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden etkili bir denetim ve hesap verebilirlik mekanizması işletilmediğinden kamu idareleri stratejik plan ya da performans programlarında herhangi bir amaç ya da hedefi gerçekleştiremediklerinde ilgili amaç ve hedefin nasıl gerçekleştirilebileceğine dair stratejileri gözden geçirmek yerine ilgili amaç ve hedeflerde nitel ve nicel değişikliklere gitmektedir. Bu nedenle karşılanmayan amaçlar raporu ve planları tarzı bir uygulama Türkiye’deki stratejik plan ve performans programı yaklaşımının uygulama etkinliğini artıracaktır.

SONUÇ

Program bütçe yapısını haiz olan ABD bütçe ve mali yönetim sisteminde, programların uygulamaya geçirilmesi, etkinliğinin artırılması ve performansının izlenmesi amacıyla birçok adımın atıldığı görülmektedir. Atılan bu adımlar ve geliştirilen araçlar performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme açısından önemli girişimler olup ABD’de geliştirilen bu enstrümanlar birçok ülkede benzer yapılarda uygulamasını bulmaktadır.

Performans yönetimi bağlamında İkinci Dünya Savaşından 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA) öncesine kadar önemli girişimler gerçekleştirilse de esasta değişiklikler GPRA ile yürürlüğe girmiş olup birçok ülke GPRA’dan etkilenmiş ve esinlenmiştir.

GPRA’nın getirdiği en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. Bu yönetim döngüsü planlama, bütçeleme ve raporlama açısından makro düzeyde var olan yukarıdan aşağı yaklaşımının tersine aşağıdan yukarı yaklaşımını yani kurumsal düzeyde planlama, bütçeleme ve raporlama uygulamalarını güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Başkan’ın Yönetim Gündeminde belirlenen amaçlar; programda, stratejik planda ve performans planında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini, program performansının iyileştirilmesini ve performans ölçümü imkânının artırılmasını desteklemiştir.

OMB tarafından kaynak tahsisinde etkili olan faktörlerden sadece biri olarak ele alınan PART ile performans bilgisi daha açık bir biçimde bütçe sürecine dahil edilmiş ve program sonuçlarında iyileşmeler görülmüştür. Ayrıca, Başkan’ın Yönetim

Gündemi ve PART, veri kalitesini iyileştirmede ve veriye ulaşılabilirliği artırmada idareleri teşvik edici bir rol üstlenmiştir (Fantone, 2007: 187).

2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu ile stratejik plan, performans planı, performans raporu (kurum performans güncellemesi) uygulamasının kurumsal düzeyde devam ettiği ancak zamanlamalarda değişiklik ve ek yeni yükümlülükler getirildiği görülmektedir. Stratejik planların Başkanlık dönemiyle uyumlaştırılması, kurum öncelikli amaçlarının belirlenmesi, kurum performans güncellemesinin önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmesi kurumsal düzeyde gerçekleştirilen önemli değişikliklerdir.

Federal hükümet öncelikli amaçları, federal hükümet performans planı ve federal hükümet öncelikli amaçları için çeyrek gözden geçirmeler federal düzeydeki yeni uygulamalardır. Kurumsal düzeydeki uygulamaların federal düzeydeki uygulamalara uyma zorunluluğu da özellikle birbirini kesen alanlara ilişkin koordinasyon mekanizmalarını güçlendirmektedir.

Ayrıca her kurumdaki operasyon direktörü, performans iyileştirme görevlileri ve amaç liderleri aracılığıyla sonuçların başarılması noktasında liderlik taahhüdünü ve hesap verebilirliği güçlendirmeyi amaçlamaktadır. İdarelere ve programların performansına ilişkin ayrıntılı bilgilerin internet ortamında herkesin erişimine açık olması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemli uygulamalardır.

ABD’deki performans yönetimi tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde birikimsel, bütüncül ve kendi içinde tutarlı uygulamalar olarak değerlendirilebilir. ABD’de 50 yılı aşan bu birikim tedrici uygulamalarla zaman içinde iyileştirmelerle gerçekleştirilmiştir. Ancak performans yönetimi bağlamında birçok ülkenin mali yönetim sistemleri uluslararası kuruluşların da etkisiyle yeniden şekillendirilirken reformların çok hızlı bir biçimde gündeme getirilmesi ve kamu idareleri için zorunlu kılınması yönündeki uygulamalar yüksek seviyede bir politik taahhüdü, politik ve bürokratik düzeyde reform liderliğini ve bu reformların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak yeterli kaynakların tahsisini gerektirdiğinden başarılması büyük çaba ve koordinasyon gerektirmektedir. Bu nedenle de başarıyla uygulanma ve önceden beklenen etkileri üretme şansı düşük düzeyde kalmaktadır. Ayrıca reformlar, özellikle performans yönetimi alanındakiler, sadece mevzuat ve sistem transferiyle değil; ülkelerin kendi iç dinamikleri ile siyasi ve bürokratik kültürleri dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Australian National Audit Office (2008), “Performance Auditing in The Australian National Audit Office”, http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Performance_Auditing.pdf, (14.05.2013).
- Brass, Clinton T. (2012), “Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes”, Congressional Research Service.
- Eruz, Ertan (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2008b), “Circular No. A-11”, http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a11_03toc, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2008a), “Bulletin No.01-09”, <http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins/b01-09.html>, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2009), “Circular No. A-11, Section 230—Preparing And Submitting The Annual Performance Report”, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/a_11_2009.pdf, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2002), “President’s Management Agenda”, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>, (16.01.2013).
- Fantone, Denise M. (2007), “U.S. Program Assessment Rating Tool”, Performance Budgeting: Linking Funding and Results, International Monetary Fund, Edited by Marc Robinson, Palgrave Macmillan, pp. 167-193.
- Gilmour, John B. (2007), “Implementing OMB’s Program Assessment Rating Tool: Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance”, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No.1.
- Government Accountability Office (2011), “GPRA Modernization Act Provides Opportunities to Help Address Fiscal, Performance, and Management Challenges”, <http://www.gao.gov/assets/130/125777.pdf>, (16.01.2013).
- Government of Alberta (1998), “Performance Budgeting”, Results Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government, Edmonton, Alberta.
- GPRA Modernization Act of 2010 (2011), PUBLIC LAW 111–352, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf>, (21.01.2013).

- Lee, Robert D., Johnson, Jr. Ronald W., Joyce, Philip G. (2004), *Public Budgeting Systems*, Seventh Edition, by Jones and Bartlett Publishers.
- Licht, Benjamin (2011), “GPRA Modernization Act”, SWIAF/SEIAF/MPIAF Joint Conference, <http://www.auditforum.org/speaker%20presentations/swiaf/swiaf%2002%202011/licht.pdf>, (22.01.2013).
- OECD (2005), “Enhancing Public Sector Performance”, *Modernising Government: The Way Forward*, <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>, (10.01.2013).
- OECD (2008), “Performance Budgeting: A Users’ Guide”, www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf, (10.01.2013).
- OECD (2007), “Performance Budgeting in OECD Countries”.
- Office of Management and Budget (2008b), “Fiscal Year 2009 Budget of U. S. Government: Analytical Perspectives”, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2009-PER/pdf/BUDGET-2009-PER.pdf>, (15.01.2013).
- Office of Management and Budget (2008a), “Guidence for Completing 2008 PARTs”, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/performance/fy2008/part_guid_2008.pdf, (16.01.2013).
- Övgün, Barış (2010), “Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), Ankara.
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press.
- Popovich, Mark G. (1998), *Creating High-Performance Government Organizations A Practical Guide for Public Managers*, Jossey-Bass.
- Robinson, Marc (2002), “Best Practice in Performance Budgeting”, Discussion Paper No. 124, <http://ideas.repec.org/p/qut/dpaper/124.html>, (12.01.2013).
- Saydam, Mehmet (2005), “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması”, Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Schick, Allen (2003), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but Whose Implementation has not”, <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/39168822.pdf>, (08.01.2013).
- Shah, Anwar and Shen, Chunli (2007), “A Premier on Performance Budgeting”, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Edited by Anwar SHAH, The World Bank.

- Shea, Robert (2007), “Driving Improved Program Performance in the U.S”, 4th Annual Meeting of Senior Budget Officials Network on Performance & Results, Washington.
- The President’s Management Agenda Scorecard (2008), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/results/agenda/scorecard.html>, (17.01.2013).
- Tyer, Charlie and Willand, Jennifer (1997), “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective”, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 9, No. 2, http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm, (14.01.2013).
- U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General (2007), “Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process”, Report No: 2007-P-00033.
- United States General Accounting Office (1997), “Performance Budgeting : Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”, www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?AIMD-97-46, (14.01.2013).
- White House (2012), “ExpectMore.gov” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/>, (18.01.2013).
- White House (1993), “Government Performance and Results Act (GPRA)”, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>, (14.01.2013).

KAMU HİZMETİ İMTİYAZINDAN YAP İŞLET DEVRET YÖNTEMİNE: YASAL SERÜVEN

Hüsniye AKILLI*

ÖZET

Araştırmada temel olarak kamu hizmeti kavramına ve kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri olan yap işlet devret yöntemine odaklanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirilmesinin yaygınlaşmasına ve kamu hizmeti konusundaki dönüşüme işaret edilmektedir. Kökeni Osmanlı dönemi kamu hizmeti imtiyazlarına dayanan ve 1980'li yıllardan itibaren kamu özel ortaklığı usullerine uzanan, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusu, kronolojik yöntem ve yasal süreçlerle betimlenmekte ve tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Kamu İmtiyazı, Kamu Özel Ortaklığı, Yap İşlet Devret.

FROM PUBLIC SERVICE CONCESSION TO BUILD OPERATE AND TRANSFER: LEGAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

This study focuses on the concept of public service and build operate transfer methods. The transformation of the understanding about public services and proliferation of privatization of public service delivery methods are highlighted. Allocation of concessions to private sector in public service delivery is discussed with a historical and legal perspective that could be traced back to Ottoman franchise system and public/private partnership models of the 1980s.

Keywords: Public Service, Public Concession, Public/Private Partnership, Build-Operate-Transfer.

GİRİŞ

1970'li yıllardan bu yana klasik refah devleti anlayışı, ulus devlet, modernite, neo-liberalizm, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi gibi konular tartışılmaktadır. Katı merkeziyetçi - hiyerarşik değer ve kuruluşlar önemsizleşirken, yerel yönetimler, sivil toplum ve gönüllü kuruluşlar güçlendirilmekte, ulus-devletin gerilemesi ise, bir bakıma yerellik ve demokrasinin gelişmesi için bir fırsat olarak görülmektedir (Aydınlı ve Akdeniz, 2004: 203). Küreselleşme, teknolojik gelişmeler, kentli nüfusun artması, demokratikleşme, kalkınma, Avrupa ile bütünleşme, merkeziyetçi bürokratik yapının değiştirilmesi yönündeki gerekçelerle, çok boyutlu bir reform sürecine tanık

* Yrd. Doç. Dr., Nevşehir Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

olunmaktadır. Tek partili bir iktidar eliyle 24 Ocak (1980) kararlarının uygulanması yönünde liberal bir ekonomi politikasının yoğun gündemi izlenerek, ithal ikameci bir sanayileşme politikası ile içe dönük ve korumacı bir ekonomi politikası uygulamasından, ihracat ağırlıklı, dışa dönük ve dünya ekonomileriyle rekabete dayalı bir ekonomi politikasına geçiş yapılmıştır. Devletin ekonomideki ağırlığını azaltmayı ve giderek devleti ekonomide “düzenleyici” bir konuma yerleştirmeyi öngören bu süreç, kamu tarafından yürütülmekte olan mevcut ekonomik faaliyetlerin özelleştirilmesini, yeni yatırımların da - artık- devlet yerine özel sektör yatırımlarıyla karşılanmasını hedeflemiş (Çal, 2007: 16); bu hedefe yönelik çabalar da hukuki zeminde karşılığını bulmuştur.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından işletilmesini sağlamak üzere çıkarılmış olan ilk yasa; 10 Haziran 1910 tarihli *Menafii Umumiyeye Mütellik İmtiyazat Hakkında Kanun*’dur. Geçmiş eski olmakla birlikte, imtiyaz yönteminin kamu özel ortaklığı ve usulleriyle tekrar kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde önem kazanması “kamu alanında sözleşmelerin yükselişe geçtiği dönem” olarak nitelendirilen 1980’li yıllarda söz konusu olmuştur (Karasu, 2009: 79). Bu yıllardan itibaren de kamu özel ortaklığı usulünün yasal zemine oturtulması çabası ve sosyo-ekonomik dönüşüm sancıları içerisinde, kamu hizmeti kavramı ilginç bir şekilde tartışmaların odaklandığı bir alan haline gelmiştir (Çal, 2007: 9).

İster kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ister başka yöntemlerle olsun özel kişilere gördürülebilecek kamu hizmetleri konusunda bazı sınırlılıklar bulunduğu bir gerçektir. Söz konusu sorun kamu hizmeti kavramına verilen anlamla da yakından ilgilidir (Tan, 1992: 321). Bu bağlamda çalışmada kamu hizmeti kavramı irdelenecek, kamu hizmetinin görülüş yöntemlerinden biri olan yap işlet devret yöntemi konusuna ve ülkemizdeki hukuki gelişim sürecine yer verilecektir.

1. KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti kavramı; idari işlem, idari sözleşme, kamu malı, kamu görevlisi, kamulaştırma, devletleştirme gibi konularda idare hukukunun en önemli ölçütlerinden ve temel kavramlarından biridir. Devleti kamu hizmetleri teşkilatının bütünü olarak gören Kamu Hizmeti Doktrini’ne göre “idare hukuku”, kamu hizmeti kavramının üzerine inşa edilmiştir. Ozansoy’a (1997: 85) göre kamu hizmetinin, idare hukukunda hayati bir önem taşıyan temel bir kavram olduğu genellikle kabul görmekle birlikte, kavramın tanımı veya tanıma elverişliliği konusunda böylesi bir kabulden söz etmek güçtür. Alan yazın incelendiğinde kavramın herkesçe kabul edilebilir açık bir tanımının olmadığı görülebilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında (R.G. Tarih: 20.03.1996, Sayı: 22586) bu belirsizlik konusunda görüş birliğinin olduğu vurgulanarak kamu hizmeti kavramı şu şekilde tanımlanmıştır:

“Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.”

Yılmaz (2008: 1228) Avrupa Birliği aracılığıyla da kamu hizmeti terminolojisinde bir değişim yaratıldığına dikkati çekmiş, Birliğin müktesebatında evrensel hizmet¹, genel ekonomik yarar hizmeti, minimum hizmet gibi farklı kavramların kullanıldığını belirtmiştir.

Hizmetlerin, kâr amacı güdülmeden, para kazanma arzusu olmadan toplumsal ihtiyaçları ve vatandaş refahını sağlamak amacıyla yapılması, hizmetten yararlananların vatandaş, toplum, halk gibi genel terimlerle anılması, hizmetin bireysel ve bölünebilir nitelikte olmaması, kamu kesimi tarafından üretilen hizmetleri, özel kesim tarafından üretilen hizmetlerden ayıran bazı temel özelliklerdir (Saran, 2004: 70–71). Kanun veya kanunun belirlediği sınırlar içinde oluşturulması, bizzat idare ya da idarenin sıkı gözetimi altında özel kişilerce yürütülmesi, kamu yararını gerçekleştirmek için yapılması, hizmetin süreklilik, düzenlilik ve eşitlik ilkesine göre yerine getirilmesi kamu hizmeti konusunda genellikle ortaklaşılan unsurlardır. Karahanoğulları’na (2004: 255) göre kesintisizlik ve işleyişteki düzenlilik kamu hizmetinin sürekliliğini ifade ederken, kanun önünde eşitlik, devletin bireylere yansızlığı kamu hizmetinde eşitlik ilkesinin doğrudan ifadesi olmaktadır. Hiçbir kamu hizmeti bedelsiz olmayıp bireyler sunulan hizmetin maliyetine doğrudan ya da dolaylı olarak katılmakta ancak hizmetten yararlanılırken doğrudan para ödenmeyebilmekte, karşılığı ise kolektif vergi ödeyicileri kitlesi tarafından üstlenilmektedir. Özay’a (2002: 240) göre kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığı ödenen paranın hukuksal niteliği ne olursa olsun aslında hemen vurgulanması gereken; bunun bir fiyat olmadığı - olmaması gerektiğidir. Ekonomik anlamda fiyat “maliyet artı kâr” unsurlarından oluşan bir kavramdır. Özel girişim tanım olarak gelir getirici bir etkinliktir ve ekonomi alanında bunun adı da kârdır. Buna karşılık kamu hizmetinin kârı söz konusu olmadığı gibi amacı da kamu yararıdır. Bu durumun kamu hizmeti kavramının tanımlanamazlığının arkasında yatan nedeni ve tartışmaların odağını ifade ettiği söylenebilir. Kamu hizmeti günümüzde özellikle özelleştirmeler ve kamu özel ortaklığı modelleri çerçevesinde tartışılmaktadır. Kamu hizmeti konusunda ortaya çıkan hukuksal sorunların da çıktığını vurgulayan Tan (1992: 325) özel kişilere bırakılamayacak kamusal hizmetlerin neler olduklarının sağlam ölçütlere dayanarak belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Günümüzde daha çok kolluk hizmetleri devletin temel görevleri arasında sayılmaktadır. Öztekin (2007: 9-10) dış politika, dış güvenlik ve

1 Evrensel Hizmet, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan internet erişimi de dahil elektronik haberleşme hizmetleri ile, ilgili Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetlere denmektedir (Sancaktar, 2011: 470).

adalet kamu hizmetlerinin dünyanın tüm devletlerinde doğrudan kamu yararına yönelik olarak kamu kuruluşunca, kamu personeline, kamu kaynakları kullanılarak sürekli, düzenli ve eşitlik ilkelerine göre sunulduğunu ve hizmette yapılan hataların telafisinin çok güç olması nedeniyle bu hizmetlerin özel sektöre bırakılamayacağını; iç güvenlik, sağlık ve eğitim kamu hizmetlerinde ise sınırlı olarak özel sektöre izin verilebileceğini belirtmektedir.

2. KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ YÖNTEMLERİ

Kamu hizmeti literatüründe kamu hizmetlerinin görülüş yönteminin saptanmasında temel ölçüt olarak kabul edilen noktalardan biri “hizmetin niteliği” konusudur. Ataay’a (2006: 77-80) göre farklı kamu hizmeti anlayışları, kamu hizmetlerinin farklı görülüş biçimleri arasında yapılan tercihte ortaya çıkmaktadır ve kamu hizmetinin görülüş usulü konusunda temelde dört farklı yöntem üzerinde durmak olanaklıdır:

- Kamu hizmetinin doğrudan kamu örgütlenmesiyle görülmesi,
- Kamu hizmetlerinin kamu eliyle görülüp, kullananların ödediği bedellerle finanse edilmesi,
- Kamu hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirilmesi,
- Kamunun özel kişilerden hizmet satın alması.

Kamu hizmetinin görülüş usulü konusunda yukarıda verilen yöntemler uygulamada; emanet, müşterek emanet, iltizam, ruhsat, imtiyaz, kamu özel ortaklığı (KÖİ) usulü gibi çeşitli isimlerle anılmaktadır.

Emanet usulü; kamu hizmetlerinin kamu kesiminde yer alan tüzelkişilerce doğrudan doğruya, örgüt ve hizmete tahsis edilen araçlarla görülmesi usulüdür. Müşterek emanet usulü; bir kamu hizmetinin masrafları, hasar ve zararı idareye ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye gördürülme usulüdür. Müşterek emanet usulünün mali konularda uygulanma biçimi olan iltizam usulü ise, mültezim adı verilen bir özel kişiye bir bedel karşılığında bir kamu hizmetinin gördürülmesidir. Tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin idare tarafından verilen izin üzerine özel kişilerce gördürülmesi usulüne de ruhsat usulü denmektedir.

İmtiyaz usulü idarenin (imtiyaz veren) bir özel kişi (imtiyazcı) ile yaptığı, uzun süreli bir “idarî sözleşme” uyarınca, belli bir kamu hizmetinin sermayesi, kârı, hasar ve zararı özel kişiye ait olmak üzere özel hukuk kişilerince kurulması ve işletilmesi ya da daha önce kurulmuş bulunan hizmetin sadece işletilmesi usulüdür (Tan, 1992: 309). Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri idarenin tek yanlı iradesi ile belirlenmekte, sözleşmeciyi sadece üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılan idare tarafından hazırlanmış bulunan hüküm ve şartları ya toptan kabul veya toptan reddetmektedir. İdare, imtiyaz

sahibinin üstlendiği yükümlülüklerini yerine getirişini denetleme, gerektiğinde belli bir miktar paranın ödenmesini isteme, işletmeye geçici olarak el koyma ve sözleşmeyi feshetme gibi yaptırım uygulama, sözleşme ve şartnamesinin hüküm ve şartlarını tek yanlı iradesi ile değiştirme yetkisine sahiptir. Hizmetten alınacak ücret hizmetten yararlananların ödeme gücü de göz önünde bulundurularak idare tarafından belirlenmektedir. İmtiyazcı kazancın ve üretilen malın bir bölümünü idareye vermekle sorumlu tutulabilmekte hizmetin yerine getirilebilmesi için imtiyazcının lehine kamulaştırma öngörülebilmektedir. Genellikle imtiyaz usulü, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetleri için söz konusu olmaktadır (Acartürk, 2001: 48).

3. YAP İŞLET DEVRET (YİD) YÖNTEMİ

Kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri de yap işlet devret yöntemidir. Bu yöntemin ortaya çıkışı, tanımı, özellikleri, riskleri, uygulama alanları ve sorunları ayrı alt başlıklar halinde irdelenmeye çalışılacaktır.

3.1. YİD Yönteminin Ortaya Çıkışı: Altyapı projelerinin geliştirilmesi ve işletilmesi konularında özel sektöre yer verilmesi uygulamasının temel felsefesi Levy'e (1996: 20) göre birkaç yüzyıl öncesine kadar uzanmaktadır. 1782 yılında Paris'in su dağıtım işinin Perier Kardeşler'e verilmesi (Walker ve Smith, 1999: 1); uluslararası ilk büyük yatırım olarak 19. yüzyılda Fransız, İngiliz ve Avusturya'nın oluşturduğu bir konsorsiyumun Mısır Hükümeti'nden, Süveyş Kanalı'nın 99 yıllık işletme imtiyazını alması (Levy, 1996: 20) yap işlet devret yönteminin ilk uygulama örnekleri olarak ele alınmaktadır. İngiltere, Almanya ve Osmanlı'da da örnekleri görülen bu uygulamalara, 1800'lü yılların sonlarından başlayıp 1970'lere kadar geçen uzun dönemde, kamu hizmetlerinin merkezi denetimin altında olması gerekliliği düşüncesinin yaygınlaşmasına ve dünya savaşları sonucunda ortaya çıkan yıkımlara bağlı olarak zamanla son verildiği gözlenmektedir (Karabulut, 2005: 3).

Yap işlet devret yönteminin, gelişmiş ülkelerde kamunun ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve ekonomik etkinliği artırmak amaçlarıyla sınırlı kaldığını, gelişmekte olan ülkelerde ise finansman ve teknoloji ihtiyacının karşılanması amacıyla yönelik olarak kullanıldığını ifade eden Karabulut, 1970'li yıllardan sonra modelin yeniden yaratılmasını hazırlayan asli nedenleri şöyle sıralamaktadır (2005: 3);

- Nüfus artışına ve ekonomik büyümeye bağlı olarak artan altyapı ihtiyacı,
- Üçüncü dünya ülkelerinde ortaya çıkan ve aşırı borçlanmadan kaynaklanan ödeme güçlüğüne yarattığı ekonomik kriz,
- Büyük inşaat firmalarının kârlı yeni projeleri bulma zorluğu,
- Birçok ülkenin hükümetleri ile uluslararası kredi kurumları tarafından savunulmaya başlanmış olan özelleştirme uygulamaları.

3.2. Kamu Özel Ortaklığı Modellerinden Biri Olarak Yap İşlet Devret Yöntemi

Yap işlet devret yöntemi “kamu özel ortaklığı” (KÖİ) modellerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle yap işlet devret yönteminden önce kamu özel ortaklığı modelinin tanımlanmasında yarar vardır. Kamu özel ortaklığı, 1990’lı yıllarda özel sektörün kamu hizmetleri alanına her düzeyde ve farklı biçimlerde katılmasını sağlayan bütün mekanizma ve işbirliklerinin tek bir üst başlık şeklinde toplanmış halidir (Güzelsarı, 2009: 44). “Public Private Partnerships” olarak literatüre giren ve Türkçe yazında daha çok Kamu-Özel İşbirliği, Kamu-Özel Ortaklığı olarak da kullanılan bu üst başlık, 2000’lerin ortalarından itibaren Türkiye’nin önemli tartışma konularından biri haline gelmiş olup Yap-Devret, Yap-Kirala İşlet-Devret, Yap-Devret-İşlet, Yap-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-Devret ve Yap-Sahiplen-Kiraya Ver- Devret yöntemlerini içermektedir.

Acartürk ve Keskin (2012: 28) kamu hizmetinin yerine getiriliş yöntemlerini / proje finansman modellerini aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere; devlet finansmanı-kamu özel ortaklığı ve özelleştirme olmak üzere üçe ayırmakta, kamu özel ortaklığı modelinin devlet ve özel sektörün paylaşımlarının olduğu bir model olarak ifade etmektedir.

Tablo 1: Proje Finansman Modelleri

Devlet Finansmanı	Kamu Özel Ortaklığı Modelleri	Özelleştirme
-Proje devlet tarafından finanse edilir ve işletilir. -Risk ve getiri devlete aittir.	-Yap Devret -Yap Kirala İşlet Devret -Yap Devret İşlet -Yap İşlet Devret -Yap Sahiplen İşlet	Kamu hizmeti özel sektör tarafından sahiplenir ve işletilir. Risk ve getiri özel sektöre aittir.

Kaynak: Acartürk, Keskin, 2012: 28.

Kamu özel ortaklığı modeli; kamu idarelerinin özel sektör ile birlikte altyapı projelerinin ya da bir hizmetin gerçekleştirilmesi hedefiyle projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesinin yanında var olan yatırımın yenilenmesi, kiralanması, bakım ve onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektörün de bir sözleşmeye dayalı olarak katılımının sağlandığı; maliyet, risk ve getirilerin kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığı bir organizasyon bütünü olarak tanımlanabilir.

Kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanında esneklik arayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkan kamu özel ortaklığı usulü Karasu'ya (2009: 90) göre ise; yönetim ilişkisini kuşatan ve dönüştüren; kârın özelleştirildiği buna karşılık farklı türdeki risklerin kamusallaştırıldığı; karmaşık bir ilişkiler yumağına dayanan sözleşme sistemini egemen kılarak idarenin bütünlüğüne zarar veren; denetlenemezlik, yönetilemezlik sorunlarına yol açan bir örgütlenme modelidir. İşten çıkarmalar ve kamu hizmetlerinin paralı hâle getirilmesi ya da fiyatlarının yükseltilmesi türünden önemli sonuçlar doğuran özelleştirmenin toplumun geniş kesimleri nezdinde olumsuz bir anlam yüklendiğini ifade eden Haspolat (2008: 56) 1990'lı yıllarda bu kavramın geri plana itilerek, kavramı muğlaklaştırma işlevi gören “kamu özel işbirliği” ve “özel sektör katılımı” gibi, katılım, işbirliği gibi olumlu anlamlarla yüklü yeni yöntemlerin yaygınlaşmaya başladığını dile getirmektedir. Güzelsarı'ya (2009: 74) göre sermaye için kamu özel ortaklığına dayalı projelerin önemi, proje sürecinde karşılaşılabilecek risklerin kamusallaştırılması ve devletlerce garantilenmiş ödemelerin sözleşme süresince şirketlere akmaya devam edecek olmasında gizlidir. Özel sektörü devlet aygıtının bir parçası yapan kamu-özel ortaklık modelleri, kamu-özel sektör ayrımının son derece belirsizleştiği günümüzde devlet eliyle gerçekleştirilen tüm kamu mal ve hizmet alanlarında geçerli bir uygulamaya dönüşmüş, birçok hizmet alanında yaygınlaşmıştır. Kamu özel ortaklığı modelinin, enerji üretimi ve dağıtımı, sulama ve kanalizasyon sistemleri, su kanalı ve dağıtım projeleri, hastaneler, eğitim binaları, okullar, stadyumlar, haberleşme ve ulaştırma, trafik kontrol sistemleri, hapishaneler, yollar, güvenlik, turizm, imalat ve konut yapımı ile diğer inşaat işleri, kültürel, kentsel ve kırsal altyapı düzenlemeleri ile kamu idarelerinin altyapı yatırım ve hizmetlerini bünyesinde barındırdığı görülmektedir (Acartürk ve Keskin, 2012: 28).

Sonyıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kamu özel ortaklığı projeleri önemli bir işlev görmektedir. Dünya Bankası verilerine göre gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmelerin de dahil olduğu KÖİ projelerinin sözleşme tutarı 1990'lı yıllarda giderek artmış ve 1997 yılında en yüksek seviyesine (107 milyar ABD Doları) ulaşmıştır. 2002 yılında yıllık tutar 48,7 milyar ABD Dolarına düştükten sonra tekrar yükselişe geçmiş ve 2010 yılında 173,6 milyar ABD Dolarına sıçramıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 8).

1990-2011 dönemi dikkate alındığında Avrupa Birliği'nde kamu özel ortaklığı projelerinin hem sektörel hem de ülkeler bazında yaygınlaştığı, İngiltere pazarının büyük bir payını oluşturduğu, kamu özel ortaklığı modellerinin en çok uygulandığı sektörün ulaştırma sektörü olduğu, yılda ortalama gerçekleşen kamu özel ortaklığı proje sayısının 70, ortalama proje maliyetinin ise 189 milyon Euro olduğu ortaya çıkmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 19).

Ülkemizde, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet-Devret Modeli ile Yapıtırılması Hakkında Kanun” ile yaygınlaşan ve otoyollardan havaalanlarına, yat limanlarından gümrük kapılarına kadar pek çok farklı sektörde

başarıyla uygulanan KÖİ projeleri, günümüzde 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” kapsamında Yap-Kirala modeli ile gerçekleştirilecek entegre sağlık kampüsleriyle yeni bir boyut kazanmıştır. Ayrıca 652 sayılı “Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu” ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

3.3. YİD Yönteminin Tanımı ve Özellikleri: Yap işlet devret yöntemi; kamunun alanına giren yüksek bir finansman gerektiren bir yatırım veya kamu hizmetinin, sermayesi ve riski kendine ait olmak üzere, özel teşebbüs (yerli, yabancı veya ortaklaşa girişimler) tarafından kurulmasını, kâr sağlayamaya dönük olarak belirli bir süre işletildikten sonra tesisin ilgili kamu kuruluşuna şartsız ve bedelsiz olarak devir ve teslimini içeren bir proje finansman modelidir (Emek, 2002:3, Acartürk, 2001:49).

Erdoğan (2010:474) yap işlet devret modelini, özelleştirme yöntemleri arasında önemli bir yer işgal eden bir yaklaşım olarak değerlendirmektedir. Sistem, genel olarak devredilen hizmetlerin üretim, dağıtım ve sunum imtiyazının özel sektör kuruluşuna verilmesi üzerinde durmaktadır. YİD yaklaşımında, imtiyaz sahipleri veya sözleşme makamı, kamu kesiminden aldıkları hizmet ruhsatlarını, hizmetin geliştirilmesi ve işletilmesi için belirli süreliğine ellerinde bulundurmaktadır. İmtiyaz sahibi, hizmetleri belirli bir süre işlettikten sonra idareye geriye vermekle birlikte, hizmetleri işletirken gerçek sahibi gibi davranmaktadır (Erdoğan, 2010: 475). Kazgan’a (2002:243) göre YİD yöntemi Osmanlı’nın imtiyazlı şirketler - adli kapitülasyonlar modelinin tekrar ortaya çıkmış hali, yerli-yabancı işbirliğidir. Yakın gelecekte Türkiye ve benzer durumdaki pek çok ülkede alt yapı tesislerini yabancı sermayenin ele geçireceği ve uluslararası tahkimin adli kapitülasyonların yerini alacağı bir modeldir.

YİD yöntemine ilişkin hazırlanan TBMM araştırma komisyonu raporunda (tbmm.gov.tr); bir altyapı projesinin tümüyle özel sektör tarafından finanse edilmesini amaçlayan bir model olarak sunulsa da YİD yönteminde, pratikte doğrudan şirkete ortak olunması, bir takım krediler sağlanması veya garanti verilmesi gibi yollarla kamunun katkısının da görüldüğü belirtilmekte ve YİD yönteminin özellikleri özetle şu şekilde dile getirilmektedir:

- Kamu hizmetleri ve yatırımlarının özel sektör eliyle yapılması ve işletilmesi,
- Finansman sorununa çözüm getirilmesi, yatırımların gerçekleşmesinin sağlanması,
- Teknolojik gereksinimlerin karşılanması,
- Projelerde bir tarafın kamu kurumu diğer tarafın da genellikle uluslararası kuruluşların yer aldığı konsorsiyum olması,

- Yatırımı gerçekleştirecek firmaların ayrı bir şirket kurma zorunluluğunun olması,
- Üretilen mal ve hizmetler için devlet tarafından satın alma veya ödeme garantisi verilebilmesi (ülkemizdeki uygulamada tamamına satın alma veya ödeme garantisi verilmiştir.)
- Projenin finansmanında kullanılan kredilerin geri ödenmesi hususunda herhangi bir sınırlama getirilmemesi.

3.4. YİD Yönteminin Riskleri: Borcun zamanında ödenmemesi, zorlayıcı nedenlerden ve teknolojiyen kaynaklanan riskler, çevreye verilen zararlar, şirketin taahhütlerini yerine getirmemesi, üretilen mal ve hizmetin satışına ilişkin sorunlar, yasal değişiklikler, vergi artışı, tekelcilik, finansal maliyetlerin artması YİD yönteminin kamu kuruluşu ve şirket açısından ayrı ayrı değerlendirilebilecek risklerini oluşturmaktadır.

3.5. YİD Yönteminin Uygulama Alanları: Genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen otoyollar, metro yapımı, asma köprüler, hava alanları, santraller, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, haberleşme ve benzeri kamu yatırımlarının YİD yöntemi ile yapılması amaçlanmaktadır. Su getirme ve baraj inşaatları, enerji üretim ve dağıtım alanları, serbest bölge yatırımları, ticaret merkezi yapım ve tarihi eser restorasyon işleri YİD yönteminin uygulama alanları olarak sıralanmaktadır (Öz vd., 2013).

Birecik Barajı, Çamlıca, Fethiye, Çal, Girlevik II Mercan, Gönen gibi Hidroelektrik Santralleri; Çeşme-Alaçatı, Bozcaada Rüzgar Enerjisi, Antalya ve Atatürk Hava Limanları Dış Hat Terminalleri, Göcek Tüneli, Trabzon Limanı, Bodrum Yolcu İskelesi gibi hava-kara ve deniz yolu ulaştırması projeleri ve Edirne İpsala, Mardin, Akçakale Yayladağ Sınır Kapıları gibi yatırımlar ülkemizde yap işlet devret yöntemiyle yerine getirilmiş projelerden bazılarını oluşturmaktadır (Uzunkaya, 2008).

Türkiye’de 2012 yılı itibarıyla toplamda 71’i YİD, 5’i yap işlet (Yİ) ve 35’i işletme hakkı devri (İHD) olmak üzere hayata geçirilen kamu özel ortaklığı modelli proje sayısı 111’dir. Yapımına devam edilen toplam 23 projenin ise 12’si YİD yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Projelerin modellere göre dağılımına bakıldığında ülkemizde en yaygın olarak kullanılan KÖİ modelinin 83 projeyle Yap-İşlet-Devret olduğu görülmektedir. İşletmede olan kamu özel ortaklığı projelerinin toplam sözleşme büyüklüğü 2011 yılı fiyatları ile 26 milyar ABD dolarını bulurken yapımı devam eden projeler ise yaklaşık 9.4 milyar ABD doları tutarında bir portföy oluşturmaktadır. İşletmedeki ve yapımı devam eden YİD projelerinin toplam sözleşme büyüklüğü ise yaklaşık 16 milyar ABD dolarıdır (Kalkınma Bakanlığı 2012: 22).

3.6. YİD Yöntemi ve Sorunlar: Yeni ve ek finansman kaynakları yaratması, kamu imkânları ile yapılanlara oranla daha çabuk bitirilmesi, ileri teknoloji

kullanılması, sözleşme bitiminde yatırımların kamunun elinde kalması ve bu nedenle uzun dönemde ekonomik fayda sağlaması, yeni istihdam alanlarının açılmasına katkı yapması (Erdoğan, 2010: 480) gibi konularda önemli avantajları olduğu dile getirilen YİD yönteminin, ülkemizdeki uygulamalar doğrultusunda sorunlu yönlerinin olduğu da dikkati çekmektedir.

Devletin asli görevi olan alt yapı yatırımlarının kar amacı güden özel şirketlere verilmesinin kamusal yarar ve sosyal devlet ilkesinin ihlali anlamına gelmesi, devletin kontrolünde olması gereken kritik yatırım alanlarının milli vafından uzaklaşması, özel şirketlerin hizmet sunumunda tekel konumuna gelmesi bu nedenle de hizmet kalite ve fiyatında vatandaşlar aleyhine sonuçlar ortaya çıkması, hizmetin idari denetimin dışına çıkması, yolsuzluklar ve kayırmalara imkân vermesi yöntemin en önemli sakıncaları arasında sıralanmaktadır (Öz vd, 2013; Erdoğan, 2010: 481).

Nar (2008: 134) çalışmasında işgücü piyasaları arasında artan rekabet, ödenmeyen ücretler, yasa dışı ücret kesintileri, ucuz işçilik, ücret eşitsizliği, reel gelirler üzerinde ciddi dalgalanmalar, sözleşme dışı sigortasız kaçak istihdam, iş güvenliğinin azalması, çalışma yaşamına yönelik yasaların dilediğince esnetilebilmesi, sendikal faaliyetlerde daralma gibi olumsuzlukların bir yönüyle devletin gerçekleştirmesi gereken faaliyetlerin yabancı unsura havale edilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıktığını belirtmektedir.

Sayıştay tarafından hazırlanan “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi” hakkındaki raporda²; projenin 3996 sayılı Kanuna göre YİD modeli kapsamında yapılan ilk iş olup, projenin tasarlanması, yürütülmesi ve işletilmesi aşamalarında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle, Hazinesin verdiği ürün satın alma garantisi çerçevesinde iki yıl içerisinde (1999-2000) 387 milyon ABD Doları tutarında su faturası ödemek zorunda kaldığı; bedeli ödenen suyun da, herhangi bir şekilde kullanılmadığı; yapılacak ödemenin kalan yıllarda (18.01.2014 tarihine kadar) artarak devam edeceği; projeyle ilgili birçok işlemin yürürlükteki mevzuata aykırı olarak gerçekleştiği ve böylece birçok olumsuz sonuca yol açtığı ifade edilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanan bir diğer raporda³ Yap İşlet Devret (YİD) modeli çerçevesinde şirketlerle imzalanan özel hukuk sözleşmelerinin ülkemizde bugün enerji alanında yaşanan sıkıntıların başlıca sebebi olduğu dile getirilmiştir. Sözleşmeler üzerinde idarî yargının ön denetiminin olmaması sonucunda kamu aleyhine hükümlerin yer aldığı ve riskin kamunun üzerinde kaldığı sözleşmelerin akdedildiği; sözleşmelerin tamamına *gizlilik* yönünde hükümler konulması nedeniyle, kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin kamuoyu tarafından öğrenilmesi imkânının

2 Sayıştay Genel Kurulunun 11.4.2002 tarih ve 5022/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

3 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.3.2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

da ortadan kalktığı belirtilmiştir. Toplam 29 santralin incelendiği raporda santrallerle ilgili ilana çıkılmadığı, ihale yapılmadığı, santrallerin kurulacağı yerlerin bakanlık yerine firmalara bırakıldığı bu nedenle de bazı yerlerden talebin çok üzerinde kapasiteye sahip santrallerin kurulduğu, yeni iletim hatlarıyla enerji maliyetinin yükseltildiği, yönetmelik hükümlerine aykırı fizibilite raporlarının kabul edildiği, kanuna aykırı olarak elektrik dışındaki alanlarda faaliyet gösteren şirketlerle de sözleşme imzalandığı, sözleşmelerin defalarca değiştirildiği, kamu aleyhine satış tarife ve işletme sürelerinin uzatıldığı ve tüm bu uygulamalar sonucunda, santrallerin işletmede oldukları ortalama 4 yıllık süre içinde 2.3 milyar dolar kamu zararı ortaya çıktığı ortaya konmuştur.

4. YAP İŞLET DEVRET MODELİ VE ÜLKEMİZDEKİ HUKUKİ GELİŞİM SÜRECİ

Osmanlı Devleti, 19. yüzyılın sonlarına doğru demiryolu, liman, rıhtım, elektrik ve benzeri kamu hizmet işletmelerinin kurulması ve işletilmesini, yabancılara verilen imtiyazlarla sağlamaya çalışmıştır. Osmanlı döneminde Tan'a (1967: 285) göre bir taraftan kapitülasyonların, diğer taraftan Duyun-u Umumiye'nin imtiyazları altında, imtiyazcıların yararına ve devletin zararına anlaşmalar ve durumlar söz konusu olmuştur.

İmtiyazların belli bir düzene tabi olması amacıyla kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından işletilmesini sağlamak üzere ülkemizde çıkarılmış olan ilk kanun 10 Haziran 1910 tarihli *Menafii Umumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*'dur. Esirgen'e (2011: 961) göre bu kanun; II. Meşrutiyet döneminde Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyân üyelerinin ülke menfaatlerini gözetmek uğruna birbirleriyle yarışarcasına yaptıkları son derece ilginç tartışmalar sonucunda düzenlenen ve Cumhuriyet dönemi imtiyaz uygulamalarının da dayanak noktasını oluşturan bir kanundur. Kanun'a göre vergi veya resim muafiyeti içeren ve gelecek bütçelerden ödeme yapılması öngörülen imtiyaz sözleşmelerinin TBMM'nin onayına sunulması; diğer kamu yararına yönelik imalat imtiyazlarının ise Bakanlar Kurulu tarafından verilmesi öngörülmüştür (Emek, 2002: 8).

Kanun'un bugün uygulama alanının fiilen kalmamış olduğunu söylemek yanlış olmaz. Osmanlı döneminde birçok kamu hizmeti için kamu hizmeti imtiyazı yoluna başvurulmuş ise de Cumhuriyet döneminde imtiyazlı şirketler kaldırılmış ve bu hizmetler kamu kuruluşlarına devredilmiştir. 1950'li yıllardan sonra dönemin ekonomik politikası sonucu kamu hizmeti imtiyazı usulüne yeniden başvurulduğu görülmekle beraber önemini yitirmiştir (Tan, 1992: 308). Ülkemizde kamu özel ortaklığı modellerinin uygulanması yönündeki girişimler 1980'lerin başında yeniden başlatılmış ve ilk yasal düzenleme enerji sektöründe gerçekleşmiştir. 3096 sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun* yürürlüğe girmiştir. Kendir'in (2007:

289) araştırmasında “bölge” için kullandığı nitelemeyle imtiyaz sözleşmeleri önce kaybolmuş ancak 80’li yıllarda “yeni bir kılıkla” geri dönmüştür.

3096 sayılı Kanun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile görevli şirket arasında “üretim tesisi kurma ve işletme sözleşmesi”, “işletme hakkı verilmesi sözleşmesi” olmak üzere iki tür görevlendirme sözleşmesi yapılmasını öngörmüştür. Bu sözleşmelerin süresi 99 yıl olabilecek, bu sürenin sonunda tüm tesisler, menkul ve gayrimenkul mallar her türlü borç ve taahhütten temizlenmiş olarak devlete bedelsiz şekilde geçecektir. Kanun’da öngörülen sözleşmeler yargı organlarınca (AKTAŞ Kararı uyarınca) imtiyaz sözleşmesi olarak görülmüş ve bu tür sözleşmeler Danıştayın incelemesinden geçirilmeden yapıldığı için iptal edilmiştir. Özay (2002: 261), “yap işlet devret” yönteminin maksat unsurunun sakat “imtiyaz” usulünden başka bir şey olmadığını, 3096 sayılı Kanun’da yer alan hükümlerin bunu kanıtladığını ifade ederek, birçok çevrede olumsuz karşılanan kapitülasyonlara çağrışım yapması ve yasal düzenlemelerde bulunan usul kurallarının bertaraf edilmek istenmesi nedeniyle bu yöntem imtiyazdan başka bir isim verilmek istendiğini ileri sürmüştür. Bu konuda benzer şekilde Tan (1992: 320-321) çalışmasında şu ifadeleri kullanmıştır:

“Menafi Umumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun’un getirdiği sistemin dışına çıkma isteğinin arkasında, imtiyaz sözcüğünün kötü çağrışımlarını bir yana bırakırsak, bazı şekil ve usul kurallarından kurtulma isteğinin etkili olduğunu düşünüyoruz.”

1988 yılında, özel hukuk hükümlerine tabi ve sermaye şirketi statüsüne sahip sermaye şirketlerinin; en çok 49 yıllığına, otoyolların ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ilişkin esasları düzenleyen 3465 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Kanun uyarınca görev süresi sonunda otoyol ile bütün tesisler her türlü borç ve taahhütlerinden arı ve kullanılabilir durumda Karayolları Genel Müdürlüğüne kendiliğinden ve bedelsiz olarak geçecektir. Otoyol geçiş ücret tarifesinin görevli şirketin istemi, Karayolları Genel Müdürünün önerisi üzerine Bakan onayı ile saptanacağı öngörülmüştür. Otoyol ve tesisleri için gerekli kamulaştırmaların Genel Müdürlükçe ya da Genel Müdürlük adına yapılacağı ancak kamulaştırma bedelinin kısmen ya da tamamen görevli şirket tarafından ödenmesi konusunun hükme bağlanabileceği öngörülmüştür. Kamulaştırılmış arsa üzerinde yapılacak tesislerin mülkiyetinin devlet malı hükmünde bulunduğu ayrıca ifade edilmiştir. Tan’a göre (1992: 315) 3465 sayılı yasa da bu özellikleriyle kamu hizmeti imtiyazının temel özelliklerini taşımıştır.

1994 yılında çıkarılan 3974 sayılı Kanun, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabii olduğunu ve imtiyaz teşkil etmeyeceğini öngörmüştür (ek madde 5). Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinliklerin, kamu yararına dönük kamu hizmetleri oldukları gerekçesiyle, Kanun hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu şekilde bir iptal kararı vereceği önceden öngörülebildiği için, karar öncesinde, 08.06.1994 tarihinde 3996 sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun* kabul edilmiştir. Elektrik ve otoyol dışındaki köprü, tünel, baraj, sulama, içme suyu gibi diğer alanların da özel kişilerce işletilmesi usulü düzenlenmiştir. Kanun'un 3. maddesi ile yap işlet devret modeli ilk kez şu şekilde tanımlanmıştır:

“İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ifade eder.”

Kanun'a ilişkin olarak Özay (2002: 261), kanun koyucunun asıl amacının “sözleşme” kenar başlığını taşıyan 5. maddede yer alan “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşme yapılı” hükmünden anlaşıldığını ifade etmiştir. TBMM Üyeleri'nden Mümtaz Soysal ve Nami Çağan ile birlikte seksen sekiz milletvekili tarafından 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla dava açılmıştır:

- Madde kapsamına giren sözleşmelerin, idari sözleşmenin tüm koşullarını taşıdığı,
- Yap işlet devret modeline ilişkin sözleşmelerin de bu nitelikte olduğu,
- Dava konusu kuralla bu sözleşmelerin idari yargı alanının dışına çıkarılmak istendiği,
- Sözleşmelerin aynı zamanda kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri olduğu,
- Anayasa'ya göre imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay'ın incelemesi gerektiği,
- Yapılan düzenleme ile bu sözleşmelerin Danıştay denetiminden kaçırılmak istendiği iddia edilmiştir.

28.06.1995 tarihinde Anayasa Mahkemesi, 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci tümcesindeki “... imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte ...” sözcükleriyle, “bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir” biçimindeki ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir. Böylece YİD sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi olması imkânı ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi; Kanun'un 2. maddesinde belirtilen köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi ve benzeri etkinlikleri, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik, kamu yararı için yapılan düzenli ve sürekli etkinlikler olduğunu ifade ederek bu etkinlikleri kamu hizmeti olarak kabul etmiştir. Ayrıca mahkeme tarafından, niteliği itibarıyla

kamu hizmeti sayılan bir yatırımın özel kişiler eliyle yapılmasının, hizmetin niteliğini değiştirmeyeceği ifade edilmiştir. YİD sözleşmelerinde yönetimi üstün kılan kuralların bulunmasının kaçınılmaz olduğu, YİD yönteminin kamu hizmeti imtiyazından başka bir şey olmadığı, yasal düzenlemelerin de bu niteliği değiştiremeyeceği belirtilmiştir. 5. maddenin, sözleşmelerin Danıştayın ön denetiminden geçirilmesini engellemek amacıyla düzenlendiği, oysa, Türkiye Cumhuriyeti kurulurken, imtiyaz sözleşmeleri konusunda çok duyarlı davranıldığı; 1924 (md. 51), 1961 (md.140) ve 1982 (md.155) Anayasaları ile bu yetkinin Danıştaya verildiği, bu sözleşmelerle kamu hizmetinin görülmesinin uzun süre özel kesime bırakıldığı ve bu nedenle, sonradan giderilmesi güç sonuçlar doğurabilecek nitelikte oldukları için, Danıştay ön denetimine bağlı tutulmalarında kamu yararının da bulunduğu ifade edilmiştir.

Danıştay da Ulaştırma Bakanlığı Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü ile Voyager Mediterranean Turizm Endüstrisi ve Ticaret A.Ş. ile Doğu İnşaat ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişim Grubu arasında hazırlanan İmtiyaz Sözleşmesi Taslağı hakkındaki kararında; 3996 sayılı Kanun çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel hukuk kişileri arasında yapılacak olan sözleşmelerin bu Kanun'a tâbi kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olduğunu belirtmiştir. Danıştayın bir diğer kararı olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Birecik Barajı ve Hidroelektrik Santrali Tesis ve İşletme A.Ş. arasında 19.3.1993 gününde imzalanmış bulunan Birecik HES sözleşmesine ilişkin kararı ise şöyledir: “.....idareye özel hukuk yetkilerini aşan, ona üstünlük tanıyan hükümler içermektedir. Gerçekten, Kanun'un yapılacak sözleşmelerin 99 yıla kadar olmak üzere uzun süreli olarak düzenleneceğine ilişkin 7nci, hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için idareye gözetim, denetim yetkileri tanıyan ve süre sonunda tüm tesisleri ile malların borçtan arınmış olarak idareye geçeceğini öngören 8inci ve idareye enerji tarifelerini belirleme yetkisi veren 9uncu maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, bu Kanun'a göre (3096) yapılacak görevlendirme ve işletme hakkı devri sözleşmelerinin, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin tüm öğelerini taşıdığı görülmektedir.....”(Odyakmaz, 2013).

Yap işlet devret modeline ilişkin bir diğer kanuni düzenleme de 4180 sayılı Kanun'dur. Kanun'un 1. maddesiyle 3996 sayılı Kanun'un “Hazine Garantileri” başlıklı 11. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Bu kanun'un 4. maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca aktedilen sözleşmeler gereği, yap işlet devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye, bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye,

gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve yap işlet devret modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yetkilidir.”

Bu maddenin, Anayasa’nın Başlangıç kısmının dördüncü paragrafı ile 2., 5., 7., 10., 11., 153. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla Mümtaz Soysal ve 112 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. 26.03.1997 tarihli Anayasa Mahkemesi kararıyla, değişen 11. maddedeki “Bu Kanun’un 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca akdedilen sözleşmeler.” bölümünün, Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline, kalan bölümünün Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, iptal edilen bölüm nedeniyle uygulama olanağı kalmayan “...gereği...” sözcüğünün de iptaline karar verilmiştir.

Davacıların iddiasında; hukuksal açıdan Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanamaz hale getirilmek istendiği, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği düzenlemeyi içeren Anayasa’ya aykırı bir Bakanlar Kurulu Kararının, yasa maddesi yapılmış olduğu, YİD projelerinin yeniden, “imtiyaz” kapsamı içine, dolayısıyla da Danıştay denetimi dışına çıkarılmak istendiği vurgulanmıştır. YİD yönteminin bazı çevrelerde bir saplantı halini aldığı, projelerin talibinin daha çok yabancı sermaye olduğu ve şirketlerin kendi ulusal ya da uluslararası hukuk kurallarının uygulanmasını istedikleri, Danıştayın da Türk hukuk sisteminin uygulanması gerektiği konusunda “ısrar” ettiği ifade edilmiş, ... “Türkiye’yi bağımsız bir devlet değil de manda ya da sömürge zannedenler”...tabiri kullanılarak bu kesimin YİD projelerini imtiyaz kapsamından çıkarmaya çalıştıkları, yabancı şirketlerin en kısa sürede en çok biçimde kâr elde etme amacında olacakları, devletin şirketlerin değil, kamunun yarar ve çıkarını korumakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Danıştay İdari İşler Kurulu, 3 Ekim 1997 tarihli kararı ile elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı hizmetinin özel bir şirkete devrinin ancak imtiyaz sözleşmesi ile olanaklı olduğuna, Danıştayın incelemesinden geçirilmemiş bir sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir.

Yargı kararları karşısında yap işlet devret modeli için 08.06.1996 tarihli bir Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) düzenlenmiş ve buna dayalı olarak bir tebliğ çıkarılmıştır. Ancak hem bu BKK ve hem de tebliğle yapılan düzenlemelerin, yasal dayanağının bulunmaması nedeniyle Danıştay tarafından yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir (Danıştay Onuncu Dairesi, E.1996/8792). Tebliğin Danıştay engeline takılmasından sonra, “yap işlet modeli” ile üretim şirketlerine ülke enerji plan ve

politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemek amacıyla 4283 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 1999 yılında da 4446 Sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun* çıkarılarak Anayasa'nın 47., 125. ve 155. maddeleri değiştirilmiştir. Devletleştirme ve Özelleştirme başlıklı 47. maddeye eklenen 4. fıkra şöyledir:

“Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”

Yargı Yolu başlıklı 125. madde ile; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların *millî veya milletlerarası tahkim*⁴ yoluyla çözülebileceği hükmü getirilmiştir. Gözler'e (2003: 407) göre Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları sonucunda Türkiye'de 1990'lı yıllarda kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yürütülmesi engellenmiş, bu yargı kararlarına tepki olarak tali kurucu iktidar anayasada değişiklik yapmış ve bu çekişmede kaybeden taraf yargı organları olmuştur. Artık bir kamu tüzel kişisi ile özel kişi arasında bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin yapılan ve idari sözleşme ölçütlerine göre normalde bir idari sözleşme olması gereken sözleşmelerin de özel hukuk sözleşmesi haline getirilebileceğine dair bir açıklama yaparak, kaybın gereğinden fazla olduğunu vurgulamıştır. İdare ile özel kişiler arasında kamu hizmetlerine ilişkin yapılan sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların adli yargıya tabi tutulamayacağına ilişkin 28 Haziran 1995 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına tali kurucu iktidarın sert bir yanıt verdiğini belirten Gözler (2003: 409) bu yanıtı şu şekilde ifadelendirmiştir:

“Bırakınız bu sözleşmeleri adli yargıya tabi kılmayı, bu sözleşmelerin millî ve milletlerarası tahkime tabi kılınabileceğini öngörmüştür.”

Aynı yıl yürürlüğe giren 4492 sayılı Kanun'la tahkim usulü öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri Danıştayın ve İdare Mahkemelerinin görev alanından çıkarılmıştır.

Anayasa'nın değiştirilmesi suretiyle özel hukuk sözleşmesi imzalanması ve tahkim kaydının kabul edilmesi taleplerinin önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını takiben, Anayasa'nın öngördüğü şekilde, 20.12.1999 tarih, 4493 sayılı kanun ile 3996 sayılı kanunun iptal edilen 5. maddesinin yerine, “Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir” hükmü getirilmiştir. Kanun'un

4 Tahkim; yabancı yatırım ve yatırımcıların korunması amacıyla uluslararası hukukun oluşturulması şeklinde nitelendirilebilecek; her iki tarafın üzerinde anlaşmaya vardığı konular dâhilinde ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın devlet yargısı dışında hakem kararına başvurmak suretiyle çözümlenmesidir. Yabancı yatırımcıların ulusal yargı denetimi dışında kalabilmek amacıyla talep ettikleri tahkim mekanizmasının, özellikle gelişmiş ülkelerin çıkarlarına hizmet ettiği yönündeki yaklaşımlar en sık eleştiri konularından biri olmuş ve olmaya da devam etmektedir (Nar, 2012: 113,134).

2. maddesine de, “enerji, üretim, iletim, dağıtım ve ticareti” ilgili faaliyetler dahil edilmiş, böylece kanunun kapsamı genişletilmiştir. 2. madde gerekçesinde kanunda öngörülen yatırımların gerçekleştirilmesi için yerli ve yabancı sermayenin gelmesi özendirilerek, hızlı kalkınma sürecine gidilmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir.

Yaşar (2000: 450) çalışmasında 1999 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliğinin klasik kamu hizmeti anlayışını, bu anlayışın en önemli ayağı olan Danıştayın durumunu kökünden değiştirdiğini ve idari yargının kamu hizmetinin varlığını “tespit” etme yoluyla takdir etme “gücü”nü ortadan kaldırdığını ifade etmiştir.

21.01.2000 tarihli 4501 sayılı Kanun ile mevcut sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelere çevrilmesine imkân tanınmış, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurulması durumunda uyulması gereken ilkeler hükme bağlanmıştır. 3996 sayılı Kanun’un geçici 1. maddesinin 2.fıkrası değiştirilmiş ve böylece daha önce 3096 sayılı Kanun veya 3465 sayılı Kanun uyarınca başlatılmış olan YİD projeleri için de özel hukuk sözleşmesi imzalanması durumu yaratılmıştır.

09 Mayıs 2008 tarihinde kabul edilen 5762 sayılı Kanun’la, 08 Haziran 1994 kabul tarihli, 3996 sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun*’un bazı maddeleri değiştirilmiştir. 5762 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre Kanun’un amacı; kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap işlet devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır. Bu maddede yer alan ‘ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak’ ibaresi, 3996 sayılı Kanun’da ‘ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak’ şeklindedir. Cümledeki bağlaç değişimi ile yatırım ve hizmetlerde hem ileri teknoloji hem de yüksek maddi kaynak gerekliliğinin bir arada olma koşulu 2008 yılında ortadan kaldırılarak bunlardan birinin varlığı yap işlet devret modeli için yeterli sayılmış, dolayısıyla YİD modeliyle hizmet yapma durumu genişletilmiştir. 3996 sayılı Kanun’un 2. maddesinde, yap işlet devret modeli çerçevesinde sermaye veya yabancı şirketlerin görevlendirileceği birçok hizmet ve yatırım alanı sıralanmıştır:

‘Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları’.

5762 sayılı Kanun ile bu hizmet ve yatırım alanlarına ek olarak; yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları da sıralanmış, yeni yasal değişimle yatırım ve hizmet alanı konusunda yeni bir genişleme daha yapılmıştır.

Kalkınma Bakanlığının 2012 yılında hazırlamış olduğu çalışmada, yeni düzenlemelerle YİD projelerinin yatırımcılar için daha cazip hale getirilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. Bu düzenlemeler özetle şöyle sıralanabilir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 31-33):

- *5762 sayılı Kanun’la getirilen katkı payı uygulaması:* 5762 sayılı Kanun’da, 3996 sayılı Kanun’un 3. maddesine yapılan bir ekleme ile; YİD yönteminde “katkı payı” uygulamasına geçilmiştir. Yapılan bu değişiklikle, üretilen mal veya hizmetin bedelinin kullanıcıları tarafından tamamen veya kısmen ödenmesinin mümkün olmadığı yatırımlarla ilgili YİD projelerinde kamu kesimi tarafından görevli şirkete katkı payı verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak katkı paylarının hangi esaslara göre, nasıl verileceği belirtilmediğinden katkı payının uygulanma imkânı olmamıştır. Bu çerçevede 2011 yılında revize edilerek yeniden düzenlenen 1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile katkı payının esas ve usulleri belirlenmiştir.

- *İki aşamalı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) sürecinin tek aşamaya inmesi:* 2011 tarihli 6111 sayılı Kanun ile daha önce YİD uygulama sözleşmeleri için alınması gereken YPK onayı aşaması kaldırılmıştır. Artık idareler “*uygulama sözleşmeleri*”ni YPK onayına sunmayacaktır. Bunun yerine idarenin bağlı ya da ilgili olduğu Bakanın onayına sunacaklardır.

- *Kamu ihale Kanunu’na tabi olmaksızın müşavirlik hizmeti alınabilmesi:* YİD projeleri için İdareler Kamu İhale Kanununa tabi olmaksızın müşavirlik hizmeti alabileceklerdir (Uygulamaların kolaylaştırılması amaçlanmıştır).

- *Kamu kurumlarına ya da Hazineye ait taşınmazlar için kullanım bedeli ve hâsılat payı alınmayacaktır.*

- 31.03.2012 tarihli ve 6288 sayılı Kanun ile 2023 yılına kadar 3996 ve 3359 sayılı Kanun’lar kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan KÖİ projeleri ihale edilirken, projeyi üstlenen firmaların proje kapsamında inşaata yönelik olarak yaptığı mal ve hizmet teslimlerinin *katma değer vergisinden müstesna olması* hususu düzenlenmiştir.

- Aynı Kanun’la YİD Modelinde “Kredi Üstlenimi” hususu düzenlenerek yasal zemine kavuşturulmuştur. Belirli koşullar dâhilinde *Hazinenin YİD Modelinde kredi üstlenimine* imkân sağlanmıştır.

Çalışmada kanuni düzenlemeler çerçevesinde irdelenen yap işlet devret yönteminin gelişim süreci ve bu süreçte Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu kararlar, Tablo 2’de özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 2: Yap İşlet Devret Modelinin Ülkemizdeki Hukuki Gelişim Süreci ve Kanunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları

Kanunlar	Açıklama
10 Haziran 1910 Tarihli Menafii Umumiyeğe Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun	
4 Aralık 1984 Tarih ve 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun	Kanunda öngörülen sözleşmeler yargı organlarınca imtiyaz sözleşmesi olarak görülmüş ve bu tür sözleşmeler Danıştayın incelemesinden geçirilmeden yapıldığı için iptal edilmiştir.
28 Mayıs 1988 tarih ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü dışındaki kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İşletilmesiyle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun	
22 Şubat 1994 Tarih ve 3974 Sayılı Kanun	Anayasa Mahkemesi tarafından “sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tabii olup, imtiyaz teşkil etmez” şeklindeki ek madde 5’in Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.
8 Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun	Anayasa Mahkemesi kararı ile YİD sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi olması imkânı ortadan kaldırılmıştır.
4047 sayılı Kanun	
30.08.1996 Tarih ve 4180 Sayılı 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Kanun’un 1. maddesiyle 3996 sayılı Kanun’un 11. maddesi değiştirilmiş, bu değişiklik nedeniyle açılan davada Anayasa Mahkemesi maddenin bir kısmını iptal etmiştir. Danıştay İdari İşler Kurulu 3 Ekim 1997 tarihli kararı ile elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı hizmetinin özel bir şirkete devrinin ancak imtiyaz sözleşmesi ile olanaklı olduğuna, Danıştayın incelemesinden geçirilmemiş bir sözleşmenin imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir.
Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Karar ve bu Kararın Uygulanma Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ	Danıştay tarafından tebliğle yapılan düzenlemelerin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.
16 Temmuz 1997 Tarih ve 4283 Sayılı Yap İşlet Devret Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun	

13 Ağustos 1999 Tarih 4446 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülebileceği anayasa değişikliği ile hükme bağlanmıştır.
18.12.1999 Tarih ve 4492 Sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Kanun, tahkim usulü öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini Danıştayın ve İdare Mahkemelerinin görev alanından çıkarmıştır.
20.12.1999 Tarih ve 4493 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Kanun ile, 3996 sayılı Kanun'un iptal edilen 5. maddesinin yerine "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir" hükmü getirilmiş ve kanunun 2. maddesine, "enerji, üretim, iletim, dağıtım ve ticareti" ilgili faaliyetler dahil edilmiş, böylece kanunun kapsamı genişletilmiştir.
21.01.2000 Tarihli 4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun	Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinde, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesi durumunda taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esaslar belirtilmiştir.
20.02.2001 tarihli 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu	
09 Mayıs 2008 Tarihli 5762 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Kanun ile yatırım ve hizmet alanları genişletilmiştir.

SONUÇ

Geçmiş Osmanlı dönemine, 1910 tarihli Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanuna kadar uzanmakla birlikte imtiyaz yönteminin kamu özel ortaklığı usulleriyle tekrar kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde önem kazanması neoliberal politikaların etkinlik kazandığı 1980'li yıllarda söz konusu olmuştur. Ekonomik darboğazın, dış açılım, yabancı sermaye ve yatırımcıların ülkeye kabulü ile aşılabacağı beklentisi, karşılığını ilk olarak bu yöndeki hukuki engellerin kaldırılması yönündeki çabalarda bulmuştur. Ülkemizde 1984 yılından 1999 yılına kadar geçen onbeş yıl boyunca yap işlet devret yönteminin yasal bir zemine oturtulması için

uğraş verilmiş; sürece, yap işlet devret yöntemine ilişkin sözleşmelerin “imtiyaz sözleşmeleri değil, özel hukuk hükümlerine bağlı sözleşmeler” olduklarına ilişkin yasal düzenlemeler; bu düzenlemeleri iptal eden bir dizi Anayasa Mahkemesi kararı; siyasi ve hukuki tartışmalar damgasını vurmuştur.

1999 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği önemli bir dönüm noktası olmuş, kamu hizmetini işleten özel sektör ile idare arasındaki uyuşmazlıklar için uluslararası tahkim yolu açılmıştır. Danıştayın yap işlet devret sözleşmelerini inceleme yetkisi de tahkimin öngörülmediği sözleşmelerle sınırlandırılmıştır. Anayasa değişikliğine ilişkin ve sonrasında çıkarılan yasalar sonucunda Türkiye’de artık devlet ve diğer kamu tüzel kişileri sorumluluk alanlarına giren kamu hizmetlerini, özel kişilere gördürmek üzere, isterlerse idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi yapabilir ve uyuşmazlıkların çözümü için tahkim şartı koyabilir duruma gelmişlerdir.

Günümüzde artık bazı hizmet alanları açısından yap işlet devret yöntemi hizmetlerin örgütlenmesi ve finansmanında alternatif yöntem olmaktan çıkarak tipik bir uygulama haline dönüşmüştür. Hukuksal anlamda kat ettiği yol ve sayıca artışına rağmen kamu özel ortaklığı modellerinin ülkemiz için ne kadar gerekli olduğu ve gerçekleştirilecek projelerde hangi konulara dikkat edilmesi gerektiği konularının tartışılmaya ihtiyacı vardır. En azından özel kişilere bırakılamayacak kamu hizmetlerinin neler olduklarının sağlam ölçütlere dayanılarak belirlenmesi, yürürlükteki mevzuata ilişkin uygunluk denetimi, özellikle sosyal-toplumsal, vatandaşa yönelik fayda ve maliyet analizlerinin yapılması, işletme devir koşulları belirlenirken kamu çıkarının gözetilmesi konularının üzerinde önemle durulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul ve Sabiha Keskin (2012), “Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 3, 25-51.
- Acartürk, Ertuğrul (2001), “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Balıkesir,
- Ataay, Faruk (2006), Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, De Ki Basım Yayım, Ankara.
- Aydınlı, H ve Akdeniz, H (2004), “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Yeni Eğilimler” Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Biga Çanakkale.
- Çal, Sedat (2007), Kamu Hizmetlerinin Özel Sektör Tarafından Finansmanı ve İşletilmesi Bağlamında İmtiyaz ve Kamu Hizmeti Kavramlarının 1999 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesindeki Değişim ve Dönüşümü, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Emek, Uğur (2002), Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Erdoğan, Hasan (2010), “Belediye Yatırımlarının Finansmanında Yap İşlet Devret Alternatifi: Antalya Sarısu Mesire Alanı Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 3, 471-486.
- Esirgen Örsten, Seda (2011), “II. Meşrutiyet Meclis Tutanaklarına Göre “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”un Kabulü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:60, Sayı:4, Ankara, 935-962.
- Gözler, Kemal (2003), İdare Hukuku, Cilt: II, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Güzelsarı, Selime (2009), “Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform, Barış Övgün (ed.), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, Ankara, 43-77.
- Haspolat, Evren (2008), “Su Özelleştirmelerinin Yöntemi Olarak Yap-İşlet Devret Modeli ve Kamu Özel İşbirlikleri”, Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 53-62.

- İzmit Büyükşehir Belediyesi İzmit Kentsel ve Endüstriyel Su Temin Projesi ile İlgili İddiaların Araştırılması Amacıyla Kurulan (10/4) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss265m.htm>
- Kalkınma Bakanlığı (2012), Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2012.
- Karabulut Pekgüçlü, Güzin (2005), Türk Özel Hukukunda Yap İşlet Devret (YİD) Sözleşmesi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk (Medeni Hukuk) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Karahanogulları, Onur (2004), Kamu Hizmeti, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Karasu, Koray (2009), “Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi”, Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform, Barış Övgün (ed.), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, Ankara, 79–91.
- Kazgan, Gülten (2002), Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kendir Özdiñç, Hülya (2007), Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi -Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Levy, Sidney (1996), Build Operate Transfer Paving the Way for Tomorrow’s Infrastructure, John Wiley & Sons, Newyork.
- Nar, Mehmet (2012), “Tahkimin Kamu Hizmetlerine Uygulanma Sorunsalı ve Olası Sonuçları”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 103, Ankara, 111-136.
- Odyakmaz, Zehra, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri” http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/2_12.pdf (Erişim Tarihi: 04.04.2013).
- Ozansoy, Cüneyt (1997), “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:46, Sayı: 1, 85–100.
- Öz, Yalçın, Murat, Tanzer Tuğsuz, Osman Polat, Burak Kılıç, “Mustafa, Yap İşlet Devret Modeli ve Hukuksal Alt Yapısı”, www.yarbis.yildiz.edu.tr/.../akocak_e261c0e67e5bbc77627bdfae4935670c, (Erişim Tarihi: 14.04.2013).
- Özay, İlhan (2002), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınevi, İstanbul.
- Öztekin, Ali (2007), “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 455, 1-11.

- Sancaktar, Oğuz (2011), *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayınları*, Ankara.
- Sayıştay Başkanlığı (2002), “Yap İşlet Devret Modeli ile Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2002/izmitsu/izmitsu.htm> (Erişim Tarihi: 04.04.2012).
- Sayıştay Başkanlığı (2004), “Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yapıtılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi”, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2004/Enerji/EnerjiRaporu_Ozet.pdf (Erişim Tarihi: 04.04.2012).
- Tan, Turgut (1967), “Osmanlı İmparatorluğu’nun Yabancılar Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:2, 285–326.
- Tan, Turgut (1992), “Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline”, *Ankara Üniversitesi Dergisi*, Cilt:47, Sayı:3, 307–325.
- Uzunkaya, Mehmet (2008), “Kamu Özel İşbirliği Türkiye Tecrübesi”, www.maliye.gov.tr/.../10_Mart_Mehmet_Uzunkaya_DPT.pps (Erişim Tarihi: 04.04.2013).
- Walker, Charles ve Adrian Smith (1999), *Privatized Infrastructure the BOT Approach*, Thomas Telford Publications, London.
- Yaşar, Nuri (2000), “Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt: 13, Sayı:1, İstanbul, 442–452.
- Yılmaz, Dilşat (2008), “Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XII, Sayı: 1–2, Ankara, 1215–1234.

TÜRKİYE'DEKİ KAMU İÇ DENETİM SİSTEMİNİN ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

Mehri TUFAN*

Mustafa GÖRÜN**

ÖZET

Dünyada yönetim ve denetim anlayışında meydana gelen değişikliklerin Türkiye'de de etkisini gösterdiği bilinmektedir. Bu etkileşim paralelinde Türkiye'de iç denetim fonksiyonunun oluşturulmasına yönelik olarak düzenlenen ilgili mevzuat göz önüne alındığında, iç denetimin bağımsızlığını sağlamaya yönelik getirilen düzenlemelerin ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından oluşturulan standartların uluslararası standartlara uyumlu bulunması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanan iç denetim, kamu kurumlarının yönetim kalitesine ve sürdürülebilir büyümesine sağladığı katkılar nedeniyle gün geçtikçe daha fazla önem kazanmaktadır.

Çalışmada iç denetim sisteminin kamu kurumlarındaki algılanma düzeyi ile uygulamasının ne düzeyde olduğunun değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu kurumları açısından bir genel durum değerlendirilmesi yapıldığı için araştırma yöntemi olarak anket yöntemi uygulanmıştır. Buna paralel olarak yürütülen uygulama sonunda, iç denetimin yönetim fonksiyonlarının icrasında önemli bir rol oynadığı tespit edilmiştir. İç denetçi istihdam eden kurumların büyük bir kısmında bağımsız bir iç denetim biriminin oluşturulduğu, bu birimlerde bazı sertifika ve belgelere sahip iç denetçilerin istihdam edildiği gözlenmiştir. İç denetçiler üst yönetimin desteğini alarak, bağımsız bir şekilde iç denetim faaliyetlerini icra ettikleri yönünde görüş bildirmişlerdir. Ayrıca gerçekleştirilen anket çalışması ile iç denetime verilen önemin boyutu, iç denetçilerin iç denetim tanımındaki unsurlara yaklaşımı, iç denetim sisteminin işleyişi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İç Denetim, İç Denetim Sistemi, Uluslararası İç Denetim Standartları

ABSTRACT

Understanding of the impact of the changes in the management and control in the world is well known that in Turkey. This interaction is in line with the legislation on the establishment of the internal audit function, given the arrangements introduced to ensure the independence of the internal audit and standards in line with international standards established by the Internal Audit Coordination Board have considered as a positive development.

* Kocaeli İl Özel İdaresi, İK ve Eğitim Müdürlüğü

** Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Öğretim Üyesi

Designed to add value and improve an organization's operations is an independent, objective assurance and consulting activity is defined as the internal audit, the quality of the management of public institutions, and for its contribution to sustainable growth is becoming more and more important.

Perception of public institutions in the study, with the implementation of internal control system is to evaluate to what extent. Assessment of the overall situation in terms of public institutions as a method of survey research method was used to made. Carried out in parallel, at the end of practice, plays an important role in the performance of the internal audit management functions have been identified. Institutions that employ a large part of the internal auditor is an independent internal audit unit was created, some of these units employ internal auditors with the certificate and the documents were also observed. Internal auditors with the support of senior management, independent in their activities in a way that they agree on the issue of internal audit. In addition, the survey size is the importance given to internal audit, internal auditors, internal audit approach to the definition of the elements, the functioning of the internal control system is introduced.

Keywords: Public Administration., The Public Financial Management and Control Law, Internal Audit, Internal Audit System, International Internal Audit Standards.

GİRİŞ

Artan kamu ihtiyaçları, kamu yönetimini eldeki sınırlı kaynakları planlanan hedeflere ulaşmak için en ekonomik ve en faydalı şekilde değerlendirmeye zorlamıştır. Bu gelişmelerin getirdiği zorunluluk, yönetim anlayışında olduğu gibi denetim stratejilerinde de değişimlerin başlamasına neden olmuştur. Ayrıca mali ve uygunluk denetimlerinin zamanla kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı hususu ile harcamaların sonuçlarını değerlendirmede yetersiz kalması, denetimin niteliğinde ve tekniklerinde yeni arayışların başlamasına sebep olmuştur. 2003 yılı sonu itibarıyla yasalaşan ve bütün hükümleriyle ancak 2006 yılı başında yürürlüğe girebilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu idarelerindeki denetim anlayış ve metodolojisinde esaslı değişiklikler meydana getirmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 2006 yılı başından itibaren tüm hükümleriyle yürürlüğe girmesinin ardından iç denetim sistemi, yeni bir denetim anlayışının sonucu olarak kamu yönetimimizde yerini almıştır. Anılan Kanun çerçevesinde, iç denetim faaliyetinin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi ve kamu idarelerinde uygulanabilmesi için gerekli çalışmalar yapılmış, gerek idari kapasitenin gerekse yasal altyapının oluşturulması noktasında önemli adımlar atılmıştır.

İç denetim, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek, geliştirmek yönünde sistematik, sürekli, disiplinli bir yaklaşım ile genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilen bir faaliyettir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, 2003). 5018 sayılı Kanun'la iç denetimin kaynakların verimli kullanım ilkeleri

ile hesap verebilirlik ve mali saydamlık anlayışı temelinde, uluslararası iyi uygulama örnekleri de dikkate alınarak, yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Bu çalışmada kamuda denetim kavramı, iç denetim boyutuyla ele alınmıştır. İç denetim kavramının amacı, kapsamı ve unsurları teorik bir çerçevede incelenmiş ve uluslararası iç denetim standartları hakkında bilgi verilmiştir. Kamunun özel sektör standartlarında hizmet vermesi yaklaşımının ağırlık kazandığı günümüzde konu ile ilgili bir anket uygulaması yapılarak, iç denetim sisteminin kamu yönetimindeki mevcut durumu ve kamu iç denetçilerinin bu konudaki görüşleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

1. İÇ DENETİM KAVRAMI

İç denetim, iç kontrol sisteminin kalitesini bağımsız olarak değerlendiren ve sistemin iyileştirilmesi yönünde yönetime öneri ve tavsiyeler sunan bir mekanizmadır (Özel, 2007: 161). Diğer bir ifadeyle iç denetim, bir kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları ve verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla, kurumun sistemlerini ve prosedürlerini kontrol etmek ve değerlendirmek üzere görevlendirilen birim faaliyetidir (Yörüker, 1999: 13).

Bu denetim biçimi; bir örgütte idari kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtlar ve raporların mali, muhasebe ve diğer konularda gerçek işlemleri yansıtır yansıtmadığı, doğru ve çabuk sonuçlar verip vermediği, her hiyerarşik birimin sorumlu oldukları yöntem, politika ve planları uygulayıp uygulamadığı konularında birinci elden gözlemlere dayanarak, yönetim adına yaptığı bir seri araştırma, yol ve tekniklerden oluşur (Holmes ve Göktürk, 1975: 197).

Modern iç denetimin oluşumu 1941 yılında İç Denetçiler Enstitüsünün (Institute of Internal Auditors) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. 1941 yılında kurulan ve sonrasında uluslararası nitelik kazanan İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors – IIA), iç denetimi şu şekilde tarif etmektedir (Pickett, 2003: 239): “İç denetim, kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” Bu tarihten sonra iç denetim işletmenin faaliyet alanındaki bütün fonksiyonlarının değerlendirilmesi olarak kabul edilmiş olup (Sawyer 2003: 20); 1948 yılında yayınlanan Arthur H. Kents’e ait “Audits of Operations” isimli makale iç denetim alanındaki ilk makedir (Singleton ve Cangemi, 2003: 72-76). Bu alanda bir başka önemli kurum da 1982 yılında kurulan ve 32 Avrupa ülkesindeki iç denetim enstitülerinin oluşturduğu Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonudur (European Confederation of Institutes of Internal Auditing). İç denetim ve mesleğinin standartları bu iki kurum tarafından belirlenerek yayımlanmakta ve iç denetimle ilgili toplantılar düzenlenerek uluslararası işbirliği sağlanmaktadır (Kiracı ve Çorbacıoğlu, 2008: 333).

Özel sektör kuruluşları tarafından yoğun bir şekilde kullanılan iç denetim faaliyeti, son yıllarda kamu iç mali kontrol sistemlerinin de ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'ne aday ülkelerde, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla etkili bir iç denetim sisteminin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu olarak iç denetim sistemi, bu ülkelerin çerçeve kanunlarında ve ikincil mevzuatlarında düzenlenmiştir. Ülkemizde de iç denetim kavramı 5018 sayılı Kanun'da yerini almıştır (T.C.Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2012).

5018 sayılı Kanun'a göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (Aksoy, 2008: 77).

1.1. Amacı ve Kapsamı

Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu'na göre iç denetim, içsel sınırlamalara veya coğrafi kısıtlamalara bakmaksızın bir kurumun bütün faaliyetlerini kapsar (Gönülaçar, 2008: 20). İç denetim finansal denetimi, uygunluk denetimini ve faaliyet denetimini kapsamaktadır (Kepekçi, 2000: 3). Günümüzde iç denetim, daha geniş bir perspektifi kapsamakta ve finansal konularda olduğu kadar finansal olmayan konularda da verimlilik ve etkinlik çalışmaları yürütmektedir (Chun, 1997: 248). Bu kapsam dâhilinde iç denetim, sadece finansal bir denetim olmaktan çıkarak iç kontrol sisteminin etkinliğini ölçmeye yönelik bir sistem haline gelmiştir (Hasdemir, 2004: 1).

İç denetim faaliyetinin diğer denetim faaliyetlerinden en büyük farkı, sağladığı güvence ve danışmanlık faaliyetlerini bir arada yürütmesidir. İç denetim, yönetimin bir parçası olduğu halde, fonksiyonel anlamda bağımsızlığa sahip bir mekanizma olarak faaliyette bulunmasıyla kurum ve kuruluşlarda yönetsel hesap verebilirliğin yerleşmesine katkı sağlamaktadır (Karaaslan, 2006: 25)

İç denetim faaliyetinin kapsamını, kuruluşun iç kontrol sisteminin verimliliği ve etkinliği ile performans kalitesinin incelenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetleri oluşturmaktadır (Özeren, 2000: 2). Bu çerçevede iç denetim, özellikle amaç itibarıyla diğer denetim türlerinden daha geniş kapsamlı ve bu denetim türlerini de içine alan bir denetim türüdür. Örgüt ile ilgili ve örgüt tarafından yerine getirilen her türlü denetim iç denetimin konusunu teşkil eder (Özer, 1997: 67). Örgüt varlıklarının her türlü zararlara karşı korunup korunmadığını, faaliyetlerinin saptanmış politikalarla uyum içinde yürütülüp yürütülmediğini araştırmak amaçları arasındadır (Güredin, 1994: 15). Bir başka deyişle, iç denetimde amaç, işletmedeki (kamu idarelerindeki)

kontrollerin etkililiğini ölçmek ve bu kontrolleri değerlendirmektir (Güredin, 1998: 5). Yapılan tüm tanımlamalardan hareketle üst yönetimin kontrol mekanizması olarak iç denetimin kapsamını şöyle özetleyebiliriz (Venables ve Impey, 1988:7; Dittenhofer,2001:444):

- İç kontrolün yeterliliğini sağlamak,
- Kayıtların güvenilirliğini teftiş etmek,
- Yönetim kararlarını zorlayıcı kılmak,
- Hata ve hileleri ortaya çıkarmak ve önlemek,
- Üst yönetime bağlı olarak görev almak,
- Raporlama prosedürlerini yerine getirmek.

1.2. İç Denetimin Unsurları

İç denetimin unsurları iç denetimin kendinden bekleneni verebilmesi için taşınması gereken minimum şartlara dikkat çekmektedir. Örgüte katılan değer, sağlanan güvence, verilen danışmanlık hizmeti, evrensel standartlara uygunluk, kurumsal bağımsızlık, risk odaklı denetim ve meslek ahlak kuralları iç denetimin temel unsurlarını oluşturur (Gönülaçar, 2007: 7).

İç denetimde temel amaç; denetlenen birimlerde hata avcılığı yapmak ve sorumluları cezalandırmak olmadığından; organizasyonun daha işlevsel olması, verilen hizmetin kalitesinin artırılması yönünde örgütle bütünleşen bir iç denetçi ve ortak gaye için faaliyet gösteren bir iç denetim kültürü ortaya çıkar. Yönetime rakip olmayan, kol kola omuz omuza yürüyen ve de kendini yönetimin üstünde görmeyen bir denetim felsefesi kesinlikle yapıcıdır ve bunun doğal sonucu kuruma değer katmasıdır (Yükseköğretim Kurumu, 2012).

i) Güvence Sağlama ve Danışmanlık

İç denetim faaliyetinin diğer denetim faaliyetlerinden en büyük farkı, sağladığı güvence ve danışmanlık faaliyetlerini bir arada yürütmesidir (Arcagök ve Yörük, 2004: 198). İdare içinde etkin bir iç denetim sisteminin var olduğuna; kurumun risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işlediğine; üretilen bilgilerin doğruluğuna ve tamlığına; varlıkların korunduğuna; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğine dair kurum içine ve dışına yeterli güvencenin verilmesidir (Arcagök ve Erüz, 2006: 192).

Güvence hizmetleri, kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerine dair bağımsız bir değerlendirme sağlamak amacıyla bulguların objektif bir şekilde incelenmesidir. Mali yapıya, performansa, mevzuat ve düzenlemelere uyma, bilgi sistemleri güvenliğine ve ihtimam denetimine (ayrıntılı durum tespit çalışması) yönelik görevler bu kapsamdaki örneklerdir (Gönülaçar, 2007: 7).

İç denetimin danışmanlık fonksiyonu, kurumun faaliyetlerini iyileştirmeye, bu faaliyetlere değer katmaya, risk yönetiminin ve yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirmeye ve arttırmaya yönelik değerlendirme ve önerilerde bulunulmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda iç denetçinin denetlediği faaliyetlerden bağımsız olması ve böylece tarafsızlığını muhafaza edebilmesi bakımından, danışmanlık görevinin sadece denetim sonuçları ile sınırlandırılması önerilmektedir (Gösterici, 2006: 183) .

ii) Değer Katma

İç denetim faaliyeti, kuruma ve kurumla ilişkili olanlara karşı objektif güvence sağlamak ve yönetime danışmanlık yapmak suretiyle, kurumun amaçlarını gerçekleştirme fırsatlarını geliştirerek, faaliyetleri geliştirme imkânlarını belirleyerek ve/veya ortaya çıkabilecek riskleri azaltarak kuruma değer katmaktadır. Bu itibarla iç denetim, kurum içinde hata, yolsuzluk ve düzensizliklerin önlenmesi bakımından yönetimin elinde çok etkin bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Güredin, 1994: 176).

İç denetimin fonksiyonel olarak en önemli özelliği ve belki de klasik teftişten en başta gelen farklarından birisi, kurumun faaliyetlerin geliştirilmesinin ve kuruma değer katılmasının amaçlanmasıdır. Amaç bu olunca denetim faaliyetinin kapsamı, sadece mevzuata uygunluk olarak ya da geçmişte yapılmış hata, suistimal ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması ile sınırlı kalmamakta kurumun tüm faaliyet, işlem, süreç, raporlama, idare ve operasyonlarının daha etkin ve verimli olarak gerçekleştirilmesine katkıda bulunması olarak genişlemektedir. İç denetim fonksiyonunun esas amacının kuruma değer katmak olduğu IIA tarafından da önemle vurgulanmaktadır (The Institute of Internal Auditors, 2011).

iii) Standartlara Uygunluk

Standartların amaçları iç denetim uygulamasını olması gerektiği gibi temsil eden temel ilkeleri tanımlamak; katma değer yaratan iç denetim faaliyetlerini teşvik etmeye ve hayata geçirmeye yönelik bir çerçeve oluşturmak; iç denetim performansının değerlendirilmesine uygun bir zemin oluşturmak ve gelişmiş kurumsal süreç ve faaliyetleri canlandırmaktır (Türkiye İç Denetim Enstitüsü, 2008).

Dolayısıyla denetimlerin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi sürecinde ortak bir zemin yaratan denetim standartları, denetim faaliyetini yürütmesi bakımından denetçiye asgari ölçüde rehberlik sağlayan bağlayıcı bir ilkeler ve kurallar bütünüdür (Yükseköğretim Kurumu, 2012).

iv) Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Bağımsızlık (independence); objektifliği veya objektiflik görüntüsünü bozabilecek şartların dışında olmaktır. Objektifliğe yönelik tehditlere karşı, hem kişisel olarak iç denetçi, hem de kurum seviyesinde mücadele edilmelidir. Objektiflik,

iç denetçilerin görevlerini, iş sonucunda çıkan ürüne dürüst bir şekilde inanacakları ve bu ürünün kalitesinden önemli bir taviz vermeyecekleri şekilde yapmalarını sağlayan tarafsız bir zihinsel tutumdur. İç denetim faaliyetinin bağımsızlığını garanti etmek için, iç denetim birimi başkanının işlevsel (fonksiyonel) olarak denetim komitesi gibi bir organa, idari açıdan ise kurumun İcra Başkanı düzeyinde bir kişiye bağlı olması gerekir. Yeterli kaynaklara sahip, yetkin personelle donatılmış, bağımsız bir iç denetim işlevi; kurumun yönetim süreçlerinin etkililiği ile operasyonel, teknik, mali ve idari riskler gibi her türlü riski iyi yönettiği konusunda güvence sağlayacaktır (Yükseköğretim Kurumu, 2010). Dolayısıyla bağımsızlık, denetçinin hazırladığı rapora güvenme olarak yansiyacaktır (Erdoğan, 2001: 4).

Söz konusu tanımın ikinci önemli unsuru ise tarafsızlıktır (objektiflik). Tarafsızlıktan kasıt, iç denetimi gerçekleştiren meslek profesyonellerinin iç denetim faaliyeti sırasında iç denetim standartlarına bağlı kalarak sübjektiflikten tamamıyla uzak durmaları, inceleme, yorum, değerlendirme ve önerilerde gereken tüm özen ve dikkat sarf edilerek yapıldığının güvence altına alınmasıdır (Murad Kayacan ve Erhan Yazgan, 2008:18).

v) Risk Odaklı Denetim

Riskler; kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesini engelleyebilecek her türlü olay veya durumdur. Risk, söz konusu etki ve olasılık cinsinden hesaplanır. Risk Yönetimi, kurumun amaçlarını gerçekleştirmek üzere makul bir güvence sağlamak amacıyla potansiyel olay ve durumları belirleme, değerlendirme, yönetme ve kontrol etme sürecidir (İç Denetçiler Portalı, 2012).

İç denetim, risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini değerlendirir. Risk yönetimi, kontrol ve yönetim alanlarında güçlü sistemler oluşturamayan kurumlar, uzun vadede başarısız olacaklardır. Kurumun bu boyutları, en iyi iç denetçiler tarafından görülebilmektedir. Yıllık denetim programı risk odaklı olarak hazırlanır. Burada, denetim önceliklerinin belirlenmesi ve denetim kaynaklarının en riskli faaliyetlerden başlatılması hedeflenir. Üç yıllık olarak tasarlanan iç denetim planları, kurumun faaliyetlerinin ve karşı karşıya olduğu risklerin kapsamlı bir incelemesi ve analizi yapıldıktan sonra hazırlanır. Kurum için en yüksek riski oluşturan faaliyetler, coğrafi bölgeler, özel projeler, iş süreçleri ve iştirakler; düşük riskli alanlara göre iç denetimin dikkatinin daha çok olduğu alanlardır. Yüksek riskli alanlar, düşük riskli alanlara göre daha sık iç denetime tâbi tutulur. Ayrıca iç denetimin temel görevlerinden biri, risk yönetim süreçlerinin tam, etkili ve verimli olduğu konusunda üst yönetime objektif güvence sağlamaktır (Yükseköğretim Kurumu, 2012).

vi) Meslek Ahlak Kuralları

Meslek ahlâk kuralları, mesleğin serbestliğini ve bağımsızlığını zedelemekten herhangi bir etkiye veya baskıya maruz kalmadan denetim faaliyetinin layıkıyla yerine getirilebilmesini sağlayan değerler, prensipler ve yükümlülükler bütünüdür.

Bu kurallar doğal olarak meslekle bağdaşmayan hususları ve bazı kısıtlayıcı-yasaklayıcı unsurları içinde barındırmaktadır. İç denetim elemanları sorumluluklarını etkili biçimde yerine getirebilmek için yüksek seviyede davranış standartlarına tabi olmalıdırlar (Gönülaçar, 2007: 7). Meslek ahlâk kuralları; iç denetim mesleği ve uygulamasıyla ilgili 'İlkeler' ile iç denetçilerden beklenen davranış tarzını tanımlayan 'Davranış Kuralları'ndan oluşur (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2010).

2. ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI

Denetim standartları bir yerde yapılan işin kalitesine ilişkin ölçütler bütünü olup, hem kişisel özellikleri itibarıyla denetçiyi, hem de başından sonuna kadar tüm denetim sürecini kapsar. İyi bir denetim sistemi ise denetim standartlarına uyulmasıyla mümkündür (Koçberber, 2008: 65).

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors-IIA) tarafından 2003 yılında günümüzün risk yönetimi ve kurumsal yönetim gerekliliklerini karşılayacak şekilde ve danışmanlık faaliyetlerine ve görev sonuçlarının kurum dışı taraflara sunulması konularına temas edecek şekilde güncellenen iç denetim standartları, 2004 yılı başından itibaren bütün IIA üyeleri ve Uluslararası İç Denetçiler (CIA) için zorunlu standartlar haline gelmiştir (Kalender, 2008: 100).

Standartlar, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Standartlar Kurulu tarafından belirlenmekte ve sürekli gözden geçirilerek geliştirilmektedir. Standartlar, iç denetim faaliyetinin güvence ve danışmanlık hizmetlerinin kalite garantisini sağlamaktadır. Standartlar, ilke odaklıdır ve uyulması zorunlu gerekliliklerdir (The Institute of Internal Auditors, 2011).

Standartların amacı (Yıldırım, 2009: 3)

- İç denetim uygulamasını olması gerektiği gibi temsil eden temel ilkeleri tanımlamak,
- Katma değerli iç denetim faaliyetlerini teşvik etmeye ve hayata geçirmeye bir çerçeve oluşturmak,
- İç denetim performansının değerlendirilmesine uygun bir zemin oluşturmak,
- Gelişmiş kurumsal süreç ve faaliyetleri canlandırmaktır.

İç denetimin tanımına uygun yerine getirilmesine yönelik olarak, iç denetim uygulamalarının temel ilkelerini tanımlamak, katma değerini ifade ve teşvik etmek, performansının değerlendirilmesine imkan sağlamak amacıyla Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından "Uluslararası İç Denetim Standartları" geliştirilmiştir. Bu standartlara uyum sağlamak esastır. Uyum sağlanamadığı durumlar özel durum açıklaması gerektirir (Uzun, 2008: 2).

Uluslararası İç Denetim Standartları, nitelik ve performans standartları olarak iki ana bölümden oluşmaktadır. İç Denetim faaliyetinin amaç, yetki ve sorumluluklarının bir yönetmelikle tanımlanması, bağımsızlık ve objektiflik, mesleki yeterlilik, mesleki özen ve dikkat, sürekli mesleki gelişim, kalite güvence ve geliştirme programı nitelik standartlarını oluşturmaktadır. İç Denetim faaliyetinin yönetimi, işin niteliği, görev planlaması, görevin yapılması, sonuçların raporlanması, gelişmelerin izlenmesi, bakiye riskin yönetimce üstlenilmesi ise performans standartlarıdır. Söz konusu standartlar uygulama önerileri ile desteklenerek iç denetçilere çalışmalarında kılavuzluk sağlamaktadır (Uzun, 2008: 2).

Uluslararası İç Denetim Standartları, diğer standart tesis eden kurumların standartlarıyla kullanılırsa, iç denetim raporlamalarında diğer standartlara da gerektiğinde atf yapılabilir. Bu durumda, IIA Standartları ile diğer kurumların standartları arasında bir çelişki ve uyumsuzluk olması halinde, iç denetçiler ve iç denetim faaliyeti IIA Standartlarına uymak zorundadır (ECIIA, 2005: 21-22).

3. TÜRKİYE'DEKİ KAMU İÇ DENETİM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK BİR UYGULAMA

Çalışma, Türk Kamu Kurumlarındaki iç denetim uygulamalarını tespit etmek ve iç denetim sisteminin mevcut durumunu belirlemek açısından önem taşımaktadır. Türkiye açısından bir genel durum değerlendirmesi yapılması amaçlandığından çalışma, iç denetçi istihdam eden kamu kurumlarındaki iç denetçiler hedef alınarak yürütülmüştür.

3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

İç denetim sisteminin kamu kurumlarındaki algılanma düzeyi ile uygulamasının ne düzeyde olduğunun değerlendirilmesinin amaçlandığı bu çalışmada; iç denetim sisteminin kamu yönetimi içerisindeki mevcut durumu tespit edilmeye çalışılmış olup; iç denetime yeterince önem verilip verilmediği, iç denetçilerin iç denetime bakış açılarının ne olduğu sorularına cevap aranmıştır.

Çalışmada veri toplama aracı olarak anket yöntemi kullanılmıştır. Anketler, 01-31/03/2012 tarihlerini kapsayan bir aylık süreçte 150 iç denetçiye uygulanmıştır. Bu çerçevede kamuda iç denetim ve denetçileri ile ilgili ulaşılan bulgular, elde edilen bulguların değerlendirilmesi aşağıdaki kısımda yer almaktadır.

3.2. Araştırma Bulguları

Bu kısımda, anketi cevaplayan 150 iç denetçinin verdikleri cevaplara bağlı olarak kamu kurumlarına ve iç denetçilere ilişkin bulgular yer almaktadır. Bu çerçeve ile sınırlı olarak Türkiye'deki iç denetim sisteminin mevcut durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

3.2.1. Kişisel Bilgiler

Ankete katılan iç denetçilerin cinsiyet, yaş, çalışma süresi ve mesleki sertifika ile ilgili bilgileri Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: İç Denetçiler İle İlgili Bilgiler

		Sıklık (f)	Yüzde (%)	Birikimli Yüzde (%)
Cinsiyet	Kadın	17	11	11
	Erkek	133	89	100
	Toplam	150	100	
Yaş	20-30	-	-	
	31-40	57	38	38
	41-50	77	51	89
	50+	16	11	100
	Toplam	150	100	
Çalışma Süresi (Yıl)	0-3	-	-	
	3-5	110	73	73
	5-8	40	27	100
	8-10	-	-	
	10+	-	-	
	Toplam	150	100	
Mesleki Sertifika	Yok	60	40	40
	CIA	-	-	
	CCSA	-	-	
	CFSA	-	-	
	CFE	-	-	
	SMMM	13	9	49
	YMM	13	9	58
	Diğer	64	42	100
	Toplam	150	100	

Herhangi bir mesleki sertifikaya sahip olmayan katılımcılar ile seçenekler dışında herhangi bir sertifikaya sahip katılımcı yüzdelerinin birbirine çok yakın olduğu gözlenmektedir. %42 oranla diğer seçeneğini seçen katılımcılar arasında Muhasebe Yetkilisi ve Kamu İç Denetçi Sertifikası'na sahip olanlar ile sertifika adı belirtmeyen katılımcılar yer almaktadır.

3.2.2. Kurum İçi Bilgiler

Çalışılan kamu kurumuna ilişkin bilgi edinmek amacıyla yöneltilen sorulara katılımcıların verdikleri cevaplar Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Kurum Faaliyet Alanı, Personel ve İç Denetçi Sayısı, Raporlama Yapılan Birimler ve İç Denetim Raporu Sunma Sıklığının Dağılımı

Kurumun	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Birikimli Yüzde (%)
Faaliyet Alanı	Finans	11	7
	Adalet	3	2
	Yerel Yönetim	63	42
	Ulaştırma	7	5
	Sağlık	-	-
	Eğitim	36	24
	Diğer	30	20
	Toplam	150	100
Çalışan Sayısı	100'den az	-	-
	100-500	17	11
	501-1000	32	21
	1001-1500	11	7
	1500+	90	60
	Toplam	150	100
İç Denetçi Sayısı	1-3	66	44
	4-6	27	18
	7-9	33	22
	10+	24	16
	Toplam	150	100
Denetim Raporlarının Sunulduğu Mercii	Yönetim Kurulu	-	-
	Bakan	-	-
	Müsteşar	30	20
	Genel Müdür	11	7
	Başkan	46	31
	Diğer	63	42
	Toplam	150	100
Denetim Raporlarının Yılda Sunulma Sıklığı	1	11	7
	2	30	20
	3	33	22
	4	43	29
	Diğer	33	22
	Toplam	150	100

Denetim raporlarının sunulduğu merciiye ilişkin önermeye %42 diğer seçeneğini tercih eden katılımcıların detayına bakıldığında, %22,09'u valiye, %19,91'i rektöre rapor sunduğunu belirtmiştir.

Tablo 3: Üst Yönetimden Destek Alınması, Bağımsız Hareket Edebilme, İç Denetime Verilen Önemin Dağılımı

	Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum	
	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)
Denetim çalışmalarında üst yönetimden yeterli düzeyde destek alıyorum	54	36	74	49	22	15
Denetim çalışmalarında yeterince bağımsız hareket edebiliyorum	87	58	50	33	13	9
Kurumda iç denetime yeterince önem verilmektedir	34	22	46	31	70	47

Üst yönetimden destek alınmasına ilişkin önermeye “Kısmen Katılıyorum” ve “Katılıyorum” cevabını verenlerin oranına bakıldığında toplamda %85 olduğu gözlenmektedir. Oranın bu şekilde yüksek olması olumlu değerlendirilmekle birlikte (iç denetim faaliyetinden en etkin biçimde yararlanabilmek amacıyla) bu oranın daha da artması arzu edilen durumdur.

3.2.3. İç Denetimin Unsurları, Önemi ve Etkinliği

Katılımcıların çalıştıkları kamu kurumlarındaki iç denetim uygulamalarını dikkate alarak, iç denetim tanımında yer alan unsurlara katılma düzeylerini tespitiye yönelik verdikleri cevaplar Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: İç Denetim Tanımında Yer Alan Unsurlara Katılma Oranlarının Dağılımı

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)
Bağımsız bir fonksiyondur	46	31	33	22	54	36	6	4	11	7
Risk kaynaklı kayıpların azaltılmasında etkilidir	84	56	60	40	6	4	0	0	0	0
İş süreçlerinde verimliliği sağlar	80	53	67	45	3	2	0	0	0	0
Kuruma pozitif değer katmaktadır	77	51	73	49	0	0	0	0	0	0
Güvence ve danışmanlık işlevi görmektedir	77	51	67	45	3	2	0	0	3	2

Kurumlarda iç denetime verilen önemin ve iç denetimin etkinliğinin artması için katılımcılara, nelerin yapılabileceğini saptamak amacıyla yöneltilen önermelere katılma dereceleri sorulmuştur. Sonuçlar Tablo 5'te gösterilmiştir.

Tablo 5: İç Denetimin Etkinliği ve Öneminin Artması Yönünde Uygulamaların Dağılımı

		Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
		Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)
İç Denetime Verilen Önemin Artması	İç denetim özendirilmelidir	110	73	24	16	13	9	0	0	3	2
	İç denetim birimleri oluşturulması yönünde yasal zorunluluk getirilmelidir	114	76	19	13	11	7	6	4	0	0
	Kurum içi eğitimler yaygınlaştırılmalıdır	90	60	44	29	13	9	0	0	3	2
İç Denetimin Etkinliği	İç denetimin tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınmalıdır	24	16	44	29	66	44	13	9	3	2
	Belgelere erişim kısıtlanmamalı ve çalışanların desteği sağlanmalıdır	84	56	60	40	3	2	3	2	0	0
	Profesyonel gelişim desteklenmeli ve uluslararası sertifikası sahipliği özendirilmelidir	22	15	54	36	57	38	11	7	6	4

Verilen cevaplar Türkiye'de iç denetim sistemine gerektiği kadar hassasiyet gösterilmediğini ortaya koymaktadır. Katılımcılar önermelere büyük ölçüde katılmakla birlikte, iç denetime verilen önemin artması için iç denetimin özendirilmesi, iç denetim birimlerinin oluşturulması için yasal zorunlulukların getirilmesi, kurum içi eğitimlerin yaygınlaştırılması noktasında birleşmişlerdir.

3.2.4. Kurum- İç Denetim İşbirliği

Bu kısımda katılımcılara, iç denetim faaliyetinin etkinliğini sağlamak ve desteklemek için neler yapılması gerektiğini öğrenmek amacıyla dört önerme cümlesi yöneltilmiş ve bu önermelere katılma dereceleri sorulmuştur. Sonuçlar Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo 6: İç Denetim İle İlgili Unsurlara Katılma Oranının Dağılımı

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)
İç denetim süreci etkin bir şekilde yürütülmelidir	24	16	44	29	66	44	13	9	3	2
Bulguların düzenli raporlanmalıdır	84	56	60	40	3	2	3	2	0	0
Raporlar üst yönetimce dikkate alınmalıdır	22	15	54	36	57	38	11	7	6	4
Yeni planlarda iç denetim raporları dikkate alınmalıdır	13	9	34	22	30	20	60	40	13	9

Bu cevaplar da göstermektedir ki, kurumlarda iç denetim süreci, modern iç denetim tanımı bünyesinde yer alan unsurlara büyük ölçüde bağlı kalınarak yürütülmektedir.

3.2.5. İç Denetçi Görüşü Açısından İç ve Dış Denetim Bağıntısı

Katılımcıların iç ve dış denetim arasındaki ilişkiye bakış açılarını ölçmek amacıyla sunulan önermelere iç denetçilerin büyük ölçüde katıldıkları görülmektedir. Sonuçlar Tablo 7’de gösterilmiştir

Tablo 7: İç ve Dış Denetim İlişkisi Açısından İç Denetçilerin Önermelere Katılma Oranlarının Dağılımı

	Kesinlikle Katılıyorum		Katılıyorum		Kısmen Katılıyorum		Katılmıyorum		Kesinlikle Katılmıyorum	
	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)	Sıklık (f)	Yüzde (%)
Koordinasyon ve işbirliği içinde olmalıdır	107	71	27	18	13	9	0	0	3	2
İç ve dış denetim raporlarının birlikte değerlendirilmelidir	101	67	40	27	6	4	0	0	3	2
Koordinatör bulunmalıdır	36	24	40	27	36	24	27	18	11	7

İç ve dış denetim arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin gerekliliği ile denetim raporlarının birlikte değerlendirilmesi yönünde belirtilen iki önermeye de büyük ölçüde katılmakla birlikte katılımcılar arasında, iç denetim birimlerinde koordinatör bulundurulması konusunda görüş ayrılıkları olduğu gözlenmiştir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Türk Kamu Kurumlarındaki iç denetim uygulamalarını tespit etmek ve iç denetim profilini belirlemek açısından önem taşıyan çalışma çerçevesinde, kamuda iç denetim ve denetçileri ile ilgili ulaşılan bulgular, elde edilen bulguların değerlendirilmesi aşağıdaki kısımda yer almaktadır:

- Anketi cevaplayan katılımcıların büyük bir kısmının 3–8 yıllık tecrübeye sahip olması iç denetçilik mesleğinin deneyim gerektirmesi nedeniyle olumlu bir gelişmedir.

- Katılımcıların %38'i 31–40 yaş aralığında ve %51'i 41–50 yaşları arasındadır. Bu durum dinamizm ile tecrübenin bir arada yer aldığını göstermektedir.

- Katılımcılardan %9'u SMMM ve YMM belgesine sahip iken, %18'inin herhangi bir sertifikaya sahip olmadığı saptanmıştır. Katılımcıların sahip oldukları mesleki sertifikaları öğrenmeye yönelik soruda uluslararası sertifika seçeneklerinden herhangi birinin seçilmemiş olmasından da yola çıkarak (Tablo 4); mesleki yeterlilik açısından, uluslararası bir veya iki sertifikanın (CIA, CGAP, CFSA gibi) şart olarak koyulması, iç denetçilerin uluslararası uygulamalara uyumunu ve gerçekleştirilecek denetimlerin kalitesini teminat altına almak bakımından önemlidir.

- Katılımcıların çalıştıkları kurumların yarısından fazlası (%66) yerel yönetim ve eğitim alanında faaliyet göstermektedir. Arzu edilen, bu durumun diğer kurumlarda da olmasıdır. Bu durum yerel yönetimlerde iç denetimin önemli ve gerekli bir uygulama olması nedeniyle olumludur. Türkiye’de son yıllarda önemi artan bir meslek olması nedeniyle, ilerleyen yıllarda iç denetim departmanına sahip kurum sayısının daha da artacağı düşünülmektedir.

- Modern organizasyonlarda iç denetim faaliyetleri, güvence sağlama ve danışmanlık etme şeklinde iki önemli işlevi yerine getirmek suretiyle kuruma artı değer katmaktadır. Organizasyondaki süreçler, sistemler ve diğer konularla ilgili objektif değerlendirmeler yapabilmesi ve iç denetçilerin görüşlerini yönetime bağımsız bir şekilde sunabilmesi güvence altına alınmalıdır. Katılımcıların bu konudaki görüşlerine bakılacak olursa, cevapların yarısından fazlası (%58 “Katılıyorum”, %33 “Kısmen Katılıyorum”) denetim çalışmalarında bağımsız hareket edilebildiği yönündedir.

- Uluslararası İç Denetim Standartları’na göre iç denetçi, iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları ve mevcut plana kıyasla kurum performansı konularında, üst yönetime dönemsel raporlar sunmalıdır. Bu faaliyet raporları, görevle ilgili önemli tespit ve tavsiyeleri içermelidir. Bu raporlamaların karşılığında yönetimin görevi ve sorumluluğu, önemli tespit ve tavsiyeleri dikkate alarak alınması gereken tedbirler hakkında kararlar almaktır. Bu durumu tespit etmek amacıyla sorulan soruda, katılımcıların %29’unun üç aylık periyotlarla, %24’ünün dört aylık periyotlarla yönetim kuruluna ve denetim komitesine iç denetim raporları sundukları gözlenmiştir. Bu gözlem, üst yönetime raporlama yapılması ve raporlama sıklığının çok uzun periyotlarda olmaması açısından son derece önemli ve olumludur. Yine, iç denetçilerin tamamına yakın bir kısmı (%89) raporlarının üst yönetim tarafından dikkate alındığını belirtmişlerdir. İç denetçi istihdam eden kamu kurumlarındaki katılımcıların büyük bir kısmının iç denetim faaliyetlerinde üst yönetimin desteğini alarak, bağımsız bir şekilde iç denetim faaliyetlerini sürdürebildikleri görülmektedir.

-“Kurumumuzda planlar revize edilirken ve yeni planlar hazırlanırken, iç denetim birimince hazırlanan raporlar dikkate alınmaktadır” önermesine %40 “Katılmıyorum” ve %9 “Kesinlikle Katılmıyorum” şeklinde cevap verilmesi, bu araştırmanın sadece iç denetçi istihdam eden kurumlara yönelik yapılmış olması da dikkate alındığında, olumsuz bir durumdur. Kamuda kurumsallaşma derecesinin artması ve planların revize edilmesinde iç denetim raporlarının dikkate alınma düzeyinin artması ile birlikte iç denetim uygulamalarından yararlanma eğiliminin de artacağı düşünülmektedir.

- Uluslararası iç denetim standartlarına göre; iç denetim faaliyeti bağımsız olmalı ve iç denetçiler görevlerini yaparken tarafsız davranmalıdırlar. İç denetçiler her türlü bilgi ve belgeye erişebilmeli, inceleyebilmeli ve her seviyede çalışan ile

görüşebilmelidir. İç denetçilerin sorumluluklarını yerine getirmesine imkân sağlayan bir yönetim kademesine bağlı olması ve bu kademe tarafından desteklenmesi de gerekmektedir. Anketi cevaplayan katılımcıların önemli bir kısmı, iç denetim faaliyetlerinde bağımsız bir şekilde hareket edebildiklerini (%91) ve üst yönetimden yeterli düzeyde destek aldıklarını (%85) belirtmişlerdir. Oranın bu şekilde yüksek olması olumlu değerlendirilmekle birlikte (iç denetim faaliyetinden en etkin biçimde yararlanabilmek amacıyla) bu oranın daha da artması arzu edilen durumdur.

- Ankete katılanlar, çalıştıkları kurumlardaki iç denetim uygulamalarını dikkate alarak cevaplamaları istenilen iç denetim tanımında yer alan unsurlara, büyük ölçüde katıldıkları yönünde görüş bildirmişlerdir. Bu sonuç, iç denetçiler tarafından iç denetimin doğru bir şekilde kavrandığını göstermektedir.

- Ankete katılanların %96’sı kurumlarda iç denetim birimlerinin oluşturulması yönünde, yasal düzenlemeler getirilmesinden yana olduğunu belirtirken ve %4’ü de böyle bir zorunluluğun olmaması gerektiğini savunmuştur. Görüldüğü gibi, ankete katılan iç denetçilerin neredeyse hepsi kurumlarda etkin bir iç denetim birimi kurulmasından yanadır.

- Katılımcılar, iç denetimin daha önemli bir hale gelmesi için kurum içi düzenlemelerde iç denetimin özendirilmesi ve kurum içi eğitimlerin artırılması önermelerine büyük oranda katılmışlardır. Bu sonuçlardan hareketle iç denetimin öneminin artması için işin yasal boyutundan ziyade, eğitime ağırlık verilerek, bilincin artırılması yönünde ortak bir görüşün olduğu söylenebilir.

- “Türkiye’de iç denetime yeterince önem verilmekte midir?” sorusuna iç denetçilerin %31’i katılmıyorum cevabını vermiştir. Bu durum iç denetimin öneminin iç denetçiler tarafından biliniyor olmasına karşın, genel olarak kurumlar ve yöneticiler açısından yeterince kavranmadığını göstermektedir. Hatta ABD ve AB ülkeleri ile mukayese edildiğinde, gerek yasal ve hukuki düzenlemeler gerekse iç denetim uygulamaları açısından geri kalındığı gözlenmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanun uyarınca, iç denetim ile ilgili bir dizi düzenlemenin yapıldığı ve yapılmakta olduğunu görmek hukuki çerçeve açısından sevindiricidir.

- İç ve dış denetçiler denetim planlamalarını yaparken, denetime dair verileri toplarken ve denetim sonuçlarına ulaşırken birbirlerinin raporlarından ve bulgularından faydalanabilirler. Böylece denetimlerde zaman ve maliyet tasarrufu sağlanabilecektir. Ankete katılanların büyük çoğunluğu (%98) bağımsız denetçiler ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde olunması ve raporların birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Katılımcılar, “Dış Denetiminin daha etkin olabilmesi amacıyla İç Denetim kuruluşlarında (iç ve dış denetim arasındaki bağlantının sağlanması için) bir koordinatör yer almalıdır” önermesine %25 oranında katılmamışlardır. İç ve dış denetim arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin gerekliliği ile denetim raporlarının birlikte değerlendirilmesi yönünde belirtilen iki önermeye de büyük ölçüde katılmakla

birlikte katılımcılar arasında, iç denetim birimlerinde koordinatör bulundurulması konusunda görüş ayrılıkları olduğu gözlenmiştir.

- Kamu kuruluşları açısından da “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” şeklinde bir yapılanmanın oluşturulmuş olması ilerisi açısından ümit verici olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca Türkiye İç Denetim Enstitüsü –TİDE tarafından gerçekleştirilen seminerler, eğitim ve sertifika programları ve yayınlar ile Türkiye’de “İç Denetim” bilincinin ve uygulamalarının artmasında önemli katkıları olacağı öngörülmektedir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, geçmişte sadece uygulamaların kontrolünden ibaret bir süreç olan iç denetim sistemi, günümüzde yaşanan gelişmelerle proaktif bir rol üstlenmeye başlamıştır. Bu bağlamda iç denetçiler vizyonlarını genişletmeli, iç denetim fonksiyonunun uluslararası standartlara uygun olarak gelişmesi yönünde katkıda bulunmalı, etkililik ve verimliliği teşvik ederek sunulan hizmetlere artı değer kazandırmalıdır. Buna ilave olarak, iç denetim faaliyetlerinin bağımsız olarak ve yetkin kişilerce yürütülmesi, yönetim ile iç denetim birimi arasında işbirliği ve güçlü iletişim kanallarının oluşturulması, iç denetim biriminin faaliyetlerinin ve bağımsızlığının üst yönetim tarafından desteklemesi ve yeterli önemin gösterilmesi, bu alanlarda çözüm ortaklarından yararlanılması gerekmektedir. Kamu kurumlarında, uluslararası standartlarda iç denetim faaliyetinin yapılabilmesi için yönetimin iç denetim bilincinin artırılması, uygulamalarda yönetimden destek alınması gereği de kamu kurumları tarafından en kısa zamanda anlaşılmalıdır.

Bütün bu analizler ışığında bu çalışmadan elde edilen verilerin, iç denetim birimleri bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, iç denetim sisteminin daha sağlıklı bir şekilde işlemesine, etkin bir şekilde yürütülmesine yardımcı olması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Tamer (2008), “Kamuda İç Kontrol ve İç Denetim”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Arcagök, M. Sait, Ertan Erüz (2006), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını, İstanbul.
- Arcagök, M. Sait, Bahadır Yörük (2004), “Yönetim Kontrolü/İç Kontrol”, Maliye Dergisi, Sayı 145 (Ocak-Nisan).
- Cangemi, Michael, Tommie Singleton (2003), Managing the Audit Function: A Corporate Audit Department Procedures Guide, John Wiley & Sons, New Jersey.
- Chun, Cai (1997), “On the functions and objectives of internal audit and their underlying conditions”, Managerial Auditing Journal, Vol.12, No 4-5.
- Dittenhofer, Mort (2001), “Internal Auditing Effectiveness: An Expansion of Present Methods”, Managerial Auditing Journal, 16/8, 443-450.
- ECIIA- Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (2005), Avrupa’da İç Denetim Durum Raporu (Şubat).
- Erdoğan, Melih (2001), Denetim, Eskişehir.
- Gönülaçar, Şener (2008), “Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim”, <http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/Turk_kamu_yonetiminde_ic_denetim_2008.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.04.2012).
- Gönülaçar, Şener (2007), “İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı 130-131, Ankara (Temmuz- Ağustos).
- Gösterici, Hüseyin (2006), “Kamu İç Mali Kontrol Sisteminde İç Denetimin Bağımsızlığı-Fonksiyonel Bağımsızlık”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 295, Ankara (Mart).
- Güredin, Ersin (1994), Denetim, Beta Yayınları, İstanbul.
- Güredin, Ersin (1998), Denetim, Beta Yayınları, İstanbul.
- Hasdemir, Özlem Aykaç (2004), “Denetimde Üst Yönetimin İradesi Şart”, Actıveline Gazetesi (Eylül).
- Holmes, Arthur, S. Owemyer Wayne (1975), “ Muhasebe Denetimi Standartları ve Yöntemleri”, (çev. Oğuz Göktürk), Bilgi Yay. Der. Cilt 1, Yayın No 5, Ankara.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2010), “Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları”, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamulcDenetcileriMeslekAhlakKurallari.aspx> (Erişim Tarihi: 10.04.2012).

- İç Denetçiler Portalı (2012), “İç Denetimin Tanımı ve Unsurları”, <http://www.icdenetciler.net/2009-10-22/ic-denetimin-tanimi-ve-unsurlari/> (Erişim Tarihi: 10.04.2012).
- Kalender, İsmail (2008), “Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı 460, Ankara (Eylül).
- Karaaslan, Erkan (2006), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Denetim”, Mali Hukuk, Sayı 121 (Ocak-Şubat).
- Kayacan, Murad, Erhan Yazgan (2008), “Gelişmekte Olan Ülkelere Yönelik Uluslararası Sermaye Hareketlerini Etkileyen Unsurlar: Kurumsal Yönetim ve İç Denetim” http://bandirma.balikesir.edu.tr/bildiriler/23_Murad_Kayacan_Erhan_Yazgan.doc (Erişim Tarihi: 13.04.2012)
- Kepekçi, Celal (2000), Bağımsız Denetim, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara.
- Kıracı, Murat, Sıtkı Çorbacıoğlu (2008), “Kamu Bankalarında İç Denetimin Yeniden Yapılandırılması: Ziraat Bankası Teftiş Kurulunda Yaşanan Örgütsel, Teknik ve Kültürel Değişim”, CÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 32, No 2 (Aralık).
- Koçberber, Seyit (2008), “Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği”, Sayıştay Dergisi, Sayı 68.
- Özel, Kamile (2007), “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları Ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu (Mayıs).
- Özer, Mevlüt (1997), Tek Düzen Muhasebe Sistemi Sermaye Piyasası Mevzuatı ve 3568 Sayılı Kanun Kapsamında Denetim 2, Özkan Matbaacılık, Ankara.
- Özeren, Baran (2000), “İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras08icdenetimstandart.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.04.2012).
- Pickett, Spencer (2003), The Internal Auditing Handbook, John Wiley&Sons Ltd, İngiltere.
- Sawyer, B. Lawrence, Mortifer Dittenhofer, James Scheiner (2003), “Sawyer’s Internal Auditing, The Institute of Internal Auditors, (The IIA Research Foundation), Florida.
- The Institute of Internal Auditors (2011), “Uluslararası İç Denetim Standartları”, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Standards_2011_Turkish.pdf (Erişim Tarihi: 14.04.2012).
- T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2012), “İç Denetim Nedir, Amacı, Özellikleri Nelerdir?”, <http://icdenetim.sanayi.gov.tr/ServiceDetails.aspx?dataID=152> (Erişim Tarihi: 14.04.2012).

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Resmi Gazete (2003), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı 25326.

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Resmi Gazete (2011), “Kamu İç Denetim Standartları”, Sayı 28027.

Türkiye İç Denetim Enstitüsü (2011), “Performans Standartları”, http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=performans_standartlari (Erişim Tarihi: 12.04.2012).

Türkiye İç Denetim Enstitüsü (2008), “Meslekî Uygulama Çerçevesi Terimler Sözlüğü”, <http://tide.org.tr/TIDEWEB/lcSayfa.aspx?kodal=293> (Erişim Tarihi: 03.04.2012).

Uzun, Ali Kamil (2008), “İç Denetim Nedir?”, Deloitte.

Uzun, Ali Kamil (2008), “İşletmelerde İç Denetim Faaliyetinin Rolü ve Katma Değeri”, Deloitte.

Venables, Julian, Ken Impey (1988), Internal Audit, Butterworths, London.

Yıldırım, Özay (2009), “İç Denetim Sistemlerinde Uygunluk Denetimi”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı 38, Ankara.

Yörüker, Sacit (1999), Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Kavramları, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Yükseköğretim Kurumu (2012), “İç Denetim”, <http://www.yok.gov.tr/content/view/597/250/lang,tr/> (Erişim Tarihi: 10.04.2012).

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

KURUMSAL AHLAKİLİK ÖZ DEĞERLENDİRME METODOLOJİSİ (IntoSAINT)

İsa CAN*

Giriş

T.C. Sayıştay Başkanlığının ev sahipliğinde EUROSAT üyesi yüksek denetim kurumlarında görevli çeşitli kademelerde bulunan meslek mensuplarına 27-31 Mayıs 2013 tarihleri arasında IntoSAINT (Self Assessment Integrity Test for INTOSAI Members) Kurumsal Ahlakilik Öz Değerlendirme Çalıştayı moderatörlüğü eğitimi verilmiştir. Eğitim programında Hollanda ve Makedonya Sayıştaylarından gelenlerin yanı sıra T.C. Sayıştay Başkanlığından daha önce IntoSAINT moderatörlüğü eğitimi almış mensuplar da eğitici olarak görev almışlardır.

EUROSAT üyeleri arasından IntoSAINT Moderatörlüğü eğitimi için Türkiye'ye davet edilen Sayıştaylardan, söz konusu eğitim programına katıldıktan sonra bu çalıştayı kendi kurumlarında da yapılmasına ve eğitim programına katılan mensupların IntoSAINT Moderatörleri havuzuna katılmalarının sağlanmasına yönelik olarak bir taahhüt alınmıştır. Söz konusu havuzda bulunan isimler diğer ülke Sayıştaylarından talep edilmesi halinde bu kurumlarda yürütülecek olan IntoSAINT Çalıştaylarında moderatör olarak görev alabileceklerdir.

SAINT ve IntoSAINT Nedir?

Risk analizi çalıştayı formatında yapılandırılan "Ahlakilik Öz Değerlendirme Metodolojisi" (Self Assessment Integrity Test- SAINT), 2005 yılında Hollanda İçişleri Bakanlığı, Amsterdam Ahlakilik Bürosu ve Hollanda Sayıştayının ortak çalışmaları sonucunda geliştirilmiş ve IntoSAINT adı ile Sayıştaylara uyarlanmıştır.

IntoSAINT, kurum yönetiminin liderliğinde, muhtemel ahlakilik ihlallerini tespit etmeyi ve önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca bu metodoloji, iş süreçlerinde yaşanan kırılگانlıklar ile riskli alanlar konusunda mensupların farkındalığını artırma amacına hizmet etmektedir.

IntoSAINT metodolojisi, Sayıştaylarda kurumsal ahlakilik altyapısının mensuplar tarafından test edilmesi ve bu çerçevede getirilen önerilerin bir rapor ile üst yönetime sunulması üzerine inşa edilmiştir.

Bu metodoloji, Meksika, Hollanda, Kuveyt, Vietnam, Makedonya, Norveç, Endonezya gibi farklı ülkelerde uygulanmıştır. 2011 yılında iki Sayıştay mensubu

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışma IntoSAINT Çalıştayı Uygulama Rehberi esas alınarak hazırlanmıştır.

IntoSAINT moderatör eğitimi almış olup, Mayıs 2013'te Ankara'da yapılan IntoSAINT moderatör eğitimi ile bu sayı on bire ulaşmıştır.

IntoSAINT Metodolojisi ve Kavramsal Çerçevesi: Kurumsal Ahlakilik Kontrol Sistemi

Türkçeye ahlakilik ve bütünlük olarak çevrilen “integrity” kelimesinin kökü Latince olup “dokunulmamış”, “bozulmamış”, “lekesiz”, “erdem” gibi anlamları vardır.

Kamu yönetimi açısından düşünüldüğünde kurumsal ahlakilik kontrol sistemi kamu görevlileri ile kurumların organizasyon yapılarından ayrı düşünülemez. Kamu görevlileri etik değerlere uygun hareket etmeli, kurumsal altyapı da bunu teşvik eder nitelikte olmalıdır. Herhangi bir etik dışı olaya mahal vermeyecek ortamın sağlanması da öncelikle kurum yönetiminin yükümlülüğü altındadır. Kurumsal ahlakilik altyapısının sağlam temellere oturmasının sağlanması görevlilerin ahlaki yapısı ile sistemin bunu sağlayacak nitelikte kurgulanması ile mümkündür.

Gerek hükümet ve yönetenlerin otoritesinin gerekse de kamuoyunun yöneticilere olan güveninin temini açısından kamu kurumlarında kurumsal ahlakilik sisteminin kurulması ve uygulanmasının izlenmesi önemlidir. Zira vatandaşların kendilerini yönetme yetkisini devrettikleri idarecilere güvenmek istemeleri tabiidir ve vekil olan yöneticilerin asil olan kendileri rağmına hareket etmelerini hoş göremezler.

Kurumsal ahlakilik sistemi sadece mevzuu hukuk kurallarına dayanılarak oluşturulmaz, aynı zamanda bireylerin içsel ve moral değerleri ile vicdanlarına da dayanmaktadır.

Kurumsal Ahlakilik altyapısını oluşturacak sistem ilk olarak “önlemeye”, sonrasında da “müeyyide uygulamaya” yönelik olmalıdır. Zira ortaya çıkan etik ve ahlakilik ihlallerinin vermiş olduğu zarar, bu ihlallerin ortaya çıkmaması için alınacak tedbirlerden çok daha maliyetlidir.

Kurumsal Ahlakilik altyapısını oluşturacak sistem devamlılık arz etmelidir. Ortaya çıkan somut ihlallere karşı alınacak anlık önlemler yetersiz kalacaktır. Bunun için ahlakilik kontrol çevresi ve sisteminin kurumun mevcut yönetim sistemi içine derç edilmesi gerekmektedir.

IntoSAINT Metodolojisi ve Aşamaları

IntoSAINT'in temelinde SAINT metodolojisi bulunmaktadır. SAINT metodolojisi herhangi bir kamu idaresinde kurumsal ahlakilik altyapısının olgunluğunun kurum mensupları vasıtası ile test edilmesine ve bu çerçevede getirilen önerilerin bir rapor ile üst yönetime sunulması üzerine oturmaktadır. Metodolojide beş aşama bulunmaktadır. Bunlardan ilki kurumun tanınması ve kurumun birincil ve ikincil önemi haiz iş süreçleri ile yönetim süreçlerinin tanımlanmasıdır. Bu safhada kurum tanıma gerçekleştirilir. Sayıştaylar için bu süreçler belli olmakla birlikte bu aşamada kurumun teşkilat kanunları ve diğer hukuki metinlerden yararlanılmaktadır.

İkinci aşamada ise kurumun iş bu tanımlanan süreçleri ile alakalı olarak ahlakilik ihlallerinin yaşanabileceği düşünülen alanlarına odaklanılır. Söz konusu *kırılganlıkların* temelde kurumun içsel ve dışsal bazı faaliyetlerine dayandığı varsayılır.

İçsel faaliyet alanları kurumların kullanmış oldukları kaynaklarla ilgilidir. Bilgi (milli güvenlik, gizli bilgiler, doküman ve dosyalar), para (nakit ve menkul kıymet yönetimi, harcama ve harcırahlar), mallar (yönetim ve tüketim malzemeleri) ve gayrimenkul (alım satım) bu içsel faaliyetlere örnek verilebilir.

IntoSAINT metodolojisinde dışsal faaliyetler; sözleşme yapma (tedarikler), ödeme (teşvik, destek hibe vb.) imtiyaz verme yetkileri (lisans, sertifika vb.), düzenleme yapma yetkileri (standart ve kural koyma vb.), denetleme ve soruşturma yetkisi (denetim, gözetim, kontrol ve inceleme) ve kanun uygulama, kolluk yetkileri (soruşturma, kovuşturma cezalandırma vb) olarak tanımlanmaktadır.

Bu aşamada katılımcılara yukarıdaki hususların yer aldığı bir dizi soru seti verilir ve yukarıda yer alan hususların kendi kurumları için ne kadar *kırılganlık riski* taşıdıkları tespit edilmeye çalışılır. Buradan elde edilen sonuçlar sonraki süreçlerde girdi olarak kullanılacaktır.

Üçüncü aşamada ise söz konusu *kırılganlıklar* üzerinde baskı oluşturarak etik ihlallerin ortaya çıkma riskini arttıran bazı faktörler ele alınmıştır. Söz konusu *kırılganlık artırıcı etkenler* beş başlık altında toplanmıştır. Bunlar; karmaşıklık (9 alt bileşen), değişim/ dinamikler (7 alt bileşen), yönetim (8 alt bileşen), personel (11 alt bileşen) ve problem tarihçesidir (5 alt bileşen).

Katılımcılara yukarıda yer alan hususları içeren bir tablo verilir. Katılımcılar bir önceki aşamada olduğu üzere burada yer alan her bir alt bileşenin kendi kurumları için ne denli bir risk unsuru olduğu konusunda 0, 1, 2 ve 3 şeklinde puanlama yaparlar. Daha önce puanlanan *kırılganlıklar* ile *kırılganlık artırıcı etkenlerin* sonuçları *kırılganlık profilinin* oluşturulmasında kullanılır. Bu tabloya yönetici özetinde yer verilir.

Dördüncü aşamada ise Metodolojinin en önemli yönü olan kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluğu ortaya konmaktadır. Kurumsal ahlakilik kontrol sistemi; etik yönetimin tesis edilebilmesi ve bunun sürdürülebilmesi için yönetimin almış olduğu tedbirler ve kontroller manzumesi olarak tanımlanabilir. Sayıştaylar için ISSAI'lerin ilgili standartları esas alınmaktadır. Toplamda 16 adet başlık altında toplanan bu kontrollerin altında 97 adet alt tedbir maddesi bulunmaktadır.

	Genel Kontroller	
	1. Ahlakilik Politika Çerçevesi	
Sıkı Kontroller	2. Kırılganlıklar / risk analizi	Yumuşak Kontroller
3. Sorumluluklar		8. Değerler ve Standartlar
4. YDK kanuni çerçevesi	13. İşe alım ve seçim	9. YDK'ların mesleki standartları
5. Ahlakilik kanunları ve düzenlemeleri		10. Ahlakilik Farkındalığı
6. İdare Organizasyonu/ İç Kontrol	14. Ahlakilik ihlallerine karşı yaptırım	11. Yönetimin Tutumu
7. Fiziksel Güvenlik		12. Kurumsal Kültür
	15. Hesap verebilirlik ve Şeffaflık	
	16. Denetim ve İzleme	

Katılımcılara toplam 16 başlık altında bulunan ve sıkı, yumuşak ve genel kontroller başlıkları altında tanımlanan toplam 97 adet tedbirin yer aldığı bir liste verilir ve aşağıdaki tabloya göre doldurmaları istenir.

Puan	Kriter
0	- Tedbir mevcut değil
1	- Tedbir mevcut - Tedbir uygulanmıyor ve gözlemlenmiyor
2	- Tedbir mevcut - Tedbir uygulanıyor ve gözlemleniyor - Tedbir etkili değil
3	- Tedbir mevcut - Tedbir mevcut ve gözlemleniyor - Tedbir etkili

Söz konusu tablolar doldurulduktan sonra Ahlakilik Kontrol Sisteminin 16 bileşeni için ayrı ayrı ortalama puanlar bulunur. 16 bileşenin her birinin ortalamaları alınarak aşağıdaki tabloda kendisine uygun *Seviye* tespit edilir. Bu çalışma ile genel olarak ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyesi hakkında fikir edinilir.

Ahlakilik Kontrol Sisteminin Olgunluk		
Puan Ortalaması	Seviyesi	
$0 \leq x \leq 1$	1	Düşük
$1 < x \leq 2$	2	Orta
$2 < x \leq 3$	3	Yüksek

Beşinci aşama da ise Boşluk Analizi yapılmaktadır. IntoSAINT'in nihai amacı *Boşluk Analizi* yapabilmek ve kurum üst yönetimine alınabilecek tedbirlere ilişkin öneriler getirmektir. Burada göz önünde bulundurulması gereken en önemli nokta söz konusu değerlendirmelerin tamamen katılımcılar tarafından ortaya konduğu gerçeğidir. Bu da metodolojinin güçlü yanıdır. Zayıf yanı ise katılımcıların kendi kurumlarının zayıflıkları hakkında ketum olma riskidir. Bu noktada da moderatörlerin yapılan tartışmaların isimsiz olarak yayınlanacağını garanti etmesi ve bunu sağlaması gerekmektedir.

Boşluk analizi iki aşamalıdır. Birinci seviye boşluk analizinde yukarıda sonuçlarına ulaşılan *kırılgnlık profili* ile *kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyeleri* karşılaştırılır ve kurumun kendi çalışanları tarafından betimlenen mevcut hali ortaya konur.

Bir önceki aşamada 16 adet tedbir başlığına ilişkin olarak verilen puanlar excell tablosuna aktarılarak sonuçlar grafikler aracılığı ile çalıştay katılımcılarına gösterilmekte ve sonuçlar moderatör eşliğinde tartışmaya açılmaktadır. Burada amaç kurum mensuplarının kurumun ahlakilik sisteminin olgunluk seviyesinin nasıl arttırılabileceğine ilişkin görüşlerini almaktır. Yapılan tartışmalar sonucunda katılımcıların üzerinde ittifak ettiği hususlar yönetici özetine doğrudan alınabilmektedir. Üzerinde genel bir mutabakatın sağlanmadığı alanlar da ise moderatör tarafından konu derinleştirilmekte, ortaya çıkan sonuç analiz edilmeye ve katılımcıların genel düşüncesi rapora aktarılmaya çalışılmaktadır.

Boşluk analizinin ikinci aşamasında ise mensupların gözünde en riskli alanlar belirlenir ve burada yer alan risklerin bertaraf edilmesi için gereken tedbirlerin neler olabileceği tartışılır. Burada seçilen alan sayısının beşi aşmaması sağlıklı değerlendirme yapılması açısından önemlidir. Aksi halde kendilerine rapor sunulan üst yöneticilerin sonuç raporunda yer alan pek çok öneri karşısında ortaya konan önerileri göz ardı etme ihtimali bulunmaktadır.

Çalıştay sonucunun ahlakilik kontrol sisteminin yürütücüsü olan üst yönetime bir rapor ile sunulması moderatörün görevidir. Bu raporda kurum çalışanlarının bakış açısından hangi alanların geliştirilmesi gerektiği ve ne gibi önlemlerin alınabileceğine dair tespitler bulunmaktadır.

Yapılan değerlendirmeler neticesinde *kırılgnlıkları* ve *kırılgnlık artırıcı etkenleri* azaltacak tedbirler ile birlikte ahlakilik kontrollerinin geliştirilmesine yönelik olarak tespitlere yer verilebilir.

Sonuç

IntoSAINT metodolojisinin aşamalarını özetleyecek olursak; ilk olarak kurum tanıma gerçekleştirilmekte, kurumun *doğal kırılabilirlik* unsurları hakkında bilgi edinildikten sonra bu *kırılabilirlikleri artıran faktörler* ile birlikte *kurumsal kırılabilirlik profili* üretilmekte ve bunun değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmenin sonucuna göre *kurumsal kırılabilirlik profili* seviyesi düşük, orta veya yüksek dereceli olarak tanımlanmaktadır. Sonraki aşamada *kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin* olgunluk seviyesi değerlendirilmektedir. Yapılan bu değerlendirme sonucuna göre yine düşük, orta veya yüksek dereceli bir olgunluk seviyesi saptanmaktadır. Son olarak da çalıştay katılımcıları ile birlikte boşluk analizi yapılarak alınması gereken tedbirlere yönelik tespit ve tavsiyelerde bulunulmaktadır.

IntoSAINT çalıştayının yapılması ve sonuçlarının izlenmesinin aşağıda sayılan, Sayıştaylar için önemli standartların ve dokümanların öngördüğü kurumsal ahlakilik sisteminin geliştirilmesine yardımcı olması beklenmektedir.

- ISSAI 20 (Saydamlık ve Hesap verebilirlik), İlke 4- YDK'ların, her seviyedeki çalışanları için yüksek dürüstlük ve etik standartları uygulaması hakkında,
 - ISSAI 30 (Etik Kurallar), 2. Bölüm- Dürüstlük (Integrity), paragraf 12-13.
 - ISSAI 40 (Kalite Kontrol), Unsur 2- İlgili Etik Gereklilikler,
 - ISSAI 5700 (Taslak-Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Önleme Denetimi Rehberi)
- 2.3.7.5, IntoSAINT metodolojisinin uygulanması hakkında,
- EUROSAT Denetim ve Etik Çalışma Grubunun yayımlamış olduğu "Ahlaki Altyapılarının Güçlendirilmesi için Sayıştaylara Destek" çalışması, 6 No'lu Başlık.

IntoSAINT metodolojisinin ve bunun altında yatan etik ve etik yönetime ilişkin doktrinde yer alan başkaca çalışmaların incelenmesi ve bu yönde adımların atılması gerek Sayıştayların gerekse de denetimi altında bulunan kurumların kurumsal ahlakilik sisteminin güçlendirilmesine hizmet edecektir. Bunun için Sayıştay Başkanlığının da kurumsal ahlakilik kontrol sisteminin olgunluk seviyesini değerlendirmesi ve diğer kamu kurumlarına örnek teşkil etmesi bakımından kendi IntoSAINT çalıştayını gerçekleştirmesi beklenmektedir. Sayıştay Başkanlığının, IntoSAINT metodolojisinin dayandığı SAINT'in diğer kamu kurumlarında da anlaşılması için çaba sarf etmesi, buralarda SAINT çalıştaylarının yürütülebilmesi konusunda onbir adet eğitimli moderatörü ile rehberlik etmesinin de faydalı olabileceği düşünülmektedir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.06.2013

No : 37310

Anahtar teknik personel olarak gösterilen kişinin aynı zamanda işyerinde bulundurulması zorunlu teknik personel olarak görevlendirilmesinin mümkün olmadığı hk.

467 sayılı ilamın 3. maddesiyle tarafından firmasına ihale edilen İnşaatı işinde, anahtar teknik personel olarak gösterilen kişinin aynı zamanda işyerinde bulundurulması zorunlu teknik personel olarak da gösterildiği gerekçesiyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle;

Anahtar teknik personel olarak atanan kişinin zorunlu teknik personel olarak da atanamayacağının doğru olduğu,

Ancak işe ait ihale kararı tarihinde olan ve büyük hasarlara yol açan sel nedeniyle, ilgili Bakanlar ve Valiliği tarafından oluşturulmuş kriz masasında acilen uygulanması amacıyla verildiğini, sele maruz kalan cadde dar olup etrafında ve bünyesinde yoğun yerleşim ve alt yapı tesisleri (içme suyu, kanalizasyon, yağmursuyu, elektrik, doğalgaz ve PTT hatları) barındırdığını,

Projesi gereği geniş ve derin kazılar gerektiren çalışmalar sırasında oluşacak göçüklerle çevre binaların çökme tehlikesi, yerine konan 13-14 tonluk prefabrik menfezlerin montajı sırasında olası bir iş kazası gibi büyük riskler taşıyan, hassas ve özel deneyim gerektiren çalışmalar sırasında, hem firma sahibi olarak hem de deneyimlerinden sahada istifade ettiğimiz teknik eleman olarak işi yürütmesinde vicdanen ve herhangi bir kaza sonucu doğabilecek kanuni sorumlulukları paylaşmak açısından, bir sakınca görmediklerini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları başlıklı 10. maddesinin (b) fıkrasına göre, isteklinin, ihale konusu işi yerine getirmek için yeterli sayıda ve nitelikte yönetici ve teknik personel istihdam etmesi gerekmektedir. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 41. maddesinde bu personelin nasıl tevsik edileceği düzenlenmiş, ayrıca, idarenin ihale dokümanında istediği "teknik personel taahhünamesinin" bu kapsamda değerlendirilemeyeceği, yani anahtar teknik personelin aynı zamanda teknik personel olarak ihale konusu işte istihdam edilemeyeceği de hüküm altına alınmıştır. İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı ilan ve ihale dokümanında belirtilir. Bu aşamada teknik personel taahhünamesi verilmesi yeterlidir. İhale üzerinde kalan istekli,

teknik personelle ilgili idarece istenen tevsik edici belgeleri beş gün içinde idareye vermekle yükümlüdür. Bu hükümlerle isteklilerin hem ihale aşamasında hem de işin gerçekleştirilmesi aşamasında gereken niteliklere sahip olması amaçlanmaktadır.

Sözleşmenin 24. maddesinde de, teknik personelin işyerinde devamlı olarak bulundurulması, bulundurulmayan teknik personel için de günlük öngörülen cezanın kesilmesi hüküm altına alınmıştır.

Anahtar teknik personelin teknik personel olarak görevlendirilmesi Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinin 41. maddesi ve işe ait idari şartnamenin 7. maddesinde yasaklanmıştır.

Açıklanan nedenlerle 467 sayılı ilamın 3. maddesi ile verilen TL tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.05.2013
No : 37250

Devlet mallarının sigorta edilmemesi esas olduğundan ve kasa sigortası ve veznedarlara ilişkin suistimal sigortaları zorunlu sigortalar kapsamında yer almadığından, bu bedellerin kurum bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

1123 sayılı ilamın 2'nci maddesinde, kurum bünyesinde bulunan 40 adet kasa ile 45 veznedarın "Hırsızlık gasp ve emniyeti suistimal sigortalarına" ilişkin giderlerin Genel Müdürlüğü bütçesinden ödenmesi nedeniyle toplam TL'ye tazmin hükmolünmüştür.

Dilekçi dilekçesinde, 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun 1. maddesinde, İSKİ' nin ve dolayısıyla 'nin Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu belirtilmiş olup, madde metninde "resmi kuruluştur" deyiimi geçmediğini, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 13.07.2005 gün ve E.2005/13-414, K.2005/464 sayılı ilamında "..... Genel Müdürlüğü'nün genel, katma veya özel bütçelerle idare edilen dairelerden olmadığı, başka bir deyimle nin hukuksal statüsünün diğer resmi dairelerden farklı olduğu"nun hüküm altına alındığını,

.... Genel Müdürlüğü'nün bütçesi ve görevlerinin 2560 sayılı Kanun'da gösterilmiş olup, belediye niteliğinde veya belediye kanuna tabi bir kuruluş olmadığını, dolayısıyla belediye mevzuatında açıkça belirtilen hususlar dışında Genel Müdürlüğü hakkında bu mevzuat hükümleri uygulanmadığını, diğer taraftan sorguda atfı yapılan Mülga 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 29. maddesinde yurt dışında yaptırılacak sigortalar ve zorunlu sigortalar başlığı altında kamu menfaati açısından gerekli görüldüğü hallerde belli branşlarda Bakanlar Kurulunca sigorta ihdas etme ve buna ilişkin tarifleri belirleme yetkisini içermekte olup ilgili maddenin konuluş amacı kamu menfaatinin ağırlıklı olduğu alanlarda sigorta mevzuatının kamu yararı açısından eksik kalmış düzenleme boşluklarını ve bu boşluklardan doğacak kamu zararını gidermeyi amaçladığını, dolayısıyla madde metninden ilgili Kanun'un (29. maddesinin) konuluş amacından yola çıkıldığında kasa sigortasının Bakanlar Kurulu Kararıyla ihdas edilmesi zorunlu sigortalar kapsamında ve 29. madde içeriğine aykırı olduğu şeklinde bir yorum çıkarılmasının hukuken mümkün olmadığını, aksinin kabulünün kamu tüzel kişilerinin ve kamu görevi gören tüm birimlerin yaptırmış olduğu mal ve teminat sigorta giderlerinin zikredilen madde kapsamında yer almadığı gerekçesiyle kamu zararı olarak kabulü sonucunu doğuracağını, söz konusu sigortanın ihtiyari sigorta olarak kabulü durumunda sigortalama amacının dışarıdan gelebilecek risklere ve muhtemel suistimal olasılıklarına karşı ihdas edilmiş olduğunu ve bununla kamu yararı gözetildiğini, Kurumun sigorta ettirilen kasalarındaki günlük tahsilât miktarı ve sigorta ettirilen riskin ödenen ve sorguya konu olan sigorta

primine nazaran kıyaslanamayacak derecede yüksek olduğu göz önüne alındığında sigorta yaptırılmasında çok büyük bir kamu menfaatinin olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Savcılığı, "... Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı bir kamu kuruluşudur. Devlette ana kural kamu mallarının sigorta ettirilmemesidir. Aksi takdirde çok büyük mal varlığına sahip olan Devlet aşırı tutarda sigorta ücreti ödemek zorunda kalır. Kaldı ki kasa ile ilgili işlemleri yapan kamu görevlilerinin üstlenmiş oldukları sorumluluk sigorta ile teminat altına alınan hususları da kapsamaktadır. Görev esnasında meydana gelecek zararı sorumluluk kusurları oranında tazmin etmek mecburiyetindedirler. Sigorta yapılması halinde meydana gelecek zarar ikinci kez teminat altına alınmış olmaktadır. Bu durumda ödenecek olan sigorta ücreti kamu kaynağından eksilmeye neden olacaktır. Bu bakımdan temyiz itirazlarının reddi ile Daire Kararının onanmasına karar verilmesi uygun olur" şeklinde görüş bildirmiştir.

5393sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinin (h) bendinde "faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri" denilerek sigorta giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır. Ancak burada ifade edilen sigorta giderleri mevzuatın izin verdiği sigorta giderlerini kapsamaktadır. İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsayan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmeliğin "Hüküm Bulunmayan Haller" başlıklı 464. maddesinde; "Bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Maliye Bakanlığınca Genel Bütçe için yapılan düzenlemeler esas alınır." denilmektedir. Buradan hareketle 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bakıldığında Bütçe Kanununa bağlı (E) cetvelinin 26. sırasında;

"Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır. Ancak;

a) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi, uçak ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

b) Dış ülkelerdeki Devlete ait temsilcilik binaları ile Devlete ait eşyanın ve kira ile tutulan bina için yapılan kontratta sigorta zorunluluğu varsa kiralık binanın, Türk mülkiyetinde olan veya kira ile tutulan yerlerde organizatör şirket tarafından sigorta zorunluluğu konulmuşsa söz konusu yerlerin sigorta giderleri,

c) Sağlık Bakanlığına ait 112 acil ambulanslarının kasko sigortası ile dış kuruluşlarla ilgili olarak taşıt sigortası (misyon şefinin uygun gördüğü hallerde tam kasko) giderleri,

d) Belgelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri, bütçelerin ilgili tertiplerinden ödenir." hükmüne yer verildiği görülmektedir.

Buna göre, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelere ait devlet mallarının bazı istisnalar hariç ilke olarak sigorta ettirilmemesi esası benimsenmiştir.

.... Genel Müdürlüğü ... Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli bir kamu kuruluşu mahiyetini haiz olduğundan sahip olduğu malları da “Devlet Malı” niteliğindedir. Nitekim bu husus 2560 sayılı Kanun’un 27 nci maddesinde de “ İSKİ’ye ait taşınır ve taşınmaz mallar Devlet malı sayılır....”denilerek açıkça belirtilmiştir.

Diğer yandan, 7397 sayılı (Mülga) Sigorta Murakabe Kanunu’nun “Yurtdışında Yapılabilecek Sigortalar ve Zorunlu Sigortalar” başlıklı 29’uncu maddesi hükmüne göre; Bakanlar Kurulu kamu yararı açısından zorunlu sorumluluk sigortaları ihdas edebilir ve bu sigortaların tarife ve talimatlarını tespit etmeye yetkilidir.” hükmüne göre; gerek kasa sigortası gerekse veznedarlara ilişkin suiistimal sigortalarının zorunlu sigortalar kapsamına alındığına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı da mevcut değildir.

Dilekçiler taraftan, sigortalama amacının dışarıdan gelebilecek risklere ve muhtemel suistimal olasılıklarına karşı ihdas edilmiş olduğu belirtilmekte ise de, kamu görevlileri üstlenmiş oldukları yetki ve görev sorumluluğu kapsamında sigorta ile teminat altına alınan hususları görevlerini ifa ederken yerine getirmekle zaten yükümlü bulunduklarından, ortaya çıkabilecek olan zararların, 657 sayılı Kanun 12’nci maddesine göre sorumluluk ilkesi gereği kusurlu olduğu tespit edilen personel tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir.

Bütün bu nedenlerle, 40 (kırk) adet kasa ile 45 (kırk beş) veznedarın hırsızlık gasp ve emniyeti suistimal sigortalarına ait giderlerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak kurum bütçesinden ödenmesi mümkün olmadığından, dilekçilerin iddialarının reddi ile 1123 sayılı ilamın 2’nci maddesi ile toplamTL’ye ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.04.2013

No : 37082

Mahalli perakende azami satış fiyatı veya ücret tarifeleri düzenlenmeyen mallar için şartname ve sözleşmelere fiyat farkı ödeneceğine dair hüküm konularak fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

1352 sayılı ilamın 1. maddesi ile yüklenimindeki “Ekmek İmalinde Kullanılmak Üzere Un Ve Kepek Unu Alımı İşi” kapsamında satın alınan un için fiyat farkı ödenmesi nedeniyleTL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle;

Alım konusu ürünlerin serbest piyasa koşullarındaki ekonomik dalgalanmalar ve mevsimsel yağış rejimlerinin, özellikle alımların gerçekleştiği yıl ve öncesindeki yaklaşık 5 yıllık dönemde düzensizleşmesi ve küresel ısınma gibi faktörler nedeniyle buğday rekoltelelerinde ve tarımsal ürünlere dayalı olarak şekillenen süt hammaddesi üretici fiyatlarında, ekseriyetle yükseliş eğilimli istikrarsızlıklara neden olduğunu, bu serbest piyasa koşullarında, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilen ve fiyat farkı öngörülme yen ihalelerde, rekabet ortamını sağlayacak katılımların oluşmadığını, hatta hiç katılımın sağlanamadığının görüldüğünü, katılımın gerçekleştiği durumlarda ise idarece belirlenen yaklaşık maliyetin üzerinde, hatta yıllık enflasyon öngörülerinin üzerinde teklif fiyatlarıyla karşılaşıldığını, katılımcı olabilecek kişilerin, yılın tamamını kapsayan sabit fiyat teklif etmede kendilerini risk içerisinde gördüklerini ifade ettiklerini,

İdarece karşılaşılan bu zor durumun sadece ilam konusu ürünlere ait olmayıp, neredeyse fiyat farkı öngörülemez, yıl içerisinde parça parça teslimi öngörülen ve bir bütün içerisinde ihale edilen tüm mal alımlarında da görüldüğünü, (Örn. İnşaat demiri, hazır beton, LPG, çimento, gıda grubu yağlar, çay, şeker v.b.)

Fiyat farkı verilmesinin yasal olarak mümkün olduğu alımların uygulamalarında ise hem ihaleye katılımın sağlandığını ve beraberinde rekabetin oluştuğunu, verilen tekliflerde de yaklaşık maliyet ve piyasa rayıçlarının altında teklifler verildiğinin görüldüğünü, bu durumunun kamu yararı sağladığını düşündüklerini, hizmetin sürdürülebilirliği ve kamu yararının gözetilerek uygulamanın gerçekleştirildiğini,

Anılan açıklamalar çerçevesinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerince adına fiyat farkı düzenlenebilecek ürünlerin sadece petrol ürünü ya da 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununa tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilmiş ve adına fiyat tarifi düzenlenmiş mallarla sınırlı bırakılmasının uygulamada kamu görevlilerini zor durumda bıraktığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Savcılığı daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 8. maddesinde sözleşme türlerine göre fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usulleri tespiti Kamu İhale Kurumunun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede düzenlenen "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhalesi Yapılacak Olan Mal Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar"ın 4 üncü maddesinde,

"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan mal alım ihalelerinde fiyat farkı uygulanabilmesi için, söz konusu işlerin ihalelerine ilişkin idari şartname ve sözleşmelerde, bu Esaslara göre fiyat farkı hesaplanacağına belirtilmiş olması gerekir."

Aynı Esasların "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde,

"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi idarelerin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağladıkları petrol ürünleri ile 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'na tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen malların alımlarına ait götürü bedel sözleşmeleri ile birim fiyat sözleşmelerinde uygulanacak fiyat farkı hesabına ait işlemler, bu Esaslara göre yürütülür." denilmiş,

6 ncı maddesinin (f) bendinde de,

"Mahalli perakende azami satış fiyatı veya ücret tarifeleri düzenlenmeyen mallar için şartname ve sözleşmelere fiyat farkı ödeneceğine dair hüküm konulamaz." hükmüne yer verilmiştir.

İhalede kullanılan Tıp Sözleşmenin 15.2. maddesi ile ilgili 26 nolu dip notta da;

"İdari Şartnamede fiyat farkının öngörüldüğü durumlarda ise, bu maddeye yürürlükteki fiyat farkı esaslarına göre fiyat farkı hesaplanacağı belirtilerek ilgili fiyat farkı esasları yazılacaktır. Fiyat farkı ödenmesi veya kesilmesinde, fiyat farkı ödenmesi mümkün olan malların fiyat farkı hesabında yürürlükteki Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar çerçevesinde dayanak olarak alınan değerlere ilişkin belgelerin veya ücret tarifelerini gösteren ve yüklenici tarafından yetkili kurumlardan alınan belgelerin yine yüklenici tarafından idareye sunulması zorunludur." denilmektedir.

Yani alınan bir mala fiyat farkı verilebilmesi için bu malın:

-Petrol ürünü ya da 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununa tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen bir mal olması,

-İdari şartname ve sözleşmelerde, bu Esaslara göre fiyat farkı hesaplanacağına belirtilmiş olması gerekir.

Ancak satın almaya konu olan un, bu kapsamda fiyat farkı verilebilecek bir mal değildir.

Ayrıca, ihaleye ilişkin şartname ve sözleşmede sadece “Bu iş için fiyat farkı verilecektir.” ifadesine yer verildiği, Esaslara bir atıf yapılmadığı, yetkili kurumlarca onaylı ücret tarifelerine de yer verilmediği görülmektedir.

Dilekçi dilekçesinde; fiyat farkı öngörülmediği durumlarda ihalelerde rekabet ortamını sağlayacak katılımların olmadığını, katılımın sağlandığı hallerde ise yaklaşık maliyetin üzerinde hatta yıllık enflasyon öngörülerinin üzerinde teklif fiyatlarıyla karşılaşıldığını belirtmiş olsa da, perakende azami satış fiyatı veya ücret tarifeleri düzenlenmeyen mallar için şartname ve sözleşmelere fiyat farkı ödeneceğine dair bir hüküm konulması ve bu ürünlere fiyat farkı ödenmesi mümkün değildir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddedilerek 1352 sayılı İlam’ın 1. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- 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

- 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.
- 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.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- 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.
- 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.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- 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.
- 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)
- 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, derleyenin 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