



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri
Üzerine Bir Araştırma**

•

**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Mülkiyet Hakkıyla İlgili
Davaları İnceleme Yöntemi: Üç Kural Analizi**

•

**Kamu Hastaneleri Birliklerinde DMS 18 Bölümsel Raporlama
Uygulaması ve Öneriler**

•

**Almanya’da Federal Devlete Ait Taşınmazların Yönetiminin
İncelenmesi ve Türkiye’de Hazine Taşınmazlarının Yönetimi ile
Karşılaştırılması**

•

Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon

•

Afet Hazırlıklarının Denetimi Konulu Paralel Denetimin 3. Toplantısı

•

Uluslararası Denetim Standartlarını Uygulama Girişimi

•

Sayıştay Kararları

•

Anayasa Mahkemesi Kararı

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	: Nisan 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	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 BATİREL	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	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Fazıl TEKİN	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

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

Anayasa Mahkemesi
Rekabet Kurulu
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
Sayıştay Başkanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 88	OCAK – MART 2013

İÇİNDEKİLER

- 5 Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma**
İlhami İLHAN
Sayıştay Başdenetçisi
- 27 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Mülkiyet Hakkıyla İlgili Davaları İnceleme Yöntemi: Üç Kural Analizi**
Suat ŞİMŞEK
Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı
- 49 Kamu Hastaneleri Birliklerinde DMS 18 Bölümsel Raporlama Uygulaması ve Öneriler**
Doç. Dr. Kadir GÜRDAL
Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü,
Öğretim Görevlisi
Ferhat GÜNDÜZ
Sayıştay Başdenetçisi
- 69 Almanya’da Federal Devlete Ait Taşınmazların Yönetiminin İncelenmesi ve Türkiye’de Hazine Taşınmazlarının Yönetimi ile Karşılaştırılması**
Dr. Taner TURAN
Maliye Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı
Pınar KIRAL
Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı
Mustafa Sertaç SAÇLI
Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı

87 Örgütlerde Performans Değerlendirme ve Motivasyon

Dr. Polat TUNÇER

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi

109 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

111 Afet Hazırlıklarının Denetimi Konulu Paralel Denetimin 3. Toplantısı

Burak KÖROĞLU

Sayıştay Başdenetçisi

117 Uluslararası Denetim Standartlarını Uygulama Girişimi

Seher ÖZER ÜTÜK

Sayıştay Başkanlığı, Tercüman

121 SAYIŞTAY KARARLARI

123 Temyiz Kurulu Kararları

129 ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

149 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

151 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

153 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE ŞİRKETLERİ ARASINDAKİ İHALE İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

İlhami İLHAN*

ÖZET

Bu çalışmada, Türkiye’deki belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkileri, elde edilebilen somut veriler etrafında ve büyükşehir belediyeleri örnekleminde irdelenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede, araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerden ne kadarının (sayı ve tutar olarak) belediye şirketlerince alındığı, bu ihalelerde rekabet koşullarının bulunup bulunmadığı ve söz konusu ihaleler neticesinde gerçekten belediyelere bir kaynak dönüşü sağlanıp sağlanamadığı ve bu ihalelerin sonuçları itibarıyla belediyelerin lehine dolayısıyla da kamu yararı doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Belediye Şirketi, Belediye İhaleleri, Belediye, Rekabet

A STUDY ON THE RELATIONSHIPS BETWEEN MUNICIPALITIES AND THEIR CORPORATIONS IN PROCUREMENT IN TURKEY

ABSTRACT

This study aims at analyzing the relationships between municipalities and their corporations based on the concrete data obtained and on the examples of metropolitan municipalities. In this wise, this study attempts to determine the extent to which the tenders announced by metropolitan municipalities as well as their affiliates are awarded to municipal corporations (in terms of number and quantity of tenders); whether there is a competitive environment and whether such tenders have been finalized in the favor of the municipalities and thus, the public benefit.

Keywords: Municipal Corporations, Municipal Tenders, Municipality, Competition

* Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Türkiye’deki belediye şirketlerine ilişkin yazında yer alan kısıtlı sayıda çalışmadan bir kısmında belediyeler ile şirketleri arasındaki ihale ilişkilerine de değinilmektedir. Bu çalışmalardan bazılarında; belediyelerce görülecek bir takım hizmetlerin belediye şirketlerine ihale edilmesiyle bu hizmetler için ödenen belediye kaynağının dolaylı olarak belediyelere geri dönmesinin amaçlandığı ve bunun da belediye şirketlerinin kuruluş nedenlerinden bir tanesi olduğu belirtilmiştir (Yeter, 1993: 85; Köksal, 1993: 57; Bozlağan, 2000: 447; Tüzemen Atik, 2009: 441). Bazı yazarlara göre bu uygulama belediye şirketlerinin olumlu yönleri arasındadır (Kavruk, 2005: 440). Yine bu konuda yazında bir yanda; belediyelerin bazı ihalelerini sadece şirketlerine vererek serbest rekabet ilkelerini ihlal ettikleri (Köksal, 1996: 61), şirketler vasıtasıyla ihaleleri belli kesimlere dağıttıkları (Sayan ve Kışlalı, 2008: 62), belediye ihalelerinin belediyelerin şirketlerine kaynak transferlerinin en önemli aracı olduğu ve belediyelerin ihale yöntemiyle yerine getirdikleri hizmetlerde aslan payını belediye şirketlerinin aldığı (Meşe, 2011: 209) yönünde görüş ve eleştiriler bulunurken diğer yanda, mevcut yasal düzenlemelerle belediye ihalelerinin belediye şirketleriyle özel firmaların serbestçe yarışabileceği bir zemine kavuştuğu yönünde görüşler de bulunmaktadır (Özdemir, 2011: 78). Tüm bu farklı görüşlere karşın yazında, tespit edebildiğimiz kadarıyla, belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkilerine yönelik somut veriler içeren kapsamlı bir araştırma bulunmamaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’deki büyükşehir belediyesi şirketlerinin ait oldukları büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı idarelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca düzenledikleri ihalelerdeki yerlerini rakamsal olarak ortaya koymaya yönelik araştırmamızın sonuçlarına yer verilecektir. Bu şekilde, Türkiye’deki belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisi elde edilebilen somut veriler etrafında irdelenmeye ve araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerden ne kadarının (sayı ve tutar olarak) belediye şirketlerince alındığı, bu ihalelerde rekabet koşullarının bulunup bulunmadığı ve söz konusu ihaleler neticesinde gerçekten belediyelere bir kaynak dönüşü sağlanıp sağlanmadığı ve bu ihalelerin sonuçları itibarıyla belediyelerin lehine dolayısıyla da kamu yararı doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmada öncelikle konu açısından önemi dolayısıyla kısaca Türkiye’deki kamu ihale sistemine ve 4734 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerine değinilecektir. Ardından araştırmanın kapsam ve yöntemi hakkında bilgilere yer verilecek, elde edilen bulgular özetlenecek ve son olarak söz konusu bulgularla ilgili olarak yukarıda dile getirilen çerçevede değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. ANA HATLARIYLA KAMU İHALE SİSTEMİ VE 4734 SAYILI KANUN

Türkiye’de son yıllarda yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmaları çerçevesinde köklü değişikliklerin yapıldığı alanların birisi de kamu artırma ve eksiltmelerini düzenleyen kamu ihale sistemidir. Kamu ihale sistemindeki temel değişiklikler 2002 yılı başında yürürlüğe giren 4374 sayılı Kamu İhale Kanunu ile olmuştur. Bu Kanun yürürlüğe girene kadar genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri ve belediyelerin her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kiralama, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile yürütülmekteydi. 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle ise kamu kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işleri yani devletin eksiltme işleri 2886 sayılı Kanun kapsamından çıkartılmış ve 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Buna göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun amacı; kapsamına dâhil olan kurum ve kuruluşların her türlü kaynağından karşılanan mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerine ilişkin olarak düzenlenen ihaleler ve uygulanan temin yollarının usul ve esaslarını belirlemek olup belediyeler, bağlı idareleri ve belediye şirketleri de bu Kanun kapsamında bulunmaktadır.

4734 sayılı Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde idarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bu ilkeler kanunun ruhu hükmündedir. Buna göre; Kanun’da belirtilen istisnai haller dışında, ihalenin uygun vasıtalarla ilan edilmesi, herkese açık olması ve ihalede gerekli rekabet ortamının sağlanması gerekir. Ayrıca, idarenin ihalenin gizli yürümesi gereken süreçlerinde gizliliğe azami ölçüde riayet etmesi, ihalede teklif vermek isteyen kişilere (isteklilere) eşit mesafede durması ve böylece ihalenin güvenilir ve adil şekilde tamamlanmasını sağlaması gerekmektedir. Kanun’un idarelere yüklediği bir diğer önemli sorumluluk ise ihalede en uygun fiyatın oluşmasını ve böylece ihaleler vasıtasıyla kullanılan kamu kaynağının mümkün olan en verimli şekilde kullanılmasını gözetmeleridir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenen ihale sürecine kısaca değinilirse; öncelikle, gerçekleştirilmesi düşünülen, mal veya hizmet alımı ya da yapım işiyle ilgili olarak, izin, harcama onayı vb. idari süreçler tamamlandıktan sonra, işin niteliğine göre bir fizibilite çalışması yapılarak teknik düzeyde işin yaklaşık maliyeti hesaplanır. Önceki ihale uygulamasının tersine, 4734 sayılı Kanun yaklaşık maliyetin gizli tutulması zorunluluğunu getirmiştir. Tekliflerin değerlendirilmesinde bir ölçüt olarak kullanılacak olan yaklaşık maliyet isteklilere hiçbir suretle bildirilmeyecektir. Yaklaşık maliyetin belirlenmesinden sonra; ihalede izlenecek yöntem, isteklilerde aranacak özellikler, işin mahiyeti ve nasıl gerçekleştirileceği vb. şartları düzenleyen şartnameler ile sözleşme tasarısı vs. diğer belgelerden oluşan ihale dokümanı hazırlanarak isteklilerin incelemesine hazır hale getirilir ve uygun vasıtalarla ilana

çıkılarak ihale gün ve saati duyurulur. İlgili idare personelinden oluşan ve belirlenen gün ve saatte toplanan ihale komisyonunca istekliler tarafından verilen teklifler değerlendirilir ve ihale ekonomik olarak en uygun (en düşük) teklif sahibi üzerine bırakılır. Belirtmek gerekir ki normal şartlarda yaklaşık maliyetin piyasa fiyatı ortalamasında belirlenmesi ve ihaleyi de piyasa ortalamasına göre daha düşük teklifi sunan isteklinin kazanması beklenmekle beraber isteklilerce sunulan teklifler yaklaşık maliyetin üstünde de olabilir. Bu durum, ihaleye fesat karıştırma gibi durumlar haricinde, yaklaşık maliyetin idarece düzgün belirlenemediğini veya ihalede rekabet ortamının sağlanamadığını gösterir. Böyle bir durumda idare durum değerlendirmesi yaparak ihaleyi tekliflerden en düşüğüne bırakabileceği gibi iptal de edebilir. Yaklaşık maliyetin gizli kalması ihalenin sağlıklı sonuçlanması bakımından önem arz etmekte olup aksi bir durumda yaklaşık maliyeti bilen bir istekli teklifini nesnel maliyet hesaplarına göre değil yaklaşık maliyete göre belirleyecektir. Bu da işin istenen kalite ve vasıflarda yerine getirilmemesine neden olabilecektir. Kısaca sıraladığımız söz konusu süreç uygulanan ihale yöntemine göre değişiklik gösterebilmekle beraber genel olarak bu şekilde işlemektedir.

İhale yöntemlerine de kısaca değinecek olursak; 4734 sayılı Kanun; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale yöntemi öngörmüştür. Bunlardan açık ihale usulü tüm isteklilerin teklif verebildiği temel ihale yöntemidir. Belli istekliler arasında ihale usulü de temel ihale usullerinden birisi olmakla beraber açık ihaleden farkı burada istekliler arasında bir ön yeterlilik değerlendirmesi aşaması mevcut olup ancak bu aşamayı geçebilen istekliler teklif verebilmektedir. Bu ihale türünde ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir. Pazarlık usulü ise temel bir ihale yöntemi olmayıp ancak; diğer usullerin uygulanmasına rağmen teklif çıkmaması, doğal afet, yangın gibi idarenin öngöremediği acil durumlar vs. özel şartlar altında uygulanabileceği öngörülmüştür. Pazarlık usulünün diğer usullerden farkı ihale sürecinin daha kısa sürmesi ve kimi hallerde idarenin ilana çıkmaksızın kendi belirlediği üç istekliye teklif götürebilmesidir. Bunlar dışında, bir ihale yöntemi olmayan ve karşılanacak ihtiyacın her yıl güncellenen belli bir tutarı aşmaması, tekel niteliğinde olması, taşınmaz alımı veya kiralınması gibi durumlarda idarelerin ihale komisyonu kurmaksızın ihtiyaçlarını doğrudan piyasa araştırması yaparak temin edebilmelerine olanak sağlayan doğrudan temin yöntemi de bulunmaktadır. Netice itibarıyla, bir ihale yöntemi olmayan doğrudan temin dışında, diğer tüm yöntemlerde, en az üç istekli olmak üzere, mümkün olduğunca çok isteklinin katılımının sağlanması amaçlanmıştır.

2. ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE YÖNTEMİ

Araştırma, büyükşehir belediyeleri ve şirketleri kapsamında yürütülmüştür. Bu çerçevede, ülkemizdeki 16 büyükşehir belediyesinden; sahip oldukları şirketlerin

unvanları, faaliyet alanları ve 2008 ve 2009 yılları gelir ve giderlerine ilişkin bilgiler istenmiş ve söz konusu bilgiler, şirketi bulunmayan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi haricinde, tüm belediyelerce gönderilmiştir. Neticede, toplam 93 büyükşehir belediyesi şirketinin verilerine ulaşılmıştır. Ayrıca, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin 2008 ve 2009 yıllarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirdikleri ihalelere ilişkin; ihaleyi gerçekleştiren idare, ihalenin tarihi, yöntemi, işin niteliği, yaklaşık maliyeti, en yüksek ve en düşük teklif, sözleşme bedeli, ihaleyi kazanan yüklenici vs. bilgiler 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Kamu İhale Kurumundan temin edilmiştir. Söz konusu veri ve bilgiler kullanılarak önceden tespit edilen 93 büyükşehir belediyesi şirketinden ait oldukları belediyeler ile bunların bağlı idarelerinin ihalelerine girenlerin kazandıkları ihalelere ilişkin bilgiler derlenerek aşağıda sunulacak tablolar ve veriler elde edilmiştir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Kamu İhale Kurumuna yaptığımız başvuruya bu Kurumdan gelen cevabi yazıda ihalelere ilişkin bilgilerin idarelerden internet kanalıyla elektronik ortamda temin edildiği ancak idarelerin ihalelerin tümüne ilişkin bilgileri iletmedikleri ve 2008 ve 2009 yıllarında Kuruma sözleşme bilgisi gönderilen ihale oranının sırasıyla %88 ve %84 olduğu bildirilmiştir. Dolayısıyla, aşağıda sunulacak veriler 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen ihalelerin ortalama %86’sına ilişkindir. Bununla beraber, söz konusu veriler belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisini ortaya koyacak yeterlidir.

Belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisini değerlendirirken, su ve kanalizasyon idareleri ve toplu taşımaya ilişkin idareler gibi büyükşehir belediyelerine bağlı genel müdürlüklerin ihale verileri de bu kapsamda değerlendirilmiştir. Çünkü, her ne kadar ayrı tüzel kişilikleri bulunsun da bağlı genel müdürlük statüsündeki İSKİ ve ASKİ gibi su ve kanalizasyon idareleri ve İETT ve EGO benzeri toplu ulaşım idareleri büyük oranda bağlı bulundukları büyükşehir belediyelerinin güdümünde faaliyet göstermekte olup bu idarelerle büyükşehir belediye şirketleri arasında da belediye-şirket ilişkisine benzer bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye şirketlerinin kamu kaynağından ihaleler yoluyla edindikleri payın değerlendirilmesinde söz konusu bağlı idarelerin ihalelerinin de göz önüne alınması gerekli görülmüştür.

Türkiye’deki tüm belediye şirketlerine ilişkin veri ve bilgilere ulaşmanın güçlüğü araştırmamızın sınırlılığını oluşturmaktadır. Söz konusu güçlük, Türkiye’deki belediye şirketlerinin sayıca çokluğu yanında, birçok belediye şirketinin, özellikle de mali bilgilerini paylaşmak istememesinden kaynaklanmaktadır. Buna karşın, elde edilebilen sonuçlara göre, verilerine ulaşılan 93 büyükşehir belediyesi şirketinin Türkiye’deki tüm belediye şirketleri içerisindeki oransal değeri, sayısal olarak yaklaşık %30 civarında olmakla beraber, sermaye ve gelir-gider rakamları gibi mali büyüklükler ölçü alındığında %90’lar civarındadır.

3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Kamu İhale Kurumunca yayınlanan verilere göre, Türkiye’deki kamu idareleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında 2008 ve 2009 yıllarında yaklaşık olarak ortalama 60 milyar TL tutarında mal, hizmet ve yapım işi ihalesi gerçekleştirmiş olup bunun da yaklaşık ortalama 18 Milyar TL’si belediyelerce düzenlenmiştir¹ (Kamu İhale Kurumu, 2010).

4734 sayılı Kanun’da belediyeler ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelere belediye şirketlerinin katılabilmesini doğrudan engelleyen bir hüküm bulunmaması yanında bu ihalelere ilişkin belediye şirketlerine diğer şirketler karşısında bir ayrıcalık da tanınmamıştır. Buna göre belediyeler, bağlı idareleri ve diğer kamu kurumlarının 4734 sayılı Kanun kapsamında düzenleyeceği ihalelerde belediye şirketleri de herhangi bir özel şirketin tabi olduğu prosedüre tabi olacak ve eşit şartlar altında ve rekabet kurallarına uygun şekilde yarışacaklardır. Aksi bir uygulamanın; 4734 sayılı Kanun’un yukarıda değindiğimiz ve idarelere düzenleyecekleri ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve gizliliği sağlamalarını emreden hükümlerine aykırılık oluşturacağı açıktır. Ancak uygulamada belediyeler ve bağlı idarelerin düzenledikleri ihalelerde kendi şirketlerine avantaj sağladıkları ve şirketlerinin katıldıkları ihalelerde ihalenin bir şekilde bu şirketler üzerinde kalmasını sağladıkları şeklindeki tespitler, aşağıda yer vereceğimiz belediyeler ile şirketlerinin ihale ilişkilerine ilişkin rakamlarla örtüşmektedir.

3.1. Sayısal ve Oransal Veriler

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin 2009 yılı itibariyle sahip oldukları toplam 98 büyükşehir belediyesi şirketinden kaç tanesinin ilgili oldukları büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerinin düzenlediği ihalelere katıldığı Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere, şirketi olan 15 büyükşehir belediyesinin, 2009 yılı itibariyle, sahip olduğu 98 belediye şirketinden 60 tanesi (%61’i) 2008 ve/veya 2009 yıllarında söz konusu belediyeler ve/veya bağlı idarelerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında açmış olduğu mal ve hizmet alımı veya yapım işi ihalelerine girmiştir. Bu ihalelere girmeyen 38 şirkete bakıldığında bunların büyük çoğunluğunun ulaşım, gıda, doğalgaz dağıtım vb. sektörlerde faaliyet gösterdiği ve dolayısıyla da piyasaya dönük iş yaptığı ve/veya belediyeye ait otopark veya turistik tesis vb. yerleri belediyeden belli bir bedel karşılığında kiralarak işlettikleri görülmektedir. Dolayısıyla bu şirketlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca düzenlenen ihalelere katılma ihtiyaç veya imkânları yoktur ya da kısıtlıdır.

1 Kamu İhale Kurumunca 2008 ve 2009 yıllarında yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarında belediyelerce gerçekleştirildiği belirtilen 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alımların (belediye, bağlı idare vb.) hangi idarelerce gerçekleştirildiğine ilişkin bir detay bilgi bulunmamaktadır. Ancak Kamu İhale Kurumundan ayrıca temin edilen ihale bilgilerinden, söz konusu Raporlarda belediyelerce yapıldığı belirtilen alımların büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı idareler ve belediye şirketleri tarafından yapılan alımları kapsadığı anlaşılmıştır.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden İlgili Oldukları Belediye ve/veya Bağlı İdarelerinin İhalelerine Katılan Şirketler

Belediye Adı	2009 Yılı İtibariyle Sahip Olduğu Şirket Sayısı (a)	2008 ve/veya 2009 Yıllarında Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerine Katılan Şirketler	
		Sayı (b)	Oran (b/a)
İstanbul B.B.	23	15	65,2%
Ankara B.B.	13	10	76,9%
İzmir B.B.	9	4	44,4%
Bursa B.B.	7	4	57,1%
Kocaeli B.B.	6	3	50,0%
Kayseri B.B.	3	2	66,7%
Eskişehir B.B.	12	3	25,0%
Konya B.B.	6	4	66,7%
Samsun B.B.	1	1	100,0%
Mersin B.B.	1	1	100,0%
Antalya B.B.	4	3	75,0%
Gaziantep B.B.	4	4	100,0%
Sakarya B.B.	3	3	100,0%
Adana B.B.	5	3	60,0%
Erzurum B.B.	1	0	0,0%
Toplam:	98	60	61,2%
	Ortalama Oran		65,8%

2008 ve 2009 yıllarında düzenlenmiş ihalelere girmeyen diğer bir kısım şirketler ise; etüd, proje ve müşavirlik hizmetleri, sigortacılık, fuar organizasyon, kent mobilya üretimi gibi bedeli nispeten düşük mal ve hizmetleri sunmakta olup belediyeler ve bağlı idarelerinin bu şirketlerin sundukları hizmetleri ihalesiz olarak gerçekleştiren doğrudan temin yöntemiyle temin ettikleri düşünülmektedir. Bununla beraber, ihalelere girdiğini tespit edemediğimiz söz konusu 38 şirketten bir kısmının ihale bilgisinin Kamu İhale Kurumuna bildirilmemiş olması veya bu şirketlerin başka yıllarda ihalelere girmiş/girişiyor olmaları da mümkündür.

Şirketi bulunan 15 büyükşehir belediyesi ile bunların bağlı idarelerince 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen ihalelerden ne kadarının söz konusu 60 belediye şirketince kazanıldığı Tablo 2’de gösterilmiştir;

Tablo 2. Şirketi Olan Büyükşehir Belediyeleri ile Bunların Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenledikleri İhalelerden Belediye Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerin Sayısal Görünümü

	Belediye ve Bağlı İdaresi	2008 Yılı			2009 Yılı			2008 ve 2009 Yılları Ortalama Oranı
		Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	
Adana	B.Belediyesi	189	4	2,12%	84	7	8,33%	5,22%
	Adana S.K.İ	24	0	0,00%	95	9	9,47%	4,74%
	Toplam:	213	4	1,88%	179	16	8,94%	5,41%
Ankara	B.Belediyesi	297	82	27,61%	151	29	19,21%	23,41%
	Ankara S.K.İ	112	3	2,68%	108	1	0,93%	1,80%
	EGO	93	1	1,08%	79	2	2,53%	1,80%
	Toplam:	502	86	17,13%	338	32	9,47%	13,30%
Antalya	B.Belediyesi	77	11	14,29%	46	8	17,39%	15,84%
	Asat	30	0	0,00%	17	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	107	11	10,28%	63	8	12,70%	11,49%
Bursa	B.Belediyesi	113	18	15,93%	126	26	20,63%	18,28%
	Buski	61	1	1,64%	56	1	1,79%	1,71%
	Toplam:	174	19	10,92%	182	27	14,84%	12,88%
Eskişehir	B.Belediyesi	52	8	15,38%	16	4	25,00%	20,19%
	Eski	59	13	22,03%	30	8	26,67%	24,35%
	Toplam:	111	21	18,92%	46	12	26,09%	22,50%
Gaziantep	B.Belediyesi	137	5	3,65%	73	7	9,59%	6,62%
	Gaski	47	4	8,51%	50	9	18,00%	13,26%
	Toplam:	184	9	4,89%	123	16	13,01%	8,95%

İstanbul	B.Belediyesi	616	134	21,75%	314	69	21,97%	21,86%
	İSKİ	326	7	2,15%	188	7	3,72%	2,94%
	İEET	545	6	1,10%	524	3	0,57%	0,84%
	Toplam:	1487	147	9,89%	1026	79	7,70%	8,79%
İzmir	B.Belediyesi	481	4	0,83%	403	10	2,48%	1,66%
	İZSU	269	5	1,86%	81	1	1,23%	1,55%
	ESHOT	78	1	1,28%	240	9	3,75%	2,52%
	Toplam:	828	10	1,21%	724	20	2,76%	1,99%
Kayseri	B.Belediyesi	153	3	1,96%	58	1	1,72%	1,84%
	Kaski	78	0	0,00%	64	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	231	3	1,30%	122	1	0,82%	1,06%
Kocaeli	B.Belediyesi	375	15	4,00%	393	3	0,76%	2,38%
	İSU	82	3	3,66%	93	4	4,30%	3,98%
	Toplam:	457	18	3,94%	486	7	1,44%	2,69%
Konya	B.Belediyesi	166	9	5,42%	115	2	1,74%	3,58%
	Koski	51	0	0,00%	56	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	217	9	4,15%	171	2	1,17%	2,66%
Mersin	B.Belediyesi	100	2	2,00%	92	5	5,43%	3,72%
	Toplam:	100	2	2,00%	92	5	5,43%	3,72%
Sakarya	B.Belediyesi	125	3	2,40%	59	9	15,25%	8,83%
	Adasu	58	1	1,72%	55	0	0,00%	0,86%
	Toplam:	183	4	2,19%	114	9	7,89%	5,04%
Samsun	B.Belediyesi	163	9	5,52%	127	16	12,60%	9,06%
	Saski	52	6	11,54%	36	6	16,67%	14,10%
	Toplam:	215	15	6,98%	163	22	13,50%	10,24%
Erzurum	B. Belediye	35	0	0,00%	32	0	0,00%	0,00%
	Eski	4	0	0,00%	20	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	40	0	0,00%	52	0	0,00%	0,00%
GENEL TOPLAM:		5.049	358	7,09%	3.881	256	6,60%	6,84%
GENEL ORTALAMA:				6,38%			8,38%	7,38%

Tablo 2’de görüleceği üzere, ulaşılan verilere göre söz konusu 15 büyükşehir belediyesi ile bu belediyelerin bağlı idareleri (herhangi bir ihale bilgisine ulaşamayan Mersin Büyükşehir Belediyesi bağlı idaresi MESKİ dışında) 2008 ve 2009 yılları ortalamasına göre toplam olarak 4500 ihale düzenlemiş olup bunların yaklaşık % 7’si belediye şirketlerince kazanılmıştır. Belediye temelinde bakıldığında ise belediye şirketlerinin kazandığı ihale sayısı genel ortalamada da % 7 civarında olmakla beraber İstanbul, Ankara, Bursa, Antalya ve Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri’nde bu oran ortalama % 22 civarındadır.

Tablo 2’nin daha iyi okunabilmesi için söz konusu ihale sonuçlarının bir de ihale tutarları (sözleşme bedelleri) çerçevesinde irdelenmesi yerinde olacaktır. Buna göre şirketi olan 15 büyükşehir belediyesi ile bunların bağlı idarelerinin 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinden belediye şirketlerinin aldıkları tutarlar Tablo 3’de gösterilmiştir.

Tablo 3. Şirketi Olan Büyükşehir Belediyeleri ile Bunların Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenledikleri İhalelerin Toplam Bedelinden Belediye Şirketlerinin Aldıkları Tutarlar

Belediye ve Bağlı İdaresi		2008 Yılı			2009 Yılı			2008 ve 2009 Yılları Ortalama Oranı
		Toplam İhale Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam İhale Bedeli İçerisindeki Oranı	Toplam İhale Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam İhale Bedeli İçerisindeki Oranı	
Adana	B.Belediyesi	63.110.077	8.881.356	14,07%	59.953.765	14.197.237	23,68%	18,88%
	Adana SKİ	18.168.826	0	0,00%	32.009.655	2.028.823	6,34%	3,17%
	Toplam:	81.278.903	8.881.356	10,93%	91.963.420	16.226.060	17,64%	14,29%
Ankara	B.Belediyesi	748.052.706	321.185.135	42,94%	656.245.916	148.585.144	22,64%	32,79%
	Ankara SKİ	287.054.149	5.523.899	1,92%	260.697.521	24.598.942	9,44%	5,68%
	EGO	615.282.646	5.372.000	0,87%	236.600.900	1.323.960	0,56%	0,72%
	Toplam:	1.650.389.501	332.081.034	20,12%	1.153.544.337	174.508.046	15,13%	17,62%
Antalya	B.Belediyesi	63.553.206	12.755.425	20,07%	35.743.736	12.533.790	35,07%	27,57%
	Asat	78.178.506	0	0,00%	106.568.470	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	141.731.712	12.755.425	9,00%	142.312.206	12.533.790	8,81%	8,90%
Bursa	B.Belediyesi	175.650.015	14.141.574	8,05%	94.201.420	17.000.789	18,05%	13,05%
	Buski	68.919.073	14.701.000	21,33%	60.199.691	13.050.553	21,68%	21,50%
	Toplam:	244.569.088	28.842.574	11,79%	154.401.111	30.051.342	19,46%	15,63%
Eskişehir	B.Belediyesi	75.027.546	39.336.650	52,43%	17.584.285	13.392.811	76,16%	64,30%
	Eski	72.555.450	10.471.564	14,43%	24.403.752	10.973.458	44,97%	29,70%
	Toplam:	147.582.996	49.808.214	33,75%	41.988.037	24.366.269	58,03%	45,89%

Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma

Gaziantep	B.Belediyesi	166.422.360	7.811.680	4,69%	37.292.603	7.102.199	19,04%	11,87%
	Gaski	42.205.542	7.654.415	18,14%	43.730.013	7.082.363	16,20%	17,17%
	Toplam:	208.627.902	15.466.095	7,41%	81.022.616	14.184.562	17,51%	12,46%
İstanbul	B.Belediyesi	3.689.794.502	1.120.029.483	30,35%	1.953.099.496	644.929.651	33,02%	31,69%
	İSKİ	1.124.914.311	125.446.924	11,15%	567.517.997	126.954.039	22,37%	16,76%
	İEET	710.391.081	231.913.699	32,65%	380.076.013	121.360.544	31,93%	32,29%
	Toplam:	5.525.099.894	1.477.390.106	26,74%	2.900.693.506	893.244.234	30,79%	28,77%
İzmir	B.Belediyesi	148.937.279	8.922.763	5,99%	442.315.671	135.104.790	30,54%	18,27%
	İZSU	178.902.621	23.364.043	13,06%	224.047.664	90.064.372	40,20%	26,63%
	ESHOT	339.476.582	85.391.726	25,15%	291.120.929	135.462.474	46,53%	35,84%
	Toplam:	667.316.482	117.678.532	17,63%	957.484.264	360.631.636	37,66%	27,65%
Kayseri	B.Belediyesi	108.866.433	21.261.244	19,53%	15.767.034	59.500	0,38%	9,95%
	Kaski	64.313.193	0	0,00%	21.604.754	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	173.179.626	21.261.244	12,28%	37.371.788	59.500	0,16%	6,22%
Kocaeli	B.Belediyesi	245.141.852	15.394.362	6,28%	300.141.695	17.157.441	5,72%	6,00%
	İSU	60.113.836	8.920.422	14,84%	99.529.777	3.873.115	3,89%	9,37%
	Toplam:	305.255.688	24.314.784	7,97%	399.671.472	21.030.556	5,26%	6,61%
Konya	B.Belediyesi	211.285.527	3.985.787	1,89%	131.253.008	6.463.052	4,92%	3,41%
	Koski	30.712.575	0	0,00%	44.022.622	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	241.998.102	3.985.787	1,65%	175.275.630	6.463.052	3,69%	2,67%
Mersin	B.Belediyesi	154.471.125	566.421	0,37%	45.039.653	3.517.241	7,81%	4,09%
	Toplam:	154.471.125	566.421	0,37%	45.039.653	3.517.241	7,81%	4,09%
Sakarya	B.Belediyesi	53.097.003	1.260.064	2,37%	21.365.448	7.498.253	35,10%	18,73%
	Adasu	18.231.865	126.000	0,69%	12.120.985	0	0,00%	0,35%
	Toplam:	71.328.868	1.386.064	1,94%	33.486.433	7.498.253	22,39%	12,17%
Samsun	B.Belediyesi	42.951.041	4.555.915	10,61%	328.893.224	299.446.922	91,05%	50,83%
	Saski	21.960.636	4.109.029	18,71%	26.754.462	6.440.938	24,07%	21,39%
	Toplam:	64.911.677	8.664.944	13,35%	355.647.686	305.887.860	86,01%	49,68%
Erzurum	B.Belediyesi	25.924.642	0	0,00%	13.829.710	0	0,00%	0,00%
	Eski	1.517.034	0	0,00%	5.704.370	0	0,00%	0,00%
	Toplam	27.441.676	0	0,00%	19.534.080	0	0,00%	0,00%
GENEL TOPLAM:		9.705.183.240	2.103.082.580	21,67%	6.589.436.239	1.870.202.401	28,38%	25,03%
ORTALAMA:				12,49%			22,02%	17,26%

Tablo 3’e bakıldığında, elde edilen veriler çerçevesinde, şirketi olan 15 büyükşehir belediyesi ile bağlı idarelerinin toplamda (herhangi bir ihale bilgisine ulaşılmadığımız Mersin Büyükşehir Belediyesi bağlı idaresi MESKİ dışında) 2008 ve 2009 yılları ortalamasında 8.1 milyar TL bedelinde ihale gerçekleştirdiklerini ve bunun da yine toplam olarak %25’inin belediye şirketlerine verildiği görülmektedir.

Belediyelere göre bakıldığında ise, iki yılın ortalamasında Büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin gerçekleştirdikleri ihalelerde bedel olarak ortalama

yaklaşık % 17’sinin ilgili belediye şirketlerine verildiği görülmekle beraber söz konusu oranın İstanbul, Ankara, Antalya, Eskişehir ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri’nde %25’in üzerinde ve ortalama %41 olduğu görülmektedir. Burada özellikle 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinin ortalama olarak %64.3’ünü şirketlerine veren Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’yle, aynı yıllarda gerçekleştirdiği ihalelerin toplam bedelinin %50.8’ini şirketine veren Samsun Büyükşehir Belediyesi dikkat çekmektedir. Aynı şekilde İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı İETT, İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı İZSU ve ESHOT, Bursa Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı BUSKİ, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı ESKİ ile Samsun Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı SASKİ Genel Müdürlükleri’nde bu oran %20’nin üzerinde ve ortalama %27.5’dir.

Elde edilebilen veriler, söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerince düzenlenen ihalelerin toplam bedelinin 2008 ve 2009 ortalamasında 8.1 milyar TL olduğunu ve bunun yaklaşık ortalama 2 milyar TL’sinin belediye şirketlerine aktarıldığını göstermektedir. Tek tek belediyeler ve bağlı idarelerine bakıldığında ise söz konusu büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerinden aralarında İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri’nin de bulunduğu 11 tanesinin, yani yaklaşık üçte birinin, gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinin ortalama % 34’ünü ilgili belediye şirketlerine verdikleri görülmektedir.

Büyükşehir belediyesi şirketlerinin ait oldukları belediyeler ve bunların bağlı idarelerinin ihalelerinde sahip oldukları paya ilişkin söz konusu verilerden sonra bu ihalelerdeki rekabet durumuna göz atabiliriz. Kamu İhale Kurumundan elde edilen veriler üzerinden yapılan araştırmaya göre söz konusu ihalelerden büyükşehir belediyesi şirketlerinin tek istekli olarak katıldıkları ihalelere ilişkin bilgiler aşağıda verilmiştir.

3.2. İhalelerde Rekabet Durumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 18’inci maddesinde yer alan açık ihale sistemine göre düzenlenen ihalelerde, ihale gazete ilanıyla duyurulup tüm isteklilerin teklifine açık olarak gerçekleştirilmektedir. İhalenin 4734 sayılı Kanun’un pazarlık usulünü öngören 21/b veya 21/f maddelerine göre düzenlendiği durumlarda ise ihale ilan edilmemekte ancak en az üç istekli teklif vermek için çağrılmaktadır. Görüldüğü üzere, her iki ihale usulünde de düzenlenen ihalelere birden çok isteklinin katılarak teklif vermesi ve böylece rekabetin sağlanması amaçlanmaktadır. Araştırmamıza konu olan ihaleler ise ağırlıklı olarak açık ihale usulüne göre düzenlenmiş olmakla beraber bunlar arasında 21/b veya 21/f maddelerinde yer alan pazarlık usulüne göre düzenlenen ihaleler de bulunmaktadır.

Elde edilen sonuçlara göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin 2008 ve 2009 yıllarında düzenledikleri ihalelerdeki katılım durumu aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhalelere Katılan Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerdeki Rekabet Durumu

Büyükşehir	İhaleyi Gerçekleştiren İdare	2008			2009			Ortalama Oran
		İS*	TİS*	O*	İS*	TİS*	O*	
Adana	B.Belediyesi	4	4	100,00%	7	7	100,00%	100,00%
	Adana S.K.İ	0	0	0,00%	9	9	100,00%	50,00%
	Toplam:	4	4	100,00%	16	16	100,00%	100,00%
Ankara	B.Belediyesi	82	59	71,95%	29	21	72,41%	72,18%
	Ankara S.K.İ	3	2	66,67%	1	1	100,00%	83,33%
	EGO	1	0	0,00%	2	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	86	61	70,93%	32	22	68,75%	69,84%
Antalya	B.Belediyesi	11	8	72,73%	8	4	50,00%	61,36%
	Toplam:	11	8	72,73%	8	4	50,00%	61,36%
Bursa	B.Belediyesi	18	10	55,56%	26	7	26,92%	41,24%
	Buski	1	1	100,00%	1	1	100,00%	100,00%
	Toplam:	19	11	57,89%	27	8	29,63%	43,76%
Eskişehir	B.Belediyesi	8	4	50,00%	4	2	50,00%	50,00%
	Eski	13	8	61,54%	8	5	62,50%	62,02%
	Toplam:	21	12	57,14%	12	7	58,33%	57,74%
Gaziantep	B.Belediyesi	5	3	60,00%	7	5	71,43%	65,71%
	Gaski	4	3	75,00%	9	7	77,78%	76,39%
	Toplam:	9	6	66,67%	16	12	75,00%	70,83%
İstanbul	B.Belediyesi	134	31	23,13%	69	57	82,61%	52,87%
	İSKİ	7	6	85,71%	7	7	100,00%	92,86%
	İEET	6	6	100,00%	3	3	100,00%	100,00%
	Toplam:	147	43	29,25%	79	67	84,81%	57,03%
İzmir	B.Belediyesi	4	4	100,00%	10	6	60,00%	80,00%
	İZSU	5	3	60,00%	1	1	100,00%	80,00%
	ESHOT	1	1	100,00%	9	7	77,78%	88,89%
	Toplam:	10	8	80,00%	20	14	70,00%	75,00%
Kayseri	B.Belediyesi	3	1	33,33%	1	0	0,00%	16,67%
	Toplam:	3	1	33,33%	1	0	0,00%	16,67%
Kocaeli	B.Belediyesi	15	15	100,00%	3	2	66,67%	83,33%
	İSU	3	2	66,67%	4	4	100,00%	83,33%
	Toplam:	18	17	94,44%	7	6	85,71%	90,08%
Konya	B.Belediyesi	9	7	77,78%	2	2	100,00%	88,89%
	Toplam:	9	7	77,78%	2	2	100,00%	88,89%
Mersin	B.Belediyesi	2	0	0,00%	5	5	100,00%	50,00%
	Toplam:	2	0	0,00%	5	5	100,00%	50,00%

Sakarya	B.Belediyesi	3	2	66,67%	9	9	100,00%	83,33%
	Adasu	1	1	100,00%	0	0	0,00%	50,00%
	Toplam:	4	3	75,00%	9	9	100,00%	87,50%
Samsun	B.Belediyesi	9	9	100,00%	16	16	100,00%	100,00%
	Saski	6	6	100,00%	6	4	66,67%	83,33%
	Toplam:	15	15	100,00%	22	20	90,91%	95,45%
GENEL ORTALAMA:				65,37%			72,37%	68,87%

* İS: Belediye şirketlerinin kazandığı ihale sayısı

* TİS: Belediye şirketlerinin tek istekli olarak katıldıkları veya sadece belediye şirketlerinin teklif verdikleri ihale sayısı

* O: Oran (TİS/İSx100)

Tablo 4’e göre, şirketi bulunan 15 büyükşehir belediyesinden şirketleri ihalelere giren 14 büyükşehir belediyesi ve bunların bağlı idarelerince 2008 ve 2009 yıllarında düzenlenen ihalelere katılan bu belediyelere ait şirketler, kazandıkları ihalelerin yaklaşık ortalama %70’ine tek istekli olarak katılmış ya da tek teklif veren durumunda olmuşlardır. 14 büyükşehir belediyesinden Adana, İzmir, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere 6 tanesinde ise bu oran %70’in de üzerinde ve yaklaşık ortalama %89’dur. Bu tablo göstermektedir ki büyükşehir belediyeleri şirketleri katıldıkları ihalelere büyük oranda tek istekli olarak katılmakta veya (ihale pazarlık usulüne göre düzenlendiyse) bu ihalelere tek teklif veren şirket olmakta ve dolayısıyla da bu ihalelerde rekabet ortamı oluşmamaktadır.

Tablo 1, Tablo 3 ve Tablo 4’ü birlikte değerlendirdiğimizde Türkiye’de, büyükşehir belediyeleri örnekleminde ve 2008 ve 2009 yılları verileri temelinde, belediyelerce ihaleler yoluyla dağıtılan toplam kamu kaynağının önemli bir kısmının (yaklaşık dörtte birinin) belediye şirketlerine aktarıldığı ve söz konusu şirketlerin kazandıkları bu ihalelerin yaklaşık ortalama %70’ine tek istekli olarak katıldıkları ve dolayısıyla bu ihalelerin büyük çoğunluğunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerinden olan rekabetin ve eşitliğin sağlanamadığını görülmektedir.

3.3. Belediye İhalelerini Kendi Şirketlerinin Alması Belediye Kaynaklarını Koruyor mu?

Belediyelerce düzenlenen ihalelerin kendi şirketlerine verilmesi suretiyle belediye kaynağının yine belediye bünyesinde kaldığını ileri sürmek mümkündür. Nitekim belediyelerce bu söylem yaygın olarak kullanılmakta, yazında da bu yönde görüşler bulunmaktadır. Ancak belediyelerin piyasa koşullarında ve serbest rekabet altında mal ve hizmet almak yerine kendilerinin şirket kurarak bu şirketlerden mal ve hizmet almalarının belediyeler açısından dolayısıyla da kamu açısından daha avantajlı olabilmesi için belediyelerin şirketlerinden piyasadan daha ucuza mal ve hizmet satın almaları ve/veya şirketlerin dönem sonlarında yeteri kadar kâr elde ediyor olmaları gerekmektedir. Bu durum aşağıdaki gibi bir formülle gösterilebilir:

BELEDİYE NET FAYDA/ZARARI = BELEDİYE ŞİRKETLERİNDEN ALINAN MAL VE HİZMET İÇİN ÖDENEN FİYATIN PİYASA FİYATINDAN FARKI + ŞİRKETİN YILSONU NET KARI / ZARARI

Bu formüle göre, bir belediyeye ait şirket piyasadan daha pahalıya mal ve hizmet sunmasına karşın bu şirketin yılsonunda elde ettiği net karın yeteri kadar büyük olması durumunda belediyeye dönüş net fayda şeklinde olacak ve belediye için bu mal ve hizmeti satın alacağı bir şirket sahibi olmak avantajlı olabilecektir. Ters bir durumda, yani bir belediyeye ait şirket piyasadan daha ucuza mal ve hizmet sunmakla beraber bu şirketin yılsonunda karşılaştığı zararın büyüklüğü sunduğu fiyat avantajının üzerinde ise belediye için dönüş net zarar şeklinde olacak ve mal ve hizmet satın aldığı bir şirket sahibi olmanın mali yönden avantajı bulunmayacaktır. Böyle bir durumda belediye için kendi şirketinden alım yapmanın tek makul gerekçesi şirket zararının daha da büyümesini engellemek olacaktır. Buna göre, daha ucuza mal ve hizmet sunsa dahi sürekli zarar eden bir şirkete sahip olmak yerine bu şirketi kapatarak ihtiyacını piyasadan temin etmek hem belediyeler hem de kamu için daha yararlı sonuçlar doğuracaktır.

Yukarıda ele aldığımız belediye şirketlerinin büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerince düzenlenen ihalelerde sahip oldukları payın belediyeler ve genel olarak kamu açısından ortaya koyduğu sonuçları; bu şirketlerin ihalelerde sağladıkları fiyat avantajını diğer şirketlerin sağladıkları fiyat avantajıyla karşılaştırarak ve bunun yanında ihalelere giren belediye şirketlerinin karlılıklarını irdeleyerek daha iyi değerlendirmemiz mümkündür.

Daha önce değinildiği üzere, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde idareler öncelikle ihale konusu için niteliğine göre teknik bir analiz ve piyasa araştırması yaparak işin yaklaşık maliyetini çıkarmaktadır. Normal koşullarda idarelerce tespit edilen yaklaşık maliyetin piyasa ortalama fiyatına yakın olması beklenir. İhale aşamasında oluşacak en uygun teklifin ise rekabet sağlandığı ölçüde, yaklaşık maliyetin altında gerçekleşmesi yine beklenen bir sonuçtur. Bir ihalede sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten hangi oranda düşük olduğunu [1 - (sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet)] oranıyla göstermek mümkündür. Buna fiyat avantajı oranı diyeceğiz. Buna göre aşağıda; yukarıda incelediğimiz 15 büyükşehir belediyesi ve bunlara bağlı 17 genel müdürlüğün 2008 ve 2009 yılları ihale sonuçlarına göre; bu ihalelerden belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerdeki ortalama fiyat avantajı oranıyla, özel şirketlerin kazandığı ihalelerdeki ortalama fiyat avantajı oranının karşılaştırması yapılmıştır.

Ulaşılan sonuçlar birçok farklı sektörde çalışan ve aralarında 60 belediye şirketinin de bulunduğu yüzlerce şirketin katıldığı ortalama 4500 civarında ihale sonuçlarını kapsamaktadır. Bu sonuçlara göre, 2008 ve 2009 yılları ortalamasında belediye şirketlerinin kazandıkları ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşme

bedellerinin yine bu ihalelere ilişkin olarak idarelerce hesaplanan yaklaşık maliyetten ortalama düşüklük oranı (fiyat avantaj oranı) toplamda %6 civarındayken, yani bu şirketler idarelerce hesaplanan yaklaşık maliyetten toplamda %6 daha düşük bedele iş yapmaktayken özel şirketlerde bu oran toplamda ortalama %20 civarına yükselmektedir. Bu demektir ki; 2008 ve 2009 yılları ortalamasında, söz konusu belediye şirketleri, ilgili oldukları büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerine özel şirketlere göre ortalama olarak 14 puan daha düşük bir oranda fiyat avantajı sunmuşlardır. Yani belediyeler şirketlerinden piyasadan alabileceklerinden daha pahalıya mal ve hizmet almaktadırlar.

İdareler temelinde baktığımızda, belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerde oluşan fiyat avantajı oranı, diğer şirketlerin kazandığı ihalelerde oluşan fiyat avantajı oranından; İzmir Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idareleri ortalamasında 35, Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idaresi ortalamasında 19,5 ve Samsun Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idaresi ortalamasında ise 25 puan daha düşüktür ve bu belediyelerde fark genel ortalamanın üzerindedir.

Fiyat avantajı oranı farkı; İstanbul (7,7), Kayseri (10,3), Mersin (10,5) ve Sakarya (8,3) Büyükşehir Belediyeleri ve bağlı genel müdürlükleri ortalamasında genel ortalamanın altında, diğer belediyelerde ise ortalama ya yakınken sadece Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde bu fark (-2,6) değeri almıştır. Yani Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketleri, 2008 ve 2009 yılı ihaleleri ortalamasında, özel şirketler ortalamasına göre daha fazla oranda fiyat avantajı sunmuşlardır. Bunun sebeplerini irdelediğimizde örneğin 2009 yılında Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve ESKİ’nin düzenledikleri ihalelerden Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin kazandığı toplam 12 ihalenin 4 tanesine özel şirketlerin de teklif verdikleri ve bu ihalelerde belediye şirketinin yaklaşık maliyetten ortalama olarak %40 daha düşük tutarda fiyat teklif ederek ihaleleri kazandığı görülmektedir. Bu da Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneğinde belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerde oluşan ortalama fiyat avantajı oranının diğer şirketlerin kazandığı ihalelere göre yüksek oluşmasına neden olmuştur. Ancak yukarıda değindiğimiz üzere söz konusu durumda belediye şirketlerinin özel şirketlere göre daha ucuza mal ve hizmet sunuyor olması tek başına olumlu bir durum olmayıp şayet bu şirketler bahse konu ihaleleri ne olursa olsun kazanmak pahasına yaklaşık maliyetten %40 gibi yüksek bir oranda daha düşük bir fiyat teklifinde bulunuyor ve bunun neticesinde yılsonunda sunduğu fiyat avantajından daha büyük bir tutarda zarar ediyorsa toplam maliyet-zarar hesabında bu durum belediye için faydalı bir sonuç doğurmamış olacaktır. Nitekim, yaklaşık maliyetin %40’ına kadar düşük tutarlarda fiyat teklif ederek ihaleleri kazanan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketi 2008 ve 2009 yıllarını zararla kapatmıştır.

Sonuç olarak, elde ettiğimiz veriler bize büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin belediye şirketlerinden özel şirketlere göre daha yüksek bir maliyetle mal ve hizmet satın aldıklarını göstermektedir. Örneğin büyükşehir belediyeleri ve

bağlı idareleri 2008 ve 2009 yılları ortalamasında, ortalama yaklaşık maliyetin 100 TL olduğunu varsaydığımızda, satın aldıkları mal veya hizmetleri özel şirketlerden ortalama 80 TL’ye alırken, kendi şirketlerinden ortalama 94 TL’ye satın almışlardır.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin ihalelerine katılan söz konusu 60 şirketten mali verilerine ulaşabildiğimiz 57 şirketin 2008 ve 2009 yıllarında oransal olarak kar/zarar durumları ise aşağıdaki gibidir;

Tablo 5. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhaleleri Kazananların 2008 ve 2009 Yılları Kar/Zarar Durumları

Belediye Adı	Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerine Katılan ve Mali Verilerine Ulaşılabilen Şirket Sayısı (a)	İhalelere Katılan Şirketlerden 2008 ve/veya 2009 Yıllarında Zarar Edenler	
		Sayı (b)	Oran (b/ax100)
İstanbul B.B.	15	4	26,7%
Ankara B.B.	10	3	30,0%
İzmir B.B.	4	4	100,0%
Bursa B.B.	3	2	66,7%
Kocaeli B.B.	3	3	100,0%
Kayseri B.B.	2	1	50,0%
Eskişehir B.B.	3	2	66,7%
Konya B.B.	2	0	0,0%
Samsun B.B.	1	1	100,0%
Mersin B.B.	1	1	100,0%
Antalya B.B.	3	1	33,3%
Gaziantep B.B.	4	3	75,0%
Sakarya B.B.	3	3	100,0%
Adana B.B.	3	1	33,3%
Toplam:	57	29	50,9%
	Ortalama Oran:		63,0%

Tablo 5’den görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihaleleri kazanan şirketlerin toplamda %50’si 2008 ve/veya 2009 yıllarında zarar etmiş olup belediyelere göre baktığımızda ise her bir belediyenin şirketlerinin ortalama %63’ü zarar etmiştir. Söz konusu şirketlerin 2008 ve 2009 yılları kar/zarar rakamlarının gösterimi de Tablo 6’da yer almaktadır;

Tablo 6. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhaleleri Kazananların 2008 ve 2009 Yılları Toplam Kar/Zarar Tutarları

Belediye Adı	Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerine Katılan ve Mali Verilerine Ulaşılabilen Şirket Sayısı (a)	2008 Yılı Dönem Karı/ Zararı	2009 Yılı Dönem Karı/ Zararı
İstanbul B.B.	15	64.092.521,00	72.001.088,00
Ankara B.B.	10	16.434.170,00	23.440.964,79
İzmir B.B.	4	-75.526.023,16	-145.281.175,23
Bursa B.B.	3	2.228.682,00	-3.304.163,00
Kocaeli B.B.	3	-1.611.929,28	2.204.510,27
Kayseri B.B.	2	402.831,12	-2.984.901,56
Eskişehir B.B.	3	210.225,00	-13.016.557,00
Konya B.B.	2	1.033.697	370.695
Samsun B.B.	1	-3.919,80	-479.503
Mersin B.B.	1	-112.644,62	-629.141,14
Antalya B.B.	3	-1.216.480,69	-120.630,09
Gaziantep B.B.	4	1.232.260,18	2.160.298,23
Sakarya B.B.	3	-16.246.124,01	-937.909,64
Adana B.B.	3	845.142,60	2.138.006,47
Toplam:	57	-8.237.592,28	-64.438.418,02

Tablo 6 bize, söz konusu 57 şirketin hem 2008 hem de 2009 yılları toplamında zarar ettiğini, belediyelere göre baktığımızda da şirketlerin 2008 ve/veya 2009 yılları kar/zarar toplamının 9 büyükşehir belediyesinde zarar yönünde, 5 büyükşehir belediyesinde ise kar yönünde neticelendiğini göstermektedir.

Tablolar 4, 5 ve 6’yı birlikte değerlendirdiğimizde; büyükşehir belediyeleri ve bağlı idareleri açısından toplam olarak baktığımızda bu belediyelere ait şirketlerden ihale yoluyla mal ve hizmet satın almanın, özel şirketlerden ihale yoluyla mal ve hizmet satın almaya göre daha maliyetli olduğu ve bunun yanında söz konusu şirketlerin zarar tutarları toplamının karları toplamından fazla olması nedeniyle de toplamda belediyeler için olumlu net fayda doğuracak bir kar dönüşünün de sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Belediyelere göre baktığımızda ise söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerde bu belediyelere ait şirketlerden özel şirketlere göre ortalama 14 puan daha düşük bir fiyat avantaj oranı üzerinden yani daha pahalıya mal ve hizmet satın aldıkları ve söz konusu 14

büyükşehir belediyesinden 9’unda (%64’ünde) kendilerinin ve/veya bağlı genel müdürlüklerinin düzenlediği ihalelere giren şirketlerinin zarar ettiği ve dolayısıyla da bu belediyelerde şirketlerden kar dönüşünün olmadığı anlaşılmaktadır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri ve şirketleri örnekleminde yürütülen araştırma sonuçları bize öncelikle, belediye şirketlerinin, büyükşehir belediyeleri örnekleminde, belediyeler ve bağlı idarelerinin ihaleler yoluyla dağıttıkları kaynaktan tutar olarak ortalama %25 gibi önemli bir oranda pay aldıklarını göstermektedir. Bu oran bazı belediyelerde 2008 veya 2009 yılları ortalamasında %50’lere kadar ulaşmıştır.

Belediye şirketlerinin söz konusu ihalelere yaklaşık ortalama %70 oranında tek başlarına katıldıkları görülmektedir. 6 büyükşehir belediyesinde ise bu oran yaklaşık %90’dır. Dolayısıyla belediye şirketlerinin kazandıkları ihalelerde rekabet ortamının sağlanmadığı/sağlanmadığı görülmektedir. Bu durum, ülkemizdeki belediye şirketlerinin, ilgili oldukları belediyelerce gerçekleştirilen kaynak dağılımını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkeleri arasında sayılan rekabetin ve eşitliğin sağlanması ilkelerine aykırı bir şekilde ve özel şirketler aleyhinde olarak etkilediklerini göstermektedir.

Belediye şirketleri birer ticari kuruluş olmalarına karşın çoğunluğu itibariyle piyasa koşullarından soyutlanmış bir şekilde ve sadece ait oldukları belediyelere bağlı olarak faaliyetler yürütmekte ve bunun yanında yine çoğunluğu itibariyle kar elde etmeyi amaç edinmemektedirler. Şüphesiz ki rekabet ortamı, piyasaların gelişmesinde oynadığı öncü rol ve tüketiciye sağladığı faydalar kadar şirketleri dinamik ve canlı tutarak onları yeniliklere ve kaynaklarını verimli kullanmaya zorlamasıyla da yararlıdır (DPT, 1994). Şirketler açısından rekabetten beklenen nihai fayda ise daha çok kar elde edebilmektir. Böylece bir yandan azami kar elde etme güdüsü diğer yandan sektördeki diğer firmalarla girilen yarış şirketleri verimlilik, etkinlik ve kaliteye yönlendirmektedir. Buna karşın rekabet ortamı içerisinde bulunmayan ve bunun yanında kar etme kaygısı da olmayan bir firmanın kaynaklarını etkin ve verimli kullanması oldukça zordur.

Sağlıklı bir rekabet ortamının olmamasının bir neticesi olarak da söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin bu belediyelere ait şirketlerden özel şirketlerden aldıklarından daha pahalıya mal ve hizmet aldıkları satın aldıkları görülmektedir. Bunun yanında, belediye şirketlerine ihaleler yoluyla aktarılan kaynağın aslında belediye bünyesinde kaldığı şeklindeki sav da büyükşehir belediyelerinden, kendilerinden ve bağlı idarelerinden ihale alan şirketleri zarar eden ve kaynaklarını eriten, %64’ü için geçerliliğini yitirmektedir.

Belediyeler ve belediye şirketlerinin ihale ilişkilerine yönelik olarak elde ettiğimiz bulgular çerçevesinde önerilerimiz şu şekildedir;

Belediyelerin daha çok; konut sektörü, otopark ve sosyal tesis işletmeciliği gibi niteliği itibariyle giderlerini karşılayabilecek geliri olan ve özel sektöre karşı fiyat avantajı sağlayabilecekleri piyasaya yönelik hizmet alanlarında ve/veya tekel niteliğindeki mal ve hizmetlere ilişkin sektörler ile beldenin ekonomisine, kalkınmasına katkı sunacak olan ve özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda şirket kurmaları sağlanmalıdır.

Belediyelerin belediye sınırı içerisinde bulunan özel sektör kuruluşlarının etkin ve yeterli mal ve hizmet sunabildiği faaliyet alanları ile özellikle son yıllarda belediyelerin örtülü istihdam araçları olarak kullandıkları personel çalıştırmaya yönelik hizmet sektörlerinde şirket kurmalarına izin verilmemelidir.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarının bu şekilde net olarak belirlenmesi halinde kamu kaynağından haksız rekabet koşullarında elde ettikleri pay kabul edilebilir seviyeye düşecektir. Bunun yanında, piyasaya dönük hizmet veren veya tekel niteliğinde mal ve hizmet üreten ya da beldenin yararına olup özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda faaliyette bulunan belediye şirketlerinin ihale mevzuatına tabi olmalarının gereği kalmayacağından, belediyelere şirketlerinden ihalesiz olarak mal ve hizmet alma yetkisi verilmesi yerinde olacaktır. Böylece, belediye şirketlerinin kazanacağı şekilde formalite niteliğinde ihaleler düzenlenmesine neden olan mevcut uygulamanın da önüne geçilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Atik, Ebru Tüzemen (2009), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İktisadi Açidan Değerlendirilmeleri”, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bozlağan, Recep (2000), “Belediyelerin İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Tartışmaları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994), “Devlet Planlama Teşkilatı Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu” <http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/oik432/o432.pdf> (Erişim Tarihi: 06.02.2013).
- Kamu İhale Kurumu (2010), “Kamu Alımları İzleme Raporu, Dönem:2009”, http://www1.ihale.gov.tr/istatistik/2009_kamualımlariraporu.pdf (Erişim Tarihi: 06.02.2013).
- Kavruk, Hikmet (2005), “Yerel Yönetim Şirketleri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed.), Nobel Yayınları, Ankara.
- Köksal, Tunay (1993), “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:6.
- Meşe, Mustafa (2011), “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Dış Denetim Dergisi, S.4.
- Özdemir, Gürbüz (2011), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C.16, S.22.
- Sayan, İpek Özkal, Murat Kışlalı (2008), “Belediye Şirketlerinin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:17, Sayı:1.
- Yeter, Enis (1993), “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Sayı:400.

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİNİN MÜLKİYET HAKKIYLA İLGİLİ DAVALARI İNCELEME YÖNTEMİ: ÜÇ KURAL ANALİZİ

Suat ŞİMŞEK*

ÖZET

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, mülkiyet hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle açılan davalarda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 1 No'lu Protokol'ün mülkiyet hakkını koruyan 1. maddesinin yapısından ilham alarak geliştirdiği bir analiz yöntemi uygulamaktadır. Üç kural analizi olarak adlandırılan bu analiz yönteminde, mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler 1. maddenin yapısına uygun olarak üç kısımda değerlendirilmektedir.

Bu tasnife göre, mülkiyet hakkına yapılan müdahale, malikin, mülkünden resmi ya da fiili olarak yoksun kalmasına neden oluyor ise ikinci kural uygulanmaktadır. Yapılan müdahale, mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolünü ya da vergilerin veya para cezalarının tahsilini sağlamayı amaçlıyorsa üçüncü kural söz konusu olmaktadır. Eğer ikinci ya da üçüncü kuralın uygulanabileceği bir durum söz konusu değil ise "joker kural" niteliğindeki birinci kural uygulanmaktadır.

Mahkeme'nin, mülkiyet hakkına yapılan müdahaleleri bu şekilde bir tasnife tabi tutması uygulamada önemli sonuçlar doğurmaktadır. Her şeyden önce bu üç kurala uygulanacak hükümler, 1. maddede farklı şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca ikinci kural olarak değerlendirilen durumlarda, malike tazminat ödenmesi gerekliliği, diğer iki kurala göre daha belirgindir. Üstelik üçüncü kural kapsamına giren durumlarda, devletlerin sahip olduğu takdir hakkı daha geniştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Mülkiyet Hakkı, Üç Kural Analizi, Mülkiyetin Sınırlandırılması

SURVEYING METHOD OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON CASES REGARDING PROPERTY RIGHT: THREE RULES ANALYSIS

ABSTRACT

European Court of Human Rights applies an analysis method developed by being inspired from the structure of Article 1 of Protocol No. 1, which protects property right in cases presented because of violation of property rights. In this analysis, defined as three rules analysis, interventions made against property right are evaluated in three parts in accordance with the structure of Article 1.

According to this classification, if the intervention made against property right causes proprietor to be deprived of his/her property formally or de facto, the second rule is applied. If the intervention intends to enable control of use of property for the public weal or collection of taxes or fines, the third rule is applied. If it is not suitable to apply the second or third rule, then the first rule is applied as the "joker rule".

* Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı

Such classification made by the Court for the interventions made against property right poses significant results in implementation. Above all, provisions to be applied for these three rules are regulated in different ways in Article 1. Moreover, the necessity of paying compensation to the proprietor in situations where it is evaluated as the second rule is clearer when compared to other two rules. Besides, judicial discretion that states possess is more comprehensive in situations where third rule is applied.

Keywords: European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, Right of Property, Three Rules Analysis, Restriction of Ownership

GİRİŞ

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS/Sözleşme) ve bu Sözleşmeye ekli protokoller, temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından, Sözleşmeyi onaylayan devletlerin hukuk sistemlerinin yanı sıra, ikinci bir koruma mekanizması görevi ifa etmektedir. Çünkü Sözleşme bireylerin, Sözleşme ile korunan haklarının ihlal edildiğini ileri sürebilecekleri bir yargı mekanizması kurmuştur. Sözleşme ile korunan haklarının ihlal edildiğini ileri süren bireyler, ilgili devlet aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM/Mahkeme) nezdinde dava açabilmektedir. Bu kapsamda mülkiyet hakkının ihlal edildiğini düşünen bireyler, Sözleşme'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesine¹ ve Sözleşme'nin usul hükümlerine dayanarak AİHM'de ilgili devlet aleyhine dava açmaktadırlar. Bu davalarda Mahkeme, mülkiyet hakkına yapılan müdahaleleri değerlendirirken "üç kural analizi" olarak tabir edilen bir analiz metodu kullanmaktadır². İlk kez Sporrong ve Lönnroth/İsveç davasında verilen 23.09.1982 tarihli kararda ana hatları ile ortaya konulan bu analiz, Ek 1 No'lu Protokol'ün mülkiyet hakkını koruma altına alan 1. maddesindeki tasnifle doğrudan

1 Ek 1 No'lu Protokol Türkiye tarafından 1952 yılında imzalanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Protokol'ün "Mülkiyetin Korunması" başlıklı 1. maddesinin 6366 sayılı Kanun'la onaylanmış metni şu şekildedir: "Her hakiki veya hükmi şahıs mallarının masuniyetine riayet edilmesi hakkına maliktir. Herhangi bir kimse ancak âhme menfaati icabı olarak ve kanunun derpiş eylediği şartlar ve devletler hukukunun umumi prensipleri dâhilinde mülkünden mahrum edilebilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, emvalin umumi menfaate uygun olarak istimalini tanzim veya vergilerin veyahut sair mükellefiyetlerin veyahut da para cezalarının tahsili için zaruri gördükleri kanunları yürürlüğe koymak hususunda malik bulundukları hukuka hâlel getirmez."

2 Mahkeme Balcı/Türkiye davasında verdiği, 10.01.2008 tarihli kararında üç kural ile ilgili olarak şu hususları vurgulamıştır: "Mahkeme, mülkiyet hakkının korunmasını garanti altına alan Ek 1 nolu Protokolün 1. maddesinin üç kural içerdiğini yineler: Birinci fıkranın birinci cümlesinde yer alan birinci kural genel nitelikte olup, mülkiyetten barışçıl bir biçimde yararlanma ilkesini beyan etmektedir; birinci fıkranın ikinci cümlesinde yer alan ikinci kural, mülkiyetten yoksun bırakmayı içermekte ve bunu belirli koşullara bağlamaktadır; ikinci fıkrada yer alan üçüncü kural, başka şeylerle birlikte, Sözleşmeciler Devletlerin, genel yarara uygun olarak mülkiyetin kullanılmasını kontrol etmelerini tanımlamaktadır. Bununla birlikte bu üç kural, birbirlerinden bağılantısız "ayrı" birer kural değildir. İkinci ve üçüncü kurallar, mülkiyetten barışçıl bir biçimde yararlanma hakkına müdahalenin özel halleriyle ilgili olup, birinci kuralda ifade edilen genel prensibin ışığında yorumlanmalıdır."

bağılantılıdır ve mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılabilecek müdahaleleri sınıflandırmaktadır³. Mahkeme tarafından yapılan analize göre mülkiyet hakkına; mal ve mülk dokunulmazlığı ilkesinin ihlali (birinci kural), mal ve mülkten yoksun bırakma (ikinci kural), mal ve mülkün kamu yararına kullanımının kontrol edilmesi (üçüncü kural) olmak üzere üç şekilde müdahale söz konusu olabilmektedir⁴. Birinci kural genel olarak mülkiyet hakkına saygı, ikinci kural mülkiyet hakkına müdahale şartları ve üçüncü kural devletin yetkisi olarak isimlendirilir.

Her ne kadar mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler Mahkeme tarafından bu şekilde bir sınıflandırmaya tabi tutulsa da bu müdahaleleri her zaman için keskin çizgilerle birbirinden ayırmak mümkün olmamaktadır. Özellikle bazı olaylarda bu üç kural iç içe geçmiş durumda bulunabilmektedir. Mahkeme, James ve Diğerleri/Birleşik Krallık davasında verdiği 21.02.1986 tarihli kararında, bu kuralların bağılantısız oldukları anlamına gelebilecek şekilde birbirinden “ayrı” olmadıklarını açıkça vurgulamıştır. Mahkemeye göre ikinci ve üçüncü kurallar, mülkiyetten barışçıl bir biçimde yararlanma hakkına müdahalenin (bir başka ifadeyle birinci kuralın) özel örnekleri olup, bunlar, birinci kuralda beyan edilen genel prensibin ışığında yorumlanmalıdır.

Üstelik bazı durumlar o kadar karışıktır ki müdahalenin, müdahale türlerinden herhangi birine sokulması mümkün olamayabilmektedir. Örneğin Mahkeme Beyeler/İtalya davasında verdiği 05.01.2000 tarihli kararında, dava ile ilgili verilerin ve hukuki durumun karmaşıklığı nedeniyle davayı belli bir kategoride ele almanın mümkün olmayacağını vurgulamıştır (Carss-Frisk, 2003: 47). Ayrıca AİHM’nin bazı davalarda müdahalenin hangi kural kapsamında kaldığı konusunu tespitinde isteksiz davrandığını da belirtmek gerekir. Mahkeme, devlet tarafından mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin hangi kural kapsamına girdiğinin tespitinin, davanın çözülmesi açısından önemli olmadığı durumlarda, yapılan müdahalenin hangi kural kapsamına girdiğini belirlemeyi gereksiz görmektedir. Mahkeme fazla ödenen vergiyi geri alamama nedeniyle açılan S. A. Dangeville/Fransa davasında verdiği kararında

- 3 Çalışmamızın başlangıcında, bir hususu belirtmek faydalı olacaktır. Devletin ve diğer kamu idarelerinin bir işlem ya da eyleminin AİHM tarafından “mülkiyet hakkına müdahale” olarak nitelendirilmesi, yapılan işlemin ya da eylemin mutlaka “mülkiyet hakkının ihlali” olduğu anlamına gelmemektedir. Bu anlamda “mülkiyet hakkına müdahale” olarak değerlendirilen her işlem/eylem “mülkiyet hakkının ihlali” olarak değerlendirilmemektedir. “Mülkiyet hakkına müdahale” teşkil eden işlem ve eylemler, ancak Sözleşme’de aranan şartların karşılanmaması durumunda haksız bir müdahale olarak değerlendirilmekte ve “mülkiyet hakkının ihlali” olarak nitelendirilmektedir.
- 4 Her ne kadar Gemalmaz (2009: 22) AİHM’nin Lithgow ve Diğerleri/Birleşik Krallık kararından esinlenerek, bu üç kurala ilaveten bir de “Yukarıda gösterilen üç ilke birbirinden kopuk ve ilgisiz değildir; ikinci ve üçüncü kurallar, mülkiyetten barışçıl bir biçimde yararlanma hakkına yönelebilecek müdahalelere ilişkin özel ilkelere ve bundan ötürü, bu müdahaleler ilk kuralda ortaya konan genel ilkeler ışığında yorumlanmalıdır” şeklinde bir dördüncü kural olduğunu ifade etmişse de bu ilke bir kuraldan ziyade kurallar arasındaki ilişkiyi tanımlamaya daha yakındır. Zaten AİHM de gerek Lithgow ve Diğerleri/Birleşik Krallık ve gerekse diğer kararlarında bu hususu açıkça vurgulamaktadır.

bu konuda karar vermeyi gereksiz bulduğunu, çünkü ikinci ve üçüncü kuralların bağlantısız olmak anlamında “ayrı” olmadıklarını, bu kuralların mülkiyetten barışçıl şekilde yararlanma hakkını düzenleyen birinci kuralın özel örnekleri olduğunu ifade etmiştir (Şimşek, 2011: 745).

Yine de Mahkeme, genel bir yönelim olarak, 1982 yılında verdiği Sporrang-Lönnroth/İsveç kararından bu yana bu analizini (bazı istisnalar dışında) her geçen gün biraz daha geliştirerek uygulamaya özen göstermektedir. Mahkeme, açılan davayı herhangi bir kural kapsamında değerlendirmeyi gereksiz bulduğunu ifade ettiği S. A. Dangeville/Fransa davasında ve davayı belli bir kural kapsamında değerlendirmenin mümkün olmadığını vurguladığı Beyeler/İtalya davasında dahi konuyu, birinci kural kapsamında çözümleyeceğini vurgulamaktan geri kalmamıştır. Bu kapsamda mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasıyla açılan davalarda Mahkeme, mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan bir müdahalenin varlığını tespit etmesi durumunda, müdahalenin Sözleşme’ye uygunluğunu incelemeye geçmeden önce müdahalenin hangi kural kapsamında kaldığını değerlendirmektedir. Bu değerlendirme, mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahalenin Sözleşme’ye ve ekli protokollere uygunluğunun değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Zira Mahkeme tarafından yapılan bu tasnifte ortaya çıkan üç farklı kural için uygulanacak hükümler, farklılık gösterebilmektedir.

1. MÜDAHALE TÜRLERİ

Daha öncede vurguladığımız üzere AİHM içtihatlarına göre mülkiyet hakkına üç farklı şekilde müdahale söz konusu olabilmektedir. Bunlardan birinci kural bireyin mülkiyet hakkına müdahalenin söz konusu olduğu, fakat müdahalenin mülkiyetten yoksunluk doğurmadığı (kişilerin, hukuken ya da fiilen mülklerinden yoksun kalmadıkları) veya mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolünü amaçlamadığı her durumu kapsamaktadır (Grgiç vd, 2007: 12). Bir başka ifadeyle, ikinci ya da üçüncü kural kapsamına girmeyen her olay, birinci kuralın kapsamında kalmaktadır. Bu nedenle bu kurallar açıklanırken önce ikinci ve üçüncü kuralın, sonrasında ise birinci kuralın açıklanması yerinde olacaktır.

1.1. İkinci Kural: Mal ve Mülkten Yoksun Bırakma

İkinci kural olarak adlandırılan bu müdahale türünde kişiler hukuki veya fiili olarak mülklerinden yoksun bırakılmaktadırlar. Bu müdahale türü, Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin 1. fıkrasının “*Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir*” hükmünü ihtiva eden 2. cümlesi ile öngörülmüştür. AİHM, James ve Diğerleri/Birleşik Krallık davasında verdiği kararda (paragraf 71), mülkiyetten yoksun bırakmayı belirli koşullara tabi tutan 2. cümledeki

bu kuralın, mülkiyetten barışçıl biçimde yararlanma hakkına müdahalenin özel bir kategorisi ve (aslında) en radikal türü olduğunu vurgulamıştır.

İkinci kural kapsamında “yoksun bırakma” ifadesiyle kastedilen, malikin mülkü üzerindeki haklarından kalıcı olarak mahrum bırakılmasıdır. Burada ikinci kural ile birinci ve üçüncü kurallar arasındaki ince çizgi kendini göstermektedir. Mülkiyete el koyma kalıcı ise ikinci kural kapsamında mülkten yoksun bırakma söz konusu olacaktır. Buna karşılık, AİHM’nin Handyside/Birleşik Krallık kararında vurgulandığı üzere geçici el koymalar, mülkiyetten yoksun bırakmayı düzenleyen ikinci kuralın değil, birinci ya da üçüncü kuralın kapsamına girmektedir⁵. Ek 1 No’lu Protokol’ün İngilizce metnindeki *“deprived of his possessions”* (mülkiyetinden yoksun bırakma) ifadesi, tersini düşünmeye yol açabilir. Ancak AİHM, Handyside/Birleşik Krallık davasında verdiği 07.12.1976 tarihli kararında, Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin, Sözleşme’nin hazırlık çalışmalarında Fransızca olarak yapılan bir Belçika değişiklik önerisi sonucu şekillenen yapısının, bu cümlelerin sadece *“malikliğinden yoksun bırakılan kişiye (privé de sa propriété)”* uygulanacağını gösterdiğini vurgulamıştır. Mahkeme’nin bu içtihadı nedeniyle, ikinci kural yalnızca malikliğinden (bir başka ifadeyle mülkiyetinden) yoksun bırakılmanın söz konusu olduğu durumlarda uygulanır. Üstelik mülkiyetin, geçici olması kaydıyla, resmi olarak idareye geçmesi bile AİHM tarafından, mülkiyetten yoksun bırakma olarak değerlendirilmemiştir. Örneğin AİHM, arazi toplulaştırmalarında, toplulaştırma alanındaki taşınmazların mülkiyetinin geçici olarak kamu idaresine geçmesini, toplulaştırmanın tamamlanması sonrasında arazilerin eski maliklerine iade edileceğini dikkate alarak mülkiyetten yoksun bırakma olarak kabul etmemiştir⁶. İkinci kuralın uygulanabilmesi için, kişinin mülkiyetinin kesin bir şekilde ve herhangi bir süreye tabi olmaksızın elinden alınması gerekmektedir.

Bu prensip ışığında, bireylerin mülkiyetlerinde bulunan değerlerin resmi bir şekilde kamu kurumlarına geçirilmesi ve bu mülklere el konulması, ikinci kural kapsamına girmektedir. Örneğin kamulaştırma olgusu, Mahkeme tarafından ikinci kural kapsamında değerlendirilmektedir. Çünkü kamulaştırma işleminde

5 Örneğin suç şüphesi ile gözaltına alınan kişinin suç ile doğrudan ilgili eşyalarına geçici olarak el konulması (zapt), mülkten yoksun bırakma niteliğinde değildir.

6 Örneğin Mahkeme, Erkner ve Hofauer/Avusturya kararında (Çeviren, Doğru, 2012/b) şu hususları vurgulamıştır: “Mahkeme ilk önce, Avusturya makamlarının, resmen veya fiilen kamulaştırmada bulunmadıklarını kaydetmektedir. Ağustos 1970’te yapılan nakil geçici olup, ancak toplulaştırma planının yürürlüğe girmesi halinde kesinleşecektir. O halde, işlemin önceki aşamasında yapılan dağıtım, nihai planla teyit edilmezse, başvuru yerlerini geri alabileceklerdir. Bu durumda başvurucuların, 1. Protokolün 1. maddesinin 1. fıkrasının ikinci cümlesi anlamında, kesin olarak “maliki oldukları şeylerden yoksun bırakıldıkları” söylenemez. Geçici naklin hedefi, esas itibarıyla toprağın kullanılmasını kontrol etmek veya kısıtlamak da olmayıp, “geçici malikler” tarafından gelişmiş ve rasyonel bir çiftçilik yapılması için, toplulaştırılacak alanların önceden yapılandırılmasını gerçekleştirmektir. O halde nakil, 1. Protokolün 1. maddesinin 1. fıkrasının birinci cümlesi bakımından ele alınmalıdır.”

kamulaştırmaya konu taşınmazın mülkiyeti kesin olarak kamu idarelerinin mülkiyetine geçmekte ve bireylerin kamulaştırılan taşınmaz üzerinde herhangi bir tasarruf hakkı kalmamaktadır. Hakansson ve Sturesson/İsveç davasında AİHM, devlet kurumlarına kanun gereği zorunlu olarak yapılan satışların ikinci kural kapsamında mülkiyetten yoksun bırakma anlamına geldiğini vurgulamıştır. Özel mülkiyette bulunan taşınmazların kanunlar gereği devlete intikali de Mahkeme tarafından mülkiyetten yoksun bırakmak olarak değerlendirilmiştir. AİHM, Eski Yunan Kralı ve Diğerleri/Yunanistan davasında 1994 yılında çıkarılan bir Kanun ile Eski Yunan Kralı, kız kardeşi ve teyzesine ait taşınır ve taşınmaz malların tazminatsız olarak devlete intikalinin öngörülmesini mülkiyetten yoksun bırakma olarak değerlendirmiştir. AİHM, Yagtzılar ve Diğerleri/Yunanistan davasında da Türk kökenli on başvurucunun, 1925 yılında Hükümet tarafından el konulan taşınmazları için zamanaşımı nedeni ile herhangi bir tazminat ödenmemesini mülkiyetten yoksun bırakma olarak değerlendirmiş ve başvurucların mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Mülkiyetten yoksun bırakmak, sadece bireylerin mülkiyetinde bulunan malların kamu idaresine ya da üçüncü kişilere geçirilmesi ile sınırlı değildir. Kamuya geçirilen mülkler karşılığında malike ödenmesi gereken tazminatın (örneğin kamulaştırma bedelinin) geç ödenmesi sonucu (özellikle yüksek enflasyon nedeniyle) değer kaybetmesi de Mahkeme tarafından mülkiyetten yoksun bırakma olarak değerlendirilmiştir. Özellikle Türkiye aleyhine açılan bu davalara⁷ konu olan olaylarda kamulaştırma bedeli, kamulaştırmayı yapan idare tarafından geç ödenmekte; ödeme tarihine kadar olan dönem içinse yalnızca kanuni faiz ödenmektedir. Ancak enflasyon oranının kanuni faizden yüksek olması nedeniyle, malike ödenen kamulaştırma bedeli değer kaybetmekte ve taşınmaz malikleri zarara uğramaktadırlar. Mahkeme, bu davalarda kamulaştırma bedelinin geç ödenmesi halinde enflasyon oranı ile kanuni faiz oranı arasındaki farkın “mülk” olarak değerlendirilebileceğine, bu bedelin geç ödenmesi nedeniyle değer kaybetmesinin ise mal ve mülkten yoksun bırakma anlamına geleceğine, dolayısıyla bu durumun ikinci kural kapsamına girdiğine karar vermiştir.

Mülkiyetin resmi olarak devlete geçtiği fakat devletin fiili olarak mülke el koymadığı durumlar da Mahkeme tarafından mal ve mülkten yoksun bırakılma olarak değerlendirilmiştir. Yunanistan’da Kutsal Manastırların mülkiyetinde bulunan taşınmazların mülkiyetinin bir kanun hükmüyle devlete geçirilmesi sonucu açılan Kutsal Manastırlar/Yunanistan davasında Yunan Hükümeti her ne kadar mülkiyetin devlete geçmesini öngören bir kanun söz konusu olsa da taşınmazlara fiilen el konulmadığını gerekçe göstererek mülkiyetten yoksun bırakmanın gerçekleşmediğini ileri sürmüştür. Yunan hükümetine göre Manastır mallarının devlete devrini öngören bir kanun çıkarılmıştır ancak bu kanun henüz uygulanmamıştır. Ancak bu argüman, Mahkeme tarafından kabul edilmemiştir. Kanun’un idareye taşınmazlara el koyma

⁷ Bunlar arasında en meşhur olanları Aka/Türkiye ve Akkuş/Türkiye davalarıdır.

yetkisi verdiğine ve Manastırların taşınmazlarına el konulmayacağına ilişkin olarak herhangi bir garantiye sahip olmadığına dikkat çeken Mahkeme, konuyu ikinci kural kapsamında değerlendirmeye karar vermiştir. AİHM mülkiyet devrini öngören kanunun idari işlemlerle henüz uygulanmamış olmasının, bu işlemlerin gelecekte de yapılmayacağı güvencesini vermediğini, dolayısıyla mülkiyet hakkına yapılmış bir müdahalenin bulunduğunu ifade etmiştir.

Mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleşmiş olabilmesi, bir başka anlatımla ikinci kuralın uygulanabilmesi için mülkiyetin mutlaka resmi bir şekilde kamu idarelerine geçmesi gerekmektedir (Karşı görüş Gemalmaz, 2009: 20). Mahkeme'ye göre mülkten yoksun bırakmak sadece resmi (hukuki) müdahaleler yolu ile değil, fiili (de facto) de olabilmektedir; bu nedenle sadece hukuki durumların değil, aynı zamanda fiili durumların da değerlendirilmesi gerekir. Mahkeme'nin Papamichalopoulos ve Diğerleri/Yunanistan kararı ile Sporrang ve Lönnroth/İsveç kararında da açıkça vurguladığı üzere, Sözleşmenin temel amacı pratik ve etkili hakların korunması olduğundan, şikayet edilen durumun fiili kamulaştırma sayılıp sayılmayacağının belirlenmesi gereklidir.

Fiili (de facto) olarak yapılan (mülkiyetin resmi olarak kamuya geçirilmediği) bu müdahalelerin Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin 1. paragrafının 1. cümlesi kapsamında "mal ve mülk dokunulmazlığının ihlali" mi, yoksa aynı paragrafın 2. cümlesi kapsamında "mal ve mülkten yoksun bırakma" mı olduğunu kestirebilmek her zaman mümkün olmamaktadır. AİHM önüne gelen olayların özelliğine göre müdahalenin hangi kural kapsamına girdiğini, işlemin sonuçlarını ve etkilerini dikkate alarak değerlendirmektedir (Dinç, 2007: 47).

Burada Mahkeme'nin kullandığı önemli bir kriter, mülküne müdahalede bulunan taşınmaz malikinın taşınmazını satma, bağışlama, kiraya verme veya diğer şekillerde tasarruf etme imkanının bulunup bulunmadığıdır. Uluslararası hukukun genel ilkeleri ile de örtüşen (Carss-Frisk, 2003: 34) bu kritere göre, devlet tarafından yapılan müdahaleler sonucu mülkiyete ilişkin hakların kullanılamaz hale gelmesi, bir başka ifade ile malikin mülkünden tasarruf etme imkanının kalmaması söz konusu ise (resmi bir devir ya da tescil olmasa bile) fiilen mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleştiği kabul edilmelidir. Mahkeme davacının taşınmazı üzerinde satış, bağış, miras bırakma, vasiyet gibi herhangi bir tasarruf hakkının bulunmadığı Brumarescu/Romanya davasında mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleştiğine, dolayısıyla ikinci kuralın uygulanması gerektiğine karar vermiştir. Mahkeme, dava konusu taşınmaz hakkında resmi bir kamulaştırma işlemi olmaksızın el konulması ve kamuya ait bir vakıf tarafından üzerinde tesisler inşa ettirilmesi nedeniyle açılan Papamichalopoulos/Yunanistan davasında da hukuki bir kamulaştırma olmamasına rağmen malikin, taşınmazı üzerinde herhangi bir şekilde tasarrufta bulunmasının mümkün olmamasını dikkate alarak ikinci kuralın uygulanması gerektiğine karar vermiştir (Dutertre, 2005: 445-446).

Buna karşılık mülkiyete devlet tarafından yapılan müdahale mülkiyet hakkını tamamen ortadan kaldırmayıp sadece kısıtlıyorsa ve malikin mülkünden bir şekilde tasarruf etme imkanı var ise mülkiyetten yoksun bırakma söz konusu olmayacaktır (Sarı, 2010: 77). Bu kapsamda inşaat yasakları gibi mülkiyetin kamu yararına kullanımını önemli ölçüde güçleştiren müdahalelerde malikin taşınmazından bir şekilde yararlanma ya da tasarrufta bulunma imkanı var ise mülkiyet hakkına bir müdahale olduğu kabul edilmekle birlikte bu müdahale, mülkiyetten yoksun bırakma olarak nitelendirilmemektedir. Mahkeme malikin mülklerini kullanmaya, satmaya, vasiyet etmeye, bağışlamaya veya ipotek etmeye yönelik haklarının devam ettiği Sporrong ve Lönnroth/İsveç davasında mal ve mülkten yoksun bırakmanın söz konusu olmadığına karar vererek davayı birinci kural kapsamında incelemiştir. Bu davada Mahkeme taşınmaz üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmemesine ve taşınmaz maliki taşınmazını kiralamakta zorluk çekmesine rağmen malikin taşınmazı satma imkanı bulunduğunu dikkate alarak ikinci kuralın uygulanmayacağını ifade etmiştir. Mahkeme'ye göre inşaat yasakları, mülkiyet hakkının özünden bazı şeylerin yitirilmesine sebep olmakla birlikte, sonuçları itibarıyla mülkiyetten yoksun bırakmaya indirgenebilecek bir müdahale söz konusu değildir⁸.

Mülkiyetten yoksun bırakmanın gerçekleşmesi için, mülkiyetin mutlaka kamu idaresine geçmesi gerekmektedir. Bu noktada mülkiyetin devlete, gerçek kişilere ya da özel hukuk tüzel kişilerine geçirilmiş olması belirleyici değildir. Eğer mülkiyet, devlet tarafından yapılan bir müdahale sonucu bireyin mülkiyetinden çıkarılmış ise (bu durumdan yarar gören kim olursa olsun) mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleştiğini kabul etmek gerekir (Sarı, 2010: 61). Örneğin James ve Diğerleri/ Birleşik Krallık davasında, dava konusu taşınmazların mülkiyetinin, devlet tarafından çıkarılan bir kanun hükmü neticesinde, özel hukuk kişilerine geçirilmiş olmasına rağmen Mahkeme, konuyu mal ve mülkten yoksun bırakma olarak değerlendirmiş ve davayı ikinci kural kapsamında değerlendirmeye karar vermiştir.

8 Mahkeme Sporrong-Lönnroth/İsveç kararı kararında şu hususları vurgulamıştır (Doğru, 2012/d): “İlk önce, İsveç yetkili makamlarının başvurucuların mülklerini kamulaştırmadığı hatırlanmalıdır. Bu nedenle başvurucular, hiçbir zaman resmen “sahibi oldukları şeylerden yoksun” bırakılmamışlardır; mülklerini kullanmaya, satmaya, vasiyet etmeye, bağışlamaya veya ipotek etmeye devam etmişlerdir. (...) Mahkeme'ye göre, şikâyet konusu sonuçlar, söz konusu mülkleri tasarruf etme imkânının daraltılmasından kaynaklanmıştır. Bu sonuçlar, istikrarlı hale gelen mülkiyet hakkı üzerindeki kısıtlamalardan ve mülklerin değeri üzerine doğmuş kısıtlamanın sonuçlarından kaynaklanmıştır. Bununla birlikte söz konusu hak özünden bazı şeyler yitirmekle birlikte, tümüyle kaybolmamıştır. Söz konusu tedbirlerin sonuçları, mülkiyetten yoksun bırakmaya indirgenebilecek türden değildir. Mahkeme bu bağlamda, başvurucuların mülkleri Stockholmdaki kamulaştırma izinlerinden ve inşaat yasaklarından etkilenmesi nedeniyle satma imkânının daha da zor hale gelmesine rağmen, mülklerini kullanabilme ve satabilme imkânına sahiptir. Hükümetin verdiği bilgiye göre, birçok satış gerçekleşmiştir. Bu nedenle, bu davada birinci fıkranın ikinci cümlesini uygulama imkânı yoktur.”

1.2. Üçüncü Kural: Mal ve Mülk, Kamu Yararına Kullanımının Kontrol Edilmesi

Mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahale, mülkiyetin kamu yararına kullanımını ya da vergilerin, para cezalarının veya benzeri diğer katkıların⁹ ödenmesini sağlamak amacını taşıyorsa, dava üçüncü kural kapsamında kalmaktadır. Bu kural Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin *“Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâlel getirmez.”* hükmünü ihtiva eden 2. fıkrası ile düzenlenmiştir. Egemenlik hakları bakımından kamu gücünün ayrıcalıklı konumunu belirtmek amacıyla konulan (Dinç, 2007: 123) bu kural kapsamında hem mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü, hem vergi, para cezası ve benzeri yükümlülüklerin konulması, hem de bunların tahsili için gerekli tedbirlerin alınması mümkündür (Etgü, 2009: 187).

Dolayısıyla bu müdahale türünün iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi mülkiyetin kamu yararına kullanılmasını sağlamak üzere gerekli tedbirler almaktır. AİHM, Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin 2. paragrafının, devletlerin mülk kullanımı kamu yararı doğrultusunda kontrolü için gerekli gördükleri kanunları çıkarma haklarını saklı tuttuğuna, bu tür kanunlara özellikle modern toplumlarımızda sıkça rastlandığına vurgu yapmaktadır. İşte, mülkiyetin kamu yararına kullanılmasını sağlamak amacı ile yapılan bu müdahaleler üçüncü kural kapsamına girmektedir.

Burada karşımıza ilk olarak kamu yararının ne olduğu sorusu çıkacaktır. AİHM, kamu yararının tanımını yapmaktan kaçınmakta ve kamu yararına olan durumların takdir edilmesi konusunda devletlere önemli bir hareket alanı bırakmaktadır. Aslında Sözleşme'nin hiçbir yerinde takdir yetkisi kavramı yer almamakla birlikte Mahkeme'ye göre ulusal makamlar, kendi toplumları ve onun ihtiyaçları hakkında

9 Burada katkı (İngilizce metindeki ifadesiyle “contribution”) kelimesiyle ifade edilmek istenen, vergiler ve para cezaları dışında kalan ve devlet tarafından çıkarılan bir mevzuat hükmü gereği ödenmesi zorunlu olan parasal değerlerdir. Bir ekonomik unsurun bu madde kapsamında değerlendirilmesi için mutlaka devlet tarafından tahsil edilmesi gerekmez. Bu fıkra kapsamına giren değerlerin belirleyici özelliği, devlet tarafından çıkarılan bir mevzuat hükmüne dayanarak kamu idareleri ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından tahsil ediliyor olmalarıdır. Bu anlamda bir kanun hükmüne dayanarak, kamu iktisadi teşebbüsleri ya da meslek odaları gibi devlet dışı tüzel kişiler tarafından tahsil edilen katkılar da bu fıkra kapsamında değerlendirilmektedir. Örneğin mesleki veya sosyal sandıklar için yapılan zorunlu kesintiler ikinci fıkra kapsamına girmektedir. Her ne kadar Avrupa İnsan Hakları Komisyonu E. ve G. R./Avusturya davasında verdiği 14.05.1984 tarihli kararında kiliseye yapılması zorunlu bağışları; bağışların devlet tarafından değil, devletten otonom şekilde hareket etme imkânına sahip olan kilise tarafından toplandığı gerekçesiyle “vergi ve benzeri katkılar” kapsamında değerlendirmemişse de (Gemalmaz, 2009: 508) Mahkeme Darby/İsveç davasında kiliseler için yapılan zorunlu bağışları Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesi kapsamında değerlendirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Şimşek, Suat (2010) “Vergi Politikaları, Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” Maliye Dergisi, Yıl: 2010, Sayı: 159

doğrudan bilgiye sahip oldukları için, neyin “kamu yararına” olduğuna hükmederken, kural olarak bir uluslararası yargıca göre daha iyi konumdadırlar¹⁰. Bu nedenle, Sözleşme tarafından kurulan koruma sistemine göre, mülkiyet hakkına müdahaleyi gerektirecek kamuyu ilgilendiren bir sorunun varlığını ve çözüm yollarını takdir etmek, öncelikle ulusal makamların işidir¹¹. Sözleşme’nin koruyucularının uzandığı diğer alanlarda olduğu gibi burada da ulusal makamlar belirli bir takdir alanından yararlanırlar. Mülkü kamulaştıran kanunları yürürlüğe koyma kararı genellikle siyasi, ekonomik ve sosyal konuların dikkate alınmasını gerektirir. Bu konulardaki fikirler de demokratik bir toplum içinde epeyce farklılık gösterir. Bu nedenle AİHM sosyal ve ekonomik politikaları uygulayan yasama meclisine sunulan takdir hakkının geniş olmasının doğal olduğunu vurgulamıştır. Bu nedenle, yasama meclisinin neyin “kamu yararına” olduğu konusundaki kararına, bu kararın açık bir biçimde makul bir temele dayanmaması hali dışında, saygı göstermektedir. Bundan dolayı mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrol edilmesi açısından, kamu yararını takdir yetkisi taraf devletlere aittir.

Ülkeye bazı malların sokulmasının yasaklanması, yasak olan bu malların kaçak olarak sokulmak istenmesi durumunda müsadere edilmesi, suçta kullanılan malların müsadere edilmesi, inşaat yapılmasının bina inşaat ruhsatına ve yapı kullanma iznine tabi kılınması, kiralara uygulanacak artış oranlarının sınırlanması, kiraya veren - kiracı ilişkilerinin (özellikle kira konusu taşınmazların tahliyesinin) yasal ya da idari mevzuatla düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkabilen bu müdahale türünde malik devlet tarafından kendisine yüklenen yapma, yapmama ya da katlanma yükümlülüklerine uygun davranmak zorunda bırakılmaktadır.

Örneğin özel mülkiyette bulunan mallara, çeşitli kamu politikaları (suç işlemek amacı ile kullanıldığı, suçtan elde edildiği, ülkeye kaçak olarak sokulduğu, genel ahlaka aykırı olduğu vb.) gereğince geçici olarak el konulması üçüncü kural kapsamında değerlendirilir. AİHM içtihatlarına göre çeşitli politikaların uygulanması amacıyla geçici olarak el konulan malların durumu Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin 2. fıkrası (üçüncü kural) kapsamına girmektedir. Örneğin AİHM Raimondo/İtalya davasında 1994 yılında verdiği kararında, hakkında ceza soruşturması açılan kişinin bazı malları hakkında uygulanan geçici el koyma (zapt) tedbirinin üçüncü kural kapsamına girdiğini tespit etmiştir. Çünkü el koyma tedbiri, başvuru Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin 1. fıkrası anlamında mülkiyet hakkından yoksun bırakmayıp ikinci fıkraya göre mülkiyetin kamu yararına aykırı olarak kullanılmasını engellemektedir. Vendittelli/İtalya davasında Mahkeme, ceza yargılaması prosedürü kapsamında gerçekleştirilen geçici el koymaların mal ve mülkten yoksun bırakma niteliği taşımadığına, bunun mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrol edilmesi olarak değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. AİHM Handyside/Birleşik Krallık davasında genel ahlaka aykırı bulunan bir yayının yetkili makamlarca toplatılmasının

10 AİHM’nin Lightow ve Diğerleri/Birleşik Krallık kararı

11 AİHM’nin James ve Diğerleri/Birleşik Krallık kararı

ve daha sonra imha edilmesinin, mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü niteliğinde olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre geçici olarak el koyma “mülkiyetten yoksun bırakma” kapsamına girmemektedir. Çünkü şikayet edilen el koyma geçicidir. El koyma, başvurucunun, malikliğini sürdürdüğü mal ve mülkünü belirli bir süre dilediği gibi kullanabilmesini önlemekten başka bir şey değildir; hakkında açılan dava beraatla sonuçlandığında, onları geri alacaktır.

AİHM içtihatlarına göre, devlet tarafından uygulanan kira kontrolleri (kira bedellerinin yasal ya da idari düzenlemeler ile sınırlandırılması), mülkün kamu yararına kullanımının kontrolü anlamına gelmektedir. Bu konuya güzel bir örnek Mellacher ve Diğerleri/Avusturya davasıdır. Kısaca özetlemek gerekir ise, bu davaya konu olan olayda başvuru sahiplerinin mülkiyetinde bulunan ve 1978 yılında yapılan sözleşme ile kiraya verilen taşınmazın kira bedeli, 1981 yılında çıkarılan bir kanun ile kiracılar lehine düşürülmüştür. AİHM, kira bedelinin kanun ile düzenlenmesi yönündeki bu tedbirlerin ne hukuki ve ne de fiili bir kamulaştırma olmadığı sonucuna varmıştır. Davacıların mülklerinin herhangi bir kamu idaresine devredilmediğini ve maliklerin mülklerini kullanma, kiralama veya satma hakkından da yoksun bırakılmadıklarını dikkate alan Mahkeme, davacıların taşınmazın kira gelirlerinin bir bölümünden yoksun bırakan söz konusu önlemleri, mülkün kamu yararına kullanılmasının kontrolü olarak değerlendirmiştir.

Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin 2. paragrafıyla devlete tanınan mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrol edilmesi şeklindeki yetki, imar planları konusunu da kapsamaktadır. Günümüzde devletler, çevrenin korunması ve sağlıklı yapılaşmanın sağlanabilmesi amacıyla gerek imar mevzuatı ve gerekse imar planları vasıtasıyla çeşitli önlemler alabilmektedirler. Planlı gelişmenin temel araçlarından biri sayılan imar planları, getirdikleri hükümler ve kısıtlamalar nedeniyle aynı zamanda en çok tartışmaya neden olan konuların da başında gelmektedir. Bunun da temel nedeni imar mevzuatının ve imar planlarının, mülkiyet hakkını çok yakından etkilemesidir. Çünkü imar planları hem taşınmazın belirli bir amaçla (konut, ticaret, sanayi gibi) kullanılmasını zorunlu kılmakta, hem de bu taşınmazlar üzerinde inşaat yapılmasını inşaat ruhsatına ve yapı kullanma iznine tabi kılmaktadır. Bunun yanı sıra, kişinin kendi parseli üzerinde yapacağı yapının imar mevzuatına ve imar planlarına uygun olması gerekmektedir. Ayrıca arazi ve arsa düzenlemesi esnasında, düzenlemeye tabi tutulan parsellerin bir kısmının, kamu hizmetine ayrılan yerlerde kullanılmak üzere ve bu parsellerde meydana gelen değer artışı karşılığı olarak alınması da bireylerin mülkiyet hakkını doğrudan etkilemektedir. Bunun yanı sıra, özellikle imar planında getirilen kullanım kararları (özel mülkiyette bulunan bir taşınmazın resmi ya da umumi hizmet alanına ayrılması gibi) nedeniyle uygulanan inşaat yasakları dava konusu yapılmaktadır. Planlama ve kentleşme konusunda alınan bütün bu önlemler, üçüncü kural kapsamında mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü olarak değerlendirilmelidir. Mahkeme, Charpman/Birleşik Krallık davasında başvuru sahiplerinin idareden izin almaksızın kendisine ait arazi üzerinde karavanı içerisinde yaşamını

sürdürmesine ilişkin yasaklamanın mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü anlamına geldiğine dikkat çekmiştir (Dağlı, 2007: 68). Mahkeme, Gallego Zarfa/İspanya davasında işyeri açma ruhsatı verilmesinin belirli şartlara bağlanmasını mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü olarak nitelendirmiştir. AİHM, Allan Jacobsson/İsveç davasında da imar mevzuatı gereğince uygulanan inşaat yasaklarını da mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü olarak görmüştür.

Üçüncü kural olarak adlandırılan bu müdahale türünün ikinci yönü ise vergilerin, para cezalarının ve benzeri katkıların tahsilinin sağlanmasıdır. Vergi konusu, bir devletin varlığını sürdürebilmesi ve kamu hizmetlerinin devamının sağlanabilmesi için hayati önem taşıdığı ve her devletin siyasi, ekonomik ve sosyal politikaları ile yakından ilgili olduğu için AİHM, bireylere yüklenecek vergilerin türü ve miktarı konusunda, devletlere geniş bir takdir yetkisi tanımıştır (Carss-Frisk, 2003: 4). Sözleşmenin uygulanmasında ülkenin ekonomik durumuna göre ekonomi politikasının iyileştirilmesi, mali düzenin sağlam temellere oturtulması amacıyla Sözleşmeye taraf devletlerce yapılan yasal düzenlemeler, kamu yararına uygun ve demokratik yapının bir gereği olarak değerlendirilmiştir (Etgü, 2009: 187).

Vergi politikalarını uygulamak amacıyla alınan tedbirler AİHM tarafından mal ve mülkün kullanımının kontrolü olarak değerlendirilen durumların en tipik örneğini oluşturmaktadır (Grgiç vd, 2007: 46; Gümüşkaya, 2010: 103). Mahkeme Sa Cabinet Diot ve Sa Gras Savoye/Fransa davasında verdiği 22.07.2003 tarihli kararında vergi ile ilgili olarak devlet tarafından alınan önlemlerin Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin ikinci fıkrası (üçüncü kural) kapsamına girdiğini vurgulamıştır. Bunun yanı sıra vergi borçlarını tahsil etmek için kişilerin mülkiyetinde bulunan mallara devlet tarafından el konulması da üçüncü kural kapsamında değerlendirilmektedir. Örneğin Mahkeme, Gasus Dossier-Und Fördertechnik GmbH/Hollanda davasında vergi borcu nedeniyle yapılan haczin devletin vergi toplama mekanizmasının bir parçası olduğuna ve bu nedenle de devletlerin vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamasını mümkün kılan ikinci paragraf (üçüncü kural) kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir (Carss-Frisk, 2003: 37).

Buna karşılık kamu idareleri tarafından mülkiyet hakkına dönük olarak yapılan uygulamalar “vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak” amacını taşımıyorsa, yani uygulama (fazla ve yersiz alınan verginin iade edilmemesinde ya da geç iade edilmesinde olduğu üzere) belirgin bir vergi politikasına dayanmıyorsa ve vergi teşkilatının yanlış uygulamalarından kaynaklanıyorsa AİHM, konuyu ikinci ya da üçüncü kural kapsamında değerlendirmektedir. Fakat Mahkeme’nin buradaki tutumu istikrar kazanmamıştır. Örneğin Kustannus Oy Vapaa Ajattelija AB ve Diğerleri/Finlandiya davasında fazla ve yersiz olarak alınan verginin iade edilmemesi, ikinci kural kapsamında mülkiyetin ihlali olarak değerlendirilmiştir (Gümüşkaya, 2010: 104). Buna karşılık Mahkeme, fazla alınan verginin iade edilmemesi nedeniyle açılan S. A. Dangeville/Fransa davasında verdiği kararında

konuyu birinci kural kapsamında incelemeye karar vermiştir. Aynı şekilde fazla ve yersiz alınan verginin iadesinde kamu idaresi tarafından faiz ödenmemesi de birinci kural kapsamında incelenmiştir (AİHM'nin Eko-Elda Avee/Yunanistan kararı, Çeviren: Candan, 2006).

Mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrol edilmesi (üçüncü kural) bazı durumlarda mülkiyetin tamamen kamu idaresine geçmesini gerektirmektedir. Bu durum ise “mülkiyetten yoksun bırakmak” (ikinci kural) ile “mülkün kullanımının kontrol edilmesi” (üçüncü kural) arasında bir başka kesişme noktasını oluşturmaktadır. Mahkeme, mülkiyetin fiilen ya da resmi olarak kamu idaresine geçtiği durumları genel olarak ikinci kural kapsamında; buna karşılık (kanuna ve ahlaka aykırı eserlerin müsadere edilmesinde olduğu üzere) mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü amacıyla kamuya geçirildiği durumları üçüncü kural kapsamında değerlendirmektedir. Bu yaklaşım bazı yazarlar (Gemalmaz, 2009) tarafından tutarsızlık olarak nitelendirilmiştir. Oysaki burada herhangi bir tutarsızlık ya da çelişki bulunmamaktadır. Aksine, Mahkeme'nin mülkiyetin kamu idaresine geçmesine neden olan her durumu ikinci kural kapsamında görmediği dikkate alındığında Mahkeme'nin bu konudaki yaklaşımın oldukça tutarlı olduğu görülmektedir. Mahkeme mülkiyetin kamu idaresine geçmesi sonucunu doğuran müdahaleleri değerlendirirken müdahalenin sadece niteliğini değil, amacını da dikkate almaktadır. Eğer mülkiyetin kamu idaresine geçirilmesi mülkiyetin kontrolü amacıyla yapılıyorsa, yani müdahalenin asıl amacı mülkiyeti elde etmek değil, mülkiyetin kamu yararına kullanımını kontrol etmek ya da vergiler, para cezaları ya da diğer katkıların tahsilini sağlamak ise üçüncü kural uygulanmaktadır¹². Örneğin ülkeye belirli malların sokulmasının yasaklanması ve bu malların kanun dışı yollardan ülkeye sokulurken

12 İstisnai bir karar olarak Mahkeme, Hentrich/Fransa davasında, daha az tapu harcı ödemek amacıyla tapudaki satış bedeli düşük gösterildiği iddia edilen bir taşınmaz hakkında devlet tarafından ön alım yetkisinin kullanılmasının, Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin 2. cümlesi anlamında mülkiyetten yoksun bırakma (ikinci kural) oluşturduğunu ifade etmiştir. Ancak kanaatimizce Mahkeme'nin bu davadaki değerlendirmesi eleştiriye açık, hatta hatalıdır. Daha az tapu harcı ödemek amacıyla tapudaki satış bedeli düşük gösterildiği iddia edilen bir taşınmaz hakkında Gelirler Müdürlüğü tarafından ön alım hakkı kullanılması dolayısıyla açılan bu davada davacının yakındığı temel konu, taşınmazın ön alım hakkı kullanılarak devlet mülkiyetine geçirilmesidir. Elbette ki burada bir “mülkiyetten yoksun bırakma” söz konusudur. Ancak bir müdahalenin hangi kural kapsamında kaldığını doğru bir şekilde değerlendirebilmek için sadece müdahalenin sonucuna bakmak yetmez, müdahalenin amacı daha büyük bir önem taşır. Mahkeme önüne gelen benzer vergi davalarında dava konusu olay mülkiyetten yoksun bırakma olsa dahi konuyu ikinci kural kapsamında değil, üçüncü kural kapsamında çözümlenmektedir (Yaltı, 2006: 71). Bu davada da müdahalenin amacı vergi benzeri bir gelir olarak tapu harcının taşınmazın gerçek değerini yansıtabilecek şekilde yatırılmasının sağlanmasıdır. Amaç vergi ve benzeri gelirlerin tahsilini sağlamak olduğuna göre ön alım hakkının kullanılmasının üçüncü kural kapsamında değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Mahkeme'nin bu yaklaşıma uygun olarak verdiği kararlar da bulunmaktadır. Örneğin vergi borcu nedeniyle yapılan bir haciz dolayısıyla açılan Gasus Dossier-Und Fördertechnik GmbH/Hollanda davasında AİHK davanın mal ve mülkten yoksun bırakmayı düzenleyen ikinci kural kapsamında incelenmesi gerektiğini vurgulamış (Sarı, 2010: 133) ise de Mahkeme buna katılmamış ve davanın, devletlere vergi politikası uygulama yetkisi veren üçüncü kural kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir.

yakalanması üzerine müsadere edilmesi AİHM tarafından, mülkiyetin kamu idaresine geçmesine neden olmasına rağmen, ikinci kural kapsamına değil, üçüncü kural kapsamında değerlendirilmektedir. Mahkeme Agosi/Birleşik Krallık davasında ülkeye kaçak olarak sokulmak istenen altın sikkelerin müsadere edilmesini, mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü olarak değerlendirmiştir. Buna karşılık mülkiyetten yoksun bırakma sonucunu doğuran işlemler, belli durumların önlenmesi ya da belirli politikaların uygulanması amacı ile yapılmıyorsa, yani amaç bir politika uygulamak değil de mülkiyeti elde etmek ise (kamulaştırma ya da kamulaştırmaz el atmada olduğu üzere) ikinci kuralın uygulanması gerekir. Dolayısıyla mülkiyetin devlete geçmesi sonucunu doğuran müdahalelerin ikinci ya da üçüncü kural kapsamına girdiğini tayin etmek için müdahalenin amacı kullanışlı bir kriter olarak durmaktadır.

1.3. Mal ve Mülk Dokunulmazlığı İlkesinin İhlali

1. maddenin *“Her gerçek ve tüzel kişinin mallarının masuniyetine riayet edilmesini isteme hakkı vardır”* şeklindeki birinci cümlesinde öngörülen birinci kural, diğer iki kuralın uygulanamadığı durumlarda uygulanabilecek bir tür “joker kural” niteliğindedir (Dutertre, 2005: 451). Çünkü Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin metninde mal ve mülk dokunulmazlığına saygı ilkesi ile ilgili olarak herhangi bir şarta yer verilmemiştir. Bir başka ifadeyle bu müdahale türü, kuralları ve şartları önceden belirlenmiş bir müdahale türü değildir. Birinci kural, mülkiyetin fiili ya da resmi bir şekilde devlete geçmediği durumlar ile mülkiyet hakkına, mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü ya da vergilerin, para cezalarının ve diğer katkıların tahsili amacıyla devlet tarafından yapılmış bir müdahalenin söz konusu olmadığı her durumu kapsamaktadır. Bu nedenle Mahkeme (Erkner ve Hofauer/Avusturya kararında vurguladığı üzere), birinci kurala aykırılık bulunup bulunmadığına karar vermeden önce, son iki (ikinci ve üçüncü) kuralın uygulanabilir olup olmadığını incelemek durumundadır. Eğer yapılan müdahale ikinci ve üçüncü kuraldan herhangi birinin kapsamına girmiyorsa, dava birinci kural kapsamında değerlendirilmektedir (Sarı, 2010: 56).

Burada Ek 1 No’lu Protokol’ün Türkçe metni ile orijinal İngilizce metni arasındaki bir farka değinmek gerekir. Türkçe metinde *“malların masuniyetine riayet edilmesini isteme hakkı”* söz konusu iken İngilizce metinde *“malvarlığından barışçıl şekilde yararlanma hakkı (peaceful enjoyment of his possessions)”* söz konusudur. Bu iki ifade tarzı ilk bakışta oldukça benzer görünse de aralarında önemli bir farklılık da söz konusudur. Türkçe ifade tarzı, devlete hitap ederken ve devleti kısıtlarken İngilizce metin kişiye hitap etmektedir. Üstelik Türkçe metinde *“mallar”*dan bahsedilmesine karşılık İngilizce metinde Türkçeye *“malvarlığı”* olarak çevrilebilecek *“possessions”* kelimesi, Fransızca metinde ise Fransız hukuk literatüründe miras yolu ile geçebilen tüm hakları ifade etmek için kullanılan (Gemalmaz, 2009: 8) *“biens”* kavramı söz konusudur. Hem *“possessions”* hem de *“biens”* kavramı, *“mal”* kavramından daha geniş bir anlama sahiptir (Gemalmaz, 2009: 8). Ancak AİHM, uygulamada İngilizce

ve Fransızca metinleri dikkate aldığı için bu farklılık, AİHM uygulaması açısından bir farklılık doğurmamaktadır.

Şunu da ifade etmek gerekir ki birinci kural, ikinci ve üçünü kuralın aksine devlete, mülkiyet hakkına müdahale için açık bir yetki vermemektedir. Bu kural daha ziyade, devletlerin belirli iç hukuk kurallarına dayanmaksızın, hatta bazı durumlarda iç hukuk kurallarına aykırı şekilde mülkiyet hakkına müdahalede bulunması durumunda ortaya çıkmaktadır.

Birinci kuralın, şartları ve kuralları önceden belirlenmiş bir müdahale türü olmaması nedeniyle birinci kural kapsamında değerlendirilen durumları tek tek açıklamak mümkün değildir. Sadece, AİHM'nin birinci kural kapsamında çözüme bağladığı bazı davaları örnek olarak açıklamak mümkündür. Bu müdahale türüne örnek olarak, imar planında resmi ve umumi hizmet alanlarına ayrılmış bulunan taşınmazlar hakkında verilen kamulaştırma izinleri gösterilebilir. Mahkeme, Sporrøng ve Lönnroth/İsveç davasında bu tür taşınmazlar hakkında uygulanan kamulaştırma izinlerini birinci kural kapsamında mal ve mülk dokunulmazlığının ihlali olarak nitelendirmiştir. Bu davaya konu olan olayda, hukuki bir kişiliğe sahip olan Sporrøng Miras Şirketine ait olan bir taşınmaz ile Bayan Lönnroth'a ait olan bir başka taşınmaz hakkında İsveç Hükümeti tarafından Stockholm Belediyesine beş yıllık bir süre için kamulaştırma izni verilmiştir. Bu izin 1979 yılına kadar devam etmesine ve bu süre boyunca, taşınmaz maliklerinin taşınmazda inşaat yapmasına müsaade edilmemesine rağmen taşınmaz kamulaştırılmamıştır. Bu durumun dava edilmesi üzerine, AİHM bu davada birinci paragrafın ikinci cümlesinin (yani ikinci kural) bu olayda uygulanamayacağına karar vermiştir. Mahkemenin, kamulaştırma izinlerini ikinci kural kapsamında görmemesinin temel nedeni, başvuruçuların (hakkında kamulaştırma izni verilen taşınmazın maliklerinin), bu izin boyunca mülkü kullanabilmeleri, satabilmeleri veya diğer tasarrufi işlemleri yapabilmelerinin kanunen mümkün olmasıdır. Diğer taraftan kamulaştırma izinleri, mülkün kullanımını kontrol etme amacını taşımadığı için üçüncü kural kapsamına da girmemektedir. Bu nedenle Mahkeme, dava konusu olayda ikinci ve üçüncü kuralın uygulanamayacağını, genel kural olan birinci kuralın uygulanması gerektiğine karar vermiştir.

Poiss/Avusturya davasında verilen kararda arazi toplulaştırması yapılan alanlarda bulunan taşınmazlara devlet tarafından geçici olarak (toplulaştırma işlemleri tamamlanıncaya kadar) el konulması da, mülkiyet resmi bir şekilde kamu idaresine geçtiği halde, Mahkeme tarafından birinci kural kapsamında değerlendirilmiştir. Mahkemenin, geçici devri birinci kural kapsamında görmemesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. Öncelikle, yapılan devir işlemi geçicidir, bir başka anlatımla hukuki ya da fiili bir kamulaştırma bulunmamaktadır. Toplulaştırma işlemi tamamlandıktan sonra, taşınmazlar eski maliklerine iade edilecektir. Dolayısıyla geçici devir ikinci kural kapsamına girmemektedir. Ayrıca geçici devir mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü amacını da taşımadığından üçüncü kural kapsamına girmemektedir. Stran

Greek Refineries ve Stratis Andreadis/Yunanistan davasında davacının lehine olan tahkim kurulu kararının uygulanmasını engelleyen mevzuat da birinci kural kapsamında değerlendirilmiştir.

2. ÜÇ KURAL ANALİZİNİN UYGULAMADAKİ SONUÇLARI

Mülkiyet hakkına yapılacak müdahalelerin bu şekilde sınıflandırılmasının pratikte bir anlamı var mıdır? Bir başka ifadeyle Mahkeme'nin bu şekilde yaptığı sınıflandırma herhangi bir etki doğurmakta mıdır?

Kurallar arası farklılıkların dikkat çektiği en önemli nokta, bu kurallara uygulanacak hükümlerdir. Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin 1. fıkrasının birinci cümlesinde, "birinci kural" ile ilgili herhangi bir şart yer almamaktadır. Aynı husus, maddenin 2. fıkrası, yani üçüncü kural için de geçerlidir; fıkra, bu konuda herhangi bir kısıtlama öngörmemektedir. Buna karşılık maddenin 1. fıkrasının 2. cümlesi, ikinci kural (mal ve mülkten yoksun bırakma) açısından önemli şartlar ortaya koymaktadır. Buna göre mal ve mülkten yoksun bırakmanın ancak kamu yararını sağlama amacıyla yapılması, bu müdahalenin kanun tarafından öngörülmesi ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olması gerekir¹³. Görüldüğü üzere her üç kurala uygulanacak şartlar, madde metninde farklı şekilde tasarlanmıştır. Bundan dolayı Mahkeme, mülkiyet hakkıyla ilgili ilk davalarda bu farklılıklara dikkat etmekteydi. Ancak günümüzde kurallar arasındaki farklılıklar ortadan kalkmış gözükmemektedir. Bugün için hangi kural uygulanırsa uygulansın mülkiyet hakkına yapılacak müdahalelerin Sözleşme'de ve Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinde aranan şartları (kamu yararına olma, hukuk tarafından öngörülme, uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olma, orantısallık, ölçülülük ve tazminat) karşılaması gerekir. Örneğin hukuk tarafından öngörülme 1. maddenin metninde yalnızca 1. paragrafın ikinci cümlesinde (ikinci kural) ve 2. paragrafta (üçüncü kural) geçmesine rağmen AİHM birinci kural kapsamına giren müdahaleler açısından da hukuk tarafından öngörülme şartını aramaktadır. Örneğin latridis/Yunanistan davasında Mahkeme, yapılan müdahaleyi birinci kural kapsamında değerlendirmesine rağmen hukuk tarafından öngörülme kriterine göre inceleme yapmıştır. Aynı şekilde kamu yararına olma kriteri de her üç kural açısından da geçerlidir (Sarı, 2010: 65).

Kurallar arasındaki önemli bir farklılık, mülkiyet hakkına yapılan müdahale karşılığında ödenecek tazminat ile ilgilidir. Aslında Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesi tazminat konusunda herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. Ancak Mahkeme, Sözleşme'nin "adil tatmin" konusunu düzenleyen 41. maddesini dikkate alarak mülkiyet hakkına yapılacak müdahaleler karşılığında tazminat ödenmesi gerektiğine

¹³ Bu şartlarla ilgili olarak geniş bilgi için bkz. Şimşek, Suat (2011) Türk Hukukunda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2011

karar vermektedir. Ancak Mahkeme tarafından tazminata karar verilirken, müdahalenin hangi kural kapsamında kaldığı özel bir önem arz etmektedir. AİHS'in 41. Maddesi Uyarınca Yapılacak Tazminat Taleplerine Dair Yönerge'nin 2. maddesine göre, Mahkeme'nin tazminata hükmetmesi için, bunu hakkaniyete uygun bulması gerekir. Hakkaniyet ilkesi gereği Mahkeme, gerçekten maruz kalınan zararın veya gerçekten meydana gelmiş olan gider ve masrafların değerinden daha az tazminata hükmetmek veya tamamıyla hiçbir tazminata hükmetmemek için nedenler bulabilmektedir. Adil tazminat miktarı belirlenirken dikkate alınan önemli bir husus ise mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin niteliğidir. Mahkeme tazminat miktarını belirlerken idarenin işlem ve eyleminin kişilerin mülkiyeti üzerinde yaptığı etkiyi dikkate almaktadır. Mahkeme Gillow/Birleşik Krallık davasında verdiği kararında orantısallığın (bir başka ifadeyle kamunun genel yararı ile bireysel yarar arasındaki dengenin), mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin sertliği ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğini; mülkten yoksun bırakmanın (ikinci kural), mal ve mülk dokunulmazlığının ihlaline (birinci kural) ve mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolüne (üçüncü kural) göre daha ciddi olduğundan orantısallık ilkesinin uygulamasının farklılık göstereceğini ifade etmiştir (Çoban, 2008: 206). Bu anlamda özellikle ikinci kural kapsamına giren müdahalelerde tazminat gerekliliği Mahkeme tarafından daha sıkı bir şekilde vurgulanmaktadır. Buna karşılık Mahkeme birinci ve üçüncü kural kapsamına giren bazı durumlarda, iddia edilen zararlara ilişkin bazı başlıklar açısından ihlal kararı vermekle yetinmekte (bir başka ifadeyle hakkın ihlal edildiğinin tespitini yeterli görmekte) ve ayrıca bir tazminata karar vermemektedir.

Ayrıca, bu üç kural arasındaki fark gitgide azalsa da üç kural analizinin pratikte önemli bir sonucu daha söz konusudur. Öncelikle devletlere mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü ya da vergilerin ve başka katkıların ödenmesini sağlamak amacıyla mülkiyet hakkına müdahale etme imkânı tanıyan üçüncü kuralın uygulanmasında Mahkeme'nin devlete tanıdığı takdir hakkı, diğer iki kurala göre daha fazladır. AİHM'nin sıkça vurguladığı üzere maddenin 2. fıkrası (üçüncü kural), devletleri sorunların varlığı ve müdahalenin gerekliliği konusunda tek yetkili makam haline getirmektedir. Bu nedenle devletlerin bu konudaki takdir hakkı, diğer alanlara nazaran oldukça geniştir. Mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler için kullanılan takdir hakkı doktrini, üçüncü kural kapsamında bir müdahale söz konusu olduğunda "*geniş takdir hakkı doktrinine*" dönüşmektedir (Yaltı, 2006: 63).

SONUÇ

AİHM, 1982 yılında verdiği Sporrong ve Lönnroth/İsveç kararından bu yana, mülkiyet hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle açılan davaları, üç kural analizi olarak adlandırılabilir bir yöntemle değerlendirmektedir. Mahkeme tarafından yapılan analize göre mülkiyet hakkına mal ve mülk dokunulmazlığının ihlali (birinci kural),

mal ve mülkten yoksun bırakma (ikinci kural), mal ve mülkün kullanımının kontrol edilmesi (üçüncü kural) olmak üzere üç şekilde müdahale söz konusu olabilmektedir.

Eğer malikin, mülkünden fiili ya da resmi bir şekilde ve kalıcı bir şekilde yoksun bırakılması söz konusu ise mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleştiği kabul edilmektedir. Üstelik mal ve mülkten yoksun bırakmanın söz konusu olabilmesi için mülkiyetin mutlaka devlete geçmesi gerekmektedir. Mülkiyetin, devlet tarafından çıkarılan bir mevzuatın uygulanması nedeniyle, üçüncü kişilere geçmesi durumunda ikinci kural uygulanır.

Mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleşmiş sayılabilmesi için malikin, mülkiyetinden kalıcı olarak mahrum bırakılmış olması gerekir. Geçici el koymalar, ikinci kuralın değil; birinci ya da üçüncü kuralın kapsamına girmektedir. AİHM, Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin yapısının, ikinci kuralın yalnızca kalıcı el koymalarda uygulanmasına izin verdiği görüşündedir.

Mülkiyetin resmi olarak kamu idaresine geçmediği fakat kamu idaresi tarafından taşınmaza fiilen el konulan bazı durumlarda da mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleştiği kabul edilmektedir. Bu tür durumlarda, ikinci kuralın uygulanabilmesi için malikin taşınmazı üzerinde herhangi bir şekilde tasarruf imkânının bulunmaması gerekir. AİHM tarafından uygulanan ve uluslararası hukukun genel ilkelerine de uygun olan bu ilke gereğince malikin mülkü üzerinde satış, kira vb. herhangi bir yolla tasarruf imkânı bulunuyor ise ikinci kural uygulanmayacaktır.

Mülkiyetin resmi olarak devlete geçtiği fakat fiili olarak devletin mülke el koymadığı durumlar da ikinci kural kapsamında değerlendirilmektedir. AİHM, Kutsal Manastırlar/Yunanistan davasında, Manastırların mülkiyetinde bulunan malların devlete geçmesini öngören Kanun'un dava tarihi itibarıyla henüz uygulanmamış olmasını, mal ve mülkten yoksun bırakmanın gerçekleşmiş sayılması önünde bir engel olarak görmemiştir.

Mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahale, mülkiyetin kamu yararına kullanımını ya da vergi ve benzeri diğer alacakların ödenmesini sağlamak amacını taşıyorsa, dava üçüncü kural kapsamında çözümlenmektedir. Bu kural bir yandan mülkiyetin kamu yararına kullanımını sağlamakta, bir yandan da vergi ve benzeri diğer alacakların ödenmesini sağlamak üzere devlete, gerekli tedbirleri alma hakkı vermektedir. Bu kapsamda ülkeye bazı malların sokulmasının yasaklanması, yasak olan bu malların kaçak olarak sokulmak istenmesi durumunda müsadere edilmesi, suçta kullanılan malların müsadere edilmesi, inşaat yapılmasının bina inşaat ruhsatına ve yapı kullanma iznine tabi kılınması, kiralara uygulanacak artış oranlarının sınırlandırılması şeklinde ortaya çıkabilen müdahaleler, üçüncü kural kapsamında değerlendirilmektedir.

Mülkiyetin kullanımının kontrolü açısından kamu yararına olan durumların takdiri tamamıyla Sözleşme'ye taraf devletlerin yetkisindedir. AİHM, açıkça dayanaktan yoksun olmadığı sürece devletlerin kamu yararını belirleme konusunda geniş bir takdir hakkının bulunduğu karar vermektedir.

Mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahale, mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü ya da vergi ve benzeri diğer alacakların ödenmesini sağlamak amacını taşımıyorsa ya da mülkiyet devlete fiili ya da resmi olarak geçmiyor ise dava birinci kural kapsamında çözülmektedir. Birinci kural, şartları ve kuralları önceden belirlenmiş bir müdahale türü değildir, bu nedenle birinci kural, ikinci ve üçüncü kuralın aksine devlete, mülkiyet hakkına müdahale için açık bir yetki vermemektedir.

Mahkemenin uyguladığı bu analiz yöntemi iki açıdan önemli sonuçlar doğurmaktadır. İlk olarak, her ne kadar gitgide azalsa da bu üç kurala uygulanacak hükümler arasında hala önemli farklılıklar söz konusudur. Örneğin mülkiyet hakkına yapılacak müdahale karşılığı malike tazminat ödenmesi şartı, birinci ve üçüncü kurala nazaran, ikinci kuralda daha belirgindir. Ayrıca devletlere mülkiyetin kamu yararına kullanımının kontrolü ya da vergilerin ve başka katkıların ödenmesini sağlamak amacıyla mülkiyet hakkına müdahale etme imkanı tanıyan üçüncü kuralın uygulanmasında Mahkeme'nin devlet tanıdığı takdir hakkı, diğer iki kurala göre daha fazladır.

KAYNAKÇA

- Carss-Frisk, M. (2003), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No'lu Protokolünün 1. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Genel Müdürlüğü İnsan Hakları El Kitapları, No:4, Ankara, <http://www.inhak-bb.adalet.gov.tr/aihs/kitapmad1pro.zip>.
- Candan, T. (2006), "AİHM'nin Eko-Elda Avee/Yunanistan Kararı" Danıştay Dergisi, Yıl:2007, Sayı:114, Erişim Adresi: <http://www.danistay.gov.tr/dergi114.htm>, Erişim Tarihi:11/08/2010.
- Çoban A. R. (2008), "Strasbourg'da Herküllere İhtiyacımız Var Mı? Ulusal Takdir Yetkisi ve Evrensel Standartlar Arasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2008, Cilt: 57, Sayı: 3.
- Dağlı, H. (2007), "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Mülkiyet Hakkı", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Dinç, G. (2007), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Malvarlığı Hakları, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara.
- Doğru, Osman (Çeviren) (2012/b), "AİHM'nin Erkner ve Hofauer/Avusturya Kararı", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İnsan Hakları Hukuku Projesi, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları, <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgoster.asp?id=127>, Erişim Tarihi: 01.09.2012.
- Doğru, Osman (Çeviren) (2012/d), "AİHM'nin Sporrong-Lönnroth/İsveç Kararı", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi İnsan Hakları Hukuku Projesi, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları, <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgoster.asp?id=55>, Erişim Tarihi: 07.07.2012.
- Dutertre, G. (2005), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadından Alıntılar, Avrupa Konseyi Yayınları, http://www.coe.int/t/e/human_rights/awareness/7._special_projects/key_case_law_extracts_turkish.pdf, Erişim Tarihi: 22.06.2006.
- Etgü, M. A. (2009), "Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı", Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Gemalmaz, H. B. (2009), "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı", Beta Yayınları, İstanbul.
- Grgiç ve Diğerleri (2007), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Mülkiyet Hakkı, Çeviren: Özgür Heval Çınar ve Abdulcelil Kaya, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Ek Protokollerinin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz Kitap, Avrupa Konseyi, İnsan Hakları El Kitapları, No: 10.

- Gümüşkaya, G. (2010), Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahaleler Bakımından İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne Kişisel Başvuru, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Sarı, İ. G. (2010), "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 1. Protokole Göre Malvarlığı Haklarının Korunması", Oniki Levha Yayınları, İstanbul.
- Şimşek, Suat (2010), "Vergi Politikaları, Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi" Maliye Dergisi, Yıl: 2010, Sayı: 159
- Şimşek, Suat (2011), Türk Hukukunda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı, Ankara.
- Yaltı, B. (2006), Vergi Yükümlüsünün Hakları, Beta Yayınları, İstanbul.

KAMU HASTANELERİ BİRLİKLERİNDE DMS 18 BÖLÜMSEL RAPORLAMA UYGULAMASI VE ÖNERİLER

Kadir GÜRDAL*
Ferhat GÜNDÜZ**

ÖZET

Türkiye’de Devlet Muhasebe Standartları (DMS) ileriki bir tarihte yürürlüğe girmek üzere Devlet Muhasebe Standartları Kurulu (DMSK) tarafından yayımlanmaktadır. Bu standartların bir tanesi de DMS 18 Bölümsel Raporlama’dır. Bu çalışmada, bölümsel raporlamanın kamu mali yönetimine sağlayacağı katkıları daha yakından görebilmek amacıyla, Kamu Hastaneleri Birlikleri’nde bölümsel raporlamanın uygulanması konusu ele alınmıştır. Mali bilgilerin bölümlere göre raporlanmasının usul ve esaslarını ortaya koyan Bölümsel Raporlama Standardı, performansın ve kaynakların tespit edilmesine ve mali raporlamanın şeffaflığının artırılmasına katkı sağlamaktadır. Birliklerin performansla dayalı faaliyetlerini sürdüreceği ve performanslarından dolayı birlik genel sekreteri ile sağlık tesisleri yöneticilerinin görevlerinden dahi alınabileceği yeni yapı içerisinde, birliklerin ve bunlara bağlı sağlık tesislerinin ihtiyaç duyacakları kaynakların belirlenmesinde ve performanslarının ölçülmesinde bölümsel raporlama hayati öneme haiz olacaktır. Bölümsel raporlamayla kamuda hesap verebilirlik ve şeffaflık artırılabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Bölümsel Raporlama, Kamu Hastaneleri Birlikleri, Devlet Muhasebe Standartları

PAS 18 SEGMENT REPORTING AT UNIONS OF PUBLIC HOSPITALS AND RECOMMENDATIONS

ABSTRACT

Public Accounting Standards (PAS) have been promulgated by the State Accounting Standards Board in Turkey, which will become effective at a later date. One of these standards is PAS 18 segment reporting. With a view to seeing closely the future contributions of the segment reporting to the public financial management, the implementation of segment reporting at the unions of public hospitals is discussed. Segment reporting standard, which is to establish principles for reporting financial information by segments, contributes in establishing performance and resources and enhancing the transparency of financial reporting. In the new structure under which the unions will continue their activities based on performance, and general secretaries of the union and the managers of the health institutions can even be removed from their office due to their performance, segment reporting will be of major importance in determining the resources needed by unions and affiliated health

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, Öğretim Görevlisi

** Sayıştay Başkanlığı

institutions and measuring their performance. Public accountability and transparency will be increased with the help of segment reporting.

Keywords: Segment Reporting, Unions of Public Hospitals, Public Accounting Standards

GİRİŞ

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) düzenlemeleriyle kaynakların etkili ve verimli kullanılması amacıyla il düzeyinde Kamu Hastaneleri Birlikleri (Birlik) kurulmuş ve bu birlikler faaliyetlerine başlamıştır. 10 Ocak 2013 tarihi itibarıyla, bazı illerde sayısı birden fazla¹ olmakla birlikte, 87 tane birlik (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2012) faaliyetine devam etmektedir. Birlikler kendilerine bağlı hastanelerden (sağlık tesisi) müteşekkil olup, sağlık tesislerinin performansının ölçülmesi, kaynakların etkin dağılımı ve yönetimlerin etkili, kaliteli ve verimli olmasının temini hastane bazında bölümsel raporlama ile mümkün olabilecektir.

Bölümsel raporlama, her bir bölümün performansının ölçülmesi, ihtiyaçlarının belirlenmesi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın artırılması amacıyla mali bilgilerin bölümler halinde sunulmasıdır. Birlikler kendilerine bağlı hastanelerden oluştuğundan, hastanelerin finans yönetiminin gerçekleştirilmesi, çalışanlara katkı payı ödenmesi ve performansa göre çalışanların istihdamının devamı bölümsel raporlamayla elde edilebilecektir.

DMSK tarafından 16 Mayıs 2012 tarih ve 28294 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, ileri bir tarihte yürürlüğe konulmak üzere kabul edilen Bölümsel Raporlama (DMS 18) standardı Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB) tarafından kabul edilen IPSAS 18 standardına dayanmaktadır. IPSAS 18 standardı ise Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) tarafından kabul edilen; ancak, yürürlüğü 8 nolu Uluslararası Finansal Raporlama Standardı (IFRS 8) ile sona erdirilen 14 nolu Uluslararası Muhasebe Standardı’na (IAS 14) dayanmaktadır.

Kamu idarelerinin merkez ve taşra teşkilatlarının bulunduğu, farklı coğrafi alanlarda hizmette bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının sayısının çok yüksek olduğu veya aynı coğrafi alanda olmakla birlikte, özelliğinden dolayı ayrı takip edilmesinde fayda görülebilecek faaliyetlerin sayısının yüksek olduğu Türkiye’de, Bölümsel Raporlama standardı kapsamında yapılacak çalışmalar önem arz etmektedir. Bölümsel raporlama kıt kaynakların verimli ve etkin kullanımına hizmet edebileceği gibi, kamu kaynağı kullanan idarecilerin hesap verme sorumluluğuna da dayanak teşkil edecektir.

1 Ankara’da 2, İstanbul’da 5 ve İzmir’de 2 tane birlik bulunmaktadır.

Henüz uygulanmayan² DMS 18 standardının Türkiye’de olası uygulayıcılarından bir tanesi olacağını düşündüğümüz Kamu Hastaneleri Birliklerinde söz konusu standardın ne şekilde ele alınabileceği bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışma birbiriyle bağlantılı ancak farklı bölümler halinde teşkilatlanan hastanelerin mali raporlamasına katkı sağlayacak olup, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu hastaneleri birlikleri ve yapısı ele alınmakta, ikinci bölümde DMS 18 Bölümsel Raporlama standardı açıklanmakta ve son bölümde de birliklerde bölümsel raporlamanın nasıl uygulanacağı ele alınmaktadır.

1. KAMU HASTANELERİ BİRLİKLERİ VE YAPISI

1980’lerin başından itibaren, dünyadaki kamu sektörü hastaneleri bürokratik karışıklıktan, kamu kaynakları üzerine ağır yük getirmesinden, merkezi hükümet kontrolünde etkili ve ekonomik olarak görevlerini yerine getirememesinden kaynaklı olarak dikkatleri üzerine çekmiş (Govindaraj ve Chawia; 1996: 2) ve neticede kamu sektörü hastanelerinde reform çalışmalarına ağırlık verilerek Özerk Hastaneler (hospital autonomous) adı verilebilecek yeni yapılar oluşmuştur. Özerklikteki temel düşünce yönetim otoritesinin ve sorumluluğun merkezden veya bölgesel yöneticilerden alınarak yerel seviyelere devredilmesidir (Walford ve Grant, 1998: 8-9). Temelinde bu yaklaşım bulunan sağlık sektörü reformu; sağlık sektörü önceliklerinde, kanunlarında, düzenlemelerinde, organizasyon ve yönetim yapısında ve finansal düzenlemelerinde değişiklik yapılmak suretiyle ulusal politika, program ve uygulamalarında önemli değişiklikleri ortaya koyan bir süreçtir. Bu sürecin temel amacı; sağlık hizmetlerine erişim ve sağlık hizmetlerinde eşitlik, kalite, etkililik ve/veya sürdürülebilirliktir (Knowles vd, 1997: 2). Türkiye’de de hastane hizmetlerinin etkililiğini, kalitesini ve erişilebilirliğini artıracak reform çalışmaları yapılmıştır (Sarp vd, 2002: 9). Bu çalışmaların neticesi olarak Türkiye’de Kamu Hastaneleri Birlikleri oluşturulmuştur. Bu bağlamda birlikler³; kendisine bağlı hastanelerin etkili, ekonomik ve verimli çalışmasını temin etmek, hasta memnuniyetini artırmak, sağlıkta performansı ön plana çıkarmak amacıyla oluşturulmuş özerk yapılar olarak tanımlanabilir.

663 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan oluşmaktadır. Bağlı kuruluşlardan bir tanesi de Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu’dur. Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerini vermek üzere hastanelerin, ağız ve diş sağlığı merkezlerinin ve benzeri sağlık kuruluşlarının açılmasını, işletilmesini,

2 Bu çalışma, Kamu Hastaneleri Birliklerinde DMS’lerin uygulanacağı varsayımı üzerine kaleme alınmıştır.

3 Birliklerin tam özerk oldukları ifade edilemez. Harcamaların yönetimi, varlık satışları, ücret talebi, borç temini, istihdam yapısı, personel sayılarının ve ücret oranlarının tespiti ve hizmet planları kategorileri açısından bakıldığında Birliklerin ücret taleplerini kendileri yapmadıkları, personel ücreti ile sayılarını kendileri belirlemedikleri görülmektedir (Walford ve Grant, 1998: 9).

faaliyetlerinin izlenmesini, değerlendirilmesini ve denetlenmesini, bu hastanelerde her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin verilmesini sağlamakla görevli olarak kurulan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu il düzeyinde birlikler kurarak, bunları işletebilir.

Hizmetin büyüklüğü dikkate alınmak suretiyle aynı ilde birden fazla birlik kurulabilir ve birlik kapsamı dışında sağlık kurumu bırakılamaz. 663 sayılı KHK'nın geçici 5 inci maddesinde yer alan; "Bu maddenin yayımı tarihinden itibaren bir yıl içinde Bakanın onayıyla Kamu Hastane Birlikleri oluşturulur." hükmüne binaen 87 adet birlik oluşturulmuştur ve bu birlikler faaliyetlerine başlamıştır (TKHK, 2012).

Birlikler, genel sekreterlik ve hastane yöneticilerinden oluşur ve birliğe bağlı hastaneler hastane yöneticisi tarafından yönetilir. Birliğin en üst karar ve yürütme organı olan genel sekreterliğin ve bu organın başında bulunan genel sekreterin 663 sayılı KHK'da yer verilen görevlerinden bazıları çalışmamızı ilgilendiren boyutlarıyla şu şekildedir:

- Birliğin faaliyet ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini değerlendirmek, işleyiş ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek, yönetimin, kalitenin ve verimliliğin geliştirilmesini sağlamak,
- Birlik bünyesindeki sağlık kurumlarında etkili ve verimli hizmet sunumunu sağlamak, bu amaçla kaynak ve personel ihtiyaçlarını tespit etmek, istihdam planlaması yapmak ve personel hareketlerini gerçekleştirmek,
- Hastaneler arası koordinasyon ve diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamak,
- Bütçe ve yatırım tekliflerini hazırlayarak Kuruma sunmak,
- Birlik ile ilgili istatistikî bilgilerin takibini sağlamak, birliğin mali tablolarını birleştirmek ve alınabilecek önlemler hakkında Kuruma önerilerde bulunmak,
- İlgili mevzuat çerçevesinde birlik gelirlerinin tahakkuk ettirilmesini, gelir ve alacakların takip ve tahsili ile harcama işlemleri ve muhasebe hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak.

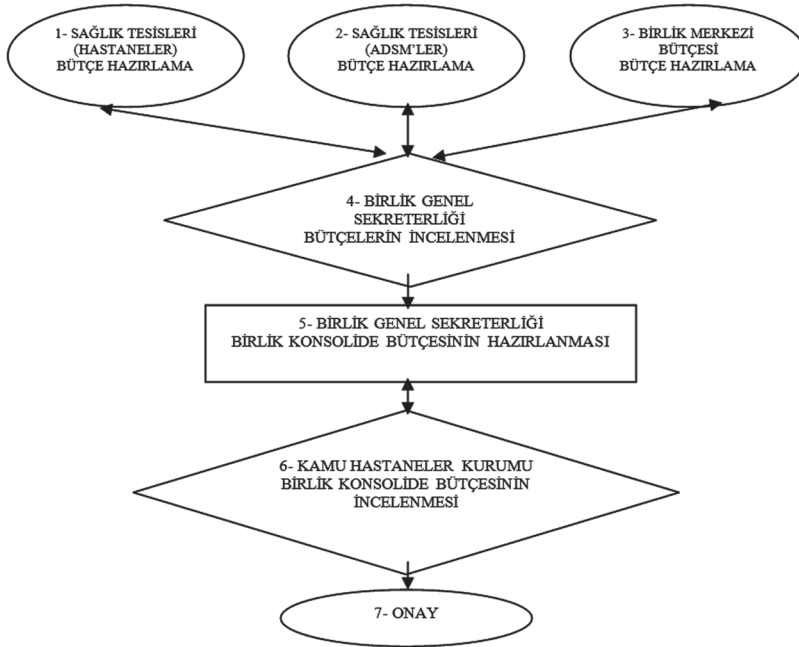
Birlikler Kurum tarafından değerlendirmeye tabi tutulacak ve bu değerlendirme sonucunda 663 sayılı KHK'da öngörülen şartların varlığı hallerinde genel sekreterin veya hastane yöneticisinin görevlerine son verilecektir.

Bu noktada, 663 sayılı KHK'da yer alan ve genel sekreterliğe verilen görevler arasında sayılan "birliğin mali tablolarını birleştirmek" düzenlemesinin ayrı olarak ele alınması gerekir. Birliklerin kendilerine bağlı sağlık tesislerinden meydana geldiği izah edilmişti. Birlik genel sekreteri yürütme organı olduğundan, bütçeler birlik tarafından hazırlandığından ve bağlı bütün sağlık tesislerini kapsadığından, birliğe bağlı sağlık tesisi çalışanlarının tamamı birlik genel sekreteri kanalıyla istihdam edildiğinden,

birlik gelirlerinin tahakkuk ve tahsili ile harcama işlemleri genel sekreterliğe verildiğinden, birliğin mali tablolarını birleştirmek cümlesinden, birliğe bağlı sağlık tesislerinin her birisinin ayrı idare olduğu şeklinde bir anlam çıkarılmamalıdır. 87 adet birlik ayrı birer idaredir ve sağlık tesisleri bu idarelerin alt kollarıdır. Bu sebeple alt kolların ayrı mali tablo üretmesi mümkün olmakla birlikte, bunun ayrı bir idare hesabı şeklinde algılanması mümkün değildir.

Aşağıda yer verilen diyagramda da birliklerin kendisine bağlı sağlık tesislerinin bütçelerini, kendi bütçesi ile birlikte konsolide ettiği ve tek bir idare bütçesi oluşturarak onaya sunduğu görülmektedir.

Şekil 1: Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği Döner Sermaye Bütçe Hazırlama İş Akış Şeması



Kaynak: www.tkhk.gov.tr/Eklenti/709,2012-4-nolu-doner-sermaye-butce-cagrisi-genelgesi

2. BÖLÜMSEL RAPORLAMA

Farklı faaliyet alanlarında ve farklı coğrafi bölgelerde icraat yapan kamu idarelerinin faaliyet sonuçlarına hem idarecilerin hem de bu idarelerden etkilenen paydaşların⁴ ihtiyacı vardır. Mali tablolarda yer verilecek bölümsel bilgiler, bunları kullananlar için bilgi kaynağı oluşturacak ve mali tablolarda bölümsel bilgilerin

4 Paydaşlar; idarenin faaliyetlerinden etkilenen ve idarenin faaliyetlerini etkileyenler olarak tanımlanmaktadır (Çitçioglu ve Poroy, 2010: 85).

bulunmaması, özellikle idarelerin dışındaki kişilerin bu bilgilere ulaşmasını oldukça zorlaştıracaktır (Sağlam, 2009: 1337).

Paydaşların artan bilgi ihtiyaçları son zamanlarda kamu idarelerinin bölümleriyle ilgili olmaktadır. Bölümsel raporlama bilgilerinin gösterilişi ve içerikleri ülkeden ülkeye farklı olabilmektedir. Gösterilecek bilginin yapısı ve şekli idarelerin büyüklüğü ve küçüklüğü ile doğrudan ilgilidir. Özel sektör için farklı iş kollarında faaliyette bulunan işletmelerin bölümsel bilgi üretmesine ihtiyaç arttığı gibi (Sağlam, 2009: 1338), farklı coğrafi bölgelerde faaliyette bulunan veya aynı coğrafi bölgede bulunmakla birlikte farklı ünitelerde hizmet veren idarelerin bölümsel bilgi üretmesine de ihtiyaç bulunmaktadır.

Bölümlere göre raporlamanın kamu idarelerine sağladığı faydanın yanı sıra, idare faaliyetlerinden etkilenen paydaşların doğru kararlar almasına da katkısı olduğundan; bu yönüyle, bölümlere göre raporlama sosyal sorumluluk yaklaşımı çerçevesinde paydaş beklentilerini daha fazla karşılamakta ve bu konuda önemli bir araç olduğu düşünülmektedir (Çitçioğlu ve Poroy; 2010: 85).

Muhasebe standartları, muhasebe faaliyetlerinde ve finansal raporların sunulmasında uyulması gereken kavramlar, ilkeler ve kuralların bütünüdür (Yalkın, 2006: 9). Bu anlamda tüm dünyada hem kamu hem de özel sektör için muhasebe faaliyetlerinde uyulması gereken standartlar geliştirilmiştir (Sipahi vd, 2007: 1). Kamu sektörü kurum ve kuruluşlarının mali raporlarını sunarken dikkate alacakları uluslararası standartlara International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), bu standartların Türkiye’de kabul edilmiş şekline ise Devlet Muhasebe Standardı (DMS) denilmektedir. Bu standartlardan bir tanesi de Bölümsel Raporlama olup, IPSAS 18 ve DMS 18 adıyla yayınlanmıştır⁵. IPSAS 18’in amacı, mali bilgilerin bölümlere göre raporlanmasının usul ve esaslarını belirlemektir. IPSAS 18 Bölümsel Raporlama (Segment Reporting), IAS 14 Bölümsel Raporlama (Segment Reporting) dikkate alınarak hazırlanmış ve kamuya uyarlanmıştır. Yatırım kararlarında, idarenin performansının ölçümünde, karşılaştırma durumlarında ve idarecilere yönetimde yardımcı olma ile idarelerin ve bunları meydana getiren bölümlerin finansal kararlarının verilmesinde ihtiyaç duyulan bölümsel raporlama IPSAS 18 (Bölümsel Raporlama) standardında ele alınmaktadır.

IAS 14 standardı yerini 2009 yılından itibaren IFRS 8 Faaliyet Bölümleri standardına bırakmıştır (Uyar ve Güngörmüş; 2009: 82). IFRS 8’de bölümlere göre raporlamada faaliyet konusu esas alınmış, ürün ve hizmete, coğrafi bölümlere, önemli müşterilere ait açıklamaların da finansal tablolarda yer verilmesi esası benimsenmiştir (Örten vd, 2009: 171).

5 DMS’ler esas itibarıyla IPSAS’ların Türkçe’ye çevrilmesiyle hazırlanmakta, gerek görüldüğünde Türkiye koşullarına uygun uyarlamalar yapılmaktadır. Bu çalışmada IPSAS ve DMS kavramları birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmıştır.

IPSAS 18 standardı, temelde IAS 14 standardına dayanmakla birlikte, söz konusu standardın yürürlükte olmadığı yukarıda belirtilmişti. IAS 14 yerine IFRS 8 standardının kabul edilmiş olmasının, IPSAS 18 standardının değiştirileceğine işaret edip etmediği tartışılabilir. Çünkü IFRS 8 standardı aşağıda belirtilen hususlar (Veron, 2007: 5-6) sebebiyle ciddi olarak tartışılmakta ve bu tartışmaların temel dayanağı olarak standardın kendisine karşılık gelen Amerikan muhasebe standartlarından SFAS 131'in (SFAS 131 Disclosures about Segment of an Enterprise and Related Information) çok küçük farklılıklar dışında tamamen benimsenmiş olması gösterilmektedir (Arsoy, 2008: 177).

- Bölümsel raporlama tanımı ve IFRS 8'le birlikte gelen yönetim yaklaşımı ile önceki risk ve ödül yaklaşımının göreceli üstünlükleri,
- Bölümsel raporlamanın ayrıntınlığı ve buna bağlı olarak faaliyetlerle ilgili mali tablo kullanıcılarına sunulacak bilginin seviyesi,
- Bölüm bilgisinin içeriği, yani her bir bölüm için yapılacak mali açıklamalar ve bölüm bilgisi ile konsolide mali tablolar arasında uyum,
- Coğrafi yapıya uygun anlamlı bilgi sunumu.

IAS 14 ile IFRS 8 standartları kıyaslandığında, hazırlayan şirketlerin IFRS 8 standardını tercih etme; ancak kullanıcıların IAS 14 standardına göre bilgi talep etme eğiliminde olduğu ifade edilmektedir (Veron, 2007: 6). Bu yapıyla IAS 14'ün sosyal sorumluluk anlayışına daha fazla hitap ettiği sonucuna varılabilir. Ayrıca, bölümlerin tespiti, ölçümleme, bilgilerin sunulması açılarından IAS 14 ile IFRS 8 arasında farklılıklar bulunmaktadır (Partenie vd, 2009: 931-935). IPSAS 18'in IAS 14 temelinde hazırlandığı da dikkate alındığında, hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından IFRS standardına uyarlı yeni bir standart hazırlamanın gerekli olmadığı ifade edilebilir ki; IFRS 8'in 2006 Kasım ayında yayımlanmasına (Ünal, 2010: 52-53) rağmen IPSASB tarafından da herhangi bir çalışmanın yapılmaması ve IPSAS 18'in bu tarihten sonra kabul edilmiş olması buna işarettir.

Söz konusu standardın IAS 14⁶'den farklı yönleri ise şu şekildedir:

- IPSAS 18 "bölüm"ü IAS 14'ten farklı olarak tanımlamaktadır. IPSAS 18 idarelerin geçmiş performansını değerlendirmek ve kaynakların dağılımı hakkında karar vermek temeline dayalı bölüm raporları istemektedir. IAS 14 ise coğrafi ve iş bölümlerine göre raporlamayı öngörmektedir.
- IPSAS 18'e kamu sektörü kurumlarında standardın uygulanabilirliği açısından ilave açıklamalar eklenmiştir.

6 IAS 14 standardı IFRS 8 standardı ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, IPSAS 18 standardının sonunda atf IAS 14'e yapıldığı için bu standarda göre farklılıklar ele alınmıştır.

- IAS 14 bölüm sonuçlarının, bölüm varlıklarının değer düşüklüğünün ve amortismanlarının ve diğer önemli para çıkışı gerektirmeyen harcamaların gösterilmesini öngörmekte; IPSAS 18 bunu teşvik etmekle birlikte, bölüm sonuçlarının sunumunu istememektedir.

- IPSAS 18 ikincil bölümlere hakkında bilgilerin sunumunu öngörmemekte; ancak, hizmet ve coğrafi bölümlenimin her ikisinin birden minimum şekilde sunumunu teşvik etmektedir.

- IPSAS 18 raporlama bölümlerinin tespitinde uygulanacak niceliksel basamaklar belirlememektedir.

- IPSAS 18 kamu kesimine yönelik olarak hazırlandığı için farklı bir terminoloji kullanmaktadır. En önemli örnekler ise hâsılat (revenue), mali performans tablosu (Statement of financial performance) ve net değer/özkaynak (net assets/equity) kavramlarıdır. Benzer kavramlar IAS 14'te gelir (income), gelir tablosu (income statement) ve özkaynak (equity) şeklindedir.

Kanada'da yapılan bir araştırmada finansal analistlerin bölümsel bilgileri aşağıdaki amaçlarla kullandıkları belirlenmiştir (Boersema ve Welden, 1992: 157-158):

- Tahmin, ön bilgilenme,
- Nakit akış tahmini,
- Bölümlerin faaliyetleri ve büyüklükleri,
- Maliyetler ve kârlılığın oluşumu,
- Karşılaştırma (bölümler arası, idareler arası veya ülkeler arası),
- Amortisman oranlarının tahmini ve bölümlerle karşılaştırma,
- Varlık tükenmelerinin belirlenmesi (giderleştirme),
- Gelirlerin sürekliliğinin belirlenmesi,
- İdare performansının ayarlanması,
- Gelecekte oluşacak maliyetlerin marjlarının tespit edilmesi,
- Gerekli faaliyetlerin tespit edilmesi,
- Çalışma sermayesinin tahmin temelinde dağıtımda kullanılması.

Çalışmamızın birinci kısmında Kamu Hastane Birlikleriyle ilgili olarak verilen bilgiler ve aşağıda maddeler itibarıyla ortaya konulan gerekçeler çerçevesinde; bölümsel raporlamanın birlikler açısından taşıdığı önem ortaya çıkmaktadır:

- Birlikler performansa dayalı katkı payı ödemesi gerçekleştirmektedir.

- Birlikleri oluşturan sağlık tesisleri gelir elde etmekte ve bu gelirler bağımsız takip edilebilmektedir.
- Birlikleri oluşturan sağlık tesislerinin kaynağa ihtiyacı bulunmaktadır ve her bir tesisin ne kadarlık kaynak ihtiyacına gerek duyduğu birlik tarafından takip edilmektedir.
- Sağlık tesislerine yönelik bölümsel raporlama yapılmaması, birlik mali yapısının risklerini tam olarak ortaya koyamayacaktır.
- Kurumun ve Sağlık Bakanlığının gerekli tedbirleri zamanında alabilmesi bölümsel raporlamayla mümkün olabilecektir.
- Birlikler arası ve birlik içi karşılaştırmalar bölümsel raporlama aracılığıyla çok daha kolay bir şekilde yapılabilecektir.

3. KAMU HASTANELERİ BİRLİKLERİNDE BÖLÜMSEL RAPORLAMA

Mali tablolar; muhasebe sistemi içinde kaydedilen ve toplanan bilgilerin, bu bilgileri kullanacak olanlara belirli zaman aralıklarıyla iletilmesini sağlayan araçlar olarak tanımlanmakta ve muhasebenin rapor etme işlevini yerine getirmektedir (Akdoğan ve Tenker, 2010: 3). Muhasebe standartlarına göre tam bir mali tablo setinde; bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, özkaynaklar değişim tablosu, nakit akış tablosu, muhasebe politikaları ve mali tablolara ilişkin açıklayıcı notlar yer alır (IPSAS 1, Madde: 21). Bölümsel raporlama bir kayıtlama veya muhasebeleştirme standardı değil, bir açıklama standardıdır (Arsoy, 2008: 182).

Raporlama işlevi mali tablolar aracılığıyla yapıldığından, bir açıklama standardı olan Bölümsel Raporlama'da da birlikleri oluşturan sağlık tesislerinin mali tablolardaki yerini görecek şekilde bir uygulamanın yapılmasında fayda vardır.

Mali Tabloların Sunuluşu başlıklı IPSAS 1'e göre; kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresi bir kurumsal birim, her kurumsal birim de bir raporlama birimidir.⁷

IPSAS 18'in amacı, mali bilgilerin bölümlere göre raporlanmasının usul ve esaslarını belirlemektir. Böyle bir raporlama;

- Mali tablo kullanıcılarına idarenin geçmiş performansını anlama konusunda yardımcı olacak ve idarenin önemli faaliyetlerine ayrılacak kaynakların tespit edilmesini sağlayacaktır,

⁷ DMS 1, Madde: 8'de, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin tek bir raporlama birimi sayılacağı belirtilmekle birlikte, bu yaklaşım 5018 sayılı Kanunla uyarılı olmadığı gibi, kamuda dış denetimi gerçekleştiren Sayıştayın da denetim raporları üretmesini zorlaştırmakta veya belki engellemektedir.

- Mali raporlamanın şeffaflığını artıracak ve idarenin hesap verebilirlik şartlarını sağlamasına imkân sağlayacaktır.

Daha önce birliklerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalarla bir arada değerlendirildiğinde, her bir birliğin ayrı bir raporlama birimi olduğu ve tam bir mali tablo seti üretmesi gerektiği ifade edilebilir. Dolayısıyla, sağlık tesisleri ayrı bir raporlama birimi olarak ele alınamayacağı için, sağlık tesisi bazında bölümsel raporlama yapılması, söz konusu raporlamadan beklenen performansın değerlendirilmesi, kaynakların tahsisi, mali raporlamada şeffaflığın artırılması ve kamuda hesap verebilirliğin sağlanması amaçlarının elde edilmesini sağlayacaktır. Kamu sektörü hastaneleri; bürokratik karışıklığından, kamu kaynakları üzerine ağır yük getirmesinden, merkezi hükümet kontrolünde etkili ve ekonomik olarak görevlerini yerine getirememesinden kaynaklı olarak değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Sağlık hizmetlerinin etkili, kaliteli, eşit ve erişilebilir sunulması gerekliliği ve sağlık sektöründe reform ihtiyacının nedenleri ile bölümsel raporlamanın amaçları örtüşmektedir. Birliklerin hastanelerin özerkliğinin bir sonucu olduğu değerlendirilirse ve hastanelerin performansa ağırlık vermek suretiyle çalışacağı düşünülürse, bölümsel raporlamanın iki temel hedefinin birliklere son derece faydalı olacağı görülecektir.

3.1. Bölüm ve Bölümlere Göre Raporlama

Bölüm; idarelerin hedeflerini gerçekleştirme hususunda geçmiş performanslarının değerlendirilmesi ve gelecek kaynak tahsisleri hakkında kararlar verilebilmesi amaçları için; mali bilgilerinin ayrı olarak sunulmasının faydalı olacağına karar verilen idarelerin ayrıştırılabilir faaliyeti veya faaliyetler grubudur (IPSAS 18, Madde: 9).

Bölüm bu şekilde tanımlanmakla birlikte; bölümlerin belirlenmesinde kullanılacak objektif bir kriterin bulunmadığı görülmektedir. İşletmelerin faaliyet bölümlerinin belirlenmesine yönelik çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir (Ünal, 2010: 49-50). Kamuda ise bölümlerin tespitine yönelik bir çalışma bulunmamaktadır. Bu noktada IPSAS 18'den çıkarılabilecek ve bölümlerin tespitinde faydalı olabilecek tespitler şu şekildedir:

- Bölümlerin belirlenmesinde temel kriter, mali bilgilerin ayrı olarak raporlanmasının uygun olduğuna idarelerce karar verilmesidir.
- Bölümler faaliyetler bazında oluşturulur, dolayısıyla, bölümlerin belirlenmesi doğal olarak bu bölümlerle ilişkilendirilecek faaliyetlerin de belirlenmesini gerektirir.
- Bölümlerin belirlenmesi kural olarak bölgesel unsurlara veya hizmet türlerine göre yapılır. Ancak, bunlar haricinde de bölüm belirlenebilir.

- Bölümlerin tespitinde farklı coğrafi bölgeler veya farklı sosyo-ekonomik özellikler dikkate alınır.
- Bölümler, idarelerin üst yönetimine, hakkında bilgi verilen faaliyetlerdir. Başka bir deyişle üst yönetimin hakkında bilgi talep ettiği faaliyetler bölüm olarak belirlenebilir.
- Üst yönetim tarafından istenilmekle birlikte, yalnız harcamaları kapsayan açıklamalar bölüm olarak kabul edilmez.
- Bölümlerin kendilerine tahsis edilebilecek geliri, gideri, varlığı ve yükümlülüğü olmalıdır.
- Bölümlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen gelir, gider, varlık ve yükümlülük, tahsis edilmemiş tutarlar olarak gösterilir.

Kamu kurum ve kuruluşları önemli bir miktarda kamu kaynağı kontrol ederler ve farklı coğrafi alanlarda ve farklı sosyoekonomik şartlarda bulunan paydaşlarına geniş kapsamlı mal ve hizmet sunumu işleri gerçekleştirirler. Bu idarelerden, bazı durumlarda yasal olarak istenilmekle birlikte, hedeflerini başarabilmesi amacıyla kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde kullanmaları beklenir. İdare bazında ve konsolide olarak düzenlenen mali tablolar; raporlayan kuruluşun kontrolünde bulunan varlıklar ile üstlendiği yükümlülükler, sağlanan hizmetlerin maliyeti ve bu hizmetleri finanse etmek üzere kullanılan kaynaklar hakkında genel bir bilgi sağlar. Ancak, toplu olarak sunulan bu bilgiler; raporlayan kuruluşun belirlenmiş faaliyet hedefleri, temel faaliyetleri, bu hedeflere ve faaliyetlere tahsis edilen kaynaklar ile bunların maliyetleri hakkında bilgi vermemektedir (IPSAS 18, Madde: 0).

Bu açıklamalarla birlikte birliklerin yapısı bir arada değerlendirildiğinde, her bir sağlık tesisinin bölüm olarak ele alınabilmesi mümkündür. Çünkü her bir sağlık tesisi kendisine tahsis edilen kaynaklarla faaliyette bulunmakta ve bu tesislerin başında bulunan hastane yöneticileri de performanslarından dolayı hesap vermektedirler. Bu bağlamda; her bir sağlık tesisinin kullandığı kaynağın ve bu kaynakla ortaya koyduğu performansın tespiti bölümsel raporlamayla mümkün olabilecektir.

3.2. Bölüm Geliri, Gideri, Varlıkları, Yükümlülükleri ve Muhasebe Politikaları

Kamu kurum ve kuruluşları, faaliyet bölümlerine ilişkin kâr ya da zarar tutarı ile söz konusu bölüm varlıklarının tutarını raporlamak durumundadır. Ayrıca, bölüm borçlarına ve bölüm gelir ve gider kalemlerine ilişkin tutarların, faaliyetlere ilişkin karar almaya yetkili üst yönetime düzenli olarak sunulması durumunda raporlanması gerekir. Toplam raporlanabilir bölüm hâsılatı, toplam kâr ya da zarar, toplam varlıklar, borçlar ve raporlanabilir bölümlere ilişkin olarak açıklanan diğer tutarlar, idare finansal tablolarında, söz konusu tutarlara karşılık gelen tutarlarla uyumlaştırılmalıdır (Elitaş, 2011: 352).

Böyle bir raporlamanın yapılabilmesi ve finansal tablolarda bölümlerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin tespitinin nasıl yapılacağı, söz konusu kavramların bilinmesiyle mümkün olabilecektir.

IPSAS 18’de yer verilen bölüm geliri, gideri, varlıkları, yükümlülükleri ve muhasebe politikaları kavramları standartta şu şeklide ele alınmaktadır (IPSAS 18, Madde: 27):

Bölüm Muhasebe Politikaları: Bölümsel raporlamayla özellikle ilgili muhasebe politikalarında olduğu gibi, konsolide grup veya idarenin mali tablolarının hazırlanmasında ve sunulmasında uygulanan muhasebe politikalarıdır.

Bölüm Varlıkları: Bir bölümün faaliyetleri tarafından kullanılan ve doğrudan o bölümle ilişkilendirilebilen veya o bölüme tahsis makul görülen varlıklardır. Bölümlerin bölüm gelirini veya temettü gelirini içermesi halinde, o bölümün varlıkları, ilgili alacakları, kredileri (varlık olarak kullanılan), yatırımları veya diğer gelir üreten varlıkları içerir. Bölüm varlıkları gelir vergilerini veya gelir vergisi eşdeğer varlıkları (gelir vergisi veya gelir vergisi eşdeğerlerini ödeme yükümlülüğünü düzenleyen muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilir) içermez. Özkaynak yöntemine göre muhasebeleştirildiğinde bölüm varlıkları yatırımları içerir ve yalnızca yatırımlardan kaynaklı net kazanç (zarar) bölüm geliri içerisinde gösterilir. Bölüm varlıkları, idarelerin mali durum tablosunda doğrudan indirim olarak raporlanmış ilgili karşılıkların düşülmesinden sonra tespit edilir.

Bölüm Yükümlülükleri: Bir bölümün faaliyetlerinden kaynaklanan ve doğrudan o bölümle ilişkilendirilebilen veya o bölüme tahsis makul görülebilen faaliyet yükümlülükleridir. Eğer bir bölüm gideri faiz harcamasını içeriyorsa, bölümün yükümlülükleri bağlantılı faiz içeren yükümlülükleri de kapsar. Bölüm yükümlülükleri gelir vergilerini veya gelir vergisi eşdeğeri yükümlülükleri içermez.

Bölüm Hâsılatı: İdarenin mali performans tablosunda bir bölümle irtibatlandırılarak raporlanan ve idare hâsılatının uygun bir kısmının makul bir şekilde o bölüme tahsis edilebilen kısmıdır. Söz konusu hâsılatın bütçe veya benzeri ödeneklerden, hibelerden, transferlerden, cezalardan, ücretlerden veya dış müşterilere satıştan veya idarenin diğer bölümleriyle yapılan işlemlerden elde edilip edilmediğine bakılmaz. Bölüm hâsılatı şunları içermez:

- Bölüm faaliyetleri temel olarak mali nitelikli olmadığı sürece, diğer bölümlere verilen borç veya avanslardan elde edilenler dâhil, faiz veya temettü gelirleri,
- Yine bölüm faaliyetleri temel olarak mali nitelikli olmadığı sürece, yatırımların satışından elde edilen veya borçların kapatılmasından kaynaklı kazançlar.

Bölüm Gideri: İlgili bölüme doğrudan atfedilebilen faaliyetlerden kaynaklı giderler ve idare giderlerinin uygun bir kısmının makul bir şekilde o bölüme tahsis

edilebilen kısımdır. Üçüncü kişilere mal ve hizmet sağlanmasından kaynaklı giderler ile idarenin diğer bölümleriyle yapılan işlemlerden ortaya çıkan giderler de bölüm giderine dâhildir. Bölüm giderleri şunları içermez:

- Bölüm faaliyetleri temel olarak mali nitelikli olmadığı sürece, diğer bölümlerden alınan avans veya borçlardan kaynaklı faiz giderleri dâhil, faiz giderleri,
- Bölüm faaliyetleri temel olarak mali nitelikli olmadığı sürece, yatırımların satışından veya borçların kapatılmasından kaynaklanan zararlar,
- Özkaynak yöntemine göre muhasebeleştirilen yatırımlardan kaynaklı net zararlar,
- Gelir vergisi veya gelir vergisi benzeri harcamalar,
- İdare seviyesinde ortaya çıkan ve idareyi bir bütün olarak ilgilendiren genel idare harcamaları, üst yönetim giderleri ve diğer giderler.

Faaliyetleri temel olarak mali nitelikli olan bölüm faaliyetleri açısından, faiz gelirleri veya faiz giderleri bölüm raporlamasında, eğer söz konusu unsurlar idarenin konsolide veya bireysel mali tablolarında netleştirilmişse, netleştirilerek raporlanabilir.

Birliklerde ve bu birlikleri meydana getiren sağlık tesislerinde bölüm varlıkları, yükümlülükleri, hâsılatı ve gideri ise şu kriterle belirlenecektir. Her bir sağlık tesisinin ayrı bir bölüm olarak ele alınması gerektiği ifade edilmişti. Sağlık tesisleriyle doğrudan ilişkilendirilen ve tesis tarafından kullanılan her türlü bina, bilgisayar, araç, banka hesapları, alacaklar ve diğer varlıklar bölüm varlığı olarak raporlanacaktır. Bağlı olarak her bir sağlık tesisinin borcu veya birlik tarafından sağlık tesisine paylaştırılmış borç yine sağlık tesisi faaliyetlerinden kaynaklı ortaya çıkmışsa birliğin yükümlülüğü olarak gösterilecektir. Gelir ve giderlerin raporlanmasında da sağlık tesisi tarafından yapılan giderler ile sadece ilgili sağlık tesisi tarafından elde edilen gelirler veya o sağlık tesisine tahsis edilmesi makul olanlar bölüm gelir ve giderleri olarak raporlanacaktır.

3.3. IPSAS 18'e göre Kamu Hastaneleri Birliklerinde Bölümsel Raporlama Örneği

IPSAS 18'e göre bölümsel raporlama uygulamasında sunulması gerekli olan bilgilerin özeti şu şekildedir⁸:

- Bölümün toplam harcaması,
- Bölümün toplam geliri,
- Bölüme bütçeden veya benzeri kaynaktan yapılan tahsis,
- Bölüme dış kaynaklardan (bütçe veya benzeri hariç) yapılan tahsis,

8 IPSAS 18, Uygulama Rehberi bölümü.

- Diğer bölümlerle ilişkilerden kaynaklı gelir,
- Bölüm yükümlülükleri,
- Bölüm varlıkları için katlanılan maliyet,
- Özkaynak yöntemine göre yatırımlardan elde edilen kazanç veya zarar,
- Bölümlerin gelirlerinin, giderlerinin, varlıklarının ve yükümlülüklerinin idareyle mutabakatı,
- Bölümler arası transferlerde fiyatlandırma usulleri veya bundaki değişiklikler,
- Bölüm muhasebe politikalarında değişiklikler,
- Her bir bölümde sunulan ürün ve hizmetin türleri,
- Coğrafi bölümlerin birleşimi,
- Hizmet yapısına veya coğrafi alana göre bölümlendirme yapılmaması durumunda, her bir bölümün yapısının ve faaliyetlerinin açıklanması.

Bu durumda, üç sağlık tesisinden oluşan bir birliğin örnek raporlaması aşağıdaki şekilde oluşturulabilir:

Tablo 1: Bölümsel Raporlama

	1 Nolu Sağlık Tesis	2 Nolu Sağlık Tesis	3 Nolu Sağlık Tesis	Çıkarmalar	Konsolidasyon
	20..	20..	20..	20..	20..
BÖLÜM GELİRİ					
Ödenek	15	22	10		
Dış Kaynaklardan Elde Edilen Ücretler	50	45	38		
Bölümler Arası Transferler	7	6	4		
Toplam Bölüm Geliri	72	73	52	(15)	182
BÖLÜM GİDERİ					
Maaş ve Ücretler	(42)	(39)	(29)		
Amortismanlar	(11)	(13)	(8)		
Diğer Harcamalar	(15)	(14)	(10)		
Toplam Bölüm Gideri	(68)	(66)	(47)	15	166
Paylaştırılmayan Merkezi Harcamalar (Konsolidasyon Aşamasında Dikkate Alınır)					(11)
İşletme Faaliyetlerinden Kaynaklı Kazanç/Zarar					5
Faiz Harcaması					(5)
Faiz Geliri					4

Yatırımlardan Kaynaklı Kazanç/Zarar					-
Olağan Faaliyet Kazancı					4
Olağan Dışı Giderler					(2)
Net Kazanç					2
DİĞER BİLGİLER					
Bölüm Varlıkları	54	49	30		133
Ortaklara Yatırımlar (Özkaynak Yöntemi)	-	-	-		-
Paylaştrılamayan Merkezi Varlıklar					49
Konsolide Toplam Varlıklar					182
Bölüm Yükümlölükleri	47	39	33		119
Paylaştrılamayan Merkez Yükümlölükleri					38
Konsolide Toplam Yükümlölükler					157
Sermaye Harcamaları	14	11	6		
Nakit Çıkışı Gerektermeyen Harcamalar	9	10	4		-
Nakit Çıkışı Gerektermeyen Gelirler	-	-	-		-

Kaynak: IPSAS 18 standardında yer alan tanımlayıcı örnekten uyarlanmıştır.

Yukarıda yer verilen tabloyla bağlantılı olarak aşağıdaki açıklamaların yapılmasında fayda vardır:

- Yukarıda örnek olarak gösterilmiş olan format, birlik gelir tablosu veya birlik bütçesi bazında her bir sağlık tesisine bir sütun açılmak suretiyle de düzenlenebilir.
- Sağlık tesislerinde temel gelir kalemi sunulan sağlık hizmetlerinden elde edilen tutarlar olduğu için, bölüm geliri kısmında bu tutar ayrı bir satır olarak gösterilebilir.
- Ödenek, bağış veya bunlara benzer herhangi bir gelir elde ediliyor ve bu gelir doğrudan sağlık tesisleriyle ilişkilendirilebiliyorsa, bölüm gelirleri arasında yer verilmelidir.
- Bölüm gelir ve gideri kısımlarında, bölümlerle doğrudan ilişkilendirilmeyen gelir ve giderlere yer verilmez. Hastane kantinlerinden elde edilen gelirler bölümle ilişkilendirilebilen gelirler olarak ifade edilebilecekken, ildeki birliğin gelişimi için top- luca verilen bağışlar bu kapsamda değerlendirilmeyecektir.
- Bölümün kullanımına verilmiş olan her türlü taşınır ve taşınmaz varlıklar ile diğer aktiflerin bölüm varlıkları arasında gösterilmesi gerekir. Bu sebeple, hastane

tarafından kullanılan binaların, taşıtların, bilgisayarların veya bölüm için açılan banka hesaplarının bölüm aktiflerinde gösterilmesi gerekir.

- Bölümün yükümlülüğünde bulunan bütün borçların bölüm yükümlülükleri arasında gösterilmesi gerekir. Birlik kendi ihtiyacı için kredi almışsa, alınan bu kredi bölüm yükümlülükleri arasında gösterilemeyecekken, alınan kredi sağlık tesislerinin ihtiyaçları için bölüştürülmüşse ve bölüme düşen pay sağlıklı olarak ölçülebiliyorsa, bölüm yükümlülüğü olarak kabul edilebilir.

- Sağlık tesislerinin birbirlerine verdikleri her türlü varlık veya birbirlerinden elde ettikleri her türlü gelir bölüm geliri olarak kaydedilir. Ancak, daha sonra konsolide tabloda mahsup edilir. Birlik dışında bulunan sağlık tesislerine veya diğer birliklere mal veya hizmet verilmesi durumunda elde edilen gelirler bölüm ve birlik geliri olarak kaydedilir ve mali tablolarda mahsup edilmez.

- Birlik bünyesindeki sağlık tesislerinde çalışan kişilerin maaş, ücret veya katkı paylarının hangi bütçeden ödendiğine göre bölüm giderlerinin kayıtlara alınması gerekir. Bu tür harcamalar birlik bütçesinden yapıldığı müddetçe ve çalışanların sağlık tesisiyle ilişkisi sağlam olarak kurulabiliyorsa, bölüm gideri olarak tablolarda gösterilmesi gerekir. Ancak, bazı doktorların çalışmasının bir kısmını bir sağlık tesisinde ve diğer bir kısmını diğer bir sağlık tesisinde yapması durumunda, eğer sağlık tesisi bazında giderin paylaşımı mümkün olamıyorsa, bu tür giderler paylaşılamayan birlik (merkezi) giderleri olarak raporlanacaktır.

SONUÇ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amaçları arasında yer alan kamuda hesap verebilirlik, şeffaflık ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması kavramları ile bölümsel raporlamanın amaçları arasında doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır. Kamu idari yapısının merkez ve taşra teşkilatı şeklinde olduğu, coğrafi alanlara ve sosyo-ekonomik özelliklere göre kamu hizmetlerinin götürülmesinde farklılıkların gözlemlendiği, proje bazlı yatırımların hız kazandığı Türkiye'de, bölümsel raporlama performansın ölçülmesine ve kaynakların etkin kullanımına katkı sağlayacaktır.

Bölümsel raporlamanın yapılabilmesi konusunda bilişim alt yapısının da artarak daha fazla kullanılacak olması, hem raporlamanın zamanlı olmasını temin edecek hem de bağlı olarak kamuda mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin artmasına imkân sağlayacaktır.

Ancak, bölümsel raporlamada karşılaşılabilecek olası sorunların (bölümlerin belirlenmesi, bölümsel raporlamada dâhil edilecek unsurların tespiti ve bunların ölçümü, performansın gizlenmesine yönelik yapılacak hareketler ve daha fazla

kaynak temin etmek amacıyla ortaya konulacak yanıltıcı tablolar) önceden bilinmesi ve kamuda bölümsel raporlamanın gerekliliğinin kabul edilerek idarelerce ve bunların paydaşları tarafından sağlıklı olarak kullanılması kamuda iyi yönetişimin tesisi için vazgeçilmez unsurlardandır. DMS 18'in bir açıklama standardı olması, sosyal sorumluluk anlayışı çerçevesinde herkesin beklentisine hizmet edecek, eksikliği halinde ise 5018 sayılı Kanun'la ulaşılmak istenilen seviye elde edilemeyecektir.

Türkiye'de kamuda sağlık reformunun bir sonucu olarak kamu hastaneleri 663 sayılı KHK ile yeni bir yapıya kavuşmuş Kamu Hastaneleri Birlikleri oluşturulmuştur. Birlikler kendilerine bağlı olan sağlık tesislerinden meydana geldiğinden dolayı, bu tesislerin ihtiyaçlarının tespiti, performansının belirlenmesi ve yöneticilerinin başarısı DMS 18 Bölümsel Raporlama standardı ile ortaya konulabilecektir.

DMS 18; birliklerin ve bu birliklere bağlı sağlık tesislerinin mali yönetiminin sağlıklı olarak uygulanmasına, gerekli kaynak ihtiyacının belirlenmesine, personel yönetiminin sağlıklı olarak gerçekleştirilmesine, performansa göre yapılan katkı payı ödemelerinin doğru tespitine ve birliklerin tamamı tarafından üretilen mali tabloların kıyaslanarak doğru kararlar alınmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Nalan, Nejat Tenker (2010), Finansal Tablolar ve Mali Analiz Teknikleri, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Altıntaş, Taylan (2010), "Switching to IFRS 8 and Its Impact on the Turkish Listed Companies", Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 2, ss: 98-107.
- Arsoy, Aylin Poroy (2008), "Bölümsel Raporlamada Yeni Bir Uygulama: IFRS 8", Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı: 38, ss: 177-185.
- Boersema, John M., Van Welden, Susan J. (1992), Financial Reporting for Segments (Research Studies), Canadian Institute of Chartered Accountants, Canada.
- Çiftçiöğlu, Aydem, Nergis Poroy (2010), "Sosyal Sorumluluk ve Bölümlere Göre Raporlama İlişisini Anlamaya Yönelik Bir Araştırma", İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt 1. Sayı 1, ss: 83-99.
- Crawford, Louise, Heather Extance, Christine Helliard, David Power (2012), "Operating Segments: The Usefulness of IFRS 8", ICAS, UK.
- Elitaş, Cemal (2011), UFRS Uygulamaları, Hipotez Yayınları, Ankara.
- Gençoğlu, Ümit Gücenme (2007), Türkiye Muhasebe Standartları ve Uygulamalar, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- Govindaraj, Ramesh, Chawia Mukesh (1996), Recent Experiences with Hospital Autonomy in Developing Countries – What Can We Learn?, Harvard School of Public Health (Data for Decision Making Project).
- Knowles, James C., Leighton Charlotte, Stinson Wayne (1997), Measuring Results of Health Sector Reform for System Performance: A Handbook of Indicators, Partnerships for Health Reform (PHR).
- KPMG (2007), First Impressions: IFRS 8 Operating Segments, <http://www.kpmg.com.hk>, Erişim Tarihi: 07.01.2013.
- Muhasebat (2012), Duyurular, www.muhasibat.gov.tr; Erişim Tarihi: 10.12.2012.
- Muthupandian, K. S. (2012), IFRS 8 Operating Segments A Closer Look, MPRA Paper No: 40217.
- Örten, Remzi, Hasan Kaval, Aydın Karapınar (2009), Türkiye Muhasebe – Finansal Raporlama Standartları, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Partenie, Dumbrava, Sucala Lucia, Bochiş Leonica, Braban Ludovica (2009), "IFRS 8 – Operating Segments"; Analele Universitatii din Oradea. Stiinta Economice, Vol: III (Finances, Banks and Accountancy), ss: 931-935.

- Sağlam, Necdet (2009), Türkiye Muhasebe Standartları Uygulaması, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Sipahi, Barış, Cevdet Topal, Serhat Yanık (2007), Devlet Muhasebesi, Nobel Yayınları, İstanbul.
- Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu (2012), Duyurular, <http://www.tkhk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10.12.2012.
- Uyar, Ali, Ali Haydar Güngörmüş (2009), “İşletmelerde Bölümsel Raporlamanın “TFRS 8 Faaliyet Bölümleri” Standardı Çerçevesinde Uygulanması”, Mali Çözüm, Sayı: 94, ss: 79-98.
- Ünal, Orhan (2010), “Bölümsel Raporlama ve Uluslararası Finansal Raporlama Standardı (UFRS) 8 Faaliyet Bölümleri Standardının Finansal Raporlamaya Etkileri”, Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:3, Sayı: 2, ss. 48-69.
- Veron, Nicolas (2007), EU Adoption of the IFRS 8 Standard on Operating Segments, Bruegel Policy Contribution.
- Walford, Veronica, Ken Grant (1998), Health Sector Reform Improving Hospital Efficiency, Health Systems Resource Centre.
- Yalkın, Yüksel Koç (2006), Genel Muhasebe, Nobel Yayınları, Ankara.

ALMANYA'DA FEDERAL DEVLETE AİT TAŞINMAZLARIN YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ VE TÜRKİYE'DE HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Taner TURAN*

Pınar KIRAL**

Mustafa Sertaç SAÇLI***

ÖZET

Bu çalışmada Almanya'da federal devlete ait taşınmazların yönetimi detaylı bir şekilde incelenmekte ve Türkiye'de Hazine taşınmazlarının yönetimiyle karşılaştırılmaktadır. Almanya'da 2005 yılında devlete ait taşınmazların yönetimi konusunda son derece köklü bir anlayış ve yönetim sistemi değişikliğine gidilmiş, ormanlar dahil federal devlete ait taşınmazların yönetimi tek çatı altında toplanmış, klasik bir kamu idaresinden temelde daha özerk, esnek, hareket kabiliyeti yüksek, ticari esaslara göre çalışan, ekonomik etkinliğe önem veren, kendine has özellikleri olan bir idari yapılanmaya geçilmiştir. Bu kapsamda devlete ait taşınmazların kamu kurumları tarafından bedelsiz kullanımına son verilmiş, kamu ofis alanlarıyla ilgili bazı standartlar belirlenmiş, federal devlet hizmetleri için ihtiyaç duyulan taşınmazların edinimi ve kiralanması ile söz konusu taşınmazlarla ilgili bakım-onarım işleri konusunda tek bir birim yetkili hale gelmiştir. Türkiye'de Hazine taşınmazlarının yönetimiyle Almanya'da federal devlete ait taşınmazların yönetimi arasında, kurumsal yapı, yönetim sistemi ve çalışma prensipleri açısından çok ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Ülkemizde Hazine taşınmazlarının daha iyi idare edilebilmesi ve değerlendirilebilmesi için Almanya'daki uygulamaların tartışılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Devlete Ait Taşınmazların Yönetimi, Almanya'da Federal Devlete Ait Taşınmazlar, Devlete Ait Taşınmazların Tek Elden Yönetimi, Kamu Ofis Alanı Standartları, Devlet Taşınmazlarının Yönetiminde Ekonomik Etkinlik

EXAMINATION OF THE MANAGEMENT OF REAL ESTATE OWNED BY FEDERAL STATE OF GERMANY AND COMPARISON TO THE MANAGEMENT OF REAL ESTATE OWNED BY THE TREASURY IN TURKEY

ABSTRACT

In this study, the management of real estate owned by Federal State of Germany is examined in detail and compared to the management of real estate of the Treasury in Turkey. In 2005, regarding the management of federal state's real estate, Germany underwent profoundly radical changes in management system, the management of federal state real estate including forests has been gathered under one roof, instead of a classic public

* Dr., Maliye Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı

** Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı

*** Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı

administration a new administration structure has been adopted which is more autonomous, flexible, working on commercial principles, attaching importance to economic efficiency, having some specific features. In this context, unpaid use of state real estate by public institutions was ended, certain standards regarding public office use were determined and one institution was authorised concerning the acquisition and renting of real estate needed for federal state services and also their maintenance works. Regarding the management of real estate of the Treasury in Turkey and the management of federal state real estate in Germany, there are serious differences in organizational structure, management system and working principles. In order to have a better management and utilisation of the real estate of Treasury in our country, it is considered that it would be beneficial to discuss the related implementations in Germany.

Keywords: Management of The State's Real Estate, The Management of Real Estate Owned By Federal State of Germany, Management of The State's Real Estate Under One Roof, Public Office Standards, Economical Efficiency In Management of The State's Real Estate

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin sunulması, doğal yaşamın, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ülke savunması gibi nedenlerle devletlerin bir şekilde taşınmaz mal varlığına sahip olmaları gerekmektedir. Bazı devletler çok sınırlı, bazıları ise çok büyük bir taşınmaz portföyüne sahiptir. Ülkemizde gerek yüzölçümü ve gerekse de adet olarak çok önemli miktarda Hazine (devlet) taşınmazı bulunmaktadır.¹ 2011 yılı sonu itibarıyla tapuda Hazine adına tescilli taşınmaz sayısı 3.679.061 olup bu taşınmazların toplam yüzölçümleri ise 207.087.675.747 m²'dir. Başka bir anlatımla ülkemizin toplam yüzölçümünün yaklaşık ¼'ü tapuda Hazine adına tescillidir. Buna devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler de eklendiğinde Hazine taşınmazlarının büyüklüğü ve önemi daha iyi anlaşılabilir. Özellikle devlete ait taşınmazların fazla olduğu ülkelerde söz konusu taşınmazların iyi şekilde yönetilmesi, aslında kamu kaynaklarının optimal biçimde kullanılması, kamu hizmetlerinin en iyi şekilde ve israfa yol açmadan sunulması, planlı ve düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi, devlet bütçesine katkıda bulunulması, yatırımların ve istihdamın teşvik edilmesi, ekonomik kalkınmanın desteklenmesi gibi çok önemli konularla yakından ilgilidir.² Buna rağmen devlete ait taşınmazlar konusu genellikle ekonomik kriz veya kaynak paketlerine ihtiyaç duyulduğunda çok yoğun bir şekilde gündeme gelmekte, krizin atlatılmasından sonra ise daha geri planda kalmaktadır. Ülkemizde yaşanan ekonomik krizlerde de

1 Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğe göre Hazine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından devlet tüzel kişiliğinin adını, Hazine taşınmazı ise Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmaz tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ise Türk Medeni Kanunu ile diğer kanunlarda Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerleri ifade etmektedir. Ülkemizde uygulamada ve mevzuatta Hazine taşınmazı ve Devlet taşınmazı ifadeleri aynı anlamda kullanılabilmektedir.

2 Ülkemizde devlet mallarının kamu finansmanı açısından değerlendirilmesi konusunda bkz. (Söyler, 2005).

başta kamu konutları olmak üzere Hazine taşınmazlarının satılması bütçeye ilave gelir sağlama yollarından birisi olarak görülmüştür. Benzer şekilde Giavazzi (2012) ciddi bir ekonomik kriz yaşayan ve yüksek kamu borcuna sahip İtalya’da çok fazla kamu taşınmazı bulunduğunu ve bunların satılabileceğini belirtirken Wall Street Journal gazetesi 1 Haziran 2011 tarihli haberinde Yunan hükümetinin borçlarını azaltmak için değeri yaklaşık 42.9 milyar Euro’ya kadar ulaşan kamu varlığı satmaya hazırlandığını bildirmektedir. Ancak devletin özel mülkiyetinde bulunan ve kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulmayan taşınmazların kriz dönemlerinde acele bir şekilde satılması zor olduğu gibi aslında doğru da değildir. Çünkü ekonomik kriz dönemlerinde talep daralmakta ve taşınmaz fiyatları da düşmektedir. Devlete ait taşınmazların nasıl daha verimli değerlendirilebileceği ve ekonomiye kazandırılabilmesi konusunun acil kaynak arayışlarının olduğu kriz dönemlerinden ziyade normal dönemlerde tartışılması ve daha yapısal ve uzun vadeli bir şekilde ele alınması daha uygundur.

Çok sayıda ülkede devlete ait taşınmazların yönetimiyle ilgili bazı ortak sorun ve sıkıntıların yaşandığı, bu kapsamda yeni arayışlara girildiği bilinmektedir. Kaganova vd. (2006: 2) kamu varlıklarının yönetimiyle ilgili meselelerin farklı ülkelerde şaşırtıcı biçimde benzer olduğunu belirtmektedirler. Turan (2006)’nın da dikkat çektiği gibi taşınmaz mal yönetiminde tarihi, coğrafi, ekonomik koşullar önemli rol oynadığından devletler farklı politikalar uygulayabilseler de bu durum devlete ait taşınmazların yönetimi konusunda ülkeler arasında en azından bazı ortak noktaların ve çözümlerin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Devletin büyük miktarda taşınmaza sahip olduğu ülkemizde, gelişmiş ülkelerde söz konusu taşınmazların nasıl yönetildiğinin, hangi prensiplerin esas alındığının, zaman içinde hangi reformların hayata geçirildiğinin bilinmesi çok önemli olduğu halde, ilginç bir şekilde bu konuda çok sınırlı sayıdaki Türkçe çalışmaların (Ozansoy, 2009; Yamak, 2001; Turan, 2006) tamamı Amerika Birleşik Devletleri’yle ilgilidir. Aslında Avrupa Birliği’ne tam üyelik müzakereleri devam eden ülkemizde Avrupa ülkelerinde devlete ait taşınmazların nasıl yönetildiği konusunda kapsamlı ve detaylı bir çalışmanın olmaması önemli bir eksikliktir. 1990’lı yıllardan itibaren çok sayıda Avrupa ülkesinde kamu yönetimi anlayışındaki değişime paralel olarak devlete ait taşınmazların yönetiminde de son derece köklü bir yönetim biçimi ve anlayış değişikliğine gidilmiş, bu kapsamda hem yasal hem de idari bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. Konuyla ilgili Avrupa ülkelerindeki bilgi birikimi, düzenleme ve uygulamalar dikkate alınarak ülkemizde devlete ait taşınmazların daha etkin, rasyonel ve proaktif bir şekilde yönetilebilmesinin ve ekonomiye kazandırılabilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde Almanya’da federal devlete ait taşınmazların yönetimi incelenmekte, ikinci bölümünde Almanya’da federal devlete ait taşınmazların yönetimi Türkiye’de Hazine taşınmazlarının yönetimiyle karşılaştırılmaktadır.

1. ALMANYA’DA FEDERAL DEVLETE AİT TAŞINMAZLARIN YÖNETİMİ

Almanya’da 2005 yılında federal devlete ait taşınmazların yönetiminin ve mülkiyetinin tek çatı altında toplanması amacıyla BlmA (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben/Federal Taşınmaz Enstitüsü) kurulmuş ve söz konusu taşınmazların yönetimiyle ilgili önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu bölümde önce Almanya’da federal devlete ait taşınmazların yönetiminden sorumlu BlmA’nın organizasyon yapısı, taşınmaz portföyü ve personel durumu, daha sonra taşınmaz edinim, idare ve elden çıkarma işlemleri ele alınacaktır.

1.1. BlmA’nın Organizasyon Yapısı, Taşınmaz Portföyü ve Personel Durumu³

1 Ocak 2005 tarihine kadar, federal devletin taşınmazlarının yönetiminden sorumlu olan Federal Taşınmaz Yönetimi Kurumunun (Federal Property Management-Bundesvermögensverwaltung) görevi soğuk savaş öncesi dönemde devletin sahip olduğu taşınmazları kayıt altına almak ve bunların idaresini sağlamak iken, bu kurum soğuk savaş boyunca daha çok Alman silahlı kuvvetlerinin ve müttefik kuvvetlerin ihtiyaç duyduğu bina ve arazilerin teminini sağlamakla görevlendirilmiş, 1990 yılından sonra yabancı askeri güçlerin azalması nedeniyle bu kurumun görevi geçmişte askeri amaçla kullanılan alanlar için uygun kullanımlar bulunmasını da kapsamıştır (BlmA, 2011). Bu dönemde azaltılan askeri birliklerden Alman ordusuna devredilen taşınmazlar önemli bir sayıya ulaşmış, bunların bakım ve onarım masrafları federal devlet bütçesine ciddi bir yük oluşturmaya başlamış, söz konusu taşınmazların elde tutulması rasyonel ve mantıklı olmaktan çıkmıştır. Bu taşınmazların daha çabuk ve verimli bir şekilde elden çıkarılmak istenmesi, yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmesinin nedenlerinden birini oluşturmuştur.

Federal devlete ait taşınmazların tek bir birim tarafından ticari ilkelerle idare edilmesine karar verilmiş, bu doğrultuda 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren bir kanunla BlmA kurulmuştur. Devrim niteliğindeki bu karar ile uzun bir geçmişe sahip Federal Taşınmaz Yönetimi Kurumunun görevine son verilerek tüm personeli ve görevleri, ayrıca daha önce diğer birçok kamu kurum ve kuruluşunun idaresi ve yetkisi altında bulunan taşınmazlar BlmA’ya devredilmiştir. 2013 yılı itibarı ile federal devlet hizmetleri için kullanılan tüm taşınmazların mülkiyetinin BlmA’ya devri tamamlanacaktır. BlmA’nın portföyünde;

-44.000 konut,

-400.000 hektar arazi,

-49.000 hektar ticari alan

-360.000 hektar orman,

-Toplam kiralık alanı 15.8 milyon m² olan 3.500 taşınmaz,

3 Bu bölümde kısmen BlmA (2011)’den yararlanılmıştır.

bulunmakta olup, 2013 itibariyle toplam kiralık alanın 37 milyon metrekareye, taşınmaz sayısının 4.700’e ulaşması beklenmektedir (BlmA, 2011). BlmA’nın portföyündeki taşınmazların toplam değeri 13,8 milyar € olarak hesaplanmaktadır (BlmA, 2011).

BlmA’nın kurulması aslında federal devlete ait taşınmazların yönetiminde köklü bir değişikliğe gitme iradesinin sonucudur. Bu durum enstitünün organizasyon yapısı, görevleri ve çalışma biçiminden kolaylıkla anlaşılabilir. BlmA, Federal Maliye Bakanlığının yasal ve yönetsel denetimine tabi, doğrudan federal devletin kontrolünde ve kamu hukukuna tabi bir kurumdur. BlmA’nın başında Maliye Bakanınca atanan üç kişilik bir Yönetim Kurulu (Board of Directors) bulunmaktadır. Ayrıca, politikacılar ve özel sektörden seçilen ve gerekli olması halinde tavsiyelerde bulunan on kişilik bir İdare Kurulu/Meclisi (Administrative Board) vardır (BlmA, 2011). Federal Ticaret Kanunu, Alman Medeni Kanunu ve Federal Devlet Bütçe Kanunu tabi olduğu başlıca kanunlardır. BlmA’nın kurulmasıyla, klasik bir kamu idaresinden, bağımsız karar alabilen, esnek, hareket kabiliyeti yüksek ve ticari prensiplere göre çalışan bir yönetim biçimine geçilmiştir. BlmA, her yıl Maliye Bakanı tarafından öngörülen bir geliri federal devlet bütçesine aktarmaktadır.

BlmA tarafından oluşturulan standart taşınmaz yönetimi sisteminin (S-REM) temel amacı, devlet kurumlarına en kaliteli çalışma alanını temin etmek ve aynı zamanda tasarruf sağlamaktır (BlmA, 2011). Bu kuruluşun diğer görevleri arasında;

- Federal devlet kurumlarının taşınmaz ihtiyaçlarını karşılamak,
 - Ormanlar dahil federal devlete ait taşınmazları yönetmek ve yine federal devlete ait taşınmazlar üzerindeki doğal yapıyı korumak, kamusal alanda avlanma izni vermek,
 - Almanya’da bulunan yabancı askeri güçlerin kullandığı taşınmazlara ait idari işleri ve federal kredilerle finanse edilen konut kiralama işlemlerini yürütmek,
- bulunmaktadır (BlmA, 2011).

Yönetim merkezi Bonn’da bulunan BlmA farklı bölgelerde 9 müdürlük ve 120 büroya sahiptir. BlmA operasyonel olarak beş ana bölümden oluşmaktadır: Tesis Yönetimi, Satış, Federal Ormanlar, İdari Görevler ve Portföy Yönetimi. Ayrıca bu bölümlere destek olarak Bilgi Teknolojileri, Finans ve İdari Yapı/Personel bölümleri bulunmaktadır. Genel olarak;

Tesis Yönetimi bölümü, bina ve arazi yönetimi ile ilgili teknik ve ticari işlemlerden, işlemlerin faturalandırılmasından, inşaat projelerinin yürütülmesinden, taşınmaz ediniminden,

Satış bölümü, ihtiyaç duyulmayan taşınmazların elden çıkarılmasından,

Federal Ormanlar bölümü, federal devlete ve üçüncü kişilere ait ağaçlık alanlar ve kanallarla ilgili işlemlerin yürütülmesinden, federal devletin sahip olduğu alanlardaki doğal yaşamın korunmasından, tarımsal araziler ile ağaçlık alanların satışından,

İdari Görevler bölümü, yabancı ve federal askeri güçlere gerekli olan taşınmazların temin edilmesinden, devlet çalışanlarının konut edinmesi ile ilgili bazı çalışmaların yürütülmesinden, Almanya’nın birleşmesinden dolayı taşınmazlarla ilgili ortaya çıkan mülkiyet sorunlarının çözülmesinden,

Portföy Yönetimi bölümü, taşınmazların analiz edilmesinden ve kullanım amacı, ekonomik kapasite ve tahmini piyasa fiyatı olmak üzere sınıflandırılmasından, taşınmazların en iyi şekilde değerlendirilebilmesi için muhtemel senaryolar oluşturulmasından, gerektiğinde taşınmazların ticari anlamda yeniden yapılandırılmasından, ayrıca bir taşınmazın daha kolay elden çıkarılabilmesi için gerekli planlama izninin alınması, çevre iyileştirmesi gibi işlemlerin yürütülmesinden,

sorumludur (BlmA, 2011). Her bir bölümün kendine ait düzenlemeleri, çerçeve kuralları, rehberleri, intranet tabanları, şablonları bulunmakta ve işlemler bunlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

Toplamda 6000 personeli bulunan BlmA’nın yaklaşık 1200 çalışanı devlet memuru statüsünde, geri kalan personeli ise sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir. Tesis Yönetimi bölümünde 3000, Satış bölümünde 400, Federal Ormanlar bölümünde 1200, İdari Görevler bölümünde 490 civarında çalışan bulunmaktadır. BlmA’da ayrıca yaklaşık 15 iç denetçi görev yapmaktadır.

1.2. BlmA’nın Taşınmaz Edinim, Yönetim ve Elden Çıkarma İşlemleri

Bu bölümde BlmA’nın taşınmaz edinim, yönetim ve elden çıkarılma işlemleriyle ilgili temel hususlar ve prensipler üzerinde durulmakta, söz konusu işlemlerin nasıl yürütüldüğü açıklanmaktadır.

1.2.1. Edinim İşlemleri

BlmA federal devletin hizmetleri için gerekli taşınmazların edinimi konusundaki tek yetkili kuruluştur. Ancak BlmA’nın esas yönetim stratejisi, ihtiyaç duyulmayan taşınmazların etkin bir şekilde elden çıkarılması olduğundan, taşınmaz edinimi zorunlu hallerde başvuru bir yoldur. Sadece Parlamento, Federal Mahkemeler ve Senatörler Konseyi gibi bazı istisnai kurumlar kendi ihtiyaç duydukları binaları edinebilmektedirler. Diğer federal kurumlar yeni bir taşınmaza ihtiyaç duyduklarında mutlaka BlmA’ya başvurmak zorundadırlar. Kamu kurumlarının taşınmaz ihtiyacını karşılamak için, BlmA kendi portföyünde uygun taşınmaz mal bulunmaması durumunda, temelde üç yöntem kullanmaktadır: Satın alma, yeni inşaat yaptırma ve kiralama. Kamulaştırma, taşınmaz edinimi için başvuru bir yol değildir. İstisnai olarak bazı durumlarda trampa da yapılabilmektedir.

BlmA portföyünde bulunan taşınmazların, federal kurumların ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalması durumunda ilgili kurumlar adına yeni taşınmaz satın alabilmektedir. Bu doğrultuda son 5 yılda sadece 10 adet taşınmaz edinilmiştir. Genelde bina alımından ziyade arazi satın alınması ve üzerine ihtiyacı karşılayacak binaların yaptırılması tercih edilmektedir. Taşınmaz ediniminde prensip olarak kamu kurumlarının ihtiyaçları ve ekonomik etkinlik ön planda tutulmakta, piyasa fiyatları dikkate alınmaktadır.

Federal devlet kurumlarının bina ihtiyaçlarını karşılamak için yeni inşaat projeleri yaptırmak BlmA’nın görevlerinden bir tanesidir. Halen devam etmekte olan birçok projesi bulunan kurum, yeni binaları prensip olarak kendi taşınmazları üzerine inşa ettirmektedir. BlmA yeni inşaat projelerini gerçekleştirmek için ya ihaleye çıkmakta ya da Public-Private Partnership (PPP, Kamu-Özel Ortaklığı) adı verilen sisteme başvurmaktadır. PPP dünyada birçok ülkede örneklerine rastlanan ve ülkemizde de giderek yaygınlaşan bir sistemdir. BlmA’nın kullandığı PPP modelinde, ihaleyi alan şirket, binanın mimari projesinden, müteahhitlik hizmetlerinden ve kullanım aşamasındaki ilk 25 yıl içerisinde oluşabilecek bakım-onarım işlerinin tümünden sorumludur. Bu sistemde tüm sorumluluk tek bir şirkete ait olduğu için mimarlık ve müteahhitlik projeleri için ayrı ayrı ihaleye gidilmemekte ve iki proje arasında oluşabilecek teknik sorunlar ve uyumsuzluklar da önlenmiş olmaktadır. Ayrıca inşaat teslim edildikten sonraki 25 yıllık kullanım süresince oluşabilecek sorunlar da aynı şirketçe giderileceğinden, hem firma projeyi titizlikle hazırlamakta, hem de devlet bütçesindeki bakım-onarım maliyetleri azaltılabilmektedir. İnşaat bedeli, BlmA tarafından 25 yıl boyunca inşaat firmasına 3’er aylık taksitler halinde ödenmekte ve 25 yılın sonunda binanın mülkiyeti BlmA’ya devredilmektedir. Ayrıca bakanlıklar şehir merkezinde bulunan ancak yetersiz ya da eskimiş haldeki binalarını satılmak üzere BlmA’ya devretmekte, BlmA da karşılığında biraz daha merkeze uzak bulunan taşınmazlar üzerine onlar için daha konforlu, yalıtımlı yeni binalar inşa ettirmektedir. BlmA kendisine devredilen merkezi konumdaki binaları yüksek fiyatlarla satarak elde ettiği gelir ile yeni binaların finansmanını sağlamaktadır.

Federal kurumların bir taşınmaza ihtiyaç duyması ve BlmA’nın portföyündeki taşınmazların yetersiz kalması halinde üçüncü kişilere ait taşınmazların kiralanması yoluna gidilebilmektedir. Bu durumda kamu kurumları adına kiralama konusunda tek yetkili kuruluş olan BlmA piyasaya bir kiracı gibi girerek taşınmazı kiralayıp sözleşmeyi imzalamakta ve sonrasında bu taşınmazı ilgili kuruma yeniden kiralamaktadır. Bu şekilde BlmA özel mülkiyet sahibi kişiler ve kurumlar karşısında federal devleti temsil etmiş olmaktadır (BlmA, 2011). Kiralama piyasa fiyatları üzerinden gerçekleştirilmektedir.

1.2.2 Yönetim İşlemleri

BlmA’nın kurulmasından sonra federal devlete ait taşınmazların yönetiminde dikkat çekici ve önemli bazı uygulamalar gerçekleştirilmiş, daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

Almanya’da önceden kamu kurumları devlete ait taşınmazları bir bedel veya karşılık ödemedi kullanırken, reform sürecinde devletin malının bedava olmadığı anlayışı hakim olmuş ve ilgili kurumlar tarafından söz konusu taşınmazların bedelsiz olarak kullanılmasına son verilmiştir. BlmA taşınmaz yönetiminde temelde evsahibi-kiracı (landlord-tenant) modelini esas almaktadır. Bu modele göre, kiracı konumunda olan kamu kurumlarının iki temel sorumluluğu vardır: Birincisi, binanın kullanımıyla ilgili masrafları en aza indirmek, ikincisi de belirlenen kirayı düzenli olarak ödemektir. Bunun karşılığında ev sahibi konumunda olan BlmA’nın sorumluluğu da binanın bakım-onarımını, yönetimini sağlamak ve ayrıca taşınmaz politikasını belirlemektir. Her kamu kurumu kullandığı taşınmazlar için bir kira bedeli ödemek zorundadır. Bu bedeller her yıl kurumların bütçelerine ödenek olarak konulmakta, daha sonra BlmA aracılığı ile Maliye Bakanlığına transfer edilmektedir. Ancak bu uygulama ilgili kurumların ihtiyaçlarından daha fazla taşınmazı atıl biçimde tutmalarını engelleyecek şekilde yürütülmekte, söz konusu ödenekler aşamalı biçimde düşürülebilmektedir. Söz konusu kira bedellerinin %2’si kadar bir tutar ile %15’i bakım-onarım masraflarında kullanılmak üzere BlmA’nın bütçesine aktarılmaktadır. Öncesinde binaların bakım-onarımı için her kurumun kendi bütçesine ödenek aktarılırken, BlmA’nın kurulmasıyla birlikte federal devlete ait binaların bakım-onarım hizmetlerinin BlmA tarafından karşılanması zorunlu hale gelmiştir. Bu durum hem bakım-onarım işlerinin daha programlı bir şekilde yapılmasını hem de bütçe üzerindeki yükün düşürülmesini sağlamaktadır.

BlmA kamu ofis alanlarının kullanımıyla ilgili bazı standartlar oluşturmuştur. Kullanım alanları ve personel sayısı dikkate alınarak hesaplamalar yapılmış ve bunun sonucunda aynı seviyedeki her çalışan için standart bir kullanım alanı belirlenmiştir. Buna göre; Almanya’da en alt düzey kamu görevlisi için hesaplanan ortalama çalışma alanı 9 m² olmak üzere, sonrasında kademeli olarak artarak memurlar için 12 m², daire/bölüm başkanları için 18 m², bakanlar için 42-48 m²’lik bir kullanım alanı öngörülmüştür. Toplantı salonlarını/odalarını da içeren bu rakamlar minimum ofis alanı büyüklüklerini göstermektedir. Belirtilen değerlere kantinler ve yemekhaneler gibi ortak kullanım alanları ayrıca ilave edilmektedir. Buna göre, her kurum kendi bina kullanım alanını sahip olduğu personel sayısı ile orantılı olarak bu sınırlara çekmek durumundadır. Kamu kurumları bu uygulama sonucunda boşalttıkları ihtiyaç fazlası taşınmazları BlmA’ya iade ederek bu yerlerin satışından belli bir oranda pay almaktadırlar. Kamu kurumlarının kullandıkları binaların kullanım bedellerini ödemeleri ve kullanım alanına bir standart getirilmesi, binaların tam kapasite ile

kullanılmasını sağlamakta, atıl kalmasını önlemekte, cari giderleri düşürmekte, kullanım alanları arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yardımcı olmaktadır.

BlmA portföyündeki taşınmazları hem diğer kamu kurumlarına hem de özel sektöre kiralama yetkisine sahiptir. Özellikle özel sektöre yapılan kiralamalar büyük önem taşımaktadır. BlmA bir konutu kiralamak üzere piyasaya sunmadan önce 4 haftalık bir süre için kamu çalışanlarına duyurmaktadır. Taşınmazın kira bedeli piyasa fiyatı üzerinden belirlenmekte ve kamu çalışanlarına herhangi bir indirim yapılmamaktadır. Kamu çalışanlarından talep olmaması halinde taşınmaz piyasaya sunulmaktadır. BlmA, taşınmazlarını kiraya verirken başta kendi resmi internet sitesinde olmak üzere çeşitli yollarla ilan etmektedir. Söz konusu taşınmazların kira bedelleri ilan edilmekte, yazılı olarak başvuruda bulunanların öncelik sırasına göre kişilerin ödeme durumları da dikkate alınarak seçilecek kişi ile sözleşme imzalanmaktadır. İlan edilen kira bedelini ödemeyi kabul eden ilk kişiye kiralamanın yapılması temel prensiptir. Yıllık kira bedeli 3 milyon €’yu aşan taşınmazlar için genel merkezden izin alınması gerekmektedir. Taşınmazın durumuna göre bir kiralama işlemi 2 hafta ile 2 yıl arasında bir sürede tamamlanabilmektedir. BlmA kiralama konusunda da özel sektör anlayışı ile hareket etmekte, taşınmazlarını rekabet ortamı sağlayarak değerlendirmekte, hiçbir kurum ya da kişiye ayrıcalık tanımamaktadır. Kira gelirinin BlmA’nın toplam geliri içindeki payı %25’tir.

Almanya’da taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilmesi federal devlete ait taşınmazların yönetiminde uygulanan bir yöntem değildir. Bu nedenle daha çok uzun süreli kiraya verme işlemleri yapılmaktadır. Minimum kiralama süresi müşterinin ihtiyaçlarına göre değişebilmekte, maksimum kiralama süresi ise 30 yılı aşmamaktadır.

Federal devlete ait taşınmazlarla ilgili elektrik, ısınma, su gibi cari giderlerin azaltılması, enerji tüketiminin düşürülmesi önemli hedeflerden biridir. Bunun için enerji sözleşmeleri tek bir havuzda toplanmaktadır (BlmA, 2011). Bu şekilde tasarruf sağlanması planlanmaktadır.

Federal devlete ait taşınmazların üçüncü kişiler tarafından izinsiz kullanımı, yani işgali Almanya’da istisnai bir durumdur. Böyle bir durumla karşılaşılmaması halinde ise işgale son verilmekte ve tazminata hükmedilmektedir.

1.2.3. Elden Çıkarma İşlemleri

Federal devlete ait taşınmazların yönetimi konusundaki temel prensiplerden biri kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulmayan taşınmazların satılmasıdır. Bu nedenle zaman içinde BlmA’nın portföyünde bir azalma olması beklenmektedir. BlmA tarafından her yıl satış konusunda bazı hedefler belirlenmekte ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için yerel birimlere talimat verilmektedir. BlmA’nın kısa, orta ve uzun dönemde satacağı taşınmazlar tespit edilmekte ve ilgililere duyurulmaktadır.

Satılabilir taşınmazlar arasında şatolar, evler, arsalar, ormanlar, tarım arazileri ile önceden askeri amaçlı kullanılan bazı alanlar bulunmaktadır. Satış bölümünün üzerinde en çok durduğu nokta Alman silahlı kuvvetlerinden ve diğer yabancı askeri birliklerden boşalan alanların etkin bir şekilde elden çıkarılmasıdır (BlmA, 2011). Söz konusu taşınmazların yönetimi ve satışa hazır hale getirilmesi BlmA açısından son derece önemlidir. Bu taşınmazlardan bilhassa konutların bakım ve onarımı BlmA için ciddi bir mali yük oluşturmaktadır. Bu nedenle BlmA bu binaları elden çıkararak hem harcama yapmaktan kurtulmayı hem de önemli bir gelir elde etmeyi hedeflemektedir. Buna karşın öncesinde askeri amaçlarla kullanılan taşınmazlar belli bir ıslah çalışmasına ihtiyaç duyduğu için daha uzun sürede elden çıkarılabilmektedir. BlmA her yıl 2000-3000 satış işlemi gerçekleştirmektedir (BlmA, 2011). 2010 yılında konut, ticari ve tarımsal amaçlı taşınmazların elden çıkarılması sonucunda toplam 362 milyon € satış geliri elde edilmiştir (BlmA, 2011). Son üç yılın toplam satış geliri ise 1.5 milyar €’dur. Satış geliri BlmA’nın toplam gelirinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır.

Satış işlemlerinde rekabetin ve saydamlığın sağlanmasına özellikle dikkat edilmekte, resmi internet sitesi oldukça aktif bir şekilde kullanılmakta ve farklı yöntemler uygulanmaktadır. BlmA genel olarak taşınmazlarını ilan ederek satmaktadır. Özel sektördeki bir emlak şirketinin ilanlarıyla aynı formattaki satış ilanlarında, taşınmazların fiyatı dışındaki tüm bilgileri ve genellikle fotoğrafları yayımlanmaktadır. Satın alma talebinde bulunacak kişiler yazılı olarak belirledikleri fiyatı BlmA’ya bildirmektedirler. Kişilerin uyruklarının önemi olmayıp, önemli olan Avrupa’da bulunan bir banka kanalıyla ödeme vaadinde bulunmuş olmalarıdır. BlmA başvuru tarihi bitiminde talepleri değerlendirerek en yüksek fiyatı veren ve ödeme kapasitesi yeterli olan kişiye taşınmazın satılmasına karar vermektedir. BlmA’nın daha önce satışa çıkardığı halde satamadığı taşınmazlar, belli bir komisyon karşılığında özel şirketler tarafından müzayedeler aracılığıyla elden çıkarılabilmektedir. Bu amaçla BlmA ilgili şirketlerle bir sözleşme imzalamaktadır. Bu sözleşmede söz konusu taşınmazların satılabilirliği minimum bedel ve şirkete ödenecek komisyon oranı veya tutarı gibi hususlar düzenlenmektedir. Koşulların zorunlu kılması halinde doğrudan satış da tercih edilen bir yöntem olmaktadır. Ancak doğrudan satış yöntemi sadece çok değersiz, fazla rağbet görmeyen bazı taşınmazlar için istisnai olarak uygulanmaktadır. Satın alan kişinin üç ay boyunca sözleşmeden cayma hakkı saklıdır. Satış bedelinin ödenmesinde taksitlendirme yapılmamaktadır. Satış bedeli 5 milyon €’yu geçen taşınmazların satılabilirliği için Parlamento’nun onayı gerekmektedir.

Satılacak taşınmazların değerlendirme işlemleri BlmA’nın kendi personeli tarafından yapılmakta, bu konuda dışardan hizmet alınması yoluna çok nadir başvurulmaktadır.

Ayrıca, BlmA’nın portföyünde bulunan tüm taşınmazların değerlemesi tamamlanmış olup SAP (BALIMA) adı verilen bir otomasyon programı aracılığıyla kayıt altında tutulmaktadır. Taşınmazların bedelleri her yıl güncellenmektedir.

BlmA’nın satış bölümü taşınmazların en iyi şekilde değerlendirilebilmesi için yerel yönetimler ve yatırımcılarla işbirliği içerisinde hareket ederek geleceğe dönük projelerin başlatılmasını ve uygulanmasını sağlamakta, yeni yerleşim alanları, rekreasyon alanları ile yerel firmalar için yeni yatırım sahaları oluşturulmakta, ayrıca şehrin merkezinde bulunan çevreye zararlı yapılar şehir dışına taşınarak yaşam alanlarının kalitesi artırılmaktadır (BlmA, 2011). Satılırken boş vaziyetteki bir taşınmaz üzerinde, satıldıktan sonraki 10 yıl içinde herhangi bir tesis ya da fabrika kurulması ya da gelir getirici bir faaliyette bulunulması halinde BlmA bu gelirden belli oranda bir pay alabilmektedir.

2. ALMANYA’DA FEDERAL DEVLETE AİT TAŞINMAZLARIN YÖNETİMİNİN TÜRKİYE’DE HAZİNE TAŞINMAZLARININ YÖNETİMİYLE KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölümde Almanya’da federal devlete ait taşınmazların yönetimi Türkiye’de Hazine (devlet) taşınmazlarının yönetimiyle kısaca karşılaştırılmaktadır. Ülkemizden farklı olarak Almanya’da federal bir sistem bulunmaktadır. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Buna göre okullar, hastaneler, müzeler, kültürel mirasa ilişkin taşınmazlar ile üniversiteler yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğu altındadır. Ayrıca söz konusu iki ülkede devlete ait taşınmazların yönetimiyle ilgili öncelik ve sorunlar konusunda bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin BlmA için özellikle geçmişte askeri amaçlar için kullanılmış taşınmazların en iyi şekilde değerlendirilmesi ve elden çıkarılması çok önemli ve öncelikli bir konudur.

Ülkemizdeki Hazine taşınmazlarının sayısı ve yüzölçümü BlmA’nın mülkiyetinde ve yönetiminde bulunan taşınmazlardan çok daha fazladır. Tescil, imar ve kadastro çalışmaları nedeniyle Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazların sayısı ve yüzölçümü zaman içinde artmıştır. Almanya ve Türkiye’de söz konusu taşınmazların türlerine göre dağılımı da çok farklıdır.

Bu farklılık doğal olarak bazı konularda daha farklı uygulamalara gidilmesini gerektirmektedir. Ayrıca BlmA’nın portföyündeki tüm taşınmazların değerlendirme işlemleri tamamlanmış olup her yıl bu değerler güncellenmektedir. Aslında devlete ait taşınmazların değerlemesinin yapılması devlet muhasebesi açısından da çok önemlidir.

Tablo 1: Hazinesinin Özel Mülkiyetindeki Taşınmazların Cinslerine Göre Dağılımı (2011)

Cins Adı	Adet	Oranı (%)	Yüzölçümü (m2)	Oranı (%)
Bina	151.093	4,11	583.432.721	0,28
Arsa	438.167	11,91	2.565.314.064	1,24
Arazi	840.701	22,85	30.161.563.809	14,56
Bağ-Bahçe	223.296	6,07	1.590.409.844	0,77
Tarla	1.362.099	37,02	19.120.435.203	9,23
Orman	374.353	10,18	149.910.030.004	72,39
Orta Malları	88.605	2,41	2.074.330.212	1,00
Su ve Su Ürünü Alanları	194.971	5,30	863.684.573	0,42
Maden ve Ocak Alanları	1.309	0,04	135.132.673	0,07
Kıyı ve Dolgu Alanları	609	0,02	5.271.992	0,00
Tarihi ve Kültürel Alanlar	3.858	0,10	78.070.651	0,04
Toplam	3.679.061	100,00	207.087.675.747	100,00

Kaynak: Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü

Ülkemizde Hazine taşınmazlarının yönetimi Almanya'dan farklı olarak tek bir çatı altında toplanmamıştır. Hazine taşınmazlarının idaresi konusunda genel yetili kuruluş Maliye Bakanlığının ana hizmet birimlerinden biri olan Milli Emlak Genel Müdürlüğüdür. İl/ilçelerde taşra birimleri de bulunan Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün toplam personel sayısı yaklaşık 4450'dir. Milli Emlak Genel Müdürlüğü dışında yaklaşık 20 kuruluş söz konusu taşınmazlarla ilgili çeşitli kanunlarla verilmiş bazı görev ve yetkilere sahiptir. Örneğin 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 11'nci maddesinde devlete ait ormanların tapuda Hazine adına tescil edileceği, 6'ncı maddesinde ise devlet ormanlarına ve devlet ormanı sayılan yerlere ait çeşitli işlerin Orman Genel Müdürlüğü'nce yapılacağı veya yaptırılacağı hükmü bulunmaktadır. Hazine taşınmazlarının yönetimiyle ilgili çok sayıda kuruluşun yetkili olması kaçınılmaz biçimde bazı koordinasyon problemlerine yol açma potansiyeline sahiptir.

Almanya'dan farklı olarak ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları ihtiyaç duydukları taşınmazları, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün izni veya bilgisi olmadan, üçüncü gerçek veya tüzel kişilerden kiralama veya satın alma imkânına sahiptir.⁴ Bu anlamda ülkemizde genel bütçeli kuruluşlar için gerekli taşınmazların edinimi konusunda çok sayıda kuruluş yetkilidir. Ülkemizde genel bütçeli kuruluşlar tarafından her yıl çok sayıda taşınmaz edinilmesine karşın Almanya'da federal devletin taşınmaz edinimi sadece istisnai bazı durumlarla sınırlıdır. Yine de edinim işlerinde taşınmaz

4 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'nci maddesine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazların tapu siciline hazine adına tescil edilmeleri gerekmektedir.

konusunda uzmanlaşmış tek bir birimin yetkili olması veya uygun görüş vermesi aslında üzerinde düşünülmesi gereken bir uygulamadır.

Almanya’da devlete ait taşınmazların idaresini ülkemizdeki Hazine taşınmazlarının idaresinden ayıran bir temel özellik de BlmA’nın tamamen ticari prensiplere göre çalışıyor olmasıdır. BlmA çalışanlarının sadece beşte birinin kamu görevlisi statüsünde olması, geri kalan personelin sözleşmeli olarak istihdam edilmesi, genel olarak satış ve kiraya verme işlemlerinde piyasa fiyatının esas alınması ve özel sektör anlayışıyla hareket edilmesi, ülkemizdekine benzer bir kamu konutları sisteminin bulunmaması bunun sonucudur.

Ülkemizde onlarca kanunda Hazine taşınmazlarını ilgilendiren hükümler bulunmaktadır.⁵ Bu durumun işlemlerin esnek ve daha hızlı biçimde yürütülmesini, Hazine taşınmazlarının daha iyi değerlendirilmesini zorlaştırdığı düşünülmektedir. Hazine taşınmazlarının satışı, kiraya verilmesi, irtifak hakkına konu edilmesi gibi işlemler başta 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda detaylı biçimde düzenlenmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre yapılacak ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması esastır. Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan ve ihtiyaç duyulmayan taşınmazların, satılamayacak taşınmazlardan olmamaları kaydıyla, doğrudan veya ihale yöntemiyle satılması mümkündür. Genel olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre satışların ihale ile yapılması temel prensip iken, 2000 Kasım/2001 Şubat krizinin ardından kabul edilen ve Hazineye ait taşınmazların daha kısa sürede ekonomiye kazandırılmasını amaçlayan 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a göre çok sayıda taşınmazın doğrudan satışı yapılabilmektedir. Satışların bazılarında rayiç bedel bazılarında ise harca esas değer dikkate alınmaktadır. 2011 yılında Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan yaklaşık 13.500 adedi satılmıştır. Hazine taşınmazlarının, bazı durumlarda pazarlık usulüyle kiraya verilebilmesi mümkündür. Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar irtifak hakkına, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ise kullanma iznine konu olmaktadır. Kira, irtifak hakkı ve kullanma izinlerinde farklı bedeller belirlenmesi mümkündür. Genel olarak irtifak hakkı ve kullanma izni süresi kira süresinden daha uzundur. 2011 yılında satış, kira, irtifak hakkı ve kullanma izinlerinden elde edilen toplam gelir yaklaşık 1.130.000.000 TL’dir. Ayrıca çeşitli kanunlara göre Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar trampa edilebilmektedir.

Hazine taşınmazları genel olarak 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca kamu hizmetlerinin yürütülmesi için kamu kurum ve kuruluşlarına bedelsiz tahsis edilmektedir. Milli Emlak Genel Müdürlüğü verilerine

⁵ Türkiye’de milli emlak işlemleri konusunda çok kapsamlı ve detaylı bir çalışma için bkz. (Kardeş, 2010).

göre Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlardan 03 Aralık 2012 tarihi itibarıyla tahsisli olanların sayısı 547.038, toplam yüzölçümleri ise 109.582.283.391 m²’dir. BlmA’nın kamu kurumlarından taşınmaz kullanımları karşılığında bir bedel alması, ilk bakışta gereksiz ve bürokratik işlemleri arttıran bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Ancak böyle bir değerlendirme doğru değildir. Devlete ait taşınmazlar özel mülkiyet konusu diğer taşınmazlar gibi bir alternatif maliyete sahiptir. Kaganova vd. (2006: 12-13-16) kamu mallarıyla ilgili ekonomik etkisizliklerin, hükümetin kontrolündeki (held) taşınmazların bedava mal olduğu düşüncesinden kaynaklandığına dikkat çekmektedirler. Devlete ait taşınmazların bedava mal olarak görülmesi söz konusu kaynakların optimal kullanılmamasına neden olmaktadır. Kamu kurumlarının ihtiyaçlarının çok ötesinde taşınmaz kullanımları doğrudan hiçbir maliyete katlanmalarını gerektirmemekte, taşınmazlar ileride belki kullanılabilecekleri düşüncesiyle atıl biçimde bekletilebilmektedir. Dolayısıyla devlete ait taşınmazların kullanımında optimalden uzaklaşılması ve israf sorunu ortaya çıkmakta, söz konusu maliyet ise toplumun tümü tarafından ödenmektedir. Açıklanan nedenlerle kurumların taşınmaz kullanım kararlarında maliyet/fayda analizi yapmalarını sağlayacak bazı tedbirler alınması gereklidir. Kamu kurumlarının devlete ait taşınmaz malları ancak bedelini ödeyerek kullanabilmelerinin bu çerçevede doğru bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir. Benzer şekilde federal binalarla ilgili bakım-onarım işlerinin söz konusu binaları kullanan kuruluşlar yerine BlmA tarafından yapılması, bu doğrultuda binaların kira bedelinin yüzde 15’inin bakım-onarım masrafları için BlmA’ya aktarılması dikkat çekicidir. Bu durum aslında federal devlete ait taşınmazlarla ilgili tüm işlemlerin, inşaat yaptırma dahil, tek bir birim tarafından yürütülmesi düşüncesinin doğal sonucu olarak görülebilir.

Almanya’da kamu ofis alanlarıyla ilgili bir skala oluşturulması, hem devlete ait taşınmazlarının etkin bir şekilde cari giderlerin azaltılarak yönetilebilmesi hem de kamu çalışanlarının rahat bir şekilde görevlerini yapabilmeleri açısından önemli bir adımdır. Bu şekilde hem kamu kaynaklarının kullanılmasında israfın önlenmesi hem de farklı birimlerde ofis alanı kullanımında görülen dengesizliklerin giderilmesi mümkün hale gelmektedir. Kamu ofis alanlarıyla ilgili standartlar belirlenmesi sadece Almanya’da değil, çok sayıda Avrupa ülkesinde görülen bir uygulamadır.

Almanya’dakinin aksine ülkemizde Hazine taşınmazlarının izinsiz kullanılması çok yaygındır. Bu izinsiz ve hukuki dayanağı olmayan kullanımlar karşılığında ilgili kişilerden bir bedel (ecrimisil) alınmaktadır. Ecrimisil gelirleri 2011 yılında yaklaşık 320.000.000 TL olmuştur.

Kısaca Almanya’da federal devlete ait taşınmazların yönetimiyle ülkemizde Hazine taşınmazlarının yönetimi karşılaştırıldığında, kurumsal yapı, yönetim sistemi ve çalışma prensipleri açısından çok ciddi farklılıklar olduğu anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Almanya’da federal devlete ait tüm taşınmazların yönetimi ve mülkiyetinin tek bir çatı altında toplanması amacıyla 2005 yılında BlmA kurulmuştur. Devlete ait taşınmazların yönetimi konusunda son derece köklü bir anlayış ve yönetim sistemi değişikliğine gidilmiş, klasik bir kamu idaresinden temelde daha özerk, esnek, hareket kabiliyeti yüksek, ticari esaslara göre çalışan, kendine has özellikleri olan bir idari yapılanmaya ve yönetim biçimine geçilmiştir.

BlmA’nın federal devlet hizmetleri için gerekli taşınmaz ihtiyaçlarını kendi portföyündeki taşınmazlar arasından veya gerektiğinde özel sektörden taşınmaz satın alarak veya kiralayarak karşılama, ihtiyaç duyulmayan taşınmazları satma, kiraya verme, federal devlete ait ormanları yönetme ve söz konusu taşınmazlar üzerindeki doğal yapıyı koruma, Kamu-Özel Ortaklığı (PPP) modelinden de yararlanarak federal idarelerin ihtiyaç duydukları binaları yaptırma, federal devlet binalarıyla ilgili bakım-onarım işlerini yerine getirme gibi temel görevleri bulunmaktadır.

BlmA’nın kurulmasından sonra kamu kurumlarının federal devlete ait taşınmazları bedelsiz kullanmalarına son verilmiş, mutlaka bir kira bedeli ödemeleri zorunlu hale getirilmiş, bu kapsamda ilgili kurumlarla BlmA arasında sözleşmeler düzenlenmeye başlanmıştır. Bu uygulamayla aslında devlete ait taşınmazların diğer taşınmazlar gibi alternatif maliyetlerinin olduğu net bir şekilde kabul edilmiş, kamu kurumlarının ihtiyaçlarından daha fazla taşınmazı atıl bir biçimde ellerinde tutmalarının önüne geçilmesi ve bir anlamda kamu kaynaklarının kullanımında görülen verimsizlik ve israfın azaltılması mümkün hale gelmiştir.

Kamu kurumlarının kullandığı ofis alanları/çalışma yerleri konusunda bazı standartlar belirlenmiş, bu kapsamda görevler dikkate alınarak kişi başına ofis kullanım alanlarıyla ilgili bir skala (yaklaşık 9-48 m² arasında değişen) oluşturulmuştur. Bu şekilde hem görevlilerin rahat bir çalışma alanına sahip olmaları hem de ilgili maliyetlerin düşürülmesi ve tasarruf sağlanması amaçlanmıştır.

BlmA’nın temel politikalarından biri federal devlet hizmetleri için ihtiyaç duyulmayan taşınmazların elden çıkarılmasıdır. Satış işlemlerinde bedel belirtilmeksizin ilana çıkılmakta, belirlenen bedelin altında olmamak kaydıyla ödeme gücünü kanıtlayan en yüksek teklif sahibine satış yapılmaktadır. İstisnai olarak değersiz, cazip olmayan bazı taşınmazlar doğrudan satılabilmektedir. BlmA tarafından daha önce satışa çıkarıldığı halde satılamamış bazı taşınmazların şirketler tarafından müzayedeler aracılığıyla satılması için sözleşmeler düzenlenmektedir. Orman varlığı yönünden zengin Almanya’da BlmA’nın sahip olduğu ormanlık alanların satışı konusunda bir engel bulunmamaktadır. Satışlarda rekabetin ve şeffaflığın sağlanmasına özellikle dikkat edilmekte, satış ve kiralama işlemlerinde taşınmazların piyasa fiyatı esas alınmakta, bu bedelin altında satış veya kiraya verme işlemi yapılmamaktadır. Hem satış hem de kiraya verme işlemlerinde internet yoğun ve başarılı bir şekilde kullanılmaktadır.

Almanya'da federal devlete ait taşınmazların yönetimiyle ülkemizde Hazine taşınmazlarının yönetimi arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır. BlmA'nın klasik bir kamu idaresinden farklı bir organizasyon yapısına sahip olarak kurulmasının, federal devlete ait taşınmazların edinim, yönetim ve elden çıkarma işlemlerinin tek elde toplanmasının, ticari prensiplerin esas alınmasının, devlete ait taşınmazların kamu kurumları tarafından bedelsiz kullanımına son verilmesinin, ofis alanlarıyla ilgili standartlar oluşturulmasının söz konusu taşınmazların geçmişten daha iyi yönetilmesi ve değerlendirilmesine imkan veren, doğru yönde atılmış önemli adımlar olduğu düşünülmektedir. Ülkemizdeki Hazine taşınmazlarının daha iyi yönetilebilmesi ve değerlendirilebilmesi açısından söz konusu adımların dikkate alınması ve uygulanabilirliklerinin tartışılması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- BlmA (2011), Federal Real Estate, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben Press and Communications Team , Bonn.
- Giavazzi, Franceso (2012) “Avoiding and Italian bailout: Why and How”, <http://voxeu.org/article/avoiding-italian-bailout-why-and-how>, Erişim Tarihi: 05/11/2012
- Kaganova, Olga, James MCKELLAR, George PETERSON (2006), “Introduction”, Managing Government Property Assets, Olga KAGANOVA ve James MCKELLAR (Editors), The Urban Enstitute Press, Washington DC
- Kardeş, Selâhaddin (2010) Milli Emlak, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği, Ankara
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü <http://www.milliemlak.gov.tr/web/guest/istatistiksel-bilgiler>, Erişim Tarihi: 03.12.2012
- Ozansoy, Ahmet (2009) Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Mallarının Yönetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/393, Ankara.
- Söyler, İlhami (2005), “Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi”, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2005/368
- Wall Street Journal <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304563104576357240646607566.html> , Erişim Tarihi: 03.12.2012
- Turan, Taner (2006) “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Devlete Ait Taşınmazların Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 63, (Ekim-Aralık)
- Yamak, Yalçın (2001) “Amerika Birleşik Devleti Federal Kamu Malları Yönetimi”, Maliye Dergisi, Sayı 137, (Mayıs-Ağustos)

ÖRGÜTLERDE PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE MOTİVASYON

Polat TUNÇER*

ÖZET

Teknolojik gelişmelerin dönüştürdüğü ve küreselleştirdiği dünyamızda örgütlerin, artan rekabet koşullarında ayakta kalabilmek ve başarılı olabilmek için yüksek performanslı çalışanlara ihtiyacı vardır. Ancak motive edilmiş çalışanlardan yüksek performans elde edilebilir. Bu nedenle bireylerin motivasyonu için performanslarının değerlendirilmesi ve örgütsel uygulamalarda kullanılması gerekir. Göstermiş olduğu performansa göre örgütsel konumu değişecek olan bireyin motivasyonu artar. Ancak öncelikle performans standartlarının açık, ölçülebilir ve gerçeğe uygun şekilde tespit edilmesi ve performans değerlendirme yöntemlerinin etkili bir biçimde kullanılması gerekir. Değerlendirme sisteminin güvenilir ve yeterli olmasının yanı sıra elde edilen sonuçların adalet ve hakkaniyet ölçüleri içinde kullanılması da önemlidir. Performansının yanlış değerlendirildiğini ve kendisine haksızlık yapıldığını düşünen bireyin performansı düşmeye başlar. Diğer yandan performansı düşük birey, örgütsel yaptırımlarla ve tedbirlerle karşılaşmazsa motivasyonunu artırmak için bir çaba sarf etmez. Sonuçta her iki çalışan da düşük performans düzeyinde buluşurlar. Performans değerlendirme sonucu kendilerini geliştirmek zorunda olan bireylere bunu yapabilmeleri için imkan ve fırsat tanımak gerekir. Performans değerlendirmesi yapmayan ya da yapılan değerlendirmeleri örgütsel uygulama ve kararlarda adalet ve hakkaniyet ölçüleri içerisinde kullanmayan örgütler, çalışanların motivasyonunu yükseltmez, onların bilgi, birikim ve yeteneklerinden yararlanamaz ve örgütsel etkinliği ve verimliliği sağlayamazlar.

Anahtar Kelimeler: Performans Ölçme, Performans Değerlendirme, Değerlendirme Hataları, Motivasyon, İnsan Kaynakları Yönetimi.

PERFORMANCE EVALUATION AND MOTIVATION IN THE ORGANIZATION

ABSTRACT

Organizations in our transforming and globalizing world as a result of technological developments are in need of high performing employees to survive and to be successful in the increasingly competitive conditions. However, high performance can only be obtained from motivated employees. For this reason, for the motivation of individuals, their performance should be evaluated and used in organizational practices. An individual whose organizational position changed according to her/his performance would become more motivated. However, performance standards should be clear, measurable and accurate, and performance evaluation methods should be used effectively. The performance evaluation method should be reliable and satisfying and in addition to that, it is of great significance that the results

* Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi

obtained are used justly and fairly. An individual, who thinks that his /her performance is misevaluated and that he/she is unfairly treated, will poorly perform their tasks. On the other hand, a low-performing individual, who has not been subject to organizational sanctions and measures, will not pay any effort to increase his/her motivation. Ultimately, both of them will have low performance level. Those who have to develop themselves as indicated by the performance evaluation should be given facility and opportunity to do so. Organizations that do not exercise performance evaluation, or organizations that do not benefit from the evaluations in the organizational practice and decision-making in a fair and just manner, cannot increase the motivation of their employees; benefit their knowledge, experience and capabilities and achieve organizational effectiveness and efficiency.

Keywords: Performance Measurement, Performance Evaluation, Assessment Errors, Motivation, Human Resources Management.

GİRİŞ

Günümüz örgütlerinin en önemli meselesi, etkinlik ve verimliliktir. Teknolojik gelişmeler rekabeti hem küreselleştirmiş hem de artırmıştır. Böyle bir ortamda başarılı olmak isteyen örgütlerin en temel dayanağı insan kaynağıdır. Çünkü diğer kaynakların israf edilmeden örgüt amaç ve hedefleri doğrultusunda kullanılması insana, örgüt kaynaklarının optimal düzeyde kullanılması ise insan kaynağının bilgi, beceri ve donanımına bağlıdır. Ancak, çalışanlar ne denli donanımlı olurlarsa olsunlar, eğer iyi motive edilmezlerse, onlardan beklenen yarar elde edilemez. Bir başka deyişle onların performanslarından gereği gibi yararlanılamaz. Bu nedenle çalışanları motive edebilmek için öncelikle onların performans düzeylerinin ölçülmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların hakkaniyet ve adalet ölçüleri içerisinde bireylere yansıtılması gerekir. Performansı yüksek birey eğer diğerleriyle aynı potada değerlendirilir ve bu yüksek performansının karşılığını göremez ise hayal kırıklığına uğrar ve performansı düşer. Böylece örgütsel etkinlik ve verimlilik sağlanamaz. Bu nedenle çalışanların performanslarının değerlendirilmesiyle birlikte bu sonuçların örgütsel karar ve uygulamalarda kullanılması gerekir. Performans değerlendirme sisteminin etkin bir biçimde kullanılması ile çalışanların motivasyonu ve verimliliği artırılabilir.

Performans değerlendirmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, çalışanların ödüllendirilmesi için gerekli olan, bireyin performansı hakkında bilgi edinmek, ikincisi ise; personele durumuyla ilgili geri bildirim sağlamak suretiyle onların kendilerini değerlendirme ve geliştirmelerine imkân ve fırsat vermektir. Diğer bir deyişle, bireyden eksik yönlerini telafi etmesi ve kendisini geliştirmesi istenir. Performans değerlendirme sonuçları, bireylerin ihtiyaç duyduğu kendini geliştirme alanlarının tespit edilmesini de sağlar. Böylece gerçek verilere dayalı bir eğitim ve geliştirme programı uygulanabilir. Değerlendirme sonuçlarının açık, şeffaf ve gerçekçi olması yanında önceden belirlenen kriterlere uygun olması gerekir.

Değerlendirme sonuçlarının bireylere bildirilmesi ve ayrıca performansı yüksek bireylerin elde edecekleri ödüllerin önceden belirlenmesi gerekir. Bir başka deyişle değerlendirme sonuçları örgütsel karar ve uygulamalarda kullanılmalıdır. Verilere dayalı yapılan personel değerlendirme sonuçlarının adalet ve hakkaniyet ölçüleri içerisinde kullanılması, örgütteki adalet ve güven duygusunun pekişmesine, örgütsel bağlılığın artmasına yardım eder. Böylece performans değerlendirme sistemi çalışanların motivasyonunu artırabilir; örgütsel etkinliği ve verimliliği yükseltme aracı olarak kullanılabilir. Diğer yandan performans değerlendirme sisteminin etkisini artırmak için örgüte uygun değerlendirme araçlarının kullanılması ve değerlendirme hatalarından da kaçınılması gerekir.

Bu makalenin amacı; örgütlerin temel sorunları arasında yer alan çalışanlardaki motivasyon düşüklüğünün önemli nedenlerinden birisinin de bireylerin performanslarının değerlendirilmemesi ya da eksik değerlendirilmesiyle elde edilen sonuçların adil bir biçimde ve hakkaniyet ölçüleri içerisinde kullanılmaması ve bireylere yansıtılmaması olduğunu ortaya koymaktır. Bir başka deyişle, çalışanlarını motive etmek için uğraşan örgütlerin, performans değerlendirme yönteminden yararlanmalarının ne denli önemli olduğunu tespit etmeye çalışmaktır.

1. PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE MOTİVASYON KAVRAMLARI

1.1. Performans Değerlendirme Kavramı

Performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edilen şeyin, nitelik ya da nicelik olarak belirlenmesidir (Akal, 2005: 17). Performans, belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi ya da iş görenin davranış biçimi olarak da tanımlanabilir. Aynı zamanda performans, bir çalışanın belirli bir zaman kesiti içinde kendisine verilen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlardır (Bingöl, 2006: 321). Performansın belirlenebilmesi için gerçekleştirilen faaliyet sonucunun değerlendirilmesi gerekir. Değerlendirme çok yönlü olmalı, ölçüm sonuçlarına dayanmalı, adil, objektif ve herhangi bir önyargıdan kurtulmuş olmalıdır (Appelbaum vd., 2009: 13).

Performans değerlendirme, insan kaynakları yönetiminin önemli işlevlerinden birisi olup, bireylerin örgütsel amaçlar doğrultusunda ve belirli bir dönem içerisinde ürettikleri sonuçların analiz edilmesi ve çeşitli alanlarda (ücret belirleme, terfi vb.) kullanılmasıdır (Akdemir, 2009: 487). Değerlendirme sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi ve etkili sonuçların alınabilmesi için; adil, sürekli, kapsamlı, geliştirici, motive edici, duruma uygun, geçerli ve güvenilir olmalıdır. Aynı zamanda personelin katılımına imkân vermelidir (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 170-172).

Gerçekte bütün örgütler, resmî ya da gayri resmî (formel ya da informal) yollarla çalışanların performanslarını değerlendirirler. Performans değerlendirme;

(1) Çalışma standartlarının düzenlenmesi, (2) Bu standartlara göre çalışanın gerçek performansının değerlendirilmesi ve (3) Performans yetersizliklerini ortadan kaldırma veya yukarıdakileri gerçekleştirme ve çalışanları motive etme amacıyla çalışana geri bildirim sağlamayı da kapsayan bir yöntem olarak tanımlanabilir (Dessler, 2008: 336).

Performans değerlendirmesi kavramı ile performans ölçümü birbirleriyle ilgili olmakla birlikte farklı araçlardır. Değerlendirme, performansın artırılması için yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunur. Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşip ulaşmadığı ile ilgili bilgi verir. Ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumun başarılı ya da başarısız olup olmadığı sonucuna ulaşmak mümkün değildir. Ancak ayrıntılı bir performans değerlendirmesi sonucunda, kurumun başarılı ya da başarısız olduğu ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında sağlıklı bir yargıya varabilir (Yenice, 2006: 124).

Performans değerlendirme, önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için, tüm çalışanların çabalarının birleştirilmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesidir. Başka bir deyişle, önceden belirlenmiş standartlarla, çalışanların mevcut performanslarının karşılaştırılması ve değerlendirilmesi sürecidir. Böyle bir değerlendirme yapılırken bireylerin çok yönlü olarak ele alınması gerekir.

Performans değerlendirme, bir bütün olarak bireyin görevdeki başarısını, işteki tutum ve davranışlarını, ahlaki durum ve özelliklerini ayrıntılarıyla ele alan ve bütünleyen, bireyin örgütün başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı bir araçtır (Okakın, 2009: 95). Performansın değerlendirilmesinden sağlanan bilgilerin belli başlı kullanım alanları şöyle sıralanabilir (Çolakoğlu, 2005: 130; Şimşek, 2005: 334):

- Çalışana eksik yönlerinin gösterilmesi,
- Ücret ve diğer ödemelerin belirlenmesi,
- Terfi ve iş değiştirmelerinde temel alınması,
- Eğitim ve geliştirme ihtiyaçlarının belirlenmesi,
- İşe alma işlevi etkinliğinin ölçülmesi,
- İş tasarımı yanlışlıklarının tespit edilmesi,
- İşin gereklerine uygun davranamayanların işle ilişkilerinin kesilmesi,
- Kişilerin uygun işlerde ve yerlerde çalıştırılıp çalıştırılmadığının belirlenmesi,
- Gruplar içerisinde ve örgüt içerisinde adil ilişkilerin oluşturulması ve sürdürülmesi,
- Kariyer planlaması ve geliştirilmesi.

1.2. Motivasyon Kavramı

Motivasyon (güdüleme), Latince “motive”den gelmektedir. Motivasyon, insanı harekete geçiren ve hareketlerinin yönünü belirleyen ihtiyaç ve korkularıdır. Bir başka deyişle bireyi belirli durumlarda belirli davranışlara yönelten etkidir (Fındıkçı, 2009: 371). Motivasyon kişilerin belirli örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kendi istek ve arzularıyla çaba göstermeleridir. Eğer işgören belirli örgütsel amaçları gerçekleştirmek için bütün yeteneğini, bilgisini ve enerjisini isteyerek harcıyorsa bu durumda bir örgütsel motivasyondan söz edilebilir (Uygur ve Göral, 2005: 121). Bu motivasyonun devam edebilmesi için çalışanın performansının değerlendirilmesi ve örgütsel düzeyde kullanılması gerekir. Bir başka deyişle yetenek, bilgi ve enerjisini örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kullanan birey bunun pozitif sonuçlarını görmek ister.

Örgütlerin amaçları olduğu kadar çalışanların da amaçları vardır. İnsan davranışlarının nedenlerini açıklamaya çalışan çeşitli teoriler, örgütlerin amaçlarına ulaşabilmek için, üyelerinin amaçlarını dikkate almak zorunda olduklarını ortaya koymuştur. Çünkü insan kendi amaçlarına hizmet edecek davranışları gösterme eğilimindedir. Kişilerin amaçları tatmin edilmemiş ihtiyaçlardan doğar. İhtiyaçlar; fizyolojik ve psikolojik dengenin bozulmasından kaynaklanır. Kişi, bir ihtiyacı uyarıldığında onu gidermek için belirli bir davranışa yönelir. Davranışın sonucu ihtiyacın tatmini ise o ihtiyaçla ilgili amaca ulaşılmış demektir. O halde örgütler, kendi amaçlarına ulaşmak için, çalışanlarının ihtiyaçlarını anlamak ve örgütsel amaçlar doğrultusunda onları motive etmek zorundadır (Aşan, 2001: 225). Astlar motive edilirken şu ilkelere uyulması gerekir (Efil, 2009: 163):

- Bireylere gereken değeri verip, onları cesaretlendirmek ve teşvik etmek,
- Başarılı olanlara yükselme ve ilerleme şansı tanımak,
- Çalışanları sürekli eğitmek ve onlara eşit davranmak,
- Çalışana başkaları yanında küçük düşürücü eleştirilerde bulunmamak,
- Çalışanların sorunları ile ilgilenmek,
- Çalışanlara örnek olmak ve onların başarı ve başarısızlıkları konusunda bilgi vermek ve çözümler bulmaya çalışmak.

2. PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE MOTİVASYONUN ÖNEMİ VE AMACI

2.1. Performans Değerlendirmenin Önemi ve Amacı

Personel değerlendirilmesi örgüt bakımından olduğu kadar işgören bakımından da önemlidir. Başarılı personel çalışmasının karşılığını görmeyi arzu eder. Geçerli verilere dayanmayan personel değerlendirmesi sonucunda, çalışmayan bir kişiye değer verildiğini gören personelin morali bozulur ve çalışma şevki azalır.

Değerlendirme sonucunda personel kendi eksikliklerini de göreceğinden, bunları tamamlama ve yeteneklerini geliştirme fırsatı da bulmuş olur. Diğer yandan objektif ölçülere göre uygulanan personel değerlendirme, işgörenin moral ve motivasyonunu yükselterek örgüte olan güvenini artırır (Ertürk, 2009: 303).

Performans değerlemenin amacı, işgörenin görevini yapmasıyla elde ettiği sonucun, örgütsel amaçlara göre değerini ortaya koymaktır. Değerlendirme sisteminin genel amacı ise; örgütün etkinliklerini, kendi becerilerini ve örgüte katkılarını sürekli iyileştirmeleri için, bireylerin ve grupların sorumluluk üstlendikleri bir kültür oluşturmak, kişiyi bütün yönleriyle ele almak ve başarılarını ödüllendirmek, eksikliklerinin giderilmesine imkân hazırlamaktır (Örücü, 2003: 201). Bu tür bir çalışma bireylerin motivasyonları dolayısıyla da performansları üzerinde olumlu bir etki yapar. Diğer yandan örgütsel amaçların gerçekleştirilme sürecinde çalışanların mevcut performansları hakkında söylenilen ve söylenilmekten kaçınılan, olumlu ya da olumsuz her şey, bireylerin gelecekteki performanslarını belirleme konusunda etkilidir. Performans hakkında gerçekleştirilen her görüşme ve tartışma, çalışanların kendilerini geliştirmesi için birer fırsat olarak görülmelidir (Thompson, 2003: 174).

Performans değerlendirme denetim amaçlı kullanıldığı gibi, aynı zamanda gelişmeye yönelik bir süreç olarak da kullanılabilir. Örgütteki bütün çalışanlara görevlerini daha iyi yapabilmeleri için ihtiyaç duydukları bilgileri sağlayan performans değerlendirme sisteminin temel amaçları şöyle sıralanabilir (Özgen, Öztürk ve Yalçın, 2005: 228-229):

- Performansı iyileştirilmek,
- Çalışanları motive etmek,
- Eğitim ve geliştirme ihtiyaçlarını belirlemek,
- Ücret ayarlaması için zemin oluşturmak,
- Kariyer planlama ve geliştirme çalışmalarına rehberlik etmek,
- Kadrolama sürecindeki eksiklik ve yetersizlikleri gidermek,
- İnsan kaynaklarıyla ilgili kararlarda hata yapılmasını önlemek,
- İş tasarımıdaki yanlışlıkları tespit etmek,
- Terfi, nakil, ödüllendirme ve işten çıkarma kararlarında objektifliği sağlamak, yasal temel oluşturmak,
- Çalışanların özel sorunlarını değerlemeye dâhil ederek, bu konuda insan kaynakları bölümüne yardımcı olmak,
- İyi bir iletişim ortamının kurulmasına yardımcı olmak,
- İnsan kaynakları yönetimi için doğru ve güvenilir bilgi sağlamak,
- Örgütün performansı ile ilgili geribildirimde bulunmak.

2.2. Motivasyonun Önemi ve Amacı

Örgütsel çevrenin hızla değiştiği günümüzde örgütlerin bu değişime ayak uydurmak ve çetin rekabet şartlarında başarılı olmak için temel dayanağı insan kaynağıdır. Bu bağlamda nitelikli insan kaynağı örgütsel amaçlar doğrultusunda motive edilmelidir. Başka bir deyişle bireylerin potansiyellerini örgütsel amaçlar doğrultusunda kullanmaları için onların maddî ve manevî motivasyon araçlarıyla desteklenmesi gerekir. Yöneticinin başarı şansı büyük ölçüde motivasyon araçlarını başarılı bir biçimde kullanmasına bağlıdır. Eğer insan kaynağı etkin ve verimli kullanılmazsa örgütsel başarı elde edilemez. Motivasyonun amacı ise; bireylerin performanslarını yükselterek, örgütsel amaçların etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu nedenle motivasyonu düşük bireylerle örgütsel amaçların başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi beklenemez. Çünkü motivasyonu düşük çalışanlar kapasitelerinin tümünü kullanmaz ya da kullanamazlar. Bir başka deyişle bilgi, beceri ve yeteneklerinin büyük bir bölümü motivasyonlarını düşüren faktörler nedeniyle performanslarına yansımaz. İşte performans değerlendirme yöntemi atıl vaziyetteki bu kapasiteyi devreye sokan en önemli yöntemlerden birisidir. Ancak değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin örgütsel düzeyde adil bir biçimde kullanılması gerekir.

3. PERFORMANS DEĞERLENDİRMENİN NEDENLERİ, ÖZELLİKLERİ VE FAYDALARI

3.1. Performans Değerlendirme Nedenleri

Performans değerlendirme, örgüt çalışanlarının eksik yönlerini görebilmeyi, onların eksiklerini giderecek şekilde eğitebilmeyi ve örgütsel amaçlara hizmetleri ölçüsünde onları ödüllendirebilmeyi sağladığı için yapılması gerekir. Performans değerlendirmesi yapılmayan bir örgütte, bireylerin örgüte yaptığı katkı tespit edilemez, çalışanlarla ilgili gerçekçi kararlar alınamaz. Diğer yandan değerlendirme sonuçlarına göre bireysel performansı artırıcı önlemler devreye sokulamaz. Böyle bir değerlendirme yapmamakla bütün çalışanların eşit düzeyde performans sergiledikleri ve örgütsel amaçlara aynı düzeyde hizmet ettikleri varsayımı kabul edilmiş olur ki bu durum çalışanlar için motivasyon kırıcı olduğu kadar örgüt içinde vahim sonuçlar doğurur.

Performans değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin, yönetsel kararların alınmasında etkili olması nedeniyle, performans değerlendirmeye ihtiyaç duyulur. Performans değerlendirme nedenleri şöyle sıralanabilir (Dessler, 2008: 339-340):

- Pratik bakış açısından; mevcut temel ücret ve terfi kararları işgören değerlendirmesine dayandırılır.

- Değerlendirmeler; performans yönetimi sürecinde tamamlayıcı bir rol oynar. İşverenin stratejik amaçlarını, çalışanların özel amaçlarına dönüştürmede oldukça iyidir.
- Değerlendirme; yönetimin ve astların herhangi bir eksikliği düzeltmek için bir plan geliştirmesine ve asta doğru yaptığı şeyleri pekiştirmesine imkân verir.
- Değerlendirmeler; yararlı bir kariyer planlaması amacına hizmet eder. Çalışanların güçlü ve zayıf yönleri ışığında, kariyer planlarını gözden geçirmesine bir fırsat sağlar.

3.2. Performans Değerlendirme Sisteminin Özellikleri

Bu sürecin uygun bir şekilde tasarlanması ve uygulanması, ödüllendirme, terfi ya da tenzil, işten çıkarma ya da transfer uygulamaları gibi örgüt kararlarının verilmesinde kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca, işgörenin geliştirilmesinde yöneticilere yardımcı olmakta, işgörenin kariyer seçiminde yol göstermekte ve işgörenin kendi zaman ve performansını yönetmesine yardımcı olmaktadır (Gök, 2006: 40). Performans ölçüm ve değerlendirme, yalnızca başarının ölçülmesi ile ilgili olmayıp, aynı zamanda insan potansiyelinin belirlenmesi, ölçülmesi ve geliştirilmesi sürecidir. Performans ölçülmesi sonucu tespit edilen potansiyelin geliştirilme sürecinde, personelin eğitimi ve geliştirilmesi devreye girer (Göksel, 2003: 54). Başarılı bir performans değerlendirme sisteminde bulunması gereken özellikler şöyle sıralanabilir (Şimşek, 2005: 334):

- İşle ilgili davranışları değerlendirmelidir,
- Yapılan işin gereklerine uygun değerlendirme ölçütleri kullanılmalıdır,
- Bireylerin cinsiyet, düşünce, inanç, yöneticiye yakınlık derecesi gibi faktörler değerlendirmede kesinlikle dikkate alınmamalıdır,
- Değerlendirme yöntemi basit, kolay, anlaşılabilir, geçerli ve herkes tarafından uygulanabilir olmalıdır,
- Her iş için mümkün olduğu kadar somut değerlendirme kriterleri belirlenmeli ve sübjektif faktörlere yer verilmemelidir.
- Çalışanlara değerlendirme sonuçları hakkında bilgi verilmelidir. Gizli tutulan ve çalışana aktarılmayan değerlendirme sonuçlarının çok fazla pratik anlamı yoktur.

3.3. Performans Değerlendirmenin Faydaları

Performans değerlendirme, örgüt çalışanlarıyla ilgili pek çok önemli bilgi sağlar. Bu bilgiler ışığında çalışanların motivasyon ve performanslarını artırmak için gerekli olan tedbirlerin alınması mümkün hale gelir. Aksi takdirde bu hususta yapılacak çalışmalar temelden yoksun kalacağından başarısızlık kaçınılmaz olur.

Her ne kadar performans değerlendirme çalışmaları örgütlerde bazı yöneticiler tarafından zaman zaman günlük iş yoğunluğu içinde ek bir külfet ve zaman kaybı olarak görülse de örgütlerde iyi işleyen bir performans değerlendirme sisteminin örgütsel, yönetsel ve bireysel açıdan birçok faydası vardır. Bunlar şöyle sıralanabilir (Canman, 1993: 35-36; Argon ve Eren, 2004: 226; Uyargil, 2009: 212-213; Barutçugil, 2004: 428-429):

Örgütsel Faydaları

- Örgütün etkinliği ve verimliliği artar,
- Hizmet ve üretimin kalitesi gelişir,
- Eğitim ihtiyacı ve bütçesi daha kolay ve doğru biçimde belirlenir,
- İnsan kaynakları planlaması için gerekli olan bilgiler daha güvenilir biçimde elde edilir,
- Bireylerin gelişme potansiyelleri daha doğru belirlenir,
- Devamsızlık ve iş gücü devri gibi nedenlerle ortaya çıkan kısa dönemli beşeri ihtiyaçların giderilmesinde esneklik sağlanır.

Yönetsel Faydaları

- Planlama ve kontrol fonksiyonlarında daha fazla etkili olur, böylece çalışanların ve birimlerin performansı gelişir,
- Çalışanlarla iletişim ve ilişkiler daha olumlu bir hale gelir,
- Çalışanların güçlü ve zayıf yönleri daha kolay belirlenir ve bu doğrultuda onlara yardımcı olunur,
- Çalışanları değerlendirirken, kendi güçlü ve güçsüz yönlerini de tanırırlar,
- Çalışanların daha yakından tanınmasıyla yetki devri kolaylaşır,
- Yönetsel becerileri gelişir ya da bu becerileri uygulama imkânı elde edilir.

Bireysel Faydaları

- Güçlü ve geliştirilmesi gereken özellikler tanınır,
- Örgütteki rol ve sorumluluklar daha iyi anlaşılır,
- Üstlerin kendisinden neler beklediği öğrenilir,
- Performansının nasıl değerlendirildiğini öğrenir,
- Performansına ilişkin elde ettiği olumlu geri besleme yoluyla iş tatmini ve özgüveni gelişir.

4. PERFORMANS DEĞERLENDİRME SÜRECİ, YÖNTEM VE HATALARI

4.1. Performans Değerlendirme Süreci

Performans değerlendirme, pek çok örgüt tarafından farklı araçlar kullanılarak yapılmaktadır. Hangi araç ve yöntemlerle yapılırsa yapılsın, sonuçta performans değerlendirme; örgütlerde belli bir zaman dilimi içerisinde işgören davranış ve başarısının, ölçüm ve değerlendirmesinin yapıldığı bir süreçtir (Gök, 2006: 40). Değerlendirme yapabilmek için öncelikle performans kriterlerinin tespit edilmiş ve bu kriterlere göre çalışanların performanslarının ölçülmüş olması gerekir. Performans değerlendirme sürecinin başarılı olabilmesi, değerlendirme kriterlerinin çalışanlar tarafından benimsenmesini, daha da önemlisi çalışanların başarısını ölçebilecek nesnel ölçütlerin kullanılmasını gerektirir (Bakan ve Kelleroğlu, 2003: 110). Kriterler oluşturulurken şu hususlara dikkat edilmelidir (Şimşek ve Öge, 2009: 288-289; Öztürk, 2009: 151-152):

- Çalışma sonuçlarını ölçmeye imkân vermelidir,
- Çalışanlar tarafından önceden bilinmelidir,
- Objektif ve ölçülebilir olmalıdır,
- Sübjektif değerlendirmelere imkân vermemelidir,
- Kriterler gözleme dayalı ve doğruluğu kanıtlanmış olmalıdır,
- Kapsamlı olmalı ve performansla ilgili tüm etkileri içermelidir,
- Performans kriterleri, kurumun özelliklerine uygun belirlenmelidir,
- Yapılan işle ilgili olmalı, özel hayata ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere yer vermemelidir,
- Kriterler belirlenirken amacın başarıyı tanımak ve ödüllendirmek olduğu unutulmamalıdır,
- Bireylerin liderlik ve yöneticilik yeteneklerini ölçme ve değerlendirmeye imkân vermelidir,
- Müşterilerin çalışanlar hakkında yaklaşımlarını da ortaya koyabilmelidir,
- Kriterlerin, örgütün hedef ve rakamları ile karşılaştırıldığında bir anlamı olmalıdır,
- Çıktıların ve sonuçların ölçümü kadar, başarı ve davranışlar da dikkate alınmalıdır.

Etkili bir performans değerlendirme için ilk koşul, işgören performanslarının karşılaştırılabilmesi birtakım standartların ve bu standartlar üzerinde ortak bir anlayışın bulunmasıdır. Performans standartları çalışanlar için iki tür bilgi içermektedir. Bunlardan ilki neyin yapılması gerektiğidir ki bu sorunun cevabı görev tanımlarında yer alır. Diğeri ise nasıl yapılması gerektiği hususudur ki bu sorunun cevabına ise performans standartları ile ulaşılabilir. Performans standartlarının hem

nitelik hem de nicelik yönü bulunmaktadır. Standartlar açık, ölçülebilir ve gerçeğe uygun olmalıdır (Bayraktaroğlu, 2008: 113-114).

Performans değerlendirme öncesi yapılacak çalışmaların belirli bir plan doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekir. Burada, değerlendirmenin kimlere uygulanacağı, kimler tarafından uygulanacağı, ne zaman gerçekleştirileceği ve hangi değerlendirme yönteminin kullanılacağı gibi konular açık ve anlaşılır bir biçimde belirlenmelidir (Barutçugil, 2004: 430). Değerlendirme sürecinde aşağıdaki işlerin sırasıyla yapılması gerekir (Budak, 2008: 418):

- Örgütsel hedeflerin belirlenmesi,
- İş analizi yapılması ve görev tanımlarının hazırlanması,
- Bireysel hedeflerin belirlenmesi,
- Performans değerlendirme kriterlerinin tespiti,
- Performans değerlendirme yönteminin seçilmesi,
- Beklenen performans ile elde edilen sonucun karşılaştırılması,
- Çalışanlara geri bildirimde bulunulması.

4.2. Performans Değerlendirme Yöntemleri

Çalışanların performansını değerlendirmek amacıyla çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Her örgütün farklı özelliklere sahip olması, onun kendine özgü bir performans değerlendirme yöntemi uygulamasını gerektirir. Değerlendirme bilimsel ölçütlere göre yapılmalı ve bu konudaki evrensel yöntemler kullanılmalıdır. Çünkü seçilen yöntemin örgütsel yapıya uygun olmaması ya da başarısızlığı çalışanların moral ve motivasyonlarının düşmesine ve örgütsel performansın gerilemesine neden olur. Böyle bir durum örgütsel amaçların etkin ve verimli gerçekleştirilmesini engeller.

Değerlendirme; grafik dereceleme, zorunlu seçim, karşılaştırma, zorunlu dağılım, kritik olay, kontrol listesi, sonuçlara dayalı ve davranışa dayalı değerlendirme (Byars ve Rue, 1991: 251-252), ile 360 derece değerlendirme, takıma dayalı performans değerlendirme ve alan incelemesi gibi yöntemlerle yapılır. Değerlendirme yöntemleri; örgütün yapısına, yönetimin amacına, işgörenlerin beklentilerine, çevreye, teknolojik faktörlere ve terfi planlarına göre değişebilir (Kıngır ve Taşkıran, 2006: 200). Bu yöntemlerden bazıları şöyle özetlenebilir:

Grafik Dereceleme Yöntemi: Grafik dereceleme yöntemi, belirli bir işin başarı ile yürütülmesi bakımından önemli görülen niteliklerin bir ölçek üzerinde, en kötünden en iyiye ya da en iyiden en kötüye doğru derecelendirilmesi esasına dayanır (Bingöl, 2006: 338).

Zorunlu Seçim Yöntemi: Bu yöntemde değerlemeciye, hangisinin daha yüksek puana sahip olduğunu kestiremeyeceği bir dizi ifadelerin yer aldığı bir form verilir ve

personeli değerlerken bu ifadelerden birini seçmeye zorlanır. Bu nedenle bu yöntem zorunlu seçim yöntemi olarak adlandırılır (Budak, 2008: 430).

Karşılaştırma Yöntemi: Karşılaştırma yöntemleri, basit ya da doğrudan sıralama, alternatif sıralama, puan verme ve ikili karşılaştırma gibi çalışanların birbirleriyle kıyaslandığı yöntemlerdir (Benligiray, 2007: 157).

Zorunlu Dağılım Yöntemi: Zorunlu dağılım yönteminde, çalışanlar performans durumlarına göre, belirli kümeler içinde toplanır. Örneğin, örgüt içerisinde en iyi performansı gösteren ilk %10'luk grupla en kötü performansı gösteren ilk %10'luk grup bu yöntemle belirlenebilir (Akgemci ve Güleş, 2009: 119).

Kritik Olay Yöntemi: Bu yöntemde, değerlendirecek her astın başarısını ya da başarısızlığını gösteren ilginç olaylar, değerlendirme dönemi içerisinde bir forma kaydedilir (Canman, 1993: 24).

Kontrol Listesi Yöntemi: Bu yöntemde işgörenin çalışmasını ve davranışlarını belirlemek amacıyla bir dizi sorunun bulunduğu bir liste kullanılır. Sorular genellikle evet-hayır biçiminde cevaplanır.

Sonuçlara Dayalı Değerlendirme Yöntemi: Bu sistemde, çalışanların önceden üzerinde anlaştığı dönemsel amaçlar vardır. Örneğin; fireleri %5'e indirmek ya da verimliliği %10 artırmak amaç olarak belirlenmişse, dönem sonundaki değerlendirme, çalışanların bu amaçları gerçekleştirme düzeyleri üzerinden yapılır.

360 Derece Değerlendirme Yöntemi: Bu yöntem, çalışanın performansının; iş arkadaşları ve yöneticileri ile iç ve dış müşteriler gibi sürekli iletişim halinde bulunduğu ve birlikte çalıştığı kişilerden elde edilen bilgiler doğrultusunda değerlendirilmesi sürecidir (Appelbaum vd., 2009: 298-299).

Takıma Dayalı Performans Değerlendirme: Örgütlerdeki bazı işler özellikle takım halinde yapıldığından performans değerlendirme de takım halinde yapılır. Takımı bir bütün olarak değerlendirmek oldukça zordur; diğer yandan böyle bir değerlendirme bireysel performansı tam olarak yansıtamaz.

Davranışa Dayalı Değerlendirme Ölçeği: Bu ölçekle bireyin performansı çeşitli boyutlar ya da kriterler açısından ölçülmeye çalışılır. Çalışanlar; spesifik iş gereklerini etkinlikle yerine getirecek davranışları sergileyip sergilemediklerine göre değerlendirilir (Bayraktaroğlu, 2008: 121).

Alan İncelemesi Yöntemi: İnsan kaynakları uzmanı, amire her bir astın başarısı hakkında ayrıntılı sorular sorar ve daha sonra değerlendirme raporunu hazırlar. Hazırlanan raporlar, gerektiğinde tekrar gözden geçirip düzelterek olan amire gönderilir ve onaylanarak kesinlik kazanır (Bingöl, 2006: 345).

4.3. Performans Değerlendirme Hataları

Performans değerlendirme yöntemlerinin pek çoğu, değerlendircilerin gözlem ve kararlarında objektif ve önyargısız olacakları varsayımına dayandırılarak geliştirilmiştir. Ancak uygulamada değerlendircilerden kaynaklanan çeşitli hatalar nedeniyle sistemlerin güvenilirliği önemli ölçüde düşmektedir. Bu hataların bir kısmı sistemi iyi tanımamaktan ve özellikleri konusunda iyi bilgilendirilmemekten kaynaklanır. Çoğunlukla kişinin farkında olmadan yaptığı değerlendirme hataları bazen onun belleğinin zayıflığından, bazen de yaşadığı bazı psiko-sosyal süreçlerden kaynaklanabilir (Uyargil, 2009: 225). Ancak şunu unutmamak gerekir ki hangi nedenden kaynaklanırsa kaynaklansın değerlendirmelerde yapılacak hatalar çalışanların moral ve motivasyonlarını olumsuz yönde etkiler. Haksızlığa uğradığını düşünen çalışanların motivasyonları düşer ve hatta örgüte karşı bir güvensizlik doğar ve yabancılaşma başlar. Genellikle yapılan değerlendirme hataları şöyle sıralanabilir:

Belirli Puanlara Yönelme: Bazı değerlendirciler sürekli olarak kişilere gerçek performanslarının üstünde ya da altında puan verme ya da değerlendirme yapma eğilimi gösterirler. Yüksek puanlara yönelmenin; sevilme arzusu ve çalışanlarla çatışmama; düşük puanlara yönelmeninse; başarılı olarak değerlendirilen personelin ileride kendi yerini alacağı endişesi ile kendisini mükemmeliyetçi ve zor beğenen bir yönetici olarak tanıtmaya arzusu gibi nedenleri vardır (Uyargil, 2009: 227).

Ortalama Eğilim: Değerlendirici çalışanları ortalamanın dışındaki kriterlerle değerlendirmekte isteksizse ya da değerleri birbirinden ayırt etme yeteneği yoksa ortalama eğilim oluşur. Başka bir ifadeyle, çalışanların performansları farklılık gösterse bile değerlendirici tüm çalışanları ortalama değer üzerinden değerlendirir (Çiftçi, 2007: 194).

Yakın Zaman Etkisi: Personel değerlemesinde, subjektif başarı ölçütleri kullanıldığında değerlendirilecek personelin son faaliyetlerinin bıraktığı iyi ya da kötü izlenim değerlemeciye önemli ölçüde etkiler (Tortop vd, 2006: 224).

Hale (Halo) Etkisi: Yöneticinin, çalışanın bir alan ya da konudaki çok gelişmiş özelliğinin etkisinde kalarak bunu kişinin tüm özelliklerine genellemesidir (Fındıkçı, 2009: 303). İşgörenle ilgili olumlu ya da olumsuz bir izlenime sahip olunması da değerlendirmede böyle bir etki yapar.

Kontrast Hataları: Değerlendirici birbiri ardına yaptığı değerlendirmeler sırasında, ister istemez değerlendirdiği kişileri birbirleriyle karşılaştırır. Böylece her birey kendisinden önceki şahsın aldığı puandan etkilenir. Bir başka deyişle önceki bireyin başarı düzeyi bir sonrakinin başarılı ya da başarısız görünmesini sağlar.

Kişisel Önyargılar: Bazen değerlendirilen kişiyle ilgili önyargılar performans değerlendirme sürecine yansır. Özellikle değerlendiren ve değerlendirilen arasında geçmişte yaşanmış ilişkilerden kaynaklanan önyargılar ile değerlendircinin belirli konulardaki düşüncelerinden kaynaklanan önyargılar, değerlendirmeyi etkiler.

Nesnel Davranmama: Değerlendirme sürecinde personelin; din, dil, ırk, yaş cinsiyet ve siyasal eğilim gibi bireysel ve sosyal özelliklerine ağırlık verilmesi, buna karşın işe ilişkin davranışlarının dikkate alınmamasıdır.

Pozisyon dan Etkilenme: Değerlendirme yapılırken değerlendirilen kişinin performansından ziyade, yüksek pozisyonundan etkilenilerek yüksek puan verme eğilimi oluşur. Aynı şekilde önemsiz sayılan kişiler de düşük performans düzeyinde değerlendirilebilir.

5. MOTİVASYON ARAÇLARI VE SÜRECİ

5.1. Motivasyon Araçları

Çalışanları motive eden faktörler bireyden bireye değişir. Bu nedenle motivasyon araçları kullanılırken, bireysel farklılıkların göz önüne alınması gerekir. Bir başka deyişle insan ihtiyaç ve öncelikleri farklılık arz ettiğinden birini motive eden araç diğerini etmeyebilir. Kimisi prestij ve yetki ararken kimisi emniyete öncelik verebilir. Bireysel tercih ve öncelikler farklı olsa da motivasyon araçları kullanılırken performans değerlendirme sonuçlarının adil bir biçimde kullanılması gerekir. Aksi halde bireyleri motive etmesi beklenen motivasyon araçları tam tersine bir işlev üstelenebilir. Bu durum arzu edilen örgütsel sonuçların elde edilmesini engeller. Motivasyon konusunda evrensel nitelik taşıyan bazı özendirici araçların varlığı kabul edilse de her kişiye, her topluma ve her örgüte uygun bir motivasyon modeli geliştirmek oldukça zordur. Bununla birlikte birçok araştırma ile geçerliliği desteklenen motivasyon araçları şöyle sıralanabilir:

Ekonomik Araçlar: Taylor'un uygulamalarından bu yana ekonomik gelir ya da ödül sistemi çalışanları motive etmek için yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. İnsanı ekonomik değerlerin motive ettiği bilinen bir gerçektir. Çünkü çalışan insanların büyük bir bölümü gelir elde etmek için gayret sarf eder. Motivasyon sağlayan ekonomik araçlar şöyle özetlenebilir (Sezici, 2008: 178-179):

- **Ücret Artışı:** İnsanları motive etmek için kullanılan en yaygın ve etkin araç ücret artışıdır. Kendilerine eşit davranılmasını isteyen işgörenler eşit işe eşit ücret verilmesini isterler. Bir başka deyişle, verimliliği ile elde ettiği ücret arasında bir eşitlik olmasını ister ve böyle bir uygulama onu olumlu yönde motive eder.
- **Primli Ücret:** Çalışanı almış olduğu sabit ücrete ilaveten, daha fazla gelir elde etmeye teşvik eden bir sistemdir. Birey üretmiş olduğu her ilave birim için, prim adı verilen ek bir ücret alır. Böylece gelirini artırmak isteyen işgören motive edilmiş olur.
- **Kâra Katılma:** Bu sistemde örgüt, elde ettiği karın bir kısmını dönem sonunda, işgörenler arasında paylaştırır. Kurumsal kârın artması ile bireyin payına

düşen miktar da artacağından, işgören daha fazla üretmek ve kârı azamîleştirmek ister.

- **Ekonomik Ödül:** Örgütsel amaçlara uygun davranışlar gösteren bireylerin ödüllendirilmesi, onları aynı tür davranışı göstermek için teşvik eder; diğer çalışanları da benzer davranışları yapmaya yöneltir. Ekonomik ödül sisteminin önceden bilinmesi ve uygulamada adil olunması, motivasyon için oldukça önemli bir husustur.

Psiko-Sosyal Araçlar: İnsan sosyal bir varlık olup, onu yönlendiren faktörlerin çoğunun da psikolojik olduğu bilinmektedir. İnsan fizyolojik ve psikolojik bir varlık olarak hem maddî hem de manevî araçlar ile tatmin olur. Ekonomik araçlar onun maddi yönüne seslenirken psiko-sosyal araçlar manevi yönüne seslenir. Bu bağlamda bireyin motivasyonunu sağlayan ve onu tatmin eden pek çok psiko-sosyal araç sayılabilir (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2008: 180-181):

- **Bağımsız Çalışma:** Bu kavram sınırsız bir özgürlük anlamına gelmez. Aksi takdirde örgütsel amaçlar için gerekli olan uyum ve işbirliğinden söz edilemez. Ancak çalışanların yeteneklerini gösterebileceği bir ortam oluşturmak ya da hareket alanlarını genişletmek onların motivasyonunu artırır.

- **Güç ve Yetki:** Pek çok çalışan çalışmış olduğu örgütte güç ve yetki sahibi olmak ister. Eğer kendisine bu imkân verilirse motivasyonu artar. Güç ve yetki onun hem sorumluluğunu hem de etkisini artırır. Elinden yetkileri alınan bir yönetici gücünü kaybeder ve saygınlığı azalır.

- **Sosyal Statü:** İnsanların temel ihtiyaçlarından birisi de saygınlıktır. Örgütte ve çevresinde saygınlığını artırmak isteyen birey statü sahibi olmak ister. Statü elde etmek için gerekli her türlü çabayı sarf eder. Bu tür insanları motive etmek için örgütteki kariyer basamakları kullanılabilir.

- **Eğitim ve Geliştirme:** Mevcut yetenek ve becerilerini geliştirmek suretiyle çalışanların verimliliğini artırmak mümkündür. Diğer yandan eğitim bireyin üretkenliğini artırdığı gibi onu yeni görevlere hazırlar. Kendisini yenilemek ve geliştirmek isteyen bireyin motivasyonu, eğitim ve geliştirme fırsatlarıyla sağlanabilir.

- **Psikolojik Güvence:** Psikolojik güvence çalışma ortam ve iklimiyle ilgilidir. Motivasyonun artırılabilmesi için, işyerinin havasını bozan, olumsuz psikolojik faktörlerin ortadan kaldırılması gerekir. Diğer yandan çalışanların moral ve motivasyonlarını artıracak çeşitli örgütsel uygulamaların gerçekleştirilmesine özen gösterilmelidir.

- **Öneri Sistemi:** Örgütteki demokratik yönetim anlayışının bir göstergesidir. Çalışanların örgütsel sorunlarla ilgili çalışma ve önerilerinin teşvik edilmesi, ciddiye alınması ve yararlı olanların uygulanması, bireyleri motive eden önemli uygulamalardan birisidir.

▪ **Çevreye Uyum:** İşgörenlerin çevrelerine uyum sağlamaları için yöneticilerin gerekli tedbirleri alması gerekir. Bireyin etkin ve verimli çalışabilmesi için, iş arkadaşlarıyla uyum içinde bulunması gerekir. Çevresiyle güçlü ilişkiler ve iyi iletişim kuran çalışanların örgüte bağlılıkları ve motivasyonları artar.

▪ **Önem ve Değer Vermek:** İnsanı örgütün en değerli kaynağı olarak görmek ve ona değer vermek çalışanları motive eder. Çalışanına gerekli önemi ve değeri vermeyen pek çok örgüt, onlardan gerekli verimi alamaz. Çünkü kendisini örgütten dışlanmış ve değersiz hisseden bireyin motivasyonu düşer.

▪ **İlginç ve Önemli İş:** Bireyin yaptığı iş ve o işe karşı tavrı çok önemlidir. Kendi bilgi, beceri ve yeteneklerine uymayan bir işte çalışan bireyin moral ve motivasyonu düşer. Bu nedenle iş dağılımı yapılırken, çalışanların bilgi, beceri ve yetenekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Sosyal Araçlar: Sosyal faaliyetler bireyin stresli iş ortamından uzaklaşarak diğer çalışanlarla kaynaşmasını ve zihinsel yenilenmesini sağlar. Bu nedenle bireyin motivasyonunu yükseltmek ve örgütsel performansa katkısını artırmak için sosyal araçlardan yararlanmak gerekir (Sökmen, 2010: 190). İşgörenin moral ve motivasyonu, işyerindeki şartlara bağlı olduğu kadar iş dışındaki zamanın kullanılma şekline de bağlıdır. Bu nedenle çalışma saatleri dışındaki zamanını iyi değerlendirmesi için bireye çeşitli sosyal imkânlar sunmak gerekir. Performans değerlendirme sonuçlarına göre başarılı olan çalışanlara ekstra sosyal imkânlar sunulabilir. Böylece diğer çalışanların motivasyonu sağlanabilir. Çalışanların boş zamanlarını değerlendirmek amacıyla spor ve dinlenme tesisleri ile kütüphanelerden yararlanılabilir. Ayrıca geziler, özel günler ve eğlenceler tertip edilmelidir. Sosyal araçların iki önemli etkisi vardır: Birisi, çalışanların boş zamanlarını değerlendirmek ve hem kendi aralarında hem de yöneticilerle kaynaşmalarını sağlamak; diğeri ise; sosyal faaliyetlere katılan işgörenler arasında ortaya çıkan doğal liderleri tespit etmektir. Diğer yandan performans değerlendirme sonucunda başarılı olan bireyler sosyal araçlar kullanılarak ödüllendirilebilir. Bu tür teşvikler bireysel motivasyon üzerinde olumlu etki yapar.

Örgütsel ve Yönetmel Araçlar: Çalışanları çeşitli örgütsel ve yönetmel araçlar yardımıyla da motive etmek mümkündür. Uygun bir biçimde kullanılması gereken örgütsel ve yönetmel araçlardan bazıları şöyle özetlenebilir (Serinkan, 2008: 162):

▪ **Amaç Birliği:** Örgütsel amaçlar ile çalışanların amaçlarının paralellik arz ettiği durumlarda bireylerin motivasyonu artar. Yönetim bu süreçte örgütsel amaçlara hizmet ettiği için bireysel amaçları destekler. Amaç birliği örgütsel birliğe yol açar.

▪ **Yetki Devri:** Yetki ve sorumluluğun devredilmesiyle çalışana bir eğitim ve gelişme fırsatı verilmiş olur. Bu durum, karar alanı genişleyen bireyin kişiliğinin de gelişmesine yol açar. Böylece özgüveni artan bireyin, moral ve motivasyonu yükselir.

▪ **Kararlara Katılma:** Bu yöntem çalışanlara değer verildiğinin de bir göstergesidir. Kararlar alınmadan önce, konunun ilgili çalışanlara danışılması ve onların görüşlerinin alınması, onları motive eder ve örgüte bağlar. Alınan bir karara katılan birey, bu kararı benimser ve başarılı olması için bütün bilgi, birikim, beceri ve yeteneğini kullanır.

▪ **Etkin Bir İletişim Sistemi:** Etkin bir iletişim sistemi çalışanların motivasyonuna önemli katkılar sağlar. Örgütsel sorunlar ve faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmak ve bu konularla ilgili fikir ileri sürüp tartışabilmek iyi örgütlenmiş bir iletişim sistemi sayesinde mümkündür.

▪ **İş Tasarımı:** İş tasarımı, işin verimliliğini ve çalışanın tatminini artırmak için işin ve görevin yapısına müdahale edilmesidir. İşinde ustalık kazanan bireye işi artık monoton gelir ve kendisini tatmin etmemeye başlar. Diğer yanda işin çok karmaşık olması da bireyi işinden soğutur ve motivasyon düşüklüğüne sebep olur. Bu bağlamda, iş ve görevin yapısına yönelik müdahaleler yapılarak iş, çalışanlar için yeniden çekici hale getirilebilir.

▪ **Fiziksel Şartların Değiştirilmesi:** İş ortamının fiziksel özellikleri, çalışanların motivasyonu üzerinde etkilidir. Bu nedenle çalışma ortamı dizayn edilirken; renk, ışık, ses, nem ve sıcaklık gibi faktörlere dikkat etmek gerekir. Ayrıca iş için gerekli olan araç ve gereçlerin ergonomik olması gibi fiziksel şartlar çalışanın moral ve motivasyonunu yükseltir.

5.2. Motivasyon Süreci

Bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla tatmin edilmesi arasında geçen süreçte meydana gelen gerilime motive edilme denir. Eğer birey ihtiyaçların tatmin edilmesinin performans değerlendirme sonuçlarına bağlı olduğunu hisseder ya da bilirse performansını yükseltmek için motive olur. Motivasyon sürecini bu tatmini sağlayacak şekilde dizayn etmeye çalışır.

Bireylerin motivasyonu birdenbire ve kendiliğinden oluşan bir olay olmayıp uzun bir süreci gerektirir. Bu süreç altı aşamadan oluşur (Tuncer, Ayhan ve Varoğlu, 2008: 222-223; Güney, 2009: 351):

İhtiyaç Duyma: Kişinin gerek biyolojik dengesini, gerekse çevreye uyumunu sağlayan etmenlerden birisinin ortadan kalkmasıyla kişi dengeye ulaşma çabasına girer. Muhtaç olunan biyolojik, psikolojik ve toplumsal etmen sağlanmadıkça kişi dengeye kavuşamaz. İhtiyacın yarattığı dengeye ulaşma çabası kişide gerilim yaratır. Böylece birey kendisini dengeye ulaştıracak etmenleri edinmeye ihtiyaç duyar.

Ortam Arama: Kişinin bazı ihtiyaçları toplumun ya da örgütün değerlerine uygun düşmeyebilir. Ortamın elverişli olmaması nedeniyle doyurulmayan ihtiyaçlar, kişi tarafından bastırılarak, bunların yarattığı gerilimden kurtulmaya çalışılır. Bunların

ne zaman, nerede ve nasıl doyurulacağı pek kestirilemez. Ama doyurulmayan ihtiyaçlar, işgöreni genel bir gerilim içinde bırakır.

İstek: İhtiyaç, elverişli bir ortam bulduğunda isteğe dönüşür. İşgörenin doyurulmasını istediği ihtiyaçlarının kuruluşun istekleriyle uyumlaştırılması gerekir. İstekler işgörence bilincine varılmış ihtiyaçlardır. Talep belirlendikçe işgörenin geriliminin kaynağı da belirlenmiş olur. Talep ne oranda önemliyse işgörende yarattığı gerilim de o oranda önemlidir.

Seçenek Arama: Birey, isteğini karşılamak için tatmin edici seçenekler aramaya başlar. Örgütteki ortamın, isteğin karşılanmasına elverişli bulunması, çoğu kez seçeneklerin bulunmasını da kolaylaştırır. Seçenek arama aşamasında bireyin algılaması önemlidir.

Sinama: Bu aşamada isteği karşılamak için seçilen hareket tarzının sınaması yapılır. Bireyin seçeneği ne ölçüde isabetli ya da geçerliyse, talebinin tatmininde de o ölçüde başarılı olur. Bir başka deyişle kişinin tatmin düzeyi, kendi seçeneğindeki isabete bağlıdır.

Tatmin: Motive edilmenin son aşaması tatminle sona erer. Bu aşamada birey yeterli tatmine ulaştığında, gerilimden kurtularak durağan duruma geçer. Tatmin yeterli düzeyde olmadığında ya da tatmine ulaşılmadığında birey, doyumsuzluğu oranında düş kırıklığına uğrar. Böyle bir durumda birey, ya yeniden motive edilerek bu aşamalara baştan başlar ya isteğinden vazgeçer ya da kaygı geliştirerek tatminsizliği artar.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Örgütlerin temel amacı etkinliği ve verimliliği artırmaktır. Bunu başarmak isteyen örgütlerin öncelikle bireylerin motivasyon ve performans düzeylerini artırmaları gerekir. Bu bağlamda performans değerlendirme sisteminden yararlanmak mümkündür. Çalışanların performansını değerlendirebilmek için öncelikle örgütte performans kriterlerinin açık, ölçülebilir ve gerçeğe uygun olarak belirlenmesi ve çalışanlara bildirilmesi gerekir. Diğer yandan performans değerlendirme sonuçlarının bireyler üzerinde ne gibi etkileri olabileceği de açıklanmalıdır. Diğer bir deyişle çalışanların örgütün belirlediği performans standartlarını aştıkları zaman ne elde edeceklerini ya da ulaşamadıklarında ne gibi yaptırımlarla karşılaşacaklarını bilmeleri gerekir. Böylece ödüle ulaşmak ve yaptırımlarla karşılaşmak istemeyen bireylerin motivasyonları yükselir. Ayrıca bireylerin motivasyonlarını artırmak için değerlendirme sonuçlarına göre kendilerini geliştirmeleri ve eksik yönlerini gidermeleri için örgüt tarafından desteklenmeleri gerekir.

Performans değerlendirme sonuçları pek çok örgütsel uygulamada kullanılabileceğinden son derece önemli bir husustur; bu nedenle doğru, gerçekçi ve rasyonel ölçütler kullanılmalıdır. Bireylerin performanslarının önceden belirlenen standartlara göre ölçülmesi yeterli olmayıp, elde edilen sonuçların adalet ve hakkaniyet ölçüleri içerisinde kullanılması gerekir. Bir örgütte performans değerlendirmenin yapılmaması ya da yanlış yapılması kadar yanlış uygulanması da örgüte zarar verir ve bireysel motivasyonu ve performansı düşürür.

Günümüzde örgütler bireylerin performanslarının değerlendirilmesi konusuna özel bir önem vermektedirler. Bunun nedeni örgütsel performansın bireyin performansına bağlı olmasıdır. Ayrıca örgütsel etkinliği ve verimliliği artıracak bir örgütsel iklimin oluşturulması da performans değerlendirme sisteminin etkinliğine bağlıdır. Örgütler kendi şartlarına uygun performans değerlendirme yöntemlerini kullanmalı ve elde edilen sonuçları uygulamalıdır. Kullanılan yöntemlerin uygunluğu kadar, elde edilecek sonuçların gerçekçi olması ve bu sonuçların örgütte adil bir biçimde uygulanması da son derece önemli bir husustur. Diğer yandan çalışanların elde edilen sonuçların gerçekçi ve uygulamaların adil olduğuna inanmaları gerekir. Aksi takdirde örgütte baş gösteren stres ve çatışma çalışanları kısır bir çekişme içine iter ve onların motivasyon ve performanslarının düşmesine sebep olur.

Performans değerlendirmesinin temel amacı, örgütün önceden belirlediği performans kriterlerine uygun çalışması için bireylerin motivasyonunu sağlamaktır. Bu nedenledir ki etkin bir performans değerlendirme sisteminin bulunmasının personelin motivasyonunu olumlu bir şekilde etkileyeceği, aksi halde örgütsel üretime ya da performansa katkıları değerlendirilmeyen bireylerin motivasyon ve performanslarının düşmeye başlayacağı örgütler tarafından göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- Akal, Zuhul (2005), İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi, 6. Baskı, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 473, Ankara.
- Akdemir, Ali (2009), İşletmeciliğin Temel Bilgileri, Ekin Yayınları, Bursa.
- Akgemci, Tahir, Hasan Kürşat Güleş (2009), İşletmelerde Stratejik Yönetim, Gazi Yayınları, Ankara.
- Akoğlu Kozak, Meryem (2009), İnsan Kaynakları Yönetimi, 3. Baskı, Detay Yayınları, Ankara.
- Appelbaum, Steven H., David Nadeau and Michael Cyr (2009), "Performance Evaluation in a Matrix Organization: A Case Study (Part 3)", Q Emerald Group Publishing Limited, Vol. 41, No. 1, 2009, p. 9-14.
- Argon, Türkan, Altay Eren (2004), İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Aşan, Öznur (2001), "Motivasyon", Yönetim ve Organizasyon, (Ed. Salih Güney), Nobel Yayınları, Ankara, s.225-255.
- Bakan, İsmail, Hakan Kelleroğlu (2003), "Performans Değerlendirme: Çalışanların Performans Değerlendirme Uygulamalarından Beklentileri Konusunda Bir Alan Çalışması", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, s.103-127.
- Barutçugil, İsmet (2004), Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- Bayraktaroğlu, Serkan (2008), İnsan Kaynakları Yönetimi, 3. Baskı, Sakarya Yayınları, Adapazarı.
- Benligiray, Serap (2007), "Performans Değerlemesi", İnsan Kaynakları Yönetimi, (Ed. Ramazan Geylan), Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No. 1747, Eskişehir, s.147-170.
- Bingöl, Dursun (2006), İnsan Kaynakları Yönetimi, 6. Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul.
- Budak, Gönül (2008), Yeniliğe Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi, Barış Yayınları, İzmir.
- Budak, Gülay, Gönül Budak (2004), İşletme Yönetimi, 5. Baskı, Barış Yayınları/ Fakülteler Kitabevi Yayınları, İzmir.
- Byars, Lloyd, Leslie W. Rue (1991), Human Resource Management, Third Edition, Richard D. Irwin, Inc. Printed in the USD, Boston.
- Can, Halil, Şahin Kavuncubaşı (2005). Kamu Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara.

- Canman, Doğan (1993), Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Çiftçi, Birgül (2007), “Performans Değerlemesi”, İnsan Kaynakları Yönetimi, (Ed. Uğur Dolgun), Ekin Yayınları, Bursa, s.167-199.
- Çolakoglu, Ülker (2005), “Başarım Değerlemesi”, Konaklama İşletmelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi: İlkeler ve Uygulamalar, (Ed. Cengiz Demir), Nobel Yayınları, Ankara, s.129-148.
- Dessler, Gray (2008), Human Resource Management, Eleventh Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Efil, İsmail (2009), Yönetim ve Organizasyon, 10. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Ertürk, Mümin (2009), İşletme Biliminin Temel İlkeleri, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ferecov, Rakif (2003), “İnsan Kaynakları Yönetiminde Performans Değerleme Yöntemleri”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 8, Haziran, s.133-153.
- Fındıkçı, İlhami (2009), İnsan Kaynakları Yönetimi, 7. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Gök, Sibel (2006), 21. Yüzyılda İnsan Kaynakları Yönetimi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Göksel, Aykut (2003), “İnsan Kaynaklarında Eğitim ve Performans Ölçümü”, İşletmecilikte Çağdaş Yönelimler, (Ed. Birol Bumin), Gazi Yayınları, Ankara, s.41-57.
- Güney, Salih (2009), Davranış Bilimleri, 5. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- Kıngır, Said, Erkan Taşkiran (2006), “Performans Değerlendirme Çalışmalarına İlişkin İşgören Görüşlerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF. Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, s.200.
- Okakın, Neslihan (2009), Çalışma Yaşamında İnsan Kaynakları Yönetimi, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Özgen, Hüseyin, Azim Öztürk, Azmi Yalçın (2005), İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, Adana.
- Örücü, Edip (2003), Modern İşletmecilik, 3. Baskı, Gazi Yayınları, Ankara.
- Öztürk, Ahmet (2009), Kalite Yönetimi ve Planlaması, Ekin Yayınları, Bursa.
- Öztürk, Ümit (2009), Performans Yönetimi, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Öztürk, Namık Kemal (1993), “Yeni Yönetim Paradigması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 4, Aralık, s.45-58.

- Serinkan, Celalettin (2008), “Liderlik ve Motivasyon İlişkisi”, Liderlik ve Motivasyon, (Ed. Celalettin Serinkan), Nobel Yayınları, Ankara, s.149-177.
- Sezici, Emre (2008), “Motivasyon”, İşletme Beceri Grup Çalışması, (Ed. Kenan Mehmet Ekici ve Tarık Zeki Şahim), Savaş Yayınları, Ankara, s.178-184.
- Sökmen, Alptekin (2010), Yönetim ve Organizasyon, Detay Yayınları, Ankara.
- Şimşek, M. Şerif (2005), İşletme Bilimlerine Giriş, 12. Baskı, (yky), Konya.
- Şimşek, M. Şerif, H. Serdar Öge (2009), İnsan Kaynakları Yönetimi: Stratejik ve Uluslararası Boyutlarıyla, 2. Baskı, Gazi Yayınları, Ankara.
- Şimşek, Şerif, Tahir Akgemci, Adnan Çelik (2008), Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış, 6. Baskı, Gazi Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer (2006), İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Thompson, Lee Brad (2003), Yeni Yöneticinin El Kitabı, (Çev. Vedat G. Diker), Hayat Yayınları, İstanbul.
- Tuncer, Doğan, Doğan Yaşar Ayhan, Demet Varoğlu (2008), Genel İşletmecilik Bilgileri, 2. Baskı, Siyasal Yayınları, Ankara.
- Uyargil, Cavide (2009), “Performans Değerlendirme”, İnsan Kaynakları Yönetimi, Cavide Uyargil vd., 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, s.209-261.
- Uygur, Akyay, Ramazan Göral (2005), Yönetim ve Organizasyon, Nobel Yayınları, Ankara.
- Yenice, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, Maliye Dergisi, Sayı 150, Ocak-Haziran, s.122-132.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

AFET HAZIRLIKLARININ DENETİMİ KONULU PARALEL DENETİMİN 3. TOPLANTISI

Burak KÖROĞLU*

“INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu” bünyesinde yürütülmekte olan “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin 3. Toplantısı, Türkiye Sayıştayının ev sahipliğinde 07–08 Şubat 2013 tarihlerinde İstanbul’da yapılmıştır.

Türkiye Sayıştay tarafından hazırlanan ISSAI 5510 “INTOSAI Afet Hazırlıklarının Denetimi İçin Rehber”in test edilmesi amacıyla “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetim çalışması yürütülmüş ve belirlenen temel soru, alt soru ve kriterler çerçevesinde performans denetimi metodolojisiyle yürütülen çalışmanın sonuna gelinmiştir. Bu süreç içerisinde Türkiye Sayıştayının liderliğinde 10 ülke tarafından yürütülen denetim çalışmasının ilk toplantısı 23–27 Ekim 2011 tarihinde Antalya’da, ikinci toplantısı ise 25–26 Nisan 2012 tarihinde Ankara’da yapılmıştır.

İstanbul’da gerçekleştirilen 3. Toplantıya *“INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu”*nda yer alan ve paralel denetime katılan Azerbaycan, Endonezya, Filipinler, Hindistan, Pakistan, Romanya ve Ukrayna Sayıştayları temsilcileri katılmış ve yaptıkları sunumlarla uyguladıkları denetimin kapsamı, metodolojisi hakkında bilgi vermişler ve denetim sonucunda ulaştıkları bulgu, sonuç ve öneriler ile denetim esnasında elde ettikleri tecrübeleri diğer ülke temsilcileriyle paylaşmışlardır. Toplantıya katılamayan Şili ise ülke deneyimlerini içeren sunumunu göndererek katkıda bulunmuştur.

Gerçekleştirilen Sunumlar

Azerbaycan

Azerbaycan yapmış olduğu sunumda ülkelerinin karşı karşıya olduğu afetleri belirttikten sonra bu afetlerin risklerinin azaltılması ve afet sonrası müdahale yönünde oluşturulan kurumsal yapının yeterliliği ile mevcut yasaların tüm afet türlerini kapsayacak biçimde oluşturulup oluşturulmadığına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur. Yaptıkları denetimlerde afet risklerinin azaltılmasında erken uyarı ve coğrafi bilgi sistemlerinin ne ölçüde kullanıldığı ile eğitim faaliyetleri ve toplumsal farkındalık yaratmada gelinen noktayı değerlendirmişlerdir. Denetim çalışmasını hazırlanan taslak Rehber doğrultusunda gerçekleştirdiklerini ifade eden Azerbaycan heyeti “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin afet hazırlıklarına yönelik faaliyetleri için devlet bütçesinden kaynak ayırmak yerine bütçe dışı

* Sayıştay Başdenetçisi

oluşturulan rezerv fonundan kaynak tahsisi yönteminin uygulandığını belirtmişlerdir. Diğer taraftan gerek afet hazırlıklarına yönelik planlama ve eğitim faaliyetlerine gerekse bu alana yönelik kaynak tahsisatında sivil toplum kuruluşlarının da dahil edilmesinin önemine vurgu yapmışlardır. Son olarak deprem ve sel felaketlerine karşı en önemli tedbirin imar planlarıyla sağlanabildiğini ve Azerbaycan'da son 50 yıldır oldukça sınırlı sayıda değişikliğin yapıldığını ve Sovyet döneminden kalma planların hala geçerli olduğunu belirtmişlerdir.

Şili

Şili tarafından gönderilen denetim matrisinde metodoloji ile bulgu, sonuç ve öneriler paylaşılmıştır. Şili Sayıştayı tarafından sonuçlandırılan denetimde, afet hazırlıklarının koordinasyonundan sorumlu Şili Ulusal Acil Durum Ofisi'nin bu görevini yerine getirebilecek yönetsel araçlardan yoksun olduğu; yasal yapıda kurumlar arasında görev ve sorumlulukların net olarak belirlenmediği ortaya konmuştur. Diğer taraftan acil durumlara müdahale edebilecek nitelikli ve deneyimli insan kaynağının askeri birlikler bünyesinde olduğunu, Ulusal Acil Durum Ofisi, belediye ve valiliklerin ise bu alandaki insan kaynağının yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Devlet bütçesinde afet hazırlıklarına yönelik bir tahsisin olmadığı, afet olduğu takdirde müdahale ve yeniden yapılanmaya ilişkin kaynak tahsisi yapıldığı, bu durumun da devletin afet politikalarına bakışının bir göstergesi olduğu ifade edilmiştir. Sivil Koruma Sistemi içinde yer alan kurumların bazılarının acil durumlara ilgili olarak risk haritaları ve mevcut fiziksel kaynaklara ilişkin bilgilere sahip olmadığı, acil durum planlarının bölgesel bazda hazırlanmış olmasına rağmen il bazında bazı belediyeler ve valiliklerin bu planları henüz hazırlamadığı, bölgesel ve il bazında hazırlanan planların da standart olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca sunumda planların uzman kişilerce hazırlanmadığı veya eksiklikleri belirlemeye yönelik gözden geçirilmediği, zamanında güncellenmediği ve toplumun haberdar olacağı şekilde yayınlanmadığı, afet yönetimine dahil çeşitli kurumların görev ve sorumluluklarının planlarda net olarak tanımlanmadığı ve afetle ilgili sivil toplum kuruluşlarının planlamaya dahil edilmediği vurgulanmıştır.

Romanya

Romanya Sayıştayı tarafından gerçekleştirilen sunumda, afet hazırlıkları bağlamında biri su baskınları diğeri de Bükreş Belediyesi'nin deprem hazırlıkları olmak üzere yürütülen iki ayrı denetim çalışmasından bahsedilmiştir. Sunumda, bu denetimler sonucunda gerek afet öncesi hazırlıklar gerekse afet sonrasında yapılacak tüm çalışmaları (müdahale ve yeniden yapılandırma) bir arada kapsayacak bir yasal düzenlemenin olmayışına yönelik eleştiriler dile getirilmiştir. Ayrıca, afet yönetiminin parçalı ve farklı kanunlarla ele alınmasının görev ve sorumlulukların netleştirilmesinde sorunlara yol açtığı, diğer taraftan bunun bürokrasiye ve karışıklığa da neden olduğu belirtilmiştir. Tüm afet türleriyle mücadele edecek üst düzey kurumsal yapılanmanın olmayışı da önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. Son olarak kentlerin afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi için yürütülen çabaların etkisiz kaldığı, devam

eden projelerin çok ağır ilerlediği ve bu hızla ancak 100 yıllık bir zaman dilimi içinde kentlerin afetlere karşı dirençli hale gelebileceği belirtilmiştir.

Endonezya

Afet hazırlıklarının denetimi konulu çalışmasını 2012 yılında tamamlayan Endonezya Sayıştay tarafından gerçekleştirilen sunumda denetimlerde ulusal ve yerel acil durum müdürlüklerinin ulusal ve yerel bazda sakınım planlarını hazırlamadıkları, Batı Sumatra ve Yogyakarta illerinin tsunamiye karşı yeterli seviyede erken uyarı sistemlerini kurmadıkları ve tsunami tehlikesine hazırlıklı olmak amacıyla vatandaşların katılımının sağlandığı tatmin edici tahliye tatbikatlarının yapılmadığı sonucuna varıldığı belirtilmiştir. Diğer taraftan afet yönetimi bilgi sistemlerinin kullanılmasında yaşanan sorunların başında, elverişli bir bilgi havuzunun oluşturulamamış olması, bu alandaki teknik uzmanlığın yetersizliği ile GIS kullanımının afet hazırlıklarındaki öneminin farkında olunmayışının geldiği ve Ulusal Acil Durum Müdürlüğü'nün mali kaynaklarını etkili kullanmasına rağmen yerel düzeyde yeterli kaynağın aktarılmadığı tespiti yapılmıştır. Ayrıca Müdürlüğün afet hazırlıklarında görevleri olan kurumlar arasında uygun bir koordinasyon sağlayamadığı ve bu kurumların kendi aralarında görev alanlarıyla ilgili bir mutabakat da yapmadıkları vurgulanmıştır. Müdahale çalışmalarının standartlaşmış prosedürler takip edilerek değil, tamamen geçmiş yıllarda yaşanan afetlerden edinilen tecrübelerle istinaden yürütüldüğü, bu çalışmalara gönüllü olarak katılmayı isteyenlerin doğru bir şekilde yönlendirilemediği ve afet anında kimlerin neler yapacağını hala netleştirilmediği belirtilmiştir.

Pakistan

Pakistan Sayıştay, yapmış oldukları denetim sonucunda ülkelerinde 2007 yılında yapılan yasal değişikliklerin ve bunun akabinde oluşturulan kurumsal yapının yeterli olduğunu ve afet yönetiminde hazırlık, müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılanma anlamında tüm unsurları kapsadığını ifade etmiştir. Yasal yapının uygulamasının ise Ulusal Plan'ın kabul edilmesiyle gerçekleşeceği, dolayısıyla koordinasyondan sorumlu kurumun görev ve yetkilerinin netleştirilmesi, eğitim ve toplumsal farkındalığın sağlanmasına yönelik faaliyetlerin yapılması, afet senaryolarının test edilmesi ve bu doğrultuda planların revize edilmesi gibi hususlarda Ulusal Plan henüz kabul edilmediğinden dolayı aksaklıklar yaşandığı belirtilmiştir. Ayrıca afet yönetiminde belli standartlar geliştirecek olan Ulusal Plan henüz kabul edilmediğinden ulusal ve yerel yönetimlerin, afete ilişkin faaliyetlerini hala geçmiş tecrübeleri doğrultusunda yürüttüklerine, Bakanlık ve yerel yönetimlerin kendi acil durum ve diğer planlarını nasıl yapacağına ilişkin rehberlerinin hazırlanmadığına değinilmiştir. Pakistan'da afet hazırlıklarının planlanması ve yönlendirilmesi için bir Afet Yönetim Bilgi Sistemi geliştirilmediği, GIS, GPRS ve GPS gibi bilgi sistemi araçlarından da faydalanılmadığı vurgulanmıştır. Sunumda ayrıca afet hazırlıklarına ilişkin bir bütçe hazırlanmadığı, mali kaynakların afetin meydana gelmesinden sonraki faaliyetler için tahsis edildiği,

bu alana ilişkin insan kaynağının yetersiz olduğu ve Ulusal Afet Müdahale Birimi'nin hala oluşturulmadığı belirtilmiştir.

Pakistan Sayıştay temsilcisi, afet yönetimi denetiminin Sayıştaylar açısından yeni bir denetim alanı olduğunu ve afet alanında daha iyi bir yönetim modeliyle yasal yapının oluşturulması ve kamuoyunun afet hazırlıklarına katılımının sağlanması noktasında parlamentolara öneriler geliştirebileceğini ifade etmiştir. Ayrıca son olarak bu alanda Sayıştaylar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımının önemine işaret etmiştir.

Hindistan

Hindistan Sayıştay Türkiye Sayıştay tarafından belirlenen temel ve alt sorular ile denetim kriterlerini kullanarak çalışmalarını sonlandırdıklarını, denetim bulgu ve önerilerini Nisan ayı içerisinde katılımcı ülkelerle paylaşacaklarını belirtmişlerdir. Sunumlarında Hindistan'daki afet yönetiminin organizasyonu ile denetim esnasında edindikleri tecrübeleri paylaşmışlardır.

Filipinler

Filipinler Sayıştay ülkelerinin su baskınları nedeniyle sık sık afete maruz kaldığından ve 2011 yılında dünyada afetlerden en fazla etkilenen ülkelerin başında geldiklerinden bahsetmiştir. Filipinler hükümetinin Hyogo Çerçeve Eylem Planı ışığında bu tür afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması yönünde kurumsal ve yasal yapıda birçok değişikliğe gittiği ve 2011 yılından itibaren afetlere bakış açısını zarar azaltma faaliyetlerinden risk azaltma faaliyetlerine doğru kaydırıldığı vurgulanmıştır.

Ukrayna

Ukrayna Sayıştay ülkesindeki idari örgütlenmeye paralel olarak afet yönetiminin kurumsal yapısı hakkında bilgiler vermiştir. Yapılan denetim sonucunda erken tahmin ve uyarı sistemlerinin gelişmekte olmasına rağmen henüz istenilen seviyede olmadığı ve bütçe kısıtları nedeniyle afet önleme ve müdahale faaliyetlerinin planlı bir biçimde yürütülmediği sonucuna varmışlardır.

Türkiye

Türkiye Sayıştay tarafından iki sunum yapılmıştır. İlk sunumda denetim çalışmasının ISSAI 5510'daki denetim programında 10 başlık altında yer verilen hususları tamamen kapsayacak şekilde yapıldığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda;

- Afet türlerinin tanımlanması ve idarelerin ülkelerinin maruz kaldığı afet türlerine göre önlem alıp almadıkları,
- Ulusal strateji ve eylem planlarının yeterliliği,
- Afet yönetiminin örgütlenme modeli ile mevcut yasal çerçevenin uygunluğu,
- Afet yönetiminde görevli kurumlar arasındaki koordinasyon,

- Afet yönetiminde kullanılan araçlar ve erken uyarı sistemleri,
- Kamuoyunda afet duyarlılığının artırılmasına yönelik faaliyetler ile afet eğitimi ve acil durum tatbikatları,
- Afet fonları ile afet yardımlarının yönetimi,
- Afet riskinin azaltılması ve kentlerin afetlere karşı dayanıklı hale getirilmesi yönünde yapılan çalışmalar,
- İmar planlarının uygulanması ve bina güvenliğinin sağlanmasına yönelik tedbirler,
- Kentsel dönüşüm ve yeniden yapılandırma faaliyetleri

alanlarında denetim çalışması yürütüldüğü belirtilmiş ve denetim sonucunda bulgu ve sonuçlara ulaşılması yönünde kullanılan metodoloji hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci sunumda katılımcı Sayıştayların sunumları ve çalışmaları değerlendirilmiş ve 10 ülke tarafından yürütülen paralel denetim sonuçlarının raporlanabilmesi için istenilen bilgilere ilişkin bir çerçeve çizilmiştir. Ayrıca eksik kalan çalışmaların tamamlanması ve ortak raporun hazırlanma sürecinde, katılımcı Sayıştaylardan beklentiler açıklanmıştır. Daha sonra ortak raporun içeriği hakkında değerlendirme yapılmıştır.

Türkiye Sayıştayının liderliğinde yürütülen “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu paralel denetimin 3. Toplantısının tamamlanmasından sonra, Endonezya Sayıştayının talebiyle “Afet Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmaları” konulu paralel denetim toplantısı yapılmıştır.

Toplantıya, Endonezya’nın sorumluluğunda yürütülen “Afet Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmaları” denetim çalışmasına katılan Endonezya, Türkiye, Hindistan, Ukrayna ve Pakistan temsilcileri katılmıştır. Toplantıda denetim çalışmasının temel/alt soruları ile denetim kriterleri tartışılmış ve ülkelerden beklentiler dile getirilmiştir.

Sonuç

Yapılan sunumlardan, paralel denetime katılan ülkelerde afet yönetiminde ve özelde de afet hazırlıklarına ilişkin hususlarda benzer sorunların olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda afete ilişkin merkezi ve yerel düzeydeki organizasyon yapısı, karar alma süreçlerine toplumun tüm kesimlerinin katılımının sağlanması, bu alana yeterli düzeyde beşeri ve mali kaynağın tahsis edilmesi, toplumsal farkındalığın yaratılması ve karar alma süreçlerine destek olmak amacıyla bilgi sistemlerinden yararlanılması hususlarında ortak bulgu ve sonuçlara ulaşılmıştır. Bu durum rehberde yer verilen risk alanlarının doğru tespit edildiğini teyit etmiştir. Toplantıya katılan ülkeler afet hazırlıkları konulu denetimlerini, Türkiye Sayıştay tarafından hazırlanan ISSAI 5510 “INTOSAI Afet Hazırlıklarının Denetimi İçin Rehber”den faydalanarak yürüttüklerini ve ISSAI 5510’un denetimin planlanması ve yürütülmesinde çok açık ve net rehberlik sağladığını ifade etmişlerdir.

ULUSLARARASI DENETİM STANDARTLARINI UYGULAMA GİRİŞİMİ

Seher ÖZER ÜTÜK*

INTOSAI'nin (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) çatısı altında faaliyet gösteren Mesleki Standartlar Komitesi ve Bilgi Paylaşımı Komitesi himayesinde geliştirilen Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI), Johannesburg'da gerçekleştirilen INTOSAI'nin 20. Kongresinde kabul edilmiştir. Mesleki Standartlar Komitesi; mali denetim, performans denetimi, uygunluk denetimi, iç kontrol standartları, muhasebe ve raporlama, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile denetimde kalite kontrolü alanlarında standartların oluşturulması üzerinde kapsamlı bir çalışma yürütmüştür. Bu çalışmanın ürünü olan 35 adet ISSAI ve 2 adet İyi Yönetişim Rehberi Kongre'ye sunulmuş ve Kongre tarafından onaylanmıştır. Böylece INTOSAI üyeleri, kamu sektörü denetimine ilişkin son derece değerli, güncel ve kapsamlı bir dizi uluslararası standarta, rehber ve iyi uygulama dokümanına sahip olmuştur.

Standartların Uygulanmasına Dönük Adımlar

Temel denetim alanları olan mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimini kapsayan kapsamlı bir standart setinin kabul edilmesi; küresel ölçekte kamu sektörü denetim mesleğinin güçlendirilmesinde bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle INTOSAI camiasında standartların uygulanmasına yönelik bir dizi girişim başlatılmıştır.

ISSAI çerçevesinin oldukça hacimli ve kapsamlı olması ve büyük ölçüde teknik hususları ele alması nedeniyle uygulamada birtakım sıkıntılar yaşanacağı öngörülmüştür. Bu hususun özellikle de gelişmekte olan ülkelerdeki Yüksek Denetim Kurumları (YDK) için zorluk teşkil edeceği ve 189 INTOSAI üyesinden 144'ünün; kaynak, kapasite ve beceri alanlarında ciddi kısıtlamaları olan gelişmekte olan ülkelere olduğu göz önünde bulundurulmuştur.

INTOSAI, bu amaçla 2011-2016 dönemi Stratejik Planında ISSAI'ler ve INTOSAI İyi Yönetişim Rehberleri konusunda farkındalığın artırılmasına yönelik hedef belirlemiş ve bu amaçla Mesleki Standartlar Komitesini görevlendirmiştir. Uygulamada ilerlemenin sağlanması konusundaysa INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI) görevlendirilmiştir.

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma; INTOSAI 20. Genel Kurul Toplantısı süresince elde edilen bilgi ve dokümanlar, INTOSAI Geliştirme Girişimi'nin <http://www.idi.no> adresli internet sitesinde yer alan dokümanlar ile imza edilen Taahhütnameden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu görevlendirmeye birlikte IDI, söz konusu standart setinin uygulanmasına yönelik “ISSAI Uygulama Girişimi” veya “3i Programı” olarak adlandırılan kapsamlı bir kapasite geliştirme programı başlatmıştır. 3i programı, ISSAI çerçevesinin 2. Düzey ve mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimine ilişkin 4. Düzey Standartlarını kapsamaktadır. Program; AFROSAI-E (İngilizce Konuşan Afrika Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ASOSAI, (Asya Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), CAROSAI (Karayip Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), EUROSAI (Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ve PASAI'deki (Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) gelişmekte olan ülkelerin YDK'larına yönelik olarak yürütülmektedir.

3i Programının amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Uygulamadaki ihtiyaçların tespit edilmesinde YDK'lara destek sağlamak.
- Küresel ölçekte hazırlanan araç ve ürünlerden ve küresel, bölgesel ve YDK düzeyinde ISSAI eğitimcilerinden faydalanarak 2. Düzey ve mali, performans ve uygunluk denetiminde 4. Düzey standartların uygulanmasına yönelik kapasiteyi geliştirmek.
- ISSAI uygulama stratejilerinin geliştirilmesi, ISSAI'lere dayalı ortak denetimlerin yürütülmesi ve stratejilerine uygun olarak YDK'larca yürütülebilecek diğer faaliyetlerin geliştirilmesi amacıyla YDK düzeyinde uygulama ihtiyaçlarının değerlendirilmesine yönelik destek sağlamak suretiyle YDK düzeyinde uygulamanın başlatılmasını kolaylaştırmak.
- Daha fazla destek sağlamak üzere internet tabanlı bir bilgi forumu aracılığıyla aktif bilgi topluluğu oluşturmak.

Program Çerçevesinde Yapılacak Faaliyetler

Araç ve Ürünlerin Geliştirilmesi – 3i programı çerçevesinde bütün INTOSAI alt bölgelerinden toplam 18 uzman, “ISSAI Danışmanı” olarak seçilmiştir. Söz konusu danışmanlar bütün ISSAI'leri tarayarak “ISSAI Uygunluk Değerlendirme Aracı” (ISSAI Compliance Assessment Tool-iCAT) geliştirmiştir ve bu araç, her bir denetim alanı için bir YDK'nın söz konusu standartlara ne derecede uyduğunu tespit etmek için kullanılacaktır. Danışmanlar tarafından ayrıca, iCAT'lerin nasıl kullanılacağı konusunda altı haftalık bir elektronik eğitim programı hazırlanmıştır. Mali, Performans ve Uygunluk Denetimlerine yönelik örnek denetim rehberleri ve model denetim dosyaları geliştirilecektir.

ISSAI Sertifikasyon Programları – Mali, Performans ve Uygunluk denetimi alanında üç ISSAI Sertifikasyon Programı düzenlenecektir. Programların her biri üç bileşenden oluşacaktır:

- i) iCAT üzerinden uzaktan eğitim,

ii) Örnek denetim rehberleri ve model denetim dosyalarına ilişkin uzaktan eğitim kursu,

iii) Eğitici Becerileri Çalıştayı.

Yukarıdaki üç program bileşeninin tamamını başarılı biçimde tamamlayan tüm katılımcılar, IDI ve Mesleki Standartlar Komitesi tarafından ISSAI eğiticileri olarak sertifikalandırılacaktır. Bu eğiticiler, kendi kurumlarında, bölgelerinde ve uluslararası düzeyde ISSAI’lerin uygulanması alanında insan kaynağı havuzunu oluşturacaklardır.

Uygulamaya Yönelik ISSAI Bilgi Ağı/Topluluğu – Tüm bölgelerde oluşturulan ISSAI eğiticileri havuzu, uygulamaya yönelik ISSAI Bilgi Ağı ve Topluluğunun temelini teşkil edecektir. İnternet tabanlı bir bilgi forumu, bu havuzu bir araya getirmek amacıyla kurulacak ve diğer YDK üyeleri, uzmanları ve paydaşlarının katılımını sağlayacak şekilde ağ genişletilecektir. Bu forum üzerinden ayrıca program çerçevesinde üretilen tüm çıktılar da paylaşılacaktır.

ISSAI Tabanlı Ortak Denetimler – ISSAI tabanlı ortak denetim yürütmeye hazır olan YDK’ların, ortak ilgi alanlarındaki denetim konularına ve metodolojilerine göre gruplandırılarak ortak denetimler yürütmeleri planlanmaktadır.

YDK Düzeyinde ISSAI Uygulamasının Başlatılması – Her katılımcı YDK, iCAT’leri kullanmaya ve ihtiyaçlarına dayalı olarak ISSAI uygulama stratejilerini geliştirmeye teşvik edilecektir. Bu çerçevede IDI, INTOSAI Bölgelerinde YDK üst yönetimlerine yönelik 3i Yönetici Çalıştayları düzenlemektedir.

3i Yönetici Çalıştayı’nın amaçları şunlardır:

- Standartların uygulanması hususunda farkındalığı artırmak,
- Uygulamaya ilişkin tecrübe paylaşımı için bir platform sağlamak,
- Uygulamayla ilgili stratejik hususların, risklerin ve zorlukların görüşülmesi,
- “ISSAI Uygunluk Değerlendirme Aracı” (ISSAI Compliance Assessment Tool- iCAT) hakkında bilgi verilmesi ve YDK’lardan iCAT’lerin uygulanması konusunda taahhüt alınması.

EUROSAI Bölgesine Yönelik Yönetici Çalıştayı

EUROSAI Bölgesine yönelik Yönetici Çalıştayı, 11-13 Mart 2013 tarihleri arasında Bosna-Hersek’in başkenti Saraybosna’da gerçekleştirilmiştir. Makedonya, Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Kosova, Bosna Hersek, Gürcistan, Kazakistan, Moldova, Türkiye ve Ukrayna Yüksek Denetim Kurumlarının Başkan veya Başkan Yardımcısı düzeyinde temsil edildiği toplantıda katılımcı ülkelerce standartların uygulanması hususunda birer sunum yapılmış ve toplantı sonucunda ISSAI Uygulama Girişiminde tarafların rolünü ve yükümlülüklerini tanımlayan bir taahhütname imzalanmıştır.

Standartların Uygulanmasına İlişkin Taahhüname

Tüm katılımcı YDK'larca imzalanan Taahhünameye Yüksek Denetim Kurumlarının ISSAI'lerin uygulanmasına yönelik yükümlülükleri şunlardır:

- Nisan 2013'e kadar ISSAI eğiticilerinin görev ve sorumluluklarının tanımlanması ve eğiticilerin (ISSAI eğiticileri olan YDK'lar için) YDK düzeyinde ve bölgesel düzeyde ISSAI'lerin uygulanmasına yönelik faaliyetleri desteklemek üzere ayrılması,

- Aralık 2013'e kadar ISSAI eğiticilerinin desteğiyle ISSAI uygunluk değerlendirmesinin tamamlanması,

- iCAT'ten elde edilen bulgular ışığında Mart 2014'e kadar ISSAI Uygulama Stratejisinin hazırlanması veya mevcut Uygulama Stratejisinin gözden geçirilmesi ve stratejinin uygulanmasına yönelik Eylem Planının hazırlanması,

- YDK'ların hâlihazırda devam eden izleme, değerlendirme ve performanslarına ilişkin raporlama yapma süreçlerinin bir parçası olarak ISSAI'lerin uygulanmasına yönelik her yıl izleme, değerlendirme ve raporlama yapılması.

Sayıştayın Konuyla İlgili Faaliyetleri

ISSAI Çerçevesinin kabul edilmesi ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra standartların Türkçe'ye tercüme edilmesi ve tercümelerin meslek mensuplarınca gözden geçirilmesi konusunda bir komisyon çalışması başlatılmıştır. 24 Şubat 2012'de kurulan Denetim Geliştirme ve Eğitim Merkezi (DEGEM) bünyesinde Denetim Standartları Program Yöneticiliği kurulmuştur. Daha önce kurulan komisyon, çalışmalarına bu kapsamda devam etmektedir. Denetim Standartları Program Yöneticiliğinin temel görevi, tercüme edilen standartların gözden geçirilmesi, çevirilerin denetim bakış açısıyla dilimize uyarlanması, INTOSAI tarafından yapılan revizyonların takip edilerek gerekli değişikliklerin yapılması ve basıma hazır hale getirilmesine ilişkin çalışmaları yürütmektir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 19.02.2013

No : 36582

Toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresinin 45 saat olarak belirlenip, bu sürenin 6 iş gününe bölünerek hafta içinde 8 saat, Cumartesi günü ise 5 saat çalışarak doldurulacağı hüküm altına alınmasına rağmen Cumartesi günü yapılan çalışmalar karşılığı hafta sonu ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

768 sayılı ilamın 8. maddesi ileBelediyesi'nin çeşitli birimlerinde çalışan işçilerle ilgili olarak toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresinin 45 saat olarak belirlenip, bu sürenin 6 iş gününe bölünerek hafta içinde 8 saat, Cumartesi günü ise 5 saat çalışarak doldurulacağı hüküm altına alınmasına rağmen Cumartesi günü yapılan çalışmalar karşılığı hafta sonu ücreti ödenmesi nedeniyleTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler göndermiş oldukları ortak dilekçede özetle, Belediyede mesai saatlerinin 08.00-17.00 arasında olmasına rağmen işin yoğunluğu nedeniyle mesai saatlerine bağlı kalmaksızın saat 17.00 den sonra da işin bitirilmesine kadar devam edildiğini ve bu sebeple işçilerin 45 saatlik haftalık çalışma süresini hafta içinde tamamladıklarını ve Cumartesi günü çalışılması halinde 5 saatlik çalışma süresinin dahi haftalık çalışma süresi dışında kaldığını ve bu sebeple işçilere cumartesi günü tam yevmiye fazla mesai ücreti ödendiğini;

... yılı denetimi sırasında sözleşmeye aykırı hareket edildiğinin bildirilmesi üzerine ... yılı Temmuz ayında bu yanlışlığın düzeltildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Savcılık, Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde; Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresinin 45 saat olduğu ve bu sürenin haftada 6 iş gününe bölünerek tamamlanacağı, fazla çalışma ücretinin normal mesai ücretinin %50 fazlası olarak kabul edildiği, haftalık 45 saatlik çalışma süresini 6 günde tamamlayan işçinin 1 günlük hafta tatiline hak kazanacağı ve hafta tatilinin Pazar günü olduğu, Pazar günü çalışılması halinde işçilere yevmiyelerine ilaveten 2 yevmiye daha ödeneceğinin kararlaştırıldığı;

Fakat işçilerin hafta içi 8 saat ve Cumartesi günü de 5 saat çalışmak suretiyle haftalık 45 saatlik çalışma süresini tamamlamalarına rağmen, işçilere Cumartesi günü yapılan tam günlük (8 saatlik) mesai ücreti karşılığında 45 saatlik haftalık çalışma süresinin doldurulması dikkate alınarak geriye kalan çalışma süreleri için saat başına fazla çalışma ücreti ödenmesi gerekirken tüm gün için hafta tatili ücreti ödendiği görülmüştür.

..... Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin “İş Süresi (Çalışma Saatleri)” başlıklı 33. maddesinde;

“Haftalık çalışma süresi 45 saattir. Bu süre aşılmamak ve gün ortasında bir saatten az olmamak kaydıyla ara dinlenmesi verilmek şartıyla çalışma saatleri işin icabına göre işverence tanzim edilir. Bu 45 saatlik süre haftada 6 iş gününe bölünerek çalıştırılır. Çalışma saatlerinde yapılacak değişiklikler temsilcilerle birlikte düzenlenir.” denilmektedir.

“Fazla Çalışma ve Ücretleri” başlıklı 38. maddesinde;

“Bu sözleşmeyle tespit edilen günlük veya haftalık çalışma süresini aşan çalışmalar fazla çalışma sayılır.

1. İşçiye, rızası alınmak koşuluyla gündüzleri 3, geceleri 2 saat kadar fazla çalışma yaptırılabilir.

2. Fazla çalışmalar ücret yerine izinle karşılanamaz.

3. Gündüz yapılan fazla çalışmaların ücreti normal ücretin gece yapılan fazla çalışmaların ücreti ise gece ücretinin %50 fazlasıdır.

4. Fazla çalışmaların yarım saatten az kısımları yarım saat, yarım saatten fazla kısımları ise 1 saat olarak hesaplanır.

5. Hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde işçinin onayı alınarak fazla çalışma yaptırılır.

....” denilmektedir.

“Günlük Ücret-Aylık Ücret” başlıklı 40. maddesinde;

“Günlük ücret, işçinin her türlü tazminat, prim, ikramiye, sosyal yardım v.b. yan ödemeler hariç olmak üzere, esas işi karşılığında bir gün için aldığı ücrettir. Aylık ücret ise, işçiye bir takvim ayı için ödenen ücrettir.” denilmektedir.

“Hafta Tatili-Çalışma Ücreti” başlıklı 55. maddesinde;

İşçilerin hafta tatili, Pazar günleridir. Haftalık 45 saatlik çalışma süresini diğer 6 günde tamamlayan işçi bu bir gün hafta tatiline hak kazanır. Hafta tatili günlerinde işçilerin onayı alınarak çalışma yaptırılabilir. Bu takdirde kendilerine yevmiyesine ilaveten 2 yevmiye daha ödenir.

Şu kadar ki, yıllık izin süresinin hesabında Pazar günleri hafta tatili olarak kabul edilir.

Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışan işçilere her gün için ilave 2 yevmiye ödenir.

Vardiyalı işçi kendi hafta tatilinde çalıştırıldığı takdirde 2 ilave yevmiye ödenir.

Bakanlar Kurulu Kararlarıyla idari tatil günü olan günlerde c ve d maddeleri de uygulanır.” Denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla Çalışma Ücreti” başlıklı 41. maddesinde;

“Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır. 63. madde hükmüne göre denkleştirme esasının uygulandığı hallerde, işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık iş süresini aşmamak koşulu ile bazı haftalarda toplam kırkbeş saati aşısa dahi bu çalışmalar fazla çalışma sayılmaz.

Her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle ödenir.

Haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle kırkbeş saatin altında belirlendiği durumlarda yukarıda belirtilen esaslar dahilinde uygulanan ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırkbeş saate kadar yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışmalardır. Fazla sürelerle çalışmalarda, her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmibeş yükseltilmesiyle ödenir.

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma yapan işçi isterse, bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine, fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat onbeş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir.

İşçi hak ettiği serbest zamanı altı ay zarfında, çalışma süreleri içinde ve ücretinde bir kesinti olmadan kullanır.

63 üncü maddenin son fıkrasında yazılı sağlık nedenlerine dayanan kısa veya sınırlı süreli işlerde ve 69 uncu maddede belirtilen gece çalışmasında fazla çalışma yapılamaz.

Fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerekir.

Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz

Fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağı çıkarılacak yönetmelikte gösterilir.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Çalışma Süresi” başlıklı 63. maddesinde;

“Genel bakımdan çalışma süresi haftada en çok kırkbeş saattir. Aksi kararlaştırılmamışsa bu süre, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanır.

Tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilir. Bu halde, iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabilir.

Çalışma sürelerinin yukarıdaki esaslar çerçevesinde uygulama şekilleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Sağlık kuralları bakımından günde ancak yedibuçuk saat ve daha az çalışması gereken işler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.” denilmektedir.

..... Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi hükümleri, yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve dilekçede yer alan hususlar ışığında, haftalık çalışma süresinin hafta içi 8’er saat; Cumartesi günü de 5 saat olmak üzere toplam 45 saat çalışmak suretiyle tamamlanacağı durumunda, Cumartesi günü yapılan 8 saatlik mesainin haftalık 45 saatlik çalışma süresini dolduran ilk 5 saati işçilerin aylık ücretleri dâhilindeki çalışma olduğundan hiçbir fazla çalışma ücretine tabi tutulamaz. Geriye kalan 3 saatlik kısmı ise fazla çalışma ücretine tabi olup işçinin normal yevmiyesinin saat başına düşen kısmının %50 fazlası olarak ödenir.

Dilekçede, hafta içi 8 saatten fazla çalışıldığından bahsedilmiş olsa da bu çalışmaları kanıtlayan herhangi bir belge sunulmamış olmakla birlikte toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresinin 6 iş gününe bölüneceği hükmü karşısında haftalık 45 saatlik çalışma süresinin hafta içinde doldurulduğunu iddia etmek yersizdir. Bununla birlikte, toplu iş sözleşmesinde 6 iş günü çalışılacağı ve Pazar gününün hafta tatili olacağı hükümleri karşısında Cumartesi günü yapılan çalışmaların hafta tatili ücreti şeklinde ücretlendirilmesi de mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddedilerek 768 sayılı ilamın 8. maddesi ile ... TL’ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 19.02.2013
No : 36575

Belediyede çalışan memur çocukları için doğrudan temin yoluyla çocukevi ve kreş hizmetleri satın alınması ve bedelinin bütçeden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yoksul ve muhtaç kimseler için ayrılan belediye kaynaklarının belediye personelini bu kapsamda değerlendirerek harcanması da mevzuata aykırıdır. ZiraBelediyesi Muhtaçlara Yardım Sandığı Yönetmeliğinde muhtaçların nasıl tespit edileceği açık hüküm altına alınmıştır. Bu yönde bir tespit de yapılmamıştır.

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

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

Karar verildi.

**ANAYASA
MAHKEMESİ
KARARI**

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Resmi Gazete Tarihi : 02.04.2013
Sayı : 28606 (Mükerrer)

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı: 2012/102

Karar Sayısı: 2012/207

Karar Günü: 27.12.2012

İPTAL DAVASININ KONUSU : 4.7.2012 günlü, 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

.....

7- 45. maddesiyle, 3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın (a) bendinin ikinci ve üçüncü cümleleri ile (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinin,

.....

Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 5., 6., 7., 10., 11., 27., 36., 56., 67., 87., 90., 112., 123., 125., 128., 136. ve 160. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

.....

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

4.7.2012 günlü, 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un iptali istenen kuralları da içeren maddeleri şöyledir:

.....

MADDE 45- 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 35 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“(2) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin malî nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukukî düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. **Söz konusu hesap ve işlemler dışında kalan diğer işlem ve faaliyetler düzenlilik denetimi kapsamında değerlendirilemez. Yapılan düzenlilik denetiminin kapsamına ilişkin denetlenen kamu idaresi ile ortaya çıkan görüş farklılıklarının nasıl giderileceği hususu Sayıştay tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.**

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.

c) Yapılan denetimler sonucunda, ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere aykırı denetim raporu düzenlenemez. Ancak, bu düzenlemelerin ilgili kanunlara aykırı olduğu kanaatine varılır ve bu hususa Başkanlık tarafından da iştirak edilir ise düzenlenen rapor Başkanlık tarafından ilgili mercilere gönderilir. İlgili kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılması halinde ilgili düzenleme veya görüş usulüne uygun olarak düzeltilir. İlgili kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılmaması halinde, Sayıştay tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından görevlendirilecek iki üyeden oluşacak komisyon tarafından düzenlenecek rapora göre işlem yapılır.

ç) Düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen raporda, yapılan denetimin kapsadığı iş ve işlemler ile bunlardan ilgili mevzuatına uygun olduğu tespit edilen hususlara da yer verilir. Bu hususların ilgili Daireler tarafından da uygun bulunması halinde ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik olmadığı takdirde bu mevzuata uygun olarak aynı şekilde yapılan mali iş ve işlemler hakkında da daha sonra mevzuata aykırılık gerekçe gösterilerek denetim raporu düzenlenemez.

d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı

yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkarda yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

.....

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa’nın Başlangıcı ile 2., 5., 6., 7., 10., 11., 27., 36., 56., 67., 87., 90., 112., 123., 125., 128., 136. ve 160. maddelerine dayanılmıştır.

.....

IV- ESASIN İNCELENMESİ

.....

G- Kanun’un 45. Maddesiyle, 6085 Sayılı Kanun’un 35. Maddesine Eklenen (2) Numaralı Fıkranın (a) Bendinin İkinci ve Üçüncü Cümleleri ile (b), (c), (ç) ve (d) Bentlerinin İncelenmesi

1- Sayıştayın Anayasal Konumu Hakkında Genel Değerlendirme

Sayıştay, 1961 Anayasası’nda “Yürütme” bölümünün “İktisadi ve Mali Hükümler” alt başlığında yer alırken, 1982 Anayasa’nın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının, “Yargı” başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası’nda, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak Sayıştay kararlarına karşı idari yargı yoluna (Danıştay’a) başvurulamayacağı, ancak vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasası’nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın görevleri;

- Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,

- Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,

- Kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak, şeklinde sayılmıştır.

Sayıştay’ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamasının yargısal bir faaliyet olup olmadığının saptanabilmesi için söz konusu faaliyetin objektif içeriğine ve Sayıştayca verilen hükmün niteliğine bakmak gerekmektedir. Bunun için öncelikle, yargılama faaliyetinden ne anlaşılması gerektiğinin ortaya konulması zorunludur.

Devletin yargılama fonksiyonunun belirlenmesinde iki temel yaklaşım söz konusudur. Maddi anlamda yargılama faaliyeti, hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonu olarak görülmektedir. Bu anlayış, organik açıdan idare içerisinde yer alan kimi organ ve kurulların benzer faaliyetlerinin de yargılama faaliyeti sayılması sonucunu doğurması nedeniyle yetersiz kalmaktadır.

Günümüzde genel kabul gören organik-şekli ölçüte göre, yargısal faaliyet, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık ve tarafsızlık, yargı fonksiyonunu idare fonksiyonundan ayıran en önemli ölçüt olup, yargı yetkisini kullanacak olan merciin, çözülmesi istenen uyumsuzluğa doğrudan veya dolaylı olarak taraf olmayan ve uyumsuzluğun taraflarından tamamen bağımsız olan kişi veya kişilerden oluşmasını gerektirmektedir. Öte yandan yargılama faaliyetinde idari faaliyetten farklı olarak, uyumsuzluğun çözümü, bağımsızlık ve tarafsızlığı güçlendiren özel yargılama usulleri izlenerek gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, yargı organları bir uyumsuzluğu kesin bir biçimde çözerken, idare organlarının verdiği kararlar kural olarak kesin nitelikte değildir. Dolayısıyla verilen karara karşı herhangi bir organa başvurulamaması, karara yargısal kimlik kazandıran önemli bir göstergedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılama hakkı bağlamında mahkemeyi, ulusal kanunlarda mahkeme olarak nitelendirilmiş olup olmadığına bakmaksızın, belli bir usul izleyerek ve hukuk kurallarına dayanarak, gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan karar verme yetkilerini elinde tutan organ olarak nitelemektedir (Sramek/Avusturya kararı, Başvuru no:8790/79, par.36).

Bu tanıma göre yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyumsuzluğun tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliği taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan *“Kesin Hesap Kanunu tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”* şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesidir.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararının esas alınacağına öngörülmüş olması, Sayıştayın bir yargı mercii olarak kabulünü gerektirir. Sayıştayın idari bir makam olarak kabulü durumunda, Sayıştay ile Danıştay kararları arasındaki uyumsuzlukta Danıştay kararının üstün olduğunu vurgulayan Anayasa hükmünün bir anlamı kalmayacaktır. Çünkü yargı kararları ile idari kararlar arasında kıyas yapılması dahi mümkün değildir. Anayasa koyucunun, Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapma ihtiyacı duyması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur.

Sayıştayın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsur da, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında Sayıştayın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını *“Türkiye Büyük Millet Meclisi adına”* (TBMM) denetleyeceğinin belirtilmiş olması, Sayıştayın TBMM'ye bağlı olarak faaliyet yürüttüğü ve bağımsızlık unsurunu taşımadığı yolunda görüşlerin ileri sürülmesine zemin hazırlamıştır. Ancak Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin lafzı dikkate alındığında, Sayıştayca TBMM adına icra edilen görev denetim görevi olup, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi değildir. Zira cümlede, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi adına”* ibaresi *“denetlemek”* ibaresinden hemen önce kullanıldığından *“ve”* bağlacından sonraki *“sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak”* ibaresini ilgilendirmemektedir. Şayet, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi adına”* ibaresinin, *“sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak”* ifadesini de nitelemesi istenseydi, cümlelerin ortasında (*“denetlemek”* ibaresinden hemen önce) değil, başında kullanılması gerekirdi.

Kaldı ki Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmektedirler.

Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştayın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği

belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlanmış, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği hükme bağlanarak karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirilmiştir.

Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

2- Maddenin (2) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetiminin kapsamını sınırlandıran ve denetlenen idarelere düzenlilik denetiminin kapsamına müdahil olma yetkisi veren düzenlemeyle, yürütme organının kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak parlamentoya hesap vermesinin engellenmesinin amaçlandığı, öte yandan, düzenlemenin, Sayıştayın bağımsızlığını ortadan kaldırdığı, yargılamaya esas rapor üzerinden Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yetkisini de sınırlandırdığı, denetimin kapsamının kanunla düzenlenmek yerine hiçbir ölçü getirilmeden ve çerçeve çizilmeden yönetmeliğe bırakılmasının, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu ve idarenin kanuniliği ilkesine aykırı düştüğü belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 7., 87., 112., 123. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle kural, Anayasa'nın 7. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Dava konusu kuralların da yer aldığı (a) bendinde, düzenlilik denetiminin kapsamı ve ne şekilde yapılacağı düzenlenmiştir. 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde Sayıştay denetiminin, düzenlilik ve performans denetimini kapsadığı belirtilmiş; (b) bendinde de düzenlilik denetiminin, mali denetimi ve uygunluk denetimini içerdiği kurala bağlanmıştır. Aynı fıkranın (c) bendinde, mali denetimin, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi; (ç) bendinde ise uygunluk denetiminin, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi kapsadığı belirtilmiştir.

Öte yandan, 6085 sayılı Kanun'un 36. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, düzenlilik denetiminin, *"kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin*

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukukî düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti”, “kamu idarelerinin malî rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi” ve “malî yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi” suretiyle gerçekleştirileceği kurala bağlanmıştır.

Dava konusu kuralları da içeren (a) bendinin birinci cümlesinde, düzenlilik denetiminin, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılacağı belirtilmiş; dava konusu ikinci cümleyle ise söz konusu hesap ve işlemler dışında kalan diğer işlem ve faaliyetlerin düzenlilik denetimi kapsamında değerlendirilemeyeceği kurala bağlanmak suretiyle düzenlilik denetimi salt uygunluk denetimine indirgenmiş, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile yılsonu mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin yürütülecek çalışmaları içeren mali denetim ise kapsam dışı bırakılmıştır. Öte yandan, dava konusu üçüncü cümleyle de uygunluk denetimiyle sınırlandırılan düzenlilik denetiminin kapsamına ilişkin olarak denetlenen kamu idaresi ile Sayıştay arasında görüş farklılıklarının ortaya çıkması durumunda görüş farklılığının, Sayıştay tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirlenecek usule göre giderilmesi öngörülmüştür.

Anayasa’nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*” denilmiş; 2. maddesinde ise Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır.

Buna göre Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle yükümlüdür. Anayasa’da Sayıştay denetiminin kapsamı ve niteliğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte bu denetimin, demokrasinin temel gereklerinden olan şeffaflık, saydamlık, yasamanın yürütmeyi denetleme hakkı ve yürütmenin yasamaya ve halka hesap verme sorumluluğu anlayışına uygun olarak yapılması gerektiği açıktır.

Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan demokratik yönetim biçiminde, yürütme organına gelir toplama ve harcama yetkisi tanıyan bütçelerin yapımı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının asli görevlerindendir. Yasama organı açısından aynı zamanda bir hak olan bu görev, yürütmenin bütçe ile ilgili işlemlerinin doğru, güvenilir ve kanunlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetimini de kaçınılmaz kılmaktadır. Bütçe uygulamalarının denetimi görevi, bütçe işlemlerinin

gün geçtikçe nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşılaşması nedeniyle yasama organı adına tarafsız ve uzman kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Ülkemizde de bu görev, Anayasa'nın 160. maddesiyle Sayıştaya verilmiştir. Yasama organının, yürütme organı üzerindeki bütçe denetimi büyük ölçüde Sayıştay tarafından yapılan bu denetimlere dayanmaktadır. Dolayısıyla yasama organının işlevini etkin ve sağlıklı bir biçimde yürütmesinde Sayıştay denetiminin önemi yadsınamaz. Öte yandan Sayıştay denetimi, demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak yürütmenin, halka ve yasama organına hesap verme sorumluluğunun işlevselleştirilmesinin en önemli araçlarından biridir.

Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi şeklinde gerçekleşen “*malî doğruluk*” denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti biçiminde gerçekleşen “*uygunluk*” denetiminin varlığı, geleneksel sorumluluk anlayışının bir gereği olup yasama organının bütçe hakkının vazgeçilmez bir koşuludur. Anayasa'nın 164. maddesinin birinci fıkrası uyarınca kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması zorunlu olan genel uygunluk bildirimleri, büyük ölçüde Sayıştay tarafından yapılan “*malî doğruluk*” ve “*uygunluk*” denetimlerine dayanmaktadır. Bu itibarla geleneksel denetim anlayışı bakımından ele alınsa bile klasik denetimin genel çerçevesini oluşturan “*mali doğruluk*” denetiminin Sayıştay denetiminin kapsamı dışına çıkarılması, kesin hesap kanunu tasarıları ile sayman hesaplarının karşılaştırılması suretiyle düzenlenen genel uygunluk bildirimlerinin gerçek durumu yansıtmaması ve bütçe denetiminin etkin bir şekilde yapılamaması sonucunu doğuracağından bu durum Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının “*bütün gelir ve giderleri ile mallarının*” Sayıştay tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. Ancak günümüzde devletin mali işlemlerinde hem nitelik hem de nicelik olarak büyük artışlar meydana gelmiş olması nedeniyle bu işlemlerin tamamının Sayıştay tarafından yapılan dış denetim yoluyla fiilen denetlenmesi mümkün olamamaktadır. Bunun yerine kurum içi denetim sistemlerinin oluşturulması ve Sayıştay denetiminin, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerinin etkin işleyip işlemediğinin değerlendirilmesi suretiyle yerine getirilmesi anlayışı benimsenmiştir. Bu yolla, denetlenen kuruluşun mali yönetim ve iç kontrol sistemleri gözden geçirilerek potansiyel risklerin teşhis edilmesi ve yasama organının, idarenin mali işleyişinin aksayan yönlerinden haberdar olması sağlanmaktadır. Bu nedenle, çağdaş denetim anlayışının bir gereği olarak ortaya çıkan mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi şeklindeki denetimin Sayıştay denetimi kapsamı dışına çıkarılması, Anayasa'ya uygun düşmez.

Diğer taraftan, 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yapılan tanımlar ile 36. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca, Sayıştayın düzenlilik denetimi kapsamında mali denetim yapması zorunlu olduğu hâlde, dava konusu kuralda mali denetimin düzenlilik denetimi kapsamında değerlendirilemeyeceği öngörülmek suretiyle aynı Kanun'un farklı hükümleri arasında çelişki yaratılmıştır. Bu durumun, hukuk kurallarının, açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereğine aykırılık teşkil edeceği açıktır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."* denilmekte; 160. maddesinin (4) numaralı fıkrasında ise Sayıştayın görevleri ve denetim usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Sayıştay ile denetlenen idare arasında, düzenlilik denetiminin kapsamıyla ilgili ortaya çıkan görüş ayrılığının ne şekilde giderileceğinin yönetmelikle düzenlenmesi, Sayıştayın görev, yetki ve denetim usullerinin belirlenmesi anlamını taşıyacağından, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı düşmektedir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 87., 112. ve 123. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

3- Maddenin (2) Numaralı Fıkrasının (b) Bendinin Birinci Cümlesinde Yer Alan "etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle" İbaresinin İncelenmesi

a- Anlam ve Kapsam

6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendinde, performans denetimi, *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi"* şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un 36. maddesinin (3) numaralı fıkrasında ise performans denetiminin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 6085 sayılı Kanun'un 35. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin birinci cümlesinde, denetim, *"kamu idarelerinin hesap, malî işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesi"* olarak tanımlanmış; (b) bendinde ise *"denetim, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür."* hükmüne yer verilmiştir. Yine aynı Kanun'un *"Sorumlular ve sorumluluk halleri"* başlıklı 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesinde, kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları; Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergelerinin, kuruluşların bütçelerinde yer alacağı; performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği düzenlenmiş, aynı Kanun’un 68. maddesinin ikinci fıkrasında, dış denetimin, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesini de kapsayacağı belirtilmiştir.

6085 ve 5018 sayılı kanunların ilgili maddeleri birlikte ele alındığında, hukukumuzda öngörülen performans denetiminin uluslararası standartlarla belirlenen performans denetimi ile aynı içeriğe sahip olduğu ve sadece performans ölçümünden ibaret olmayıp, verimlilik, etkililik ve tutumluluk yönlerinden bir değerlendirme yapmayı da kapsadığı anlaşılmaktadır.

Dava konusu kuralın, performans denetimini performans ölçümüne indirgeyip bu denetimin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesini engellemek amacıyla düzenlendiği sonucuna ulaşılmaktadır.

b- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, Anayasa Mahkemesi kararlarına göre yasamanın bütçe hakkının bütçenin uluslararası standartlar çerçevesinde denetimini de kapsadığı, Sayıştayın, yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, etkililiği, ekonomikliği, verimliliği yolunda değerlendirme yaparak görüş belirtmesinin uluslararası standartlar gereği olduğu, dava konusu kuralla, Sayıştayın bu yönde görüş ve öneride bulunamayacağının öngörülmesinin, Sayıştayın 5018 ve 6085 sayılı kanunlar gereğince TBMM’ye sunacağı Sayıştay raporlarının içinin boşaltılarak yürütmenin hesap verme sorumluluğunun ortadan kaldırıldığı ve TBMM’nin bütçe hakkının ihlali anlamına geldiği, öte yandan düzenlemenin 5018 ve 6085 sayılı kanunların Sayıştayın performans denetimi yapmasını öngören diğer kurallarıyla çeliştiği belirtilerek kuralın, Anayasa’nın 2., 87., 112. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Yasama organına tanınan bütçe hakkı, sadece bütçenin yapımını değil, bütçenin uygulanmasının denetlenmesini de kapsamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 30.12.2010 günlü, E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararında bütçe hakkını, *“yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesi”* şeklinde tanımlamıştır. Bütçenin sağlıklı bir biçimde

denetlenebilmesi, denetimin bütçenin teknik özelliklerine uygun olarak yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçelere geçilmekle kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş, harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimli, etkin ve tutumlu çalışma derecesi de denetim kapsamına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından çağdaş mali denetimin de bu amaca paralel olarak yeniden yapılandırılması zorunlu hale gelmiştir.

Bu anlayışın bir sonucu olarak Sayıştayın, performans denetimi yapması gereği ortaya çıkmıştır. Kamu kaynaklarının en ekonomik koşullarda elde edilip edilmediğinin, kaynaklardan en verimli şekilde yararlanılıp yararlanılmadığının ve planlanan amaçların etkin olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi olarak tanımlanan performans denetiminin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda yasama organına bağımsız bilgi sağlamak ve önerilerde bulunmaktır. Bu yolla halkın ve yasama organının, yürütmenin bütçe uygulamaları konusunda sağlıklı bir şekilde değerlendirme yapabilmesine olanak sağlanmaktadır.

İdareler tarafından belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesine indirgenen bir performans denetiminin, öngörülen amaçlara hizmet etmekten uzak kalacağı açıktır. Demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından olan saydamlık ve yönetimin hesap verme sorumluluğunun işletilebilmesi için performans denetiminin kamu idareleri tarafından belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesinin yanında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesini de kapsamı bir zorunluluktur. Sayıştayın uluslararası denetim standartlarının gereği olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı hususunda TBMM’ye raporlama yapması yerindelik denetimi olarak nitelenemez.

Bu nedenle, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde, yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin yönetsel bakımdan etkililiği, ekonomikliği ve verimliliği yönünden değerlendirme yapılması olanağının ortadan kaldırılması sonucunu doğuran dava konusu (b) bendinin birinci cümlesinde yer alan *“etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle”* ibaresi Anayasa’ya aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa’nın 87. ve 112. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

4- (b) Bendinin Kalan Bölümünün İncelenmesi

Dava konusu kuralla, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde, yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekli, ölçülü ve uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenmesi yasaklanmıştır. Bununla bağlantılı olarak, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemeyeceği belirtilmiştir.

İdarelerin, kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken ne tür kararlar almaları gerektiğinin, her türlü olay ve olgu göz önünde bulundurularak önceden hukuk kurallarıyla belirlenmesi mümkün olmadığı gibi, kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği dikkate alındığında uygun bir yöntem de değildir. Bu nedenle, idarelerin karşılaştıkları farklı durumlar karşısında en uygun çözümü üretebilmeleri için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur. Takdir yetkisinin amacı, idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımaktır. İdarenin bulunduğu çözümün uygun olup olmadığı hukuki bir mesele olmayıp, bir yerindelik sorunudur. Yargı organlarının ve işlemleri hukuksal sonuç doğuran dış denetim organlarının, idarece bulunan çözümün (alınan kararın) yerinde olup olmadığını denetlemesi düşünülemez. Aksi takdirde, gerçekte söz konusu idari kararı bu konuda sorumluluk sahibi olan idare değil, herhangi bir sorumluluk taşımayan yargı organı veya ilgili dış denetim kurumu vermiş olur.

Bu itibarla, TBMM adına kamu idarelerinin gelir gider ve mallarını denetleyen ve bu denetim sonucu elde edilen bulgulara istinaden aynı zamanda hesap yargılaması da yapan Sayıştay'ın, denetlenen idarelerce yapılan iş ve işlemlerin gerekli, ölçülü ve yerinde olup olmadığını denetlemesi ve belli bir yönde karar almasını zorunlu kılacak şekilde görüş ve önerilerde bulunması, Anayasayla ve Sayıştayın kuruluş amacıyla bağdaşmaz.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralın “*etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle*” ibaresinin dışında kalan bölümü, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 87. ve 112. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

5- (c) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, düzenlilik denetiminin, idarenin düzenleyici işlemleri ile kararlarının kanunlara uygunluğunun denetimini de kapsadığı, dava konusu kuralda, ikincil hukuki düzenlemelere aykırı denetim raporu düzenlenemeyeceğinin

belirlenmesinin Sayıştay denetimini işlevsizleştireceğinden kamu yararı amacıyla bağdaşmadığı, Sayıştaya ait olan kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarıyla ilgili kanunları yorumlama ve ikincil mevzuatın kanuna uygun olup olmadığını belirleme yetkisinin Sayıştay Başkanlığı tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından görevlendirilecek iki üyeden oluşacak komisyona verilmesinin ve bu komisyonun Sayıştayı bağlayıcı kararlar almasının Sayıştayın bağımsızlığıyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 87., 112. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kuralda, düzenlilik denetiminin bir unsuru olan uygunluk denetimine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Kuralla, denetçinin, ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere aykırı rapor düzenlenmesi yasaklanmıştır. Ancak, denetçinin, ikincil mevzuatın ilgili kanunlara uygun olmadığı kanaatini taşıması ve Sayıştay Başkanlığınca da denetçinin kanaatine iştirak edilmesi durumunda düzenlenen raporun Başkanlık tarafından denetlenen idareye gönderilmesi ve denetlenen idarenin Sayıştay Başkanlığının iştirak ettiği denetçi görüşüne katılması halinde ilgili düzenleme veya görüşün usulüne uygun olarak düzeltilmesi öngörülmüştür. Buna karşılık denetlenen kamu idaresinin Sayıştay görüşüne katılmaması halinde, Sayıştay tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından belirlenecek iki üyeden oluşacak komisyon tarafından düzenlenecek rapora göre işlem yapılması gerektiği kurala bağlanmıştır.

TBMM adına kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarını denetleyen Sayıştayın, bu görevini ifa ederken yürütme organından tamamen bağımsız olarak hareket etmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu bakımdan Sayıştayın, denetleme faaliyeti kapsamına giren bir hususta yürütmenin müdahalesine maruz kalması, bağımsızlık ilkesine aykırılık teşkil eder.

Sayıştay denetimi, TBMM'ye sunulan Sayıştay raporuyla sonlanan bir süreci kapsamaktadır. Bu süreçte en önemli görevi denetçiler ifa etmektedir. Sayıştayın yargılama daireleri ile diğer daire ve kurulları, denetçiler tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucu hazırlanan denetim ve yargılamaya ilişkin raporlara dayanarak görev icra etmektedirler. Bu nedenle Sayıştayın bağımsızlığı, Başkan ve üyelerin yanı sıra denetçinin bağımsızlığını da gerektirmektedir. Sayıştay denetçisinin yürütmeden ve hatta yasama organından bağımsız olarak idarenin gelir, gider ve malları ile sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde inceleme yapması, elde ettiği denetim bulgularını maddi ve hukuki yönden değerlendirmesi ve rapora bağlaması gerekmektedir. Bu süreçte, yasamanın ve yürütmenin denetçiye telkin, tavsiye veya maddî ve manevî zorlamada bulunulması, denetçinin bağımsızlığını zedeler.

Bu itibarla, Sayıştay denetçisi ile denetlenen idare arasında, gelir, gider ve mallarına ilişkin idari düzenleyici işlemler ile düzenleyici işlem niteliğinde olmayıp görüş bildiren işlemlerinin ilgili kanunlara uygun olup olmadığı hususunda görüş ayrılığı bulunması durumunda denetçinin doğrudan kendi görüşünü esas alması olanağını ortadan kaldıran ve bu konuda duruma göre Sayıştay Başkanlığı veya Sayıştay tarafından görevlendirilecek üç uzman denetçi ile ilgili kamu idaresi tarafından belirlenecek iki üyeden oluşacak komisyonun görüşünün esas alınmasını zorunlu kılan düzenlemenin, denetçinin yürütme organına karşı bağımsızlığını zedelediği açıktır.

Bu nedenle, Sayıştay denetçisinin, kamu idarelerinin icrai ve icrai olmayan düzenleyici işlemlerine aykırı rapor düzenlemesinin engellenmesi, Sayıştay denetiminin, yasamanın bütçe hakkının gerektirdiği içerikten uzaklaşması ve denetlenen idarenin, kanuna aykırı düzenleyici işlemlere dayanarak hesap verme sorumluluğundan kurtulması sonucunu doğurduğundan, Anayasa'ya uygun düşmemektedir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 87. ve 112. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

6- (ç) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Sayıştay denetçisinin incelediği ve hukuka uygun bulduğu tüm işlemleri raporuna aktarması fiilen mümkün olmadığı gibi gereksiz yere Sayıştayın iş yükünün artmasına ve denetim faaliyetinin aksamasına yol açacağı, denetçi raporu üzerinden Sayıştayın bir yargılama dairesince herhangi bir işlemin hukuka uygun olduğu yolunda verilen kararın aksine rapor düzenlenemeyeceğinin öngörülmesinin, bir dairece verilen kararın diğer daireleri bağlaması ve kanun yollarının işlevsiz kalması sonucunu doğuracağı, düzenlemeyle Sayıştaya verilen TBMM adına denetim yapma ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevlerinin amacından saptırıldığı ve Sayıştay denetiminin işlevsizleştirildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 87., 112. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu (ç) bendinde, düzenlilik denetiminin bir unsuru olan uygunluk denetimine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan bendin birinci cümlesiyle düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen raporda, yapılan denetimin kapsadığı iş ve işlemler ile bunlardan ilgili mevzuatına uygun olduğu tespit edilen hususlara da yer verilmesi öngörülmüş, bendin ikinci cümlesinde ise denetçi raporunda hukuka uygun bulunan iş ve işlemlerin ilgili daireler tarafından da hukuka uygun bulunması halinde ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik olmadığı takdirde bu mevzuata uygun olarak aynı şekilde yapılan mali iş ve işlemler hakkında daha sonra mevzuata aykırılık gerekçe gösterilerek denetim raporu düzenlenemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Bendin ikinci cümlesinde, ilgili iş ve işlemlerin mevzuata uygun olduğunun daireler tarafından uygun bulunmasından söz edildiğinden, hukuka uygun bulunan işlemlerin aktarılması gereken raporların, yargılama raporları olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Zira denetim faaliyeti kapsamında düzenlenen raporlarda dairelerin fonksiyonu sadece görüş bildirmekten ibaret olup ilgili işlemin hukuka uygun olup olmadığını kesin olarak karara bağlaması söz konusu değildir. Denetim faaliyeti sonucu düzenlenen raporları kesinleştiren ve bu raporlara son şeklini veren mercii Sayıştay Genel Kuruludur. Oysa yargılama raporlarına konu olan iş ve işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını karara bağlanması, Sayıştayın yargılama dairelerine ait bir görevdir. Dolayısıyla kuralın ilk cümlesinde sözü edilen raporların, yargılamaya esas raporlar olduğu anlaşılmaktadır.

Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Kanun koyucu, düzenlemeler yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise “*elverişlilik*”, “*gereklilik*” ve “*orantılılık*” olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. “*Elverişlilik*”, başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını; “*gereklilik*”, başvuru önlemin ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını ve “*orantılılık*” ise başvuru önlem ve ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir.

Sayıştayın bağımsızlığı, sadece yasama ve yürütme organlarına karşı değil, fakat aynı zamanda bizzat kendi kararlarına karşı bağımsızlığını da içerir. Bu nedenle, Sayıştayın yargılama dairelerinin, daha önce verilen kararlarla mutlak olarak bağlı olduklarından söz edilemez. Bununla birlikte Sayıştayın bağımsızlığı keyfilik anlamına gelmemektedir. Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemleriyle ilgili olarak keyfiliğe varacak kararlar vermesini engelleyecek çeşitli mekanizmaların geliştirilmesi, hukuki güvenliğin sağlanması bakımından kaçınılmazdır. Ancak, keyfiliğin engellenmesi amacıyla öngörülen tedbirlerin, bağımsızlığı ortadan kaldıracak boyuta ulaşmaması gerekir. Bu anlamda Sayıştay’ın bağımsızlığı ilkesi ile hukuki güvenlik ve istikrar ilkesi arasında makul bir denge kurulmalıdır. Öte yandan, hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması amacıyla Sayıştayın bağımsızlığına müdahalenin hukuk devletinin bir gereği olarak ölçülü olması gerekir.

Sayıştay dairesince denetçi raporunda yer alan iş ve işlemlere ilişkin olarak üretilen içtihatları aykırı rapor düzenlenmemesini öngören dava konusu kuralın, Sayıştay denetçilerinin farklı sonuçlara ulaşarak değişik rapor hazırlamalarını ve yargılama dairelerinin zaman içinde farklılaşan kararlar vermesini önlemek ve bu yolla hukuki güvenlik ve istikrarı korumak amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Sayıştay

dairesinin içtihadına aykırı rapor düzenlenememesi, aynı içtihadın geçerliliğinin bir daha Sayıştay tarafından sorgulanamaması anlamını taşıyacağından, kendi kararlarına karşı da bağımsız olması gereken Sayıştay dairelerinin bağımsızlığına müdahalenin varlığı tartışmasıdır.

Bu müdahalenin gerekli olup olmadığının değerlendirilebilmesi için Kanun'un diğer maddelerinde getirilen düzenlemelerin de göz önüne alınması gerekmektedir. 6085 sayılı Kanun'un 55. maddesiyle hukuka aykırı olduğu düşünülen Sayıştay dairesi kararlarına karşı Temyiz Kurulu nezdinde temyize başvurma olanağı getirilmiştir. Bu bağlamda, Sayıştay dairelerinin farklı karar vermesi durumunda temyiz yoluyla içtihat birliğinin sağlanması mümkündür. Kanun'un 58. maddesi uyarınca dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen kararların birbirine aykırı olması halinde Sayıştay Başkanı'nın başvurusu üzerine Genel Kurulca içtihadın birleştirilmesi olanaklıdır. Öte yandan, denetçinin bir işlemi hukuka aykırı olarak eleştiri konusu yaptığı meseleler, dairece beraat kararı verilmek suretiyle düzeltilebilir.

Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen tedbirlerin, hukuki güvenlik ve istikrarın sağlanması bakımından yeterli olduğu anlaşılmaktadır. Anılan mekanizmaların varlığına karşın, Sayıştay denetçisinin, ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik olmadıkça daha önce Sayıştay yargılama dairesince hukuka uygun bulunan mali iş ve işlemlerle benzer nitelik taşıyan iş ve işlemler hakkında da mevzuata aykırılık gerekçe gösterilerek denetim raporu düzenlemesinin yasaklanması, hatalı içtihatların gözden geçirilmesini ve dolayısıyla hukukun gelişmesini engelleyeceğinden bu şekilde bir müdahalenin "gerekli" olduğu söylenemez. Öte yandan, hukuki güvenlik ve istikrarı sağlamak adına, daire kararlarına içtihadı birleştirme kararlarının bile üzerinde bir hukuki güç tanınması ve içtihadın değiştirmesinin önünün kapatılması sonucunu doğuracak şekilde Sayıştay bağımsızlığına müdahalede bulunulmasının "orantılı" olmadığı da açıktır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 87. ve 112. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

7- (d) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Sayıştay tarafından yapılan denetimin kalite güvencesinin, tüm dünya Sayıştaylarının kabul ettiği INTOSAI Denetim Standartları temelinde sağlandığı, buna ek olarak yargılamaya esas raporların yargılama daireleri ile kurullarda, denetim raporları ile performans denetimi/ölçümü raporlarının ise yargılama daireleri ile Rapor Değerlendirme Kurulunda görüşüldüğü ve mevzuata uygunluk yönünden incelendiği, raporların kalite kontrolüne ilişkin söz konusu mekanizmalar öngörülmüş iken taslak raporların ayrıca üçer uzman denetçiden oluşacak rapor

değerlendirme komisyonları tarafından da incelemesinin öngörülmesinin Sayıştay denetiminin kalitesine anlamlı bir katkısı olmayacağı gibi denetçinin bağımsızlığını zedeleyeceği, öte yandan yargılama raporlarındaki mevzuata aykırılık iddialarını değerlendirme yetkisinin münhasıran daireler ve kurullara ait olduğu, dava konusu kuralla oluşturulması öngörülen üç kişilik kurulca raporların mevzuata uygunluk yönünden değerlendirilmesinin, daire ve kurullara ait olan yetkinin söz konusu kurula devri anlamına geleceği, kuralda, raporun idarenin düzenleyici işlemlerine uygunluk yönünden değerlendirileceğinin belirtilmesiyle Sayıştay denetiminin idarenin düzenleyici işlemlerine uygunlukla sınırlandırıldığı ve bu durumun Anayasa'nın 2., 87., 112. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kural ile kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak *“denetim raporları”*, *“yargılama raporları”* ve *“performans denetim/ölçümü raporları”*nın denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından, ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkra da yer alan diğer hususlara uygunluk yönünden değerlendirmesi öngörülmektedir. Bendin son cümlesiyle, rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Denetim faaliyetini fiilen yürüten ve raporlama işini yerine getiren denetçinin, yasamadan ve yürütmeden gelebilecek her türlü etkiden uzak bir şekilde denetim sonucu elde ettiği bulguları değerlendirerek rapora bağlayabilmesini ifade eden *“denetçinin bağımsızlığı”* ilkesi, denetçiye, hiçbir kural ve ilkeyle bağlı olmadan, sınırsız ve sorumsuz analiz yapma ve yargıda bulunma yetkisi vermemektedir. Denetçinin, bağımsızlık ilkesinin yanında, yüksek denetimin gerektirdiği sorumluluk, yasallık, nesnellik (tarafsızlık), dürüstlük, güvenilirlik, yeterlilik ilkelerine uygun hareket etmesi ve Sayıştay raporlarının bu ilkelere uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda denetçinin raporunun mesleki standartlara ve iç düzen kurallarına uygunluk bakımından belli bir kalite kontrol denetiminden geçirilmesi denetçinin bağımsızlığını etkilemez.

Dava konusu kuralla denetçi raporunun Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından, ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkra da yer alan diğer hususlara uygunluk yönünden değerlendirilmesi, kalite güvencesine yönelik bir gözden geçirme faaliyeti olup denetçinin bağımsızlığını ortadan kaldırmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 160. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 87. ve 112. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

4.7.2012 günlü, 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un:

6- 45. maddesiyle 6085 sayılı Kanun'un 35. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın, (b) bendinin birinci cümlesinde yer alan “...*etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle...*” ibaresi dışında kalan bölümü ile (d) bendine,

yönelik iptal istemleri, 27.12.2012 günlü, E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararla reddedildiğinden, bu maddeye, fıkra, bentlere, cümlelere, bölüme, ibarelere ve değişikliklere ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE,

27.12.2012 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

4.7.2012 günlü, 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un:

.....

7- 45. maddesiyle, 3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın;

a- (a) bendinin ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b- (b) bendinin;

aa- Birinci cümlesinde yer alan “...*etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

bb- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE

c- (c) ve (ç) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

d- (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

.....

27.12.2012 gününde 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 kararı 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 izin 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