



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Kamuda İç Kontrol Sisteminin COSO Modeli Bağlamında
Taşrada Uygulanabilirliği: İhalelerde Uygulanmasına Yönelik İki
Vaka Analizi**

•

**Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen
Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar**

•

Bilişim Teknolojileri Yönetişi

•

**Hastane Çalışanlarının İş Tatmini, Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel
Güven Düzeylerinin Belirlenmesi**

•

**Türk Konteyner Terminalleri Üzerinde 2009 Yılı Küresel Finans
Krizinin Etkileri**

•

Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler

•

INTOSAI XXI. Genel Kurulu ve Pekin Deklarasyonu

•

Sayıştay Kararları

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Müslüm PARLAK Uzman Denetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Nisan 2014
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.

Sayıştay Dergisi EBSCOhost, ULAKBİM ve ASOS endekslerinde taranmaktadır.

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

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

Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	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	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Kalkınma Ajansı
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Doç. Dr. İlhami SÖYLER	Turgut Özal Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 91	EKİM - ARALIK 2013

İÇİNDEKİLER

5 Kamuda İç Kontrol Sisteminin COSO Modeli Bağlamında Taşrada Uygulanabilirliği: İhalelerde Uygulanmasına Yönelik İki Vaka Analizi

Mustafa Kemal TOPCU

İnsan Kaynakları Müdürü, Ankara Sanayi Odası

33 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar

Murat ALTUN

Sayıştay Uzman Denetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü

Ahmet SAYER

Sayıştay Başdenetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü, Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi

Abdulkadir BARUTÇU

Sayıştay Başdenetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü

57 Bilişim Teknolojileri Yönetişimi

Musa KAYRAK

Sayıştay Başdenetçisi, CISA (Sertifikalı Bilişim Sistemleri Denetçisi)

77 Hastane Çalışanlarının İş Tatmini, Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Güven Düzeylerinin Belirlenmesi

Yrd. Doç. Dr. Sabahattin TEKİNGÜNDÜZ

Mersin Üniversitesi, Sağlık Yüksekokulu, Sağlık İşletmeciliği Yönetimi

Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU

Gazi Üniversitesi, İİBF Sağlık Yönetimi

105 Türk Konteyner Terminalleri Üzerinde 2009 Yılı Küresel Finans Krizinin Etkileri

Yrd. Doç. Dr. Alpaslan ATEŞ

Mustafa Kemal Üniversitesi, Barbaros Hayrettin Denizcilik Fakültesi

Doç. Dr. Soner ESMER

Dokuz Eylül Üniversitesi, Denizcilik Fakültesi

127 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

129 Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler

Yafes ÇAKIR

Sayıştay Başdenetçisi

135 INTOSAI XXI. Genel Kurulu ve Pekin Deklarasyonu

Harun SAKİ

Sayıştay Denetçisi

141 SAYIŞTAY KARARLARI

143 Temyiz Kurulu Kararları

155 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

157 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

159 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

KAMUDA İÇ KONTROL SİSTEMİNİN COSO MODELİ BAĞLAMINDA TAŞRADA UYGULANABİLİRLİĞİ: İHALELERDE UYGULANMASINA YÖNELİK İKİ VAKA ANALİZİ

Mustafa Kemal TOPCU*

ÖZET

Kamuda iyi yönetim uygulamaları kapsamında yapılan düzenlemeler ile kurumsal yönetim ilkeleri yerleştirilmiş, değer katan süreçlere yoğunlaşmış ve alınan dersler ile sürekli gelişim hedefi benimsenmiştir. Anılan uygulamalar çerçevesinde getirilen düzenlemelerden birisi de kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması olmuştur. Mali hizmetler birimlerinde teşkil edilen bir şube ile yapılandırılmaya çalışılan sistem esasen, alt kademe çalışanlardan üst kademe yöneticilere kadar bütün personelin içinde yer aldığı, gerçek zamanlı veri paylaşımı, risk kontrolü ve düzenleyici müdahaleye izin veren bir yapıyı öngörmektedir. Ancak, merkezde yapılanma çalışmaları sürmesine rağmen taşralarda iç kontrol sisteminin henüz kavranmadığı anlaşılmaktadır. Makalede, bu durumu yansıtan iki vaka incelenerek iç kontrol sisteminin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Sonuç olarak teşkilat etkinliğinin sağlanamadığı, kontrol ortamının yeterli seviyede tesis edilemediği, risklerin etkin olarak yönetilemediği, merkez teşkilat ile taşra teşkilatı arasında zaman zaman kopukluk yaşandığı ve taşradaki uygulamanın arzu edilen sıklıkla izlenemediği görülmektedir. Bu kapsamda, iç kontrol sisteminin etkinliğini artırıcı yönde bazı tespitlerde bulunulmakta, kamu idarelerince alınacak tedbirler ele alınmakta ve bazı önerilerde bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İç denetim, İç Kontrol, Kamu İhaleleri, Kurumsal Yönetim, Risk Yönetimi.

APPLICABILITY OF PUBLIC INTERNAL CONTROL SYSTEM AT PROVINCIAL LEVEL IN THE CONTEXT OF COSO MODEL: TWO CASE STUDIES REGARDING PUBLIC TENDERS

ABSTRACT

Corporate governance principles are formed, processes that add value are focused on, and continuous development target is adopted with lessons learned in concordance with regulations made within the scope of public good governance applications. The establishment of internal control system is one of those regulations brought within the framework of the said applications. The system, which is tried to be structured with a branch situated in financial services units, actually foresees a structure which includes all personnel from the low levels to the upper level managers and which allows real time data sharing, risk control and regulatory intervention. However, it is understood that the concept of internal

* İnsan Kaynakları Müdürü, Ankara Sanayi Odası

control could not be understood by the provincial units although structuring efforts are still continuing at central units. In this study, two case studies are evaluated to discuss the applicability of the internal control system. As a consequence, it is seen that organizational efficiency cannot be achieved, control environment cannot be established at an adequate level, risks cannot be managed effectively, a discrepancy between central unit and provincial unit is experienced, and the provincial application cannot be monitored with the desired frequency. In this scope, some observations are made to increase the effectiveness of the internal control system, measures to be taken by public authorities are discussed, and some recommendations are made.

Keywords: Internal Audit, Internal Control, Public Tenders, Corporate Governance, Risk Management.

GİRİŞ

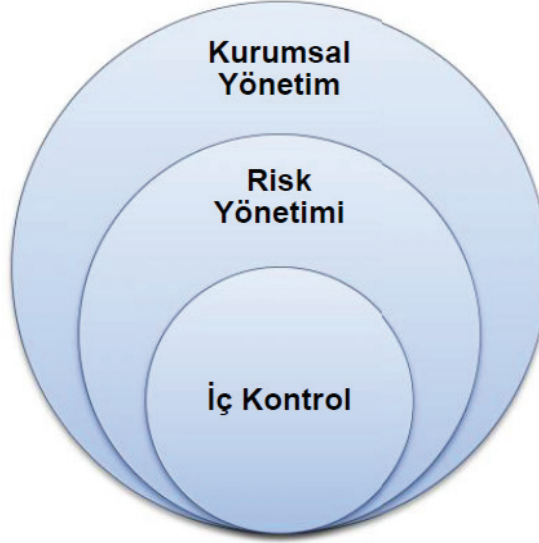
Türkiye, kamu yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir çağır açmış ve gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları kendisine uyarlamıştır. Bu kapsamda küresel anlamda genel kabul görmüş iyi yönetim uygulamaları olan şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik ve adillik kamu yönetiminin de temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir.

Bu ilkelerin bir bütünü olarak isimlendirilen kurumsal yönetim, hile ve yolsuzlukların önlenmesi açısından son derece önemli, paydaş yaklaşımını benimseyen bir yönetim şeklidir. Kurumsal yönetim veya yönetişim; kurumun amaçlarına ulaşmaya yönelik olarak, kurumun faaliyetlerinin raporlanması, yönlendirilmesi, yönetilmesi ve izlenmesi gayesiyle uygulanan yapı ve süreçlerin bir birleşimi olarak tanımlanabilmektedir. Kapsamlı bir yönetim tarzını yansıtan yönetişim; kamu-özel ve sivil toplum, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve aktörler arasındaki etkileşimi içerisine alan geniş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Güzelsarı, 2003: 19). Böylelikle devletle özdeşleşen klasik yönetim anlayışı yerini yönetime katılmaya vurgu yapan ve toplumsal, yönetsel ve siyasal aktörler arasındaki etkileşimli ilişkileri düzenleyen yönetişime terk etmiştir.

Kurumsal yönetimin küresel çapta kabul görmesinin sebepleri arasında finansal istikrara, yatırımlara ve ekonomik büyümeye olan katkısı yatmaktadır (OECD, 2004). Ayrıca, kurumsal yönetimle elde edilen iyileştirmelerle topluma daha kaliteli hizmet sunulabilmekte ve toplumsal refah artırılabilir.

Türkiye, kurumsal yönetim kavramıyla TÜSİAD tarafından 2002 yılında yapılan bir çalışma ile tanışmıştır. Ağırlıklı olarak OECD tarafından benimsenen ilkelere dayanan bu rapordan sonra, kurumsal yönetim ilk olarak Sermaye Piyasaları Kanunu mevzuatı ile uygulamaya geçmiştir. Kamu idareleri bu kavramla ancak 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tanışmıştır. Bu Kanun ile birlikte, aynı zamanda AB standartlarına uyum da sağlanmıştır. Kamu

kurumlarındaki yeni yönetim anlayışı ve uygulamaları kapsamında hayata geçirilen bu düzenlemeler manzumesinde ayrı bir yer tutan uygulama ise kamu yönetimi için tamamen yeni bir olgu olan iç denetim ve iç kontrol olmuştur. Bu iki uygulama ile dış denetim anlayışının hâkim olduğu bir yapıda, kontrol bileşeninin daha fonksiyonel kullanımı amaçlanmıştır. Nitekim kurumsal yönetimi oluşturan ana unsurlardan birisi de üst yönetici ve üst düzey yönetim ile iç ve dış denetçilerin faaliyetleri arasında işbirliğinin ve bunların arasında gerekli bilgilerin paylaşımının sağlanması olarak Kamu İç Denetim Standartlarında (Standart Nu.2110) yer almıştır. Bu çerçevede süreç iyileştirme temelli, yönetime değer katmayı hedefleyen, danışmanlık ve eğitimi de içeren makul bir güvence sağlayan iç denetim devreye sokulmuştur. İç denetimin ana işlevi kurumsal yönetim, risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerinin değerlendirilmesi ve yönetimin bu kapsamda yönlendirilmesidir. İç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim arasındaki ilişki Şekil-1’de yer almaktadır.



Şekil 1: İç Kontrol-Risk Yönetimi-Kurumsal Yönetim ilişkisi

İç denetim bu süreçleri incelerken aynı zamanda kurumsal bütünlüğü sağlama ve muhafaza etme gibi bir görevi de yerine getirmektedir (KPMG, 1999). İç denetim, risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerinin etkililiğini değerlendirerek kurumsal yönetim sürecine katkı sağlamaktadır. Sürekli gelişmeyi sağlayan dinamik bir anlayışa sahip olan iç kontrol sistemi, kurumun varlıklarını korumak, varlıkların etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kurumun kuruluş amaçlarına ve mevzuata uygun olarak kullanımını sağlamak, yürütülmekte olan kurum faaliyetleri hakkında düzenli ve zamanında güvenilir bilgi sunmak, yolsuzluk ve usulsüzlüğü önlemek

maksadıyla tesis edilmesi hayati önem taşıyan bir sistemdir. Bu çerçevede Kanun ile birlikte ikincil mevzuatlarla kadrolar ihdas edilmiş, iç kontrol sisteminin tesis edilmesi yönünde hizmet alımının önü açılmış ve gerekli eğitimler verilmiştir. Mevcut durumda, kamu idarelerinde iç kontrol birimlerinin kurulması ve sistemin işletilmesi için gerekli idari ve yasal şartlar sağlanmıştır. Ancak iç kontrolün işleyişinin tam olarak sağlandığını ifade etmek şu an için mümkün görünmemektedir (Güner, 2009a; Akyel, 2010). Özellikle taşra teşkilatında iç kontrolün uygulandığını iddia etmek neredeyse imkânsızdır.

Ayrıca, kamu idarelerinde iç kontrol sistemi bu güne kadar sadece kavramsal düzeyde incelenmiş (ör.; Güner, 2009a; Akyel, 2010; Türedi, 2011), nadir olarak uygulamalı araştırma yapılmıştır (ör.; Güner, 2010; Usul vd., 2011). Uygulamalı araştırmaların ağırlıklı olarak özel sektörde yapıldığı görülmektedir. Yiğittop (2008) özel hastane işletmelerinde, Duman (2006) tekstil sektöründe, Ömürbek ve Altay (2008) ve Gönen ve Ergun (2008) otel işletmelerinde, Gönen (2009) KOBİ’lerde, Özbilgin (2010) aracı kurumlarda, Sevim ve Gül (2012) elektronik işletmelerde ve Akbulut (2012) ayçiçek yağı sektöründe iç kontrol sistemini değerlendirmiştir. Bu açıdan bakıldığında, örnek iki vaka analiz edilmek suretiyle ortaya konan inceleme sonuçları, konu hakkında noksanlığı hissedilen görgül çalışma ihtiyacının karşılanmasına bir nebze de olsa katkı sağlayabilecektir. Benzer şekilde, görgül çalışmalara dayalı olarak tespit edilen mevzuatın uygulanmasındaki eksikliklere yönelik ortaya konan iyileştirme önerileri ile olumlu örgüt iklimi ve pozitif çalışma ortamının tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada yöntem olarak vaka analizi yöntemi kullanılmaktadır. Vaka analizleri genellikle güncel bir kavramı gerçek hayat koşullarına uyarlamaya ilişkin yapıldığından (Patton ve Appelbaum, 2003) iç kontrol sisteminin kamuda yerleşmesine katkı sağlayıcı bir yaklaşım içermektedir.

Bu kapsamda ele alınan kamu ihalelerine ilişkin vakalar her ne kadar genel bütçeli bir idareye bağlı taşra biriminde gerçekleşmiş olsa da diğer idareler için örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın tüm kamu idarelerine uyarlanabileceği değerlendirilebilir.

Bu çerçevede iç kontrol sisteminin incelenmesi ve uygulamasının değerlendirilmesine yönelik tasarlanmış bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde ilk önce iç kontrol olgusu kavramsal olarak ele alınmakta ve COSO modeli açıklanmaktadır. Müteakiben araştırmanın yöntemi açıklanmakta ve iki vaka verilmektedir. Üçüncü bölümde vakalar kamu iç kontrol standartları kapsamında tartışılmaktadır. Son bölümde ise sonuç ve bazı iyileştirme önerileri yer almaktadır.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

İç kontrolün tasarlanmasının sebebi kurumun misyonunu başarması için riskleri göğüslemek ve makul bir güvence sağlamak olarak ifade edilmektedir (INTOSAI, 2004; Akyel, 2010). Bu açıdan iç kontrol sistemi, örgütün amaçlarına ulaşmasında yönetime makul bir güvence sağlamak amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerin oluşturduğu bir sistemdir (Ömürbek ve Altay, 2011). Kısacası iç kontrol, idarenin örgüt yapısını, işleyişini, görev, yetki ve sorumlulukları, karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin çalışanlarının tamamının görev üstlendiği dinamik bir süreçtir (Türedi, 2011).

Birbiriyle uyumlu, birbirlerini destekleyen önlemlerden oluşan iç kontrol sistemi (Atmaca, 2012) risk odaklı bir yaklaşım gerektirmektedir. Böylelikle, iç kontrol sistemi, sorunların ortaya çıkmasını engellemekte ya da ortaya çıkan sorunlara belirlenmiş çözüm yollarının uygulanmasını sağlamaktadır (Güner, 2009a). Burada iç kontrol sisteminin kendisinin bir süreç olduğu, ancak diğer yönetsel süreçlerde çıktılara ulaşmak için kullanılan bir araç olduğu ifade edilebilir.

Akyel (2010) yönetim ve organizasyonun ayrılmaz bir parçası olan iç kontrol sisteminin doğru tanımlanması ve yerinde algılanmasının önemine değinmekte ve sistemin kurumun dışındaki paydaşlara verdiği güvenceden bahsetmektedir. Kurumların etkin iç kontrol işletimine sahip olduğunun güvencesini vermesi yeterli görülmemekte, aynı zamanda sistemin güvenilirlik ve geçerliliğini üçüncü taraflara, üst yöneticiye, dış denetçilere, hatta kamuya gösterebilmeleri gerekmektedir (ECIIA, 2005: 22). Vergi vererek kamu kaynağının oluşumuna katkı sağlayan toplum üyeleri artık bu vergilerle oluşturulan kaynakların nasıl kullanıldığını görmek istediklerini rahatlıkla dile getirmektedir (Önen ve Özmen, 2011).

Bu gelişmeler ışığında, Türk kamu yönetimi iç kontrol ile ilgili küresel düzeyde kabul edilen standartları benimsemiştir (Akyel, 2010). Bu bağlamda, 2007 yılında yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartlarında COSO modeli temel alınmıştır (Güner, 2009a).

“Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” olarak anılan Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyonları Komitesi, iş ahlakı, etkili iç kontrol ve kurumsal yönetim aracılığıyla finansal raporların kalitesinin artırılmasını amaç edinmiş gönüllü kuruluşların bir araya gelmesiyle 1985 yılında oluşturulmuştur. İsmi de bu komitenin İngilizce adının baş harflerinden alan COSO modelini geliştiren bu örgütler; Amerikan Muhasebeciler Derneği, Amerikan Mali Müşavirler Derneği, Uluslararası Finans Yöneticileri Derneği, Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü ve İç Denetçiler Enstitüsü’dür. İlk çalışmasını hileli finansal raporlamanın nedenlerini tanımlamak üzerine hazırlayan komisyon, iç kontrolün önemine değinmiş ve finansal olmayan faaliyetlerin de yer aldığı daha geniş bir kavram olduğunu vurgulamıştır (Gürkan, 2009). Komisyon, iç kontrole yönelik COSO modelini ise özel

sektörde uygulanmak üzere 1992 yılında geliştirmiştir. Etkili bir iç kontrol sisteminin işleyişini kolaylaştırmak maksadıyla geliştirilen model, değişen ihtiyaçlar ve faktörler çerçevesinde dinamik bir şekilde kendisini yenilemiş ve en son 2013 yılı içerisinde son revizyonunu yapmıştır.

İç kontrol uygulamalarında en çok tercih edilen model olan COSO modeli 2000'li yıllarda sıkça karşılaşılan şirket iflasları sonucunda daha fazla kabul görmüştür. Benzer modeller arasında Cadbury, CoCo, Turnbull, KING, CobiT, eSAC ve SysTrust modelleri sayılabilir (Sevim ve Gül, 2012). Standart bir kontrol sistemi sürecini meydana getirme ve bu sistemin geliştirilmesine hizmet etme anlayışı ile geliştirilen (Atmaca, 2012) COSO modelini diğerlerinden ayıran iki temel özellik risk odaklı olması ve mali olmayan süreçleri de kapsamasıdır (Güner, 2009a). Ayrıca, COSO modeli farklı bölümlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında ortak bir yapı oluşturması ile de bütüncül bir yaklaşım getirmektedir.

COSO modeline göre iç kontrol sistemi birbiri üzerine inşa edilen ve eş zamanlı uygulanabilen beş bileşenden meydana gelmektedir. COSO modelinin grafiksel bir gösterimi aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



Şekil 2: COSO Modeli

Modelin temelinde yer alan kontrol ortamı, beş unsurdan en önemlisi ve yönetilmesi en zor olanıdır (Lightle vd., 2007). Kontrol ortamı; tutum, davranış, farkındalık, yeterlilik ve üslup gibi daha soyut kavramları içermektedir ve gücünü üst yönetimden almaktadır. Kontrol ortamının ana belirleyicisi kurum çalışanlarının kontrol bilincinin üst yönetim tarafından etkilenebilme derecesidir. Zayıf bir kontrol ortamı COSO modelinin diğer bileşenlerini anlamsız kılarken, etkili bir kontrol ortamı modeli desteklemekte ve güçlendirmektedir (Lightle vd., 2007).

COSO modelinde kontrol ortamının bileşenleri dürüstlük ve etik değerler, yönetim felsefesi ve yönetim tarzı, yetkinliklere bağlılık, örgütsel yapı, yetki ve sorumluluk dağılımları, insan kaynakları yönetimi politikaları ve uygulamaları olarak tanımlanmıştır (COSO, 1994). Yumuşak kontroller olarak da ifade edilen bu kavramlar kurumsal yönetimin dürüstlük, etik değerler ve hukukun üstünlüğüne bağlılık ilkeleri ile uyum sergilemektedir (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu, 2013).

Bu çerçevede, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği de kontrol ortamına ilişkin “Etik Değerler ve Dürüstlük”, “Miyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler”, “Personelin Yeterliliği ve Performansı” ve “Yetki Devri” standartlarını düzenlenmiştir.

Kontrol ortamının tasarımı kurumsal kültüre uygun olmayan davranışlara şahit olan her personelde rahatsızlık yaratabilmelidir (Waters ve Chant, 1982). Holmes ve arkadaşları (2002) etik dışı davranışların ortaya çıkarılmasında iç denetimin rolünün yaklaşık %15, dış denetimin %10, çalışanların ihbar ve şikâyetlerinin %45, örgüt dışı ihbar ve şikâyetlerin %22, diğer mekanizmaların (adli makamlar, yasal uygulamalar gibi) %8 rolü bulunduğuna işaret etmektedir. Lightle ve arkadaşları (2007) da bir kurumda etik davranışın uygulanıp uygulanmadığı hakkında bilgi edinmek için çalışanların algılarının ölçülmesinin iç denetçiler tarafından uygulanacak en uygun yöntem olduğunu belirtmektedir.

Kontrol ortamında vurgulanan diğer bir husus idarelerin güncel uygulamaları takip edebilmesi ve yasal bağlamda zafiyet yaşanmasının önlenmesi için kapsamlı ve mevzuata uygun yazılı prosedür ve düzenlemelerin hazırlanmasıdır. Personelin hizmet içi eğitim görmesi bu çerçevede karşılaşılabilecek insan hatalarını önleyici mahiyette olacaktır. Üst yönetimin kurumun hedeflerinin başarıyor olduğundan emin olabilmesi, personelin görev tanımları ile yetki ve sorumluluk dağılımlarının uygunluğuna bağlıdır.

Modelin ikinci aşaması risk değerlendirmeye ilişkindir. Esasen sürekli bir faaliyet olan risk değerlendirme iç kontrolün tesis edilmesi aşamasında belirgin bir şekilde yapılırken faaliyetlerin icrası esnasında sürekli göz önünde bulundurulmaktadır. Risk yönetimi açısından kurum hedeflerine ulaşılmasını olumsuz etkileyebilecek her türlü riskin tanımlanması, gerçekleşme olasılığı ve olumsuz etkilerinin ölçülmesi önem taşımaktadır (Gürkan, 2009). Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine göre belirlenen standartlar “Planlama ve Programlama” ile “Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi” şeklindedir.

Tanımlanan risklere uygun hareket tarzları belirleyebilmek için yürütülen faaliyetler kontrol faaliyetleridir. Bu aşama risklerin uygun iç kontrol yöntemleriyle sistematik ve disiplinli bir şekilde azaltılmasını içermektedir. COSO modelinin üçüncü aşaması olan kontrol faaliyetleri çerçevesinde Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, altı standardı “Kontrol stratejileri ve yöntemleri”, “Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi”, “Görevler ayrılığı”, “Hiyerarşik kontroller”, “Faaliyetlerin sürekliliği” ve “Bilgi sistemleri kontrolleri” olarak belirlemiştir:

İç kontrolü destekleyen diğer bir unsur da bilgi ve iletişimdir. COSO modelinin bu bileşeni diğerlerini bütünüleyici ve tamamlayıcı mahiyettedir. Hiyerarşik yapı içerisinde prosedürlere uygun bir şekilde üstten aşağıya olabileceği gibi hem resmi hem de gayri resmi olarak aşağıdan yukarıya doğru da işleyebilir. İç kontrol sisteminin hayata geçirilmesinde rol oynayan çalışanlar faaliyetlere ilişkin sorunları, sosyal davranış kuralları aykırılıkları ve politika ihlallerini raporlayabilmektedir (INTOSAI, 2004: 45).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği bilgi ve iletişimi “Bilgi ve iletişim”, “Raporlama”, “Kayıt ve dosyalama sistemi” ve “Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi” olmak üzere dört standarda bağlamıştır.

İç kontrol sisteminin son bileşeni ise etkili bir izleme yapabilmek maksadını gütmektedir. İyi tasarlanmış ve yerinde uygulanan izleme faaliyeti; iç kontrol sürecine ilişkin problemlerin zamanında tespitini, karar verme sürecinde kullanılan bilgilerin daha kaliteli üretilmesini, daha doğru ve güvenilir finansal bilgi üretimini ve iç kontrol sürecinin etkililiğini temin etmektedir (COSO, 2009). Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği tarafından bu amaçla “İç kontrolün değerlendirilmesi” ve “İç Denetim” düzenlenmiştir. İç kontrolün değerlendirilmesi sürecin öz değerlendirmesini kapsarken, iç denetim bağımsız iç denetçiler tarafından sürecin değerlendirmesidir.

2. YÖNTEM

Bu çalışmada yöntem olarak vaka analizi tercih edilmiştir. Araştırmacıyı bu yönetime motive eden unsurlar; kamu yönetiminde güncel bir konu olan iç kontrol sürecinin kavramsal olarak ele alınmasına karşın görgül çalışmalarla desteklenmemesi, güncel olan bu kavramın somut örneklerle gerçek hayat koşullarına uyumlaştırılması ve konuya bütüncül bir yaklaşım getirmesidir. Ayrıca, iç kontrol sisteminin temel aldığı COSO modelini test etmek için de kullanılabilecek en uygun yöntem vaka analizi olarak durmaktadır. Çünkü vaka analizleri sadece hipotez türetmekte değil aynı zamanda kuramları test etmede de yararlanılan bir araştırma yöntemidir (Patton ve Appelbaum, 2003).

Vaka analiz yöntemi özellikle uygulamaya dayalı araştırmalarda önemli ölçüde kullanılmaya başlanmıştır (Güner, 2010). Vaka analizleri genellikle güncel bir kavramı gerçek hayat koşullarına uyarlamaya ilişkin yapılmaktadır (Patton ve Appelbaum, 2003). Yin (1984) de araştırmacının yönlendirme yapamadığı ve karmaşık gerçek hayat olgularına güncel bir yaklaşım gerektiği durumlarda vaka analizlerinin kullanılmasını tavsiye etmektedir. Vaka analizleri konuya daha bütüncül yaklaşım getirmekte ve gerçek yaşanmış olayların özelliklerinin kavranmasını ve detaylı açıklanmasını sağlamaktadır (Patton ve Appelbaum, 2003).

Diğer taraftan, vaka analizleri daha çok gözlemler, arşivler, mülakatlar ve anketler yoluyla bilgiye ulaşılması ve bu sebeple verilerin niteliksel yöntemlerle toplanmasından dolayı güven sorununa yol açabilmektedir (Patton ve Appelbaum, 2003). Gummesson (1991) vaka analizlerinde güveni, araştırmacının kimliğinin de etkilediğini ifade etmektedir. Çünkü araştırmacının teoriler, teknikler, kurumsal bağlam, örgütsel kültür ve kişisel özellikler hakkındaki bilgisi vaka analizinin anlaşılabilirliğini artırmaktadır (Patton ve Appelbaum, 2003). Bu sebeple, vaka analiz yöntemi diğer yöntemlere kıyasla daha öznel bir yapıdadır (Rowley, 2002). Bu bağlamda vaka analizlerindeki temel sorunsalın geçerlik olduğu ileri sürülebilir (Patton ve Appelbaum, 2003). Bu eleştirilere rağmen, başka yöntemleri kullanma imkânı bulunmayan ve güncel konuları işleyen araştırmalar için vaka analizleri açıklayıcı bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Rowley, 2002).

Bu kapsamda, araştırmanın sorunsalı kamu iç kontrol uygulamaları açısından merkez-taşra uyumsuzluğu olarak belirlenmiş ve iki vaka yardımıyla sorunsal daha net ortaya konmuştur. Vakaların analizi COSO modeli temelinde geliştirilen Kamu İç Kontrol Standartları kapsamında yapılmıştır. Bu kısımda vakalar detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

2.1. Vaka 1: X Bakanlığı Y İli Z İdaresi Garaj Yapım İşİ

İhalesi 2011 yılı içerisinde yapılan yapım işini tek istekli olarak ihaleye katılan bir yüklenici üstlenmiştir. Sözleşme şartlarına göre yapım işinin süresi bir aydır. Yapım işinin kapsamı iki adet 65 metre uzunluğunda çok bölmeli sac çatılı garaj inşaatıdır. Her iki garajın arka bölmesi emniyet duvarı ile çevrilecektir. Projesinde 11 kalem iş sıralanmıştır.

Yüklenicinin işi zamanında bitiremeyeceğine ilişkin başvurusu ile yapım işi bir ay uzatılmış ve cezai işlem uygulanmıştır. Müteakiben yüklenicinin başvurusu, yapı denetim heyetinin teklifi ile ihale yetkilisi geçici kabul komisyonunu teşkil etmiş ve işin geçici kabulü yapılmıştır.

Yaklaşık altı ay sonra araç bakımı yapılırken 10 tonluk bir kamyon geri manevra esnasında garaj emniyet duvarına temas etmiş ve duvar tamamen yıkılmıştır. Aynı gün kurulan idari tahkikat heyeti araçtaki hasarı sadece 3 cm çapında bölgesel bir boya kopması olarak tespit etmiş, teknisyen ile birlikte üç çalışanı kusurlu bulmuş ve ayrıca teknik bir heyet tarafından yapım işinde yüklenicinin bir kusuru olup olmadığının tespitini gerekli görmüştür. Harcama Yetkilisi Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden teknik heyet talep etmiş ve yıkılan duvarın incelenmesini temin etmiştir. Teknik heyet düzenlediği rapor ile yüklenicinin bir kusuru bulunmadığını bildirmiştir. Bunun üzerine Harcama Yetkilisi sorumlular hakkında yasal işlem başlatılmasını istemiştir.

Yapılan araştırma ve tahkikat sonucunda yapım işinin ihale ve edim süreçlerinde kusurlar bulunduğu tespit edilmiştir. Yapım işinin ihale ve sözleşme hükümlerine

uygun yürütülmediğine şahit olan çalışanların da ifadelerine başvurulmuştur. Yine personelin çektiği bazı fotoğraflardan da yapım işi sürecinin uygun yürütülmediği açık bir şekilde görülmüştür. Araştırma ve tahkikatı yapan yönetici tarafından elde edilen bulgular aşağıdaki gibidir.

- İhale dosyasını hazırlayanlar bu konuda eğitim almamıştır.
- İhtiyaç sahibi makam olarak imzası bulunan yetkili, mevzuat hakkında bilgi sahibi değildir.
- İhale komisyonu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uygun teşkil edilmemiştir. Komisyonunda işin uzmanı bulunmamaktadır.
- Geçici Kabul Komisyonu 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na uygun teşkil edilmemiştir. Komisyonun tamamı işin uzmanı değildir.
- Projede belirtilen işlerde fiili imkânsızlıktan yapılamayacak işler yer almaktadır.
- Hakediş raporu Ağustos 2011 ayı itibarıyla düzenlenmiş ve Eylül 2011 ayı itibarıyla yapım işi kabul edilmiş gösterilmesine rağmen yapım işinin (personelin ifadesi doğrultusunda) Ocak 2012 ayı içerisinde tamamlandığı tespit edilmiştir.
- Yükleniciye ödeme 26 Aralık 2011 tarihinde yapılmıştır.
- Yapım işinde fen kurallarına ve projesine aykırı imal edilen duvarın yıkılması sonucunda talep edilen teknik rapor talebin tamamını karşılamadığı gibi gerçeği yansıtmamış ve bilirkişi tarafından gerçekler net bir şekilde ortaya konmamıştır.

Bu bulgular sonucunda Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik'te idarenin taşradaki en üst yöneticisi ile harcama yetkilisinin aynı kişide birleşmesi halinde kamu zararına ilişkin değerlendirmenin üst yönetici tarafından yapılacağı belirtildiğinden, durum üst yöneticiye bildirilmiştir. Ancak söz konusu işte harcama yetkilisi üst yönetici olmadığı ve harcama yetkilisi ile üst yönetici aynı kişide birleşmediği için idarenin bir üst makamı tarafından değerlendirme yapılması uygun bulunmuştur. Akabinde yapılan idari tahkikat sonucunda adli takibat kararı verilmiştir.

Bu işlemler esnasında yüklenici tarafından verilen dilekçe ile idare hakkında şikâyetçi olunmuş ve yapım işinde kullanılan malzemelerinden bir kısmına zorla el konulduğu iddia edilmiş, kendisine de zorla iş yaptırıldığı belirtilmiştir. Ayrıca yüklenici yapı denetim heyet başkanının dolaylı olarak rüşvet talebinde bulunduğunu ileri sürmüştür. Bu gelişmeler üzerine adli ve idari yeni bir inceleme süreci başlatılmıştır.

2.2. Vaka 2: X Bakanlığı Y İli Z İdaresi Temizlik Malzemesi Alımı İşİ

İhalesi Temmuz 2012 ayı içerisinde yapılan temizlik malzemesi alımı işine ait ihale dosyası, Muayene ve Kabul Komisyonu tarafından Eylül 2012 ayı içerisinde

incelenmiştir. Dosya muhteviyatındaki malzemeden yaklaşık üçte birine ait teknik şartnamenin bulunmadığı tespit edilmiştir. İhale yetkilisine bir yazı ile muayene kriterleri belli olmadığından muayenenin yapılamayacağı, ayrıca teknik şartname olmadan ihale yapılmasının mevzuata uygun olmadığı bildirilmiştir. İhale yetkilisi malzeme alımına devam etmiş, hatta yükleniciye eksik malzemelerini tamamlaması için ihtar çekmiştir. Yüklenici malzemeleri tamamlamış ve teslim hazır hale getirmiştir. Muayene ve Kabul Komisyonu tarafından muayenenin yapılamayacağının tekrarlanması sonucunda İhale Yetkilisi tarafından Bakanlığa görüş sorulmuş, çıkar yol bulunmadığı için sözleşme feshedilmiştir. Daha sonra, temizlik malzemelerinin bir kısmı pazarlık usulü ile bir kısmı doğrudan temin edilmek suretiyle aynı yükleniciden tedarik edilmiştir.

Muayene ve Kabul Komisyon Başkanı'nın yaptığı inceleme neticesinde elde ettiği bulgular aşağıdaki gibidir.

- İhale Komisyon Başkanı'nın bulunmadığı bir dönemde ihale süreci başlatılmıştır.
- İhale Komisyon Başkanı vekili konuya hâkim olmadığı gibi tam bir sorumluluk içerisinde hareket etmemiştir.
- İhtiyaç sahibi makam dosyayı kontrol etmeden onay vermiştir.
- İzin dönemi olması nedeniyle personel sıkıntısı yaşanmaktadır.
- İhale yetkilisinin mevzuat bilgisinin yeterli olmadığı düşüncesiyle alt kademe tarafından sorun olmayacağı değerlendirilmiştir.
- İhtiyaç temininde geç kalınması sebebiyle acele edilmiştir.
- İhale dosyasını hazırlayanlar daha önceki yıllarda aynı dosya ile malın temin edildiğini ifade etmiştir.
- Mevzuat değişiklikleri takip edilmemiş, personelin bilgilendirilmesi için olanak tanınmamıştır.

Muayene ve Kabul Komisyon Başkanı'nın mevzuata aykırılık olduğu gerekçesiyle müracaatta bulunması sonucunda idari tahkikat yapılmış ve adli takibat kararı verilmiştir.

3. TARTIŞMA

İç kontrol sisteminin olmaması veya etkin çalışmaması varlık kaybına, yönetimin eksik ya da hatalı kararlar almasına, suiistimallere ve çeşitli kayıplara neden olabilir. Ne var ki, kamu idarelerinde iç kontrolün işleyişinin tam olarak sağlandığını ifade etmek şu an için mümkün görünmemektedir (Güner, 2009a;

Akyel, 2010). Güner (2010) tarafından yapılan olay araştırması sonucunda da kamu idarelerinde etik değerler ve etik uygulamalar yeterli seviyede görülememektedir. Sayer ve Barutçu (2010) da kamu ihalelerinin en yaygın ve en fazla kamu zararına yol açan yolsuzlukların yaşandığı alan olduğunu belirtmektedir.

Öte yandan, iç kontrol sistemi açısından kamu yöneticilerinden beklenen üç temel davranış; mevzuatı sadakatle ve doğru bir biçimde uygulamak, yolsuzluk ve yozlaşmayı önlemek ve kamu yararını korumaktır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). Bunlarla birlikte, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (2011) tarafından yapılan küresel anket sonuçları da iç kontrolün uygulanması ile elde edilecek faydalar hakkında farkındalığın artırılmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Güner (2009b) de Türkiye açısından iç denetim farkındalık düzeyinin oldukça düşük olduğunu rapor etmektedir.

Bu sebeple çalışmada ele alınan kamu ihalelerine ilişkin örnek olayların incelenmesi; iç kontrol standartları bağlamında kamuda iç kontrol algısının anlaşılması ve iç kontrolün yaygınlaştırılması açısından ipucu vermesi bakımından önem taşımaktadır. Kamu ihaleleri doğurduğu sonuçlar itibarıyla yönetsel olduğu kadar mevzuat açısından da bağlayıcıdır. Ancak bu çalışmanın kapsamı vakaların kamuda iç kontrol sisteminin etkililiğinin değerlendirilmesi ile sınırlıdır.

Kamu iç kontrol sistemi beş bileşen ve on sekiz standarttan oluşturulmuştur. Bileşenlerin ve standartların birbirlerine göre bir üstünlükleri olmadığı gibi birbirini tamamlayıcı ve bütünleştirici bir yapı göstermektedir. Bu kısımda kamu iç kontrol standartları hakkında genel bilgi verilerek, bağlamlarında vakalar incelenmektedir.

3.1. Kontrol Ortamı

Kamu İç Kontrol Standartları ele alındığında, kontrol ortamının tüm örgütsel ve yönetsel süreçleri barındırdığı ve kontrol ortamının uygunluğu sağlanmadığı takdirde iç kontrol sürecinin uygulanamayacağı görülmektedir. Bu sebeple ilk temel bileşen olarak kontrol ortamı ele alınmıştır. Keza, 5018 sayılı Kanun ile yöneticiler kapsamlı yönetim anlayışıyla uygun çalışma ortamı oluşturmakla mükellef kılınmıştır. Ayrıca etkin, verimli ve yeterli bir iç kontrol sistemi ancak uygun kontrol ortamında uygulanabilir (Türedi, 2011).

Kamu İç Kontrol Standartlarından temel bileşen olan kontrol ortamına ilişkin standartların ilki etik değerler ve dürüstlüğe ilişkindir. Bu kapsamda hesap verebilirlik ve etik, kamu yönetimine karşı ortaya çıkan güven krizinin aşılması ve kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanması için kullanılan anahtar kavramlardır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). Etik, içsel bir süreç olarak öz kontrolü ve sorumluluğu belirtirken, hesap verebilirlik bireysel davranışların dışsal denetimine atfedilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). İhale Komisyon Başkanının bulunmadığı bir dönemde ihale sürecinin mevzuata uygun olmayan bir şekilde başlatılması, İhale Komisyon Başkanı vekilinin sorumluluk bilinci ile hareket etmemesi ve alt kademe tarafından

İhale Yetkilisinin mevzuat bilgisinin yeterli olmadığının düşünülmesi kontrol ortamına ilişkin “Etik ve Dürüstlük” değerlerinin bu İdare’de yer edinemediğini göstermektedir.

Bununla birlikte, ihale işlemleri konusunda mevzuata uygunluk, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkelerine riayet etme konusunda direnç sergilenmektedir. Örneğin, temizlik malzemeleri alımının yapılamayacağı muayene komisyonu tarafından bildirilmesine rağmen, mevzuata aykırı şekilde malzemeler teslim alınmıştır. Sözleşmenin feshedilmesinin akabinde malzemeler iki gruba ayrılmış, teknik şartnamesi olmayanlar doğrudan temin yoluyla, diğerleri pazarlık usulü ile aynı yükleniciden alınmıştır. Sayer ve Barutçu (2010) idarelerin ihale usullerinden kaçmak için ihtiyaçları bu şekilde kısımlara bölerek temin etme yolunu tercih ettiğini ifade etmektedir. Araştırmacılar pazarlık usulünü, etik dışı uygulamaların en çok görüldüğü alanlardan biri olarak değerlendirmektedir.

İç kontrol bir yönetim fonksiyonu olduğu kadar, kurum dışı paydaşlara da güven veren bir olgudur. Yöneticiler 5018 sayılı Kanun ile mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden sorumlu tutulmaktadır. Yöneticiler bu sorumluluğu yerine getirmek için merkez ve taşra teşkilatından yararlanmaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları da bu hususu “Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler” başlığı ile düzenlemiştir. İç kontrol tepe yönetimi dâhil tüm kurum çalışanlarının da içinde yar aldığı bir süreç olması nedeniyle iş tanımlarında zımni de olsa yer alması gerekmektedir (PIFC Expert Group, 2004).

Birinci vakada yer aldığı üzere, İdare’nin bünyesinde yapım işleri konusunda uzman birisinin bulunmadığı Geçici Kabul Komisyonu yapılanmasından anlaşılmaktadır. Keza projede belirtilen işlerde fiili imkânsızlıktan yapılamayacak işlerin bulunmasının da bu sebepten ileri geldiği düşünülmektedir.

Standartlardan üçüncüsü personeli yeterliliği ve performansını düzenlemektedir. Vaka analizleri Harcama Yetkilisinin görevlerini tam olarak bilmediğini ve ehil olmayan personel tarafından uygun olmayan şekilde yönlendirildiğini göstermektedir. Çünkü söz konusu ihalelerden mal alımının daha önceki yıllarda aynı şekilde yapılması, yapım işine ilişkin ihalede ise komisyonların uygun teşkil edilmemesi ve ehil olmayan personel görevlendirilmesi Yönetici’nin teknik yetersizliğine ve mevzuat bilgisi eksikliğine delalet etmektedir. Bu şekilde kurum amaçlarının gerçekleştirilmesine de bir katkı sağlanamamaktadır (PIFC Expert Group, 2004). Hâlbuki harcama yetkilisi malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, standartlara uyulmasının sağlanmasından ve mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 2005, Madde 8).

Kontrol ortamına ilişkin bir diğer standart ise yetki devrine yöneliktir. İncelenen vakalar açısından herhangi bir yetki devri söz konusu olmadığından bu kapsamda bir değerlendirme yapılmamıştır.

3.2. Risk Değerlendirmesi

Kamu İç Kontrol Sisteminin ikinci aşaması risk değerlendirmesine ilişkindir. Esasen sürekli bir faaliyet olan risk değerlendirme, iç kontrolün tesis edilmesi aşamasında belirgin bir şekilde yapılırken faaliyetlerin icrası esnasında sürekli göz önünde bulundurulmaktadır. İç kontrol sisteminin temel amacı, kurum üst yönetimi dâhil tüm çalışanlarına, kurumun hedeflerine ulaşılmasına yardımcı olup destek verirken, kurum risklerinin etkin yönetilmesini sağlamaktır (Gürkan, 2009).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre belirlenen risk değerlendirmesi kapsamındaki standartlardan birisi planlama ve programlamadır. Planlama, yönetimin temel fonksiyonlarından birisidir. Yönetimin temel dört bileşeni planlamanın yanı sıra örgütlenme, yürütme ve kontrolünden oluşmaktadır. Planlama yönetime hangi kurumsal hedeflere hizmet edileceğine ve ulaşılmasında yerine getirilecek faaliyetlerde yol göstermektedir (Güner, 2009). Planlama herhangi bir kısıt olmadan faraziyelerden yola çıkarak görevlerin yerine getirilmesini içerirken, programlamada finansal kısıt başta olmak üzere insan, zaman ve materyal gibi kaynakların nasıl kullanılacağı ortaya konulmaktadır.

Her ikisi de yönetimdeki planlama ve programlama zafiyetini ortaya koymaktadır. Özellikle zaman planlaması açısından ihale süreçlerinin iyi yönetilememesi mevzuata uyum problemini de beraberinde getirmiştir. Yapım işi ihalesinde risk analizi yapılmaması işin uzaması ve zamanında bitirilememesi ile sonuçlanmıştır. Mal alım işinde ise ihtiyaç analizinin zamanında ve yerinde yapılmaması sözleşmenin feshine neden olmuştur. Bu durumlar idari yapının tümünü kapsayan ve esasları önceden belirlenmiş kontrol sistemlerinin bulunmadığını göstermektedir (Akyel, 2010).

İç kontrol faaliyetlerinde öncelikle riskli alanlar belirlenmektedir. Bu nedenle sistemin bir diğer standardı risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi olarak tanımlanmıştır. İç kontrol finansal olan ve olmayan bütün süreçleri kapsadığından, riskler değerlendirilirken finansal etkilerin yanında özellikle kurumsal itibara olabilecek muhtemel etkiler de değerlendirilmelidir (KPMG, 1999). Risk analizi için kullanılacak yöntemler çeşitlense de riskin meydana gelme olasılığı ile muhtemel etkileri ve sebep-sonuç ilişkisi ortaya konabilmelidir.

Kamuda cari harcamalarla yatırım harcamaları arasındaki dengesizlik yönetimin icra döneminde performansını göstermek istemesi nedeniyle cari işlere doğru yönelim göstermektedir. Bu yönetim zafiyetinin bir devamı olarak görülebilecek bir uygulama ise taşrada idareye bağlı tek yönetici olması hasebiyle iç kontrol sisteminin dışındaymış algısının geliştirilmesidir. Ne var ki, bu anlayış en yüksek risk olan kurum itibarını zedelemeye sebep olabilmektedir. Her eksikliğin ve yetersizliğin temeli bir iyi yönetim ilkesinin ihlâline kadar uzanmaktadır. Tespit edilmemiş veya önlem alınmamış bazı riskler çok yıkıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle, kurum itibarı risk yönetimi açısından kamu idarelerinde ilk sırayı almaktadır.

Riskler bireysel, örgütsel ve çevresel faktörlerden etkilenmekte ve her kurum için farklılık sergileyebilmektedir. Ancak regülasyonlara uyum, yeteneklerin yönetimi ve sosyal sorumluluk küresel bağlamda ilk on risk arasında yer almaktadır (Ernst&Young, 2010). Kamu idareleri de dinamik bir yapıya sahip kurumsal yönetim uygulamaları kapsamında bu risklere maruz vaziyettedir. Vaka analizleri de incelenen idarenin güncel mevzuatı takip etmemesi sonucu bu riskleri yaşadığını göstermektedir.

3.3. Kontrol Faaliyetleri

Tanımlanan risklere uygun hareket tarzları belirleyebilmek için yürütülen faaliyetler kontrol faaliyetleridir. COSO modelinin üçüncü aşaması olan kontrol faaliyetleri çerçevesinde Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği altı standart belirlemiştir. Bu kapsamdaki standartların ilki olan kontrol stratejileri ve yöntemleri, yönetsel uygulamaların etkililiğine yardımcı olmaya yönelik süreçleri, politikaları ve prosedürleri içermektedir (Atmaca, 2012). Kontrol strateji ve yöntemleri bir önceki aşamada tespit edilen riskleri azaltmak maksadıyla uygulanmaktadır. Kontroller sayesinde çalışan, iş tanımındaki yetki ve sorumluluklarını bilir hale gelmektedir (Ömürbek ve Altay, 2011).

İç kontrol sistemi önleyici, saptayıcı, yönlendirici ve telafi edici faaliyetlere ilişkin kontrollerin bütününden meydana gelmektedir. Kontrollerin temel amacı, uygulandıklarında risklerin meydana gelme olasılığını azaltmalarıdır. Kamu ihale sürecinde kontroller bütünlük bir şekilde farklı seviyelerde yerleşik bir şekilde yapılmaktadır. İhale dosyasının ihtiyaç makamı tarafından hazırlanmasından sonra ihale komisyonu tarafından incelemeye tabi tutulması örnek verilebilir. Muayene ve kabul işlemleri de esasen satın alma sürecinin kontrolünü teşkil etmektedir. Vaka analizlerinde kontrol işlemlerinin yeterli derecede yapılmadığı, yapılsa dahi ihale yetkilisinin mevzuat bilgisinin eksikliği ve uygun olmayan şekilde yönlendirilmesi sonucunda yeterli derecede işlemediği görülmektedir. Özellikle ikinci vakada yer aldığı üzere, muayene ve kabul komisyonu tarafından kontrol tesis edilmiş ve söz konusu malların muayene edilemeyeceği bildirilmesine karşın mal alımına devam edilmiştir. Nihayetinde merkez teşkilatının yönlendirmesi ile sözleşme feshedilmiştir.

Kamu iç kontrol standartlarından bir diğeri de prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesini gerektirmektedir. İdare kapsamında yürütülen faaliyetlerde güncel ve mevzuata uygun prosedürün ve düzenlemelerin hazırlanması iç kontrol sisteminin temel taşlarından birini teşkil etmektedir. İç kontrol sisteminin dinamik yapısı risklerin belirlenmesi ve kontrol prosedürlerinin geliştirilmesine de yansımıştır (KMPG, 1999). Ancak bu şekilde standardizasyon sağlanarak kamu hizmetlerinin işleyişinde karşılaşılabilecek eksik ve aksak hususların önüne geçilebilecektir. Çünkü riskler olumsuzlukları barındırdığı gibi kendilerini ortadan kaldıracı veya uygun kontrolleri geliştirebilecek fırsatları da sunmaktadır (Türedi, 2011). Vaka analizlerinden bu hususun kritik görevler için dahi yapılmadığı anlaşılmaktadır.

İç Kontrolün bileşenlerinden kontrol faaliyetlerine ilişkin standartlardan bir diğeri olan görevler ayrılığı ilkesi, kurum içerisinde finansal ve finansal olmayan işlemlerden sorumlu olanların açık bir şekilde tanımlanmasını gerektirmektedir (Atmaca, 2012). Ne var ki, yöneticinin mali mevzuata ilişkin fiillerde yardımcı veya danışman sıfatıyla kullandığı personel, yapı denetim heyeti başkanı olarak tamamlanmamış bir yapım işi için kabule hazır tutanağını tanzim eden, temizlik malzemeleri alımına ilişkin ihale dosyasını ihale komisyonu başkan vekili olarak inceleyerek, tamam olmayan dosya muhteviyatı ile ihale yapılmasını uygun bulan kişidir. Hâlbuki her işlem mutlaka yetkilendirilmiş kişiler tarafından ve yetkileri dâhilinde yürütülmelidir. Nitekim iç kontrolün etkin bir şekilde uygulanabilmesi için mali yetki ve sorumluluklar bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi gerekmektedir (5018 sayılı Kanun, Madde 57). Aksi takdirde hata veya usulsüzlük ihtimali de artmaktadır (PIFC Expert Group, 2004).

Hiyerarşik kontroller de kontrol faaliyetlerini oluşturan standartlar içerisinde yer almaktadır. İç kontrol bir işlemi kontrol etmekten ziyade, yönetim açısından idarenin tümüne hâkim olmaktır (Gürkan, 2009: 172). Bu sebeple, iç kontrol standartları içerisinde hiyerarşik kontrollerle idarenin bağlı olduğu teşkilat yapısı içerisindeki denetim ve gözetimlere de yer verilmiştir. Bu çerçevede bilgi ve iletişim açısından raporlama standardı da geliştirilerek idareye sorumluluk yüklenmiştir.

Ancak, taşra teşkilatı üzerinde merkezin kontrolünün eksikliği, yapılan müracaatlara verilen cevapla ortaya konmaktadır. Birinci vakada durumun Bakanlığa bildirilmesine karşın üst yönetim olayı incelemek yerine idarenin bir üst makamına havale etmeyi uygun bulmuştur. İkinci vakada da İdare durum hakkında bilgilendirilmesi ve sözleşmenin feshi yönünde İdare'yi yönlendirmesine karşın, hiyerarşik kontrol anlamında kendi yetkilerini kullanmamıştır. Çünkü üst yönetim iç denetimi yasal bir zorunluluk olarak görmemekte ve uygulamalara destek vermemektedir (Güner, 2010). Hâlbuki etkili bir iç kontrol için doğru iç kontrol anlayışına sahip ve sorumluluk almaya istekli yöneticiler önem taşımaktadır (Akyel, 2010). Ayrıca, kamu yöneticileri yürüttüğü hizmetler, kullandığı yetki ve kaynaklar sebebiyle daha çok hesap verebilir olmak durumundadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). Bu şekilde şeffaflık, eşitlik, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri uyarınca kurumsal yönetim uygulamalarının yerleşmesi de kolaylaşmaktadır (Atmaca, 2012).

Kamu mali mevzuatı uyarınca, harcama yetkilileri hesap verebilirlik ve sorumluluk açısından üst yöneticiye doğrudan bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle harcama yetkilisi aynı zamanda merkezin iç kontrolü taşrada uygulayabilmesi için kullandığı bir kontrol mekanizmasıdır. Harcama yetkilisi, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 2005, Madde 8).

Burada görüldüğü gibi üst yöneticinin kontrolünü yapmaktan imtina etmesi, iç kontrolün tam anlamıyla sahiplenilmediğini de göstermektedir. Hâlbuki etkin bir iç kontrol sistemi yönetim felsefesi ile hayat bulabilmektedir (Gönen, 2009). Ayrıca yönetimin tavrı üretken bir örgüt kültürünün yaratılması ve etkili bir kontrol sistemi için temel olan pozitif çalışma ortamının oluşturulması için de bir gerekliliktir. Çünkü iç kontrol sisteminin tesis edilerek etkili bir şekilde uygulandığı işletmelerde çalışanların kurumsal bağlılık, işbirliği ve sorumluluk duyguları daha fazla gelişmiştir (Holmes vd., 2002).

Faaliyetlerin sürekliliği standardı İdare'nin görevlerinin aksamadan devamı için gerekli tedbirlerin alınmasını salık vermektedir. Bu çerçevede ilgili görevlerin dağılımının yapılmasında kaynakların uygun kullanımından, iş zenginleştirme ve iş rotasyonundan, faaliyetlerin koordinasyonu ve entegrasyonuna, İdare geniş kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşım sergilemelidir. Mevzuata uyum kapsamında güncellenen düzenlemelerin takip edilerek ilgili personele iletilmesi de faaliyetlerin sürekliliğini temin etmektedir. Vakalar bu açıdan ele alındığında, ikinci vakada görüldüğü üzere izin dönemi olması nedeniyle personel sıkıntısı yaşanmış, İhale Komisyon Başkanlığı gibi kritik bir görevin yedeklenmesi için yeterli derecede hassasiyet sergilenmemiştir.

Bilgi sistemleri kontrolleri kontrol faaliyetleri içerisinde giderek önem kazanan bir standart olarak ön plana çıkmaktadır. Bilişim alanındaki gelişmelerle birlikte hazır yazılımların kamu sektöründe de kullanımı yaygınlaşarak artmaktadır. Programların istekleri karşılayacak şekilde çalıştığından emin olunabilmesi için sürekli kontrol edilmesi gerekmektedir. Vaka analizleri kapsamında iç kontrolün bu bileşeni incelenmemiştir.

3.4. Bilgi ve İletişim

İç kontrolü destekleyen diğer bir unsur da bilgi ve iletişimdir. Kamu İç Kontrol Sisteminin bu bileşeni diğerlerini bütünleyici ve tamamlayıcı mahiyettedir. Böylelikle yöneticilere geçerli, doğru ve gerekli bilgi zamanında iletilebilecektir (Türedi, 2011).

Bilgi ve iletişim, yönetim ve çalışanların sorumluluklarını yerine getirmesine imkân tanıyan sistemler ve raporlar bütünüdür (Atmaca, 2012). Bilgi ve iletişim aracı olarak yaygın bir şekilde kullanılan araçlardan birisi de bütçedir. Bütçe, merkezin taşra üzerindeki kontrolünün de temel bileşenidir. Özellikle performans denetiminin uygulanabilirliği açısından bu bileşen daha da önem kazanmaya başlamıştır.

Bu standartla hayat bulması istenen konu hiyerarşik iletişim olduğu kadar yatay iletişimdir. Hiyerarşik yapı içerisinde yönetim kadrosu vasıtasıyla çalışanlara talimatları ulaştırabildiği gibi, en alt seviyeden başlayarak, üst yöneticiye kadar oluşan sonuçlar, eksiklikler ya da meydana gelen olaylar ile ilgili bilgiler iletilebilmelidir (Alpman, 2007). Bunun yanı sıra, akranlar arasında herhangi bir iletişim eksikliği de bulunmamalıdır.

Ancak vaka analizleri sonucunda bilgi ve iletişimin yalnızca üstten aşağıya doğru işlediği görülmektedir. Bu kontrol ortamının şekillendirilemeyeşinin doğal bir sonucudur. Çünkü ihale yetkilisinin aynı zamanda birinci amir olması, personeli uygun olmasa da ihale yetkilisinin isteği doğrultusunda hareket etmesine zorlamaktadır. Bu çerçevede yatay iletişim hayata geçme şansı da bulamamaktadır. Hâlbuki kamu yönetiminde mali sorumluluk doğuracak işlemlerde amirin emir verme yetkisi bulunmadığı gibi doğacak sorumluluk da bireyseldir.

Bilgi ve iletişim açısından diğer bir standart ise raporlamadır. İç kontrol raporları aksayan yönler, iyileştirme yapılacak alanlar, değer yaratan süreçler ve faaliyetlerin etkililiği konusunda detaylı bilgiler sunmaktadır (Güner, 2009). Vaka analizleri kapsamında iç kontrolün bu bileşeni incelenmemiştir.

Bilgi ve iletişim bileşeni kapsamındaki diğer bir standart da kayıt ve dosyalama sistemidir. İç kontrol sistemi, kurumdaki tüm işlemlerin belgelendirilmesini ve gerçekleştiği dönemde doğru kaydedilmesini gerektirmektedir. İç kontrol sisteminin etkinliği ve verimliliği açısından bilgi ve belgelerin fiziki korunması için önleyici ve düzeltici tedbirlerin alınması önem taşımaktadır (Türedi, 2011). Bu standardın gereğinin yerine getirilmesi açısından İdare'nin kabule hazır olmayan bir yapım işi için geçici kabul yaptığı, hatta olmayan bir iş için hakediş raporu tanzim ettiği görülmektedir. Dönemi içerisinde ödemenin yapılabilmesi için belgelerin tamamlandığı ve yükleniciye ödemenin yıl sonunda yapılabilirdiği anlaşılmaktadır. Bu tarz etik ve hukuk dışı davranışlar, usulsüzlük, riyakârlık ve manipülasyonlar toksik liderlerin tipik özellikleri arasında sayılmaktadır (Walton, 2007). Kurumun, çalışanların ve sistemlerin toksik liderlerin davranışlarından zarar görmemesi için, ihale mevzuatına aykırı davranan yetkililer hakkında ağır cezai yaptırımların ciddiyle uygulanması bu tür durumları önleyebilecek niteliktedir (Sayer ve Barutçu, 2010).

Bu bileşen kapsamında önemli bir yer tutan standart hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesine ilişkindir. Özellikle bu vakalarda görüldüğü üzere klasik ve gelişime kapalı yönetim anlayışına sahip yönetici, personel üzerinde baskı oluşturarak ihbar ve şikâyetlerin önünü de kapalı tutma meylinde ve bu tarz davranan personeli de yıldırma suretiyle diğer personel üzerinde baskı oluşturmaktadır. Hâlbuki bilgi ve iletişimin düzenlendiği standartlar hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesini de içermektedir. Kontrol ortamı o şekilde tasarlanmalı ki kurumsal kültüre uygun olmayan davranışlara şahit olan her personel rahatsızlık duymalı ve gerekli girişimlerde bulunabilmelidir (Waters ve Chant, 1982). Etik dışı davranışların ortaya çıkarılmasında çalışanların ihbar ve şikâyetlerinin %45, örgüt dışı ihbar ve şikâyetlerin %22 olduğu belirtilmektedir (Holmes vd., 2002).

Ne var ki, Harcama Yetkilisi iki ihalenin kanuna aykırı olduğu gerekçesiyle müracaatta bulunan Muayene ve Kabul Komisyon Başkanını görevden almak ve görev yerinin değiştirilmesini sağlamak, akranları yanında küçük düşürmek ve hakaret

etmek, mevzuata aykırı bir şekilde idari yaptırımlar uygulamak ve ceza vermek ve sosyal yardım sandığından faydalandırmamak gibi eylemlerle personeli yıldırma ve şikâyet mekanizmasını devre dışı bırakma gayreti içerisinde olmuştur. Bu baskıyı diğer çalışanlar üzerinde de hissettirmek suretiyle bu tür girişimleri engellemeye çalışmıştır.

3.5. İzleme

İç kontrol sisteminin son bileşeni ise etkili bir izleme yapabilmek maksadını gütmektedir. İyi tasarlanmış ve yerinde uygulanan izleme faaliyeti; iç kontrol sürecine ilişkin problemlerin zamanında tespitini, karar verme sürecinde kullanılan bilgilerin daha kaliteli üretilmesini, daha doğru ve güvenilir finansal bilgi üretimini ve iç kontrol sürecinin etkililiğini temin etmektedir (COSO, 2009).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği tarafından bu amaçla düzenlenen standartlar ve değerlendirmelerden ilki iç kontrolün değerlendirilmesine yöneliktir. İç kontrolün değerlendirilmesi esasen iç kontrolün etkili işleyişinin güvencesini sunmaktadır (COSO, 2009). İdareler ancak bu şekilde iç kontrol sistemine ilişkin problemlerin farkına zamanında varabilir, karar verme süreçlerine çıktı üretebilir. İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar (2005) öz değerlendirme bağlamında ilk aşama olarak Harcama Yetkilisini, yetkilendirilmiş ve belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, görev ve yetkileri çerçevesinde sorumlu kılmıştır. Ayrıca idarelerin bünyesinde teşkil edilen her türlü denetleme ve değerlendirme faaliyetleri ile hiyerarşik kontroller de değerlendirilmenin bir parçasıdır.

Bu vaka analizlerinde üst yönetim, daha alt kademedeki birimi görevlendirmekle bu sorumluluğunu yerine getirmiş görünmektedir. Ancak kontrol faaliyetinde aksamalar olduğu, vakalarda personelin benzer işlemleri daha önce yaptıklarını belirten ifadelerinden anlaşılmaktadır. Böylelikle kontrol, bir aksaklık meydana gelmediği müddetçe kullanılmayan bir yönetim fonksiyonu olarak algılanmaktadır.

Kamu iç kontrol sisteminin son standardı ise iç denetim fonksiyonunu ihtiva etmektedir. İç kontrol sistemi kamuda uluslararası standartlara uygun şekilde oluşturulmuş; ancak, aynı standartlar çerçevesinde işletilememiştir (Gürkan, 2009). Standartlara uygun şekilde iç kontrol sisteminin yılda en az bir defa kontrol edilmesi gerekmektedir. Değerlendirmedeki eksiklikler işletim körlüğüne neden olmaktadır. İç denetim, etkin faaliyet göstererek bu eksikliği giderebilir. Çünkü iç denetim, iç kontrolün önceden belirlenen standartlara, politikalara ve hedeflere uygun yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmektedir. Aynı zamanda iç denetim, iç kontrol sistemlerinin yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleme becerisini değerlendirerek, etkililiğini artırmaktadır. Bununla birlikte, iç denetim, kurum içine ve kurum dışına etkili bir iç kontrol sisteminin varlığı hakkında yeterli bir güvence de vermektedir.

Güncel iç denetim anlayışı; paydaş ve iç müşteri anlayışını benimseyen, süreç odaklı, yumuşak kontrollere dayalı, soyut varlıkları hesaba katan, risk temelli, iyi uygulamaları yayan ve proaktif bir yaklaşımdır (PIFC Expert Group, 2004). Ancak, üst yönetim desteği ve görevlerin ayrılığı ilkesi gibi iki temel unsurdan yoksun olan bir iç kontrol sistemi, yönetim tarafından iç denetimin de ihmal edilmesi ihtimalini doğurmaktadır (Dabbağöğlu, 2009). Nitekim iki vaka analizi de kamuda henüz paydaş yaklaşımının benimsenmediğini, çalışanların bir iç müşteri olarak algılanmadığını, yumuşak kontrollerin anlaşılamadığını, iyi uygulamaların yaygınlaştırılmadığını ve herhangi bir sorun yaşanmadıkça problemin tespit edilemediğini göstermektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada kamu ihalelerine ilişkin iki vaka Kamu İç Kontrol Standartları bağlamında ele alınmıştır. Öncelikle Türkiye için yeni bir uygulama olan iç kontrol hakkında genel bir bilgi verilmiş, müteakiben bir taşra teşkilatında yaşanan iki ihale süreci incelenmiştir. Vaka analizleri risk odaklı ve mali olmayan süreçleri de kapsayan COSO modelini temel alan Kamu İç Kontrol Standartları bağlamında tartışılmıştır.

Sonuç olarak, Türk kamu yönetimindeki iç kontrol sisteminin kapsayıcı bir mahiyette olmadığı görülmüştür. Bu bulgu literatürde yer alan diğer çalışmalarla örtüşmektedir (ör.; Akyel, 2010). Hâlbuki iç kontrol sistemi, tepe yönetimden en alt kademeye kadar tüm personelin doğal parçası olduğu bir sistemdir. Kurumsal yönetim sürecinde ilerleme sağlanabilmesi için iç kontrol sisteminin etkinleştirilmesi gerekmektedir. İç kontrol esasen bir işlemi kontrol etmekten öte, yönetim açısından idarenin bütününe, çalışan açısından ise faaliyet veya sürecin tümüne hâkim olmaktır (Gürkan, 2009).

Zira hiyerarşik yapı içerisindeki kontroller ile strateji biriminde yapılan ön mali kontrol dışında, idari yapının tümünü kapsayan ve esasları önceden belirlenmiş kontrol sistemlerinin bulunmayışı yapısal bir risk oluşturmaktadır. Kontrol, yönetimin temel bir fonksiyonu olduğu için, her kademedeki yöneticinin öncelikle kendisinin uyması ve uygulaması gerekmektedir.

Öyle ki, harcama yetkilisi, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumludur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 2005, Madde 8).

İç kontrol, kişilerin hileli yollara başvurusu ve güvenliğin suiistimal edilmesi, çalışanlar arasında dâişıklı dövüş gerçekleştirilmesi suretiyle kasten engellenebileceği gibi sağlıksız alınan kararlar, dikkatsizlik, dalgınlık veya usul veya

kuralların bozulması suretiyle ihlal edilebilir (Alpman, 2007). Etkin bir iç kontrol sistemi; kurumsal faaliyetlerde etkililiği, verimliliği ve ekonomikliği sağlayacağı gibi işletme içerisinde suiistimallere olanak vermeyecek, her kademedeki yönetimin yanlış kararlar almasını önleyecek ve devletin kaynaklarının israf edilmesini önleyecektir (Ömürbek ve Altay, 2009; Atmaca, 2012).

Vaka analizlerinden alınan dersler literatürde yer alan bulgularla örtüşmekte ve kavramsal çalışmaları saha uygulamaları ile desteklemektedir. İdare'nin bazı faaliyetlerine ilişkin güncel, kapsamlı ve mevzuata uygun yazılı prosedür ve düzenlemeler bulunmamakta (Akyel, 2010; Türedi, 2012), bulunsa dahi harcama yetkilisi gibi yönetici pozisyonundaki personel tarafından bilinmemektedir.

Örneğin; her iki vaka analizinden görüleceği gibi ne harcama yetkilisi ne de ihtiyaç makamı olarak idare görevlisi ihale dosyasının muhteviyatı hakkında bilgi sahibi değildir. Bu da Türedi (2012) tarafından iç kontrolün uygulanamamasının sebepleri arasında gösterilen potansiyel insan yanlışları ve koşulların değişikliği yüzünden prosedürlerin yetersiz kalması gerekçeleri ile örtüşmektedir.

Personelin hizmet içi eğitim eksikliklerinin bulunması sistemin işleyişini aksatan diğer bir konudur (PFIC ExpertGroup, 2004). Hâlbuki iç kontrol sisteminin kurulması hizmet içi eğitim programlarının yapılması ve uygulanması dâhil en küçük birimdeki görev dağılım çizelgesini kapsamaktadır (Türedi, 2011). Harcama yetkilisi dâhil personel satın alma ve ihale sürecine ilişkin yeterli bilgiye sahip olmadığı gibi, harcama yetkilisi yönetici olarak bu konudaki zafiyeti giderici tedbir de almamaktadır.

Personelin yetki ve sorumluluk dağılımlarındaki eksiklikler ve zayıflıklar göze çarpan hususlardır. Personelin yetkinliklerine uygun teşkilat etkinliği sağlayacak bir görevlendirme ve yedekleme yapılmadığı görülmektedir. İhale Komisyon Başkanlığı gibi kritik bir görev için hassasiyet sergilenmemiş, yedek olarak görevlendirilen personel sorumluluk bilinci gösterememiştir. Alınabilecek tedbirler arasında personelin kurs görmesini sağlamak ya da başka kamu idarelerinden personel talep etmek gibi hususların yer aldığı düşünülürse, daha uygun, maksadı tahakkuk ettirecek, örgütsel hedeflere hizmet edecek ve personel ve kurum performansını artıracak görevlendirme de yapılabilir.

Üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ve diğer yöneticiler sistemin uygulanmasından sorumlu tutulmaktadır (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 2005, Madde 8). Ancak vakalarda görüldüğü üzere ne taşrada çalışanın dâhil olduğu bir kontrol mekanizması ne de hiyerarşik kontrolün yer aldığı bir sistem işletilememiştir. İdarenin periyodik olarak iç kontrolün işleyişini test etmesi gerekmektedir. Bu çalışmalarda mülakat ve anketlere de yer verilebilir. Ayrıca sadece uygulamaların gözlemlenmesi yetmeyebilir,

çalışanlar, aileleri, yükleniciler, diğer kamu kuruluşları, özel şirketler ve toplumun fikrinin de alınması uygun olabilir. Bununla birlikte yöneticinin kendisi de zaman zaman gayri resmi ortamlarda kontrol ortamına ilişkin görüşleri alabilir.

Öne çıkan diğer bir husus da iç denetimin henüz iç kontrol sisteminin etkililiğini denetleyecek deneyim ve tecrübeye sahip olamayışdır (Gürkan, 2009; Akyel, 2010). İç denetim sisteminin etkili kullanılmadığı AB ilerleme raporunda da dile getirilmektedir (AB Komisyonu, 2013: 9). İç denetim, iç kontrol sisteminin yeterli, uygun ve etkin olup olmadığı hakkında üst yönetimi bilgilendirmek durumundadır. Ancak, denetimlerin mali ve uygunluk denetiminin dışına taşmadığı bilinmektedir. İç kontrol sisteminin değerlendirilmesine ilişkin iç denetçiler ve üst yöneticilerin algılarını ölçen bir araştırma sonucunda etkin bir denetimin yapılamadığı belirlenmiştir (Gürkan, 2009: 174).

Bununla birlikte, İç Denetim Koordinasyon Kurulu 2011 yılı Kamu İç Denetim Genel Raporunda atama yapılmayan iç denetçi kadro oranını %47 olarak belirtmektedir (İDKK, 2012). Bu durum iç denetçilerin nicelik olarak da yetersizliğine işaret etmektedir. AB Komisyonu (2013: 76) tarafından da ilerleme raporunda iç denetçi sayısındaki düşüşe ve taşra teşkilatında iç denetimin etkin uygulanamayışına yer verilmiştir. Ayrıca, iç denetçilerin iç denetimi gerek teorik gerekse uygulama olarak bilmedikleri, iç denetim metodolojisine hâkim olmadıkları bulgulanmıştır (Güner, 2009b). Bu sebeplerle, harcama yetkililerinin yaptıkları etik ve hukuk dışı davranışların önüne geçilememektedir. Ayrıca, harcama yetkilisi ile birlikte yönlendirici olması beklenen personelin aynı doğrultuda hareket etmesi çıkar birliğini doğurmakta ve kontrol müessesesinin etkili işlemesine engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda, iç denetimin daha etkin kullanılması caydırıcı bir nitelik de taşıyabilir.

İç kontrol sisteminin temelini oluşturan kontrol ortamının uygun hale getirilmesi iç kontrol sisteminin yaşayabilir dinamik bir yapıda olması için elzemdir. Bu sebeple eğitim programları ile personelin bilinçlendirilmesi ve üst yönetimin süreci sahiplenmesi önem taşımaktadır. Açık iletişim kanalları oluşturularak toksik liderliğe müsaade edilmemesi kurum itibarının zedelenmesine mani olabilmek için ayrı bir öneme haizdir. Çünkü toksik liderler açıklığı, yaratıcılığı ve sağlıklı çalışma ortamlarını yok eden sinsi ajanlardır (Walton, 2007). Bu açıdan etik davranışlara uyulması teşvik edilebilir ve özellikle orta kademe yöneticilerinde etik bilincinin oluşturulabilmesi için değişik platformlarda programlar uygulanabilir, iyi uygulamalar ödüllendirilirken, etik dışı davranışlar hakkında idari ve adli takibat başlatılabilir.

İç kontrolün etkinliğinin sağlanabilmesi için dış denetimin iç kontrolü denetim alanına alması önerilmektedir (Akyel, 2010). Dabbağoglu (2009) tarafından yapılan “bağımsız denetimin yaygın olarak zorunlu olmadığı ülkelerde, işletmelerde iç kontrol sistemine gereken önem verilmediği” tespiti bu öneriye zemin hazırlamaktadır. Bağımsız denetimin kapsayıcı mahiyette olduğu durumlarda iç kontrol önem

kazanmaktadır. Bu kapsamda verilebilecek bir örnek ABD'deki uygulamadır. ABD'de yürürlükte bulunan Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları bağımsız denetçinin, müşterinin iç kontrol sistemine ilişkin yeterli bilgi edinmesini zorunlu kılmaktadır (İbiş ve Çatıkkaş, 2012). Ayrıca, bu standart gereği bağımsız denetçi üst yönetimle birlikte mali hizmetler birimlerinin eksikliklerini ve zafiyetlerini de raporlamak durumundadır (Johnston, 2008). Yeni Türk Ticaret Kanunu'nda benzer bir düzenleme ile iç kontrolün etkililiği bağımsız denetim tarafından denetlenebilecektir (TTK, Madde 398). Buradan hareketle kamuda da benzer bir düzenlemeye gidilebilir.

İç kontrolün etkinliğinin sağlanabilmesi için önerilen başka bir husus da bu konuda dış kaynaklardan yararlanmaktır. Özellikle işletme körlüğü oluşması ihtimali yüksek olduğu için hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilen iç kontrol sisteminin daha objektif, yapısal ve fonksiyonel olarak daha etkin olma ihtimali yüksektir. Özellikle iç kontrol sisteminin öz değerlendirmesinin sertifika sahibi personel tarafından veya hizmet sağlayıcı tarafından yapılması sürecin dinamizmi ve sürekliliği için bir gerekliliktir. Bu çerçevede çalışanların hizmet içi eğitimlerinin tamamlanması ve gerektiği durumlarda kurum dışı eğitimlerden yararlandırılması kurumsal ve bireysel gelişime katkı sağlayabilir.

Bu çalışma ile iç kontrol sisteminin kamuda tam olarak anlaşılamadığı, yönetim tarafından sahiplenilemediği ve yeterliliğinin denetlenemediği ortaya konmuştur. Çalışmanın genellenebilirliği için görgül çalışmalarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede özel sektörde rastlanılan ve saha uygulamasını içeren çalışmaların benzeri kamu idarelerinde tekrarlanabilir. Kalitatif araştırmaların kantitatif çalışmalarla desteklenmesi hem sistemin arzu edilen seviyeye getirilmesine yardımcı olabilir hem de bir yönetim fonksiyonu olarak hak ettiği değerin verilmesine zemin hazırlayabilir. Bu şekilde kamu idarelerinde en az maliyetle, en uygun kalitede, doğru işi doğru yapmak hedefine de hizmet edilebilir.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu (2013), Turkey 2013 Progress Report, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 417 Final, ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/.../tr_rapport_2013.pdf, (Erişim Tarihi: 19 Ekim 2013).
- Akbulut, Emre (2012), İşletmelerde İç Kontrol Sisteminin Etkinliğinin İncelenmesi ve Trakya Bölgesindeki Ayçiçek Yağı Sektöründe Bir Araştırma, *Electronic Journal of Vocational Colleges*, Cilt 2, Sayı 1, 174-187.
- Akyel, Recai (2010), Günümüzde İç Kontrol Anlayışı ve Türkiye'ye Yansıması, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 43, Sayı 4, 167-191.
- Alpman, Gökhan (2007), İç Kontrol Sisteminin Etkinliğinin Sağlanması, 8. Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu, <http://www.istanbulsmmmmodasi.org.tr/html.asp?id=7201>, (Erişim Tarihi: 15 Mart 2013)
- Atmaca, Metin (2012), Muhasebe Skandallarının Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Etkinleştirilmesi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi*, C.XIV, S I, 191-204.
- COSO (1994), Internal Control – Integrated Framework, Two-Volume Edition, New Jersey: American Institute of Certified Public Accountants, <http://www.snai.edu/cn/service/library/book/0-framework-final.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Mart 2013)
- COSO (2009), Guidance on Monitoring Internal Control Systems, Durham: American Institute of Certified Public Accountants.
- Dabbağöğlu, Kadir (2009), İç Kontrol Sistemi, *Journal of Qafqaz University*, Sayı 26, 109-115.
- Duman, Songül (2006), İç Kontrol Sisteminin Oluşturulmasında Etkili Olan Faktörler ve Tekstil Sektöründe Örnek Uygulama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ECIIA (2005), Avrupa'da İç Denetim-Konum Raporu, Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu, Brüksel.
- Ernst&Young (2010), Business Risk Report 2010: The Top 10 Risks for Business, EYGM Limited.
- Eryılmaz, Bilal ve Biricikoğlu, Hale (2011), Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, 19-45.
- Gönen, Seçkin (2009), İç Kontrol Sisteminin Unsurlarından Kontrol Ortamının İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma, *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, Sayı:1, 192-217.

- Gönen, Seçkin ve Ergun, Ülkü (2008), Otel İşletmelerinin Yiyecek İçecek Bölümünde İç Kontrol Sisteminin Etkinliğinin Değerlendirilmesine Yönelik Bir Uygulama, Ege Akademik Bakış, Cilt:8, Sayı:1, 183-204.
- Gummesson, Evert (1991), Qualitative Methods in Management Research, Sage Publications, Newbury Park, California.
- Güner, M. Fatih (2009a), Kamu İdarelerinin Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü, Maliye Dergisi, Sayı 157, 183-195.
- Güner, M. Fatih (2009b), Kamu Yönetiminde İç Denetime Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar: Kamu İç Denetiminin Değişimi Üzerine Bir Araştırma, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, 209-227.
- Güner, M. Fatih (2010), Kontrol Ortamının Değerlendirilmesi: Bir Kamu İdaresinde Uygulama, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı 46, 189-200.
- Gürkan, Nazmi Zarifi (2009) Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Güzelsarı, Selime (2003), Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 2, 17-34.
- Holmes, Sarah A., Langford, Margaret, Welch, O. James ve Welch, Sandra T. (2002), Associations between Internal Controls and Organizational Citizenship Behaviors, Journal of Managerial Issues, Vol.XIV, Number 1, 85-99.
- INTOSAI (2004), INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, Avusturya, http://www.issai.org/media%28574,1033%29/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf, (Erişim Tarihi: 15 Mart 2013).
- İbiş, Cemal ve Çatıkkaş, Özgür (2012), İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış, Sayıştay Dergisi, Sayı:85, 95-121.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2012), 2011 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2011KamulcDenetimGenelRaporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 15 Temmuz 2013)
- İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Resmi Gazete Nu.: 26040, Tarih: 31 Aralık 2005.
- Johnston, Jennifer (2008), Internal Control Failure? What Your External Auditor Should Have Told You? Forensic Services News and Events, Expert Perspective, Winter 2008, 7-10.
- Kamu İç Denetim Standartları, Kurul Kararı, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Resmi Gazete Nu.: 28027, Tarih: 16 Ağustos 2011.

- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Maliye Bakanlığı, Resmi Gazete Nu.: 26738, Tarih: 26 Aralık 2007.
- KMPG (2009), Internal Control: A Practical Guide, UK: Service Point Ltd.
- Lightle, Susan S., Castellano, Joseph F. ve Cutting, Benjamin T. (2007), Assessing the Control Environment, Internal Auditor, 51-56.
- Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Resmi Gazete Nu.: 27159 Mükerrer, Tarih: 04 Mart 2009.
- Mal Alımları Denetim, Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik, Resmi Gazete Nu.: 24968, Tarih: 19 Aralık 2002.
- OECD (2004), OECD Principles of Corporate Governance, Fransa: OECD Publications Service.
- Ömürbek, Vesile ve Altay, Sevil Özge (2011), Turizm İşletmelerinde İç Kontrol Sisteminin Etkinliğinin İncelenmesi ve Manavgat Bölgesindeki Beş Yıldızlı Otellerde Bir Araştırma, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.16, S.1, 379-402.
- Özbilgin, İzzet Gökhan (2010), Aracı Kurumların İç Kontrol Sistemi ve İlgili Düzenlemenin Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 12/2, 219-242.
- Önen, S. Mustafa ve Özmen, Bedrettin (2011), Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk, Sayıştay Dergisi, Sayı: 81, 91-110.
- Patton, Eric ve Appelbaum, Steven H. (2003) The Case for Case Studies in Management Research, Management Research News, Vol.26, No.5, 60-71.
- Rowley, Jennifer (2002), Using Case Studies in Research, Management Research News, Vol.25, No.1, 16-27.
- Sayer, Ahmet ve Barutçu, Abdülkadir (2010), Kamu İhaleleri ve Etik Dışı Uygulamalar, Dış Denetim, 76-83.
- Sevim, Adnan ve Mustafa Gül (2012), Elektronik İşletmelerde (e-İşletmelerde) Satın Alma İşlemleri ve İç Kontrol İlişkisi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt XIV, Sayı II, 91-118.
- Türedi, Hasan (2011), Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İç Kontrol, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 16, 99-127.
- Türedi, Selda (2012), İç Kontrol Sistemi ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 27-37.

- Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (2011), Global Survey on Risk Management and Internal Control, <http://www.ifac.org/publications-resources/global-survey-risk-management-and-internal-control> (Erişim Tarihi: 25 Temmuz 2013).
- Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (2013), Good Governance in the Public Sector-Consultation Draft for an International Framework, <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf> (Erişim Tarihi: 25 Temmuz 2013).
- Usul, Hayrettin, Titiz, İsmet ve Ateş, Burcu A. (2011), İç Kontrol Sisteminin Kurumsal Yönetimin Oluşumundaki Etkinliği: Marmara Bölgesi Belediye İşletmelerine Yönelik Bir Uygulama, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı:49, 48-54.
- Uzay, Ş. (2009) Küreselleşmenin İşletmelerde Muhasebe ve Denetim Uygulamalarına Etkisi, 1-15.
- Vijayakumar, A. N. ve Nagaraja, N. (2012), Internal Control Systems: Effectiveness of Internal Audit in Risk Management at Public Sector Enterprise, BVIMR Management Edge, Vol.5, No.1, 1-8.
- Walton, Michael (2007), Leadership Toxicity—An Inevitable Affliction of Organisations? Organisations & People, Vol 14. No 1, 19-27.
- Waters, James A. ve Chant, Peter D. (1982), Internal Control of Managerial Integrity: Beyond Accounting Systems, California Management Review, Vol. XXIV, No. 3, 60-68.
- Weaver, Charles (2003), Toplam Kalite Yönetiminin Dört Aşaması, Çeviren: Tuncay Birkan ve Osman Akınhay, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Yiğittop, Veysel Murat (2008), Özel Hastane İşletmelerinde Muhasebe Uygulamaları ve İç Kontrol Sistemi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yin, Robert K. (1984), Case Study Research - Design and Methods, Sage Publications, Beverly Hills.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KARARLARI IŞIĞINDA KAMUDA GÖRÜLEN ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR VE YOLSUZLUKLAR

Murat ALTUN *

Ahmet SAYER **

Abdulkadir BARUTÇU ***

ÖZET

Etik değerlere bağlı bir yönetim anlayışı iyi bir kamu yönetiminin temel unsurlarından biridir. Kamuda etik değerlere bağlılık, halkın kamu kurumlarına, siyasete ve yargıya karşı güven duymalarını ve bunu sürdürmelerini sağlayan bir işleve sahiptir. Türk kamu yönetiminin etkin ve verimli işlememesinin en büyük nedenlerinden birisi de etik dışı davranışlar ve yolsuzluklardır. En sık görülen bu davranışlar arasında; kamu ihalelerinde görülen etik dışı davranışlar, takdir yetkisinin kötüye kullanılması, personel alımı ve personel istihdamındaki kayırmacılık ve ayrımcılık, kamu kaynaklarının israfı, kamu kaynakları ile hediye verilmesi, şahsi giderlerin kurum bütçelerinden karşılanması ve çalışanlara yönelik psikolojik taciz (mobbing) gelmektedir.

Türk kamu yönetiminde görülen bu davranışların nedenleri olarak; kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması, siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanılışı, bürokratik ayrıcalıklar, kamu yönetiminde saydamlık eksikliği, kamu yönetiminde denetim yetersizliği, medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşunun ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu çalışmada, etik, kamu yönetiminde etik ve etik dışı davranış kavramları ile Kamu Görevlileri Etik Kurulundan bahsedildikten sonra Kurulun vermiş olduğu kararlar ışığında, kamuda karşılaşılan etik dışı davranışlar ve yolsuzluklara değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Etik, Yolsuzluk, Etik Dışı Davranış, Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

ETHICAL VIOLATIONS AND CORRUPTIONS EXPERIENCED AT THE PUBLIC SECTOR IN THE LIGHT OF THE DECISIONS BY THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

A management mentality based on ethical values is one of the main elements for a good public administration. A commitment to ethics has a function, which ensures that the public trusts the public entities, politics and the judiciary and continues to trust them. One of the main reasons that the Turkish public administration does not operate effectively and efficiently is the ethical violations and corruptions. The most common ones of those include

* Sayıştay Uzman Denetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü

** Sayıştay Başdenetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü, Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi

*** Sayıştay Başdenetçisi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (E) Raportörü

ethical violations in public procurements, the misuse of discretionary powers, favoritism and discrimination in personnel recruitment and employment, the extravagance of public resources, giving gifts by using public resources, compensating personal expenses from the public budget, and psychological harassment (mobbing) toward employees.

It is observed that the lack of ethical culture within the public sector, the influence of politicians on the bureaucratic structures, the arbitrary use of discretionary powers, bureaucratic favoritism, the lack of transparency in public administration, the lack of auditing in public administration, and the minor influences of media and civil society are among the reasons for ethical violations in Turkish public administration.

This study will discuss the concepts of ethics, ethics in public administration, and ethical violations along with the Council of Ethics for Public Service, and then it will deal with ethical violations and corruptions in the public sector based on the decisions of the Council.

Keywords: Ethics, Corruption, Ethical Violations, the Council of Ethics for Public Service.

GİRİŞ

Kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde işlemlerini sağlayan en önemli faktörlerin başında etik değerlere bağlı bir yönetim anlayışı gelmektedir. Vatandaşların devlete olan güveninin sağlanması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ve kamu kaynaklarının dengeli dağılımının sağlanmasında böyle bir yönetim anlayışının önemli bir rolü bulunmaktadır.

Etik dışı uygulamaların oldukça geniş yer tuttuğu bir kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemlerinden bahsetmek oldukça zordur. Ekonomik büyüklük açısından G-20 ülkeleri arasında olan ülkemizin, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yayınladığı 2013 yolsuzluk algı endeksinde 177 ülke arasında 50 puanla 53. sırada yer almasının (Şeffaflık Derneği, 2014), şeffaf, hesap verebilir ve etik değerlerin hâkim olduğu bir kamu yönetim mekanizmasına sahip olmadığımızın bir göstergesi olduğunu ifade etmek mümkündür.

1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışında önemli değişiklikler olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak da adlandırılan bu süreçte, hesap verilebilirlik, saydamlık, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve etik kavramları ön plana çıkmıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 19-45). Bu gelişmelere paralel olarak yolsuzlukları önleyici mekanizmaların tüm dünyada giderek artan bir oranda ülke yönetimlerine entegre edildiği görülmektedir. Ülkemizde de bu anlayışının bir sonucu olarak kamu yönetiminde bir dizi reform yapılmıştır. 2004 yılında 5176 sayılı Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu idari yapımıza kazandırılmıştır. Kurul, kamu görevlilerinin uyacakları meslekî ve etik ilke ve kuralları belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürü ülkemizde benimsetmek ve yerleştirmek üzere çalışmalar yapmaktadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde etik, etik dışı davranışlar ve yolsuzluk kavramlarından bahsedilecektir. İkinci bölümde Kurulun yapısına, başvuruların değerlendirilmesi ile karar sürecine ve kararların yaptırımına kısaca değinilecektir. Son olarak da Kurulun vermiş olduğu etik ihlal kararları ışığında kamu yönetiminde en sık sık ortaya çıkan etik dışı davranışlar bir sınıflandırma mantığı çerçevesinde incelenecektir.

1. ETİK, ETİK DIŞI DAVRANIŞ VE YOLSUZLUK

1.1. Etik Kavramı ve Kamu Yönetiminde Etik

Etik kavramı, Yunanca “karakter, davranış, töre” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden türetilmiş ve felsefenin, ahlaki değerleri inceleyen dalı olarak tanımlanmıştır. İnsan ilişkilerinin temelini oluşturan değer, norm ve davranışlara ilişkin doğru ya da yanlış ölçütler “etik” olarak adlandırılmaktadır (Pieper, 1999: 22). Etik kavramının birçok tanımı bulunmakla birlikte, etiği, bireylerin uyması gereken ahlaki standartlar, kurallar, ilkeler ve değerler sistemi olarak ifade etmek mümkündür (Köprü, 2007: 5).

Kamu yönetiminde etik, “kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi bir takım ahlâkî ilke ve değerler bütünüdür.” Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime de “etik yönetim” adı verilmektedir (Eryılmaz, 2011: 356). Etik değerlerin içselleştirilmesinin, yolsuzluğa giden yolların engellenmesi, halkın kamu kurumlarına, siyasete ve yargıya karşı güven duymaları ve dolayısıyla siyasal ve yönetsel sistemin düzgün işleminde çok önemli bir rolü bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008: 9).

Kamu görevlilerinin davranışlarında rol oynayan temel etkenlerden biri yasalar diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken etik değerler, davranışları içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir (Cooper, 1998: 91’den aktaran Özdemir, 2008: 180).

1.2. Etik Dışı Davranış ve Yolsuzluk

Etik dışı davranış, toplumların bir arada yaşayabilmesi için zaman içerisinde oluşmuş ve genel kabul görmüş norm, kural ve ilkelerin ihlal edilmesi ile ortaya çıkan ve toplumun geneli tarafından kabul edilmeyen ve olumsuz karşılanan davranış ifade etmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu verdiği kararlarda, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te belirtilen dürüstlük ve tarafsızlık, nezaket ve saygı, adalet, tarafsızlık, savurganlıktan kaçınma

vd. ilkelerinin¹ ihlal edilmesi sonucu ortaya çıkan davranışları etik dışı davranış olarak değerlendirmektedir.

Yolsuzluk, en bilinen ve yaygın tanımıyla kamu görevlisinin görevini kişisel çıkar elde etmek için kötüye kullanmasıdır (Klitgaard, 1991: 120). Yolsuzluk olgusunun tek başına “kamu gücüyle” açıklanması yetersiz kalmaktadır. Yolsuzluğun sadece kamuya indirgenmesi, sosyal ve ekonomik hayatta yaşanan bazı olayların yolsuzluk olarak değerlendirilmesini engellemiştir (Çakır, 2013: 54). Kamu gücüyle sınırlı olmayan daha geniş bir tanıma göre yolsuzluk, herhangi bir görevin kişisel çıkar için kötüye kullanılmasıdır (Özbaran, 2003: 17). Başka bir ifadeyle emanet edilmiş yetkinin kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımıdır (TEPAV, 2005: 30)

Yolsuzluk, etik değerlere uymamakla başlar ve her türlü yolsuzlukta etik ihlali bulunmaktadır. Ancak, her etik dışı davranışın yolsuzluk olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Örneğin, emekli olduktan sonra hizmet almak üzere kurumuna gelen kamu görevlisine, sırada bekleyen birçok kişi varken öncelik tanınması bir etik dışı davranıştır, ancak yolsuzluk değildir. Buna rağmen kamuoyunda etik dışı davranış denilince genellikle yolsuzluk anlaşılmaktadır (Yüksel, 2005a: 71).

“Yolsuzluk ve yozlaşma olguları, insan unsuru ile doğrudan alakalıdır. Kamu görevlileri takdir yetkilerini zaman zaman yasalara veya etik kurallara aykırı şekilde kullanmaktadır. Kamu adına kullanılan yetkinin saptırılması ise yozlaşma ya da yolsuzluk olgusuna neden olmaktadır.” (Özsemerci, 2005: 3). Bu nedenle, kamu görevlisi mevzuatın kendisine bıraktığı serbest alan içinde kalmalı, eşitlik ilkesini gözeterek kamu yararı amacından ve kamu hizmetinin gereklerinden ayrılmamalıdır. Böylece, kamu yönetiminde etik dışı davranışların sıklıkla ortaya çıktığı bir alan olan idari takdir yetkisinin, kamu yönetiminde oluşturduğu zararlar azaltılabilecektir (Yüksel, 2005b: 24, 96)

Kamu yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsedildiğinde pek çok insanın aklına yolsuzluk ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan rüşvet gelmektedir. Bu nedenle literatürde yolsuzluk ve rüşvetin daha ayrıntılı bir biçimde ele alındığı görülmektedir (Özdemir, 2008: 187). Rüşvetin, kamu görevlisini yasa dışı ve ahlaka aykırı bir şekilde davranmaya sevk ettiği konusunda kuşku bulunmamaktadır. Bununla birlikte kamu görevlileri, kesin bir şekilde rüşvet olarak nitelendirilemeyen, ancak davranış, karar ve seçimlerini etkileme “ihtimal”i bulanan çıkar çatışmalarıyla da karşı karşıya kalabilmektedir. Kamu görevlilerine sağlanan kişisel çıkarlar, onların davranışlarını,

1 Yönetmelik’de belirtilen diğer etik ilkeler: Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, saygınlık ve güven, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, mal bildiriminde bulunma ve yöneticilerin hesap verme sorumluluğu.

kararlarını ve seçimlerini çıkar sağlayan lehine etkilemektedir. Ayrıca hediye, bağış vb. kişisel çıkarlar, ileride kamu görevlisinin tarafsızlığını zedeleyecek bir tuzağa dönüşebilecek ve etik ikilemlerle karşı karşıya kalmasına neden olabilecektir. Bu tür durumlarda, yolsuzluk veya yozlaşma “ihtimal”i bulunmaktadır (Şen, 2005: 363)

Türk kamu yönetiminde etik dışı davranışların ve yolsuzluğun birçok nedeni bulunmaktadır. Bunların başında, hukuk devleti ilkesinin ve etik kültürünün yerleşmemiş olması, bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı, siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanılışı, bürokratik hizmetlerin kalitesi, kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik, bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı, idari usul eksikliği, kamuda istihdam sorunları, kamu yönetiminde saydamlık eksikliği, kamu yönetiminde denetim yetersizliği, ekonomik nedenler, eğitimin yetersizliği, medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu ve bürokratik ayrıcalıklar gelmektedir (Yüksel, 2005b: 24).

Etik dışı davranışlar ve yolsuzluk her toplumda psikolojik, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunları, yönetime karşı güven krizi, yabancılaşma ve meşruiyet sorunu, verimsizlik, israf, mali kriz, kamu hizmetlerinin pahalılaşması, gelir dağılımında bozulma, kamu görevlilerinin liyakatsizliği, etik değerlerin itibardan düşmesi, sosyal dokunun, ekonomik gelişmenin, demokrasinin ve hukuk devletinin zayıflaması şeklinde sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 2008: 4).

Çalışmamızda Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kamu görevlileri hakkında vermiş olduğu etik ihlal kararları esas alınarak, kamu yönetiminde en sık görülen etik dışı davranışlar tespit edilmiş ve bir sınıflandırma çerçevesinde açıklanmıştır. Buna göre, kamu kurumlarına personel alımında usulsüzlük, kayırmacılık ve ayrımcılık yapılması, takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanılmaması, personele psikolojik taciz (mobbing) yapılması, kamu hizmetine güven duygusunun zedelenmesi ve adalet ilkesine zarar verilmesi, çıkar çatışmasından kaçınılmaması, hediye alınması, kamu kaynaklarının israf edilmesi, amaçları dışında kullanılması ve kamu alımlarında usulsüzlük yapılmasının ön plana çıktığı görülmüştür.

2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Kurul, 5176 sayılı Kanun ile Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. 11 üyeden oluşan Kurulun üç temel görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinin belirlenmesidir. Bu çerçevede, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik) 13.04.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Yönetmelik’te kamu görevlilerinin uyması gereken 18 adet etik davranış ilkesi yer almaktadır. Ayrıca Kurul tarafından “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik” hazırlanarak 14.09.2010 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Kurulun ikinci görevi, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla Kurula yapılan başvuruları inceleyerek karara bağlamaktır. Kurulun resen inceleme yetkisi bulunmaktadır. İnceleme ve araştırmalar, Yönetmelik'te yer alan etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütülmekte ve en geç üç ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Kurul kararları, yapısı ve içeriği itibarıyla bir tespit kararı niteliğindedir ve idari yargı denetimine tabidir. Kurul kararları, hakkında inceleme yapılan kamu görevlisine, Kurula başvuru yapana, kamu görevlisinin ilgili olduğu kuruma ve Başbakanlık makamına bildirilmektedir.

Kurulun üçüncü görevi ise, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır. Bu kapsamda, Kurul tarafından birçok kamu kurumunda seminerler verilmiş ve etik eğitici programları düzenlenmiş, kamuda etik ilkelerin yerleştirilmesi için Avrupa Birliği destekli "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" gerçekleştirilmiştir (KGEK, 2012: 21).

Kurul, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye, kapsamındaki kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye ve mal bildirimlerini incelemeye yetkilidir.

Kurul, en az genel müdür veya eşiti seviyesindeki kamu görevlileri hakkındaki başvuruları incelemektedir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı davranışları iddiasıyla yapılacak başvurular ise ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında incelenmektedir. Kanun, hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağını belirleme yetkisini Kurula vermiştir. Kurul tarafından belirlenen listeye göre, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri, müsteşarlar, müsteşar yardımcılar, genel müdürler, teftiş kurulu başkanları, valiler, kaymakamlar, büyükelçiler, düzenleyici ve denetleyici kurul başkan ve üyeleri vd. kamu görevlileri Kurulun inceleme alanında bulunmaktadır (Yönetmelik EK-2 sayılı liste)

Kanun'un 1. maddesi ile Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler Kurulun denetimi kapsamı dışında bırakılmıştır. Bunun yanında, yargı organlarıncı incelenmekte olan veya karara bağlanan uyuşmazlıklar hakkında inceleme yapılamamaktadır.

2.1. Kurula Yapılan Başvurular

Kurula birçok konuda başvuru yapılmaktadır. 2005-2012 döneminde Kurula yapılan başvuruların yıllara ve konulara göre tasnifine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir (Kurul Faaliyet Raporları).

Tablo 1: Başvuru Konularının Yıllar İtibariyle Dağılımı (2005-2012)									
Başvuru Konuları	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam Başvuru
Personel işlemleriyle ilgili olanlar (mobbing)	6	2	12	10	4	11	39	39	123
Genel etik ilkelerine uygun davranmamak	10	8	4	9	81	101	32	33	278
Görevi ihmal/görevi kötüye kullanmak	17	9	4	18	36	71	21	41	217
Çıkar çatışması	-	-	-	-	-	18	26	32	76
Kamu kaynaklarını kişisel amaçlar veya hizmet gerekleri dışında kullanmak	6	2	20	8	5	10	16	9	76
İntihal	4	-	1	-	2	-	-	-	7
Kayırmacılık/ayrımcılık	7	2	3	7	6	31	45	51	152
Eşitlik ve tarafsızlığa aykırı uygulamalar	4	5	8	13	7	-	-	-	37
Bilgi edinme hakkının ihlali	3	2	2	2	3	17	25	12	66
Yolsuzluk/usulsüzlük iddiaları	17	12	4	6	39	86	30	20	214
Muhtelif	4	5	6	3	-	13	71	10	112
TOPLAM	78	47	64	76	183	358	305	247	1358

Kurula 2005–2012 yılları arasında toplam 1358 başvuru yapılmıştır. İlk yıllardaki başvuruların az olmasında Kurulun çok yeni oluşu etkili olmuştur. Kurulun ilk kararının 2008 yılında Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra Kurulun bilinirliği artmıştır. Kurula 2005–2008 döneminde toplam 265 başvuru yapılmışken sadece 2009 yılında 183 başvuru yapılmıştır. 2010 yılında ise 358 adet başvuru yapılmıştır. Başvurusu sayısının 2011 yılında 305’e, 2012 yılında ise 247’ye gerilemesinde Anayasa Mahkemesinin Kurul kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasına ilişkin kanun hükmünü iptal etmesi etkili olmuştur.

Tablo 2: Kurula Yapılan Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı (2005-2012)									
Başvurular üzerine Kurulun verdiği karar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Etik ihlali tespit edilmeyenler	1	4	6	5	18	42	35	17	128
Usulden reddedilenler ve diğer kararlar ²	64	32	46	58	14	34	232	175	655
Etik ihlali kararı verilenler	-	-	-	1	6	30	9	10	56
Yargı konusu yapıldığı için incelenemeyenler	13	11	8	4	15	11	21	14	97
TOPLAM	78	47	60	68	53	117	297	216	936

Kurula 2005-2012 yılları arasında yapılan başvurularla ilgili olarak 936 adet karar verilmiştir. Kurulun inceleme alanındaki kamu görevlileri hakkındaki 285 başvuruya ilgili olarak verilen 56 kararda kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı davrandığı, 128 başvuru hakkında etik davranış ilkelerine aykırılık tespit edilmediği ve 101 başvurunun da yargıya intikali nedeniyle incelenemediği anlaşılmıştır.

Etik ihlal kararlarının yıllara göre dağılımına bakıldığında, Kurulun 2008 yılında 1, 2009 yılında 6, 2010 yılında 30, 2011 yılında 9 ve 2012 yılında 10 adet olmak üzere toplam 56 adet etik ihlali kararı verdiği görülmektedir (Tablo 2). Kurulun, inceleme kapsamındaki kamu görevlileri hakkında yapılan başvuruların % 30'unda etik ihlal kararı verdiği görülmüştür. Bu kararlardan 8 tanesi Resmi Gazetede, 10 tanesi ise Kurulun internet sitesinde yayımlanmıştır.

2.2. Kurul Kararlarının Yaptırımını

5176 sayılı Kanun'da, Kurul kararlarının yaptırımını doğrudan düzenleyen bir hükme yer verilmemiştir. Kanun'un "İnceleme ve araştırma başlıklı" 5. maddesinin son fıkrasında "Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar." hükmü yer almaktaydı. Anayasa Mahkemesi, 4.2.2010 tarih ve 2010/33 sayılı kararı ile bu hükmü iptal etmiştir (AYM, 2013). İptal kararında özetle;

2 Usulden reddedilen başvuruların niteliği: Kapsamda olmayan kamu kurumları ve kamu görevlileri (5176 s. Kanun m.1 ve 4/2), olduğu tarihten itibaren 2 yıl geçmiş olaylar (Yön. md. 39), iddiaların genel ve soyut nitelikte olması ve başvuruda kimlik bilgilerinin yer almaması (Yön. md. 31, 33, 34) vd.

“Etik Kurulun, etik ilkeye aykırı davranışın tespitine ilişkin verdiği kararların yargısal kesinlik kazanmadan Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulması ilgilinin herkese teşhiri anlamına gelmekte; bu durum ise bütün temel hak ve özgürlükler için dokunulmaz ve her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açmaktadır. Öte yandan, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararının idari yargı tarafından iptal edilerek maddi olguların mevcut olmadığına tespiti halinde, Yasa gereği bu iptal kararının da Resmi Gazetede yayımlanmasının, daha önceki yayım nedeniyle yazılı ve görsel medyaya haber teşkil edip farklı subjektif değerlendirmelere maruz kalarak onuru zedelenen ve toplum önünde teşhir edilen kişilerin, uğradıkları manevi zararlarını tümüyle gidermeyeceği de açıktır. Bu nedenlerle Etik Kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanmasını düzenleyen Kanun hükmü Anayasa’nın 2. ve 17. maddelerine aykırıdır ve iptali gerekir.” görüşlerine yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu kararıyla Kurulun etik dışı davranışların tespiti ile ilgili vermiş olduğu kararların kamuyla paylaşılmasının önünü kapatmıştır. Etik dışı davranışların kamu görevlileri arasında bilinmesini ve kamuda etik kültürün yerleştirilmesini amaçlayan böyle bir uygulamanın iptali Kurul kararlarını sadece gizli bir hale getirmekle kalmamış aynı zamanda tamamen yaptırımsız bırakmıştır.

Aslında Kurul kararlarının yaptırımı, kamuoyu baskısı ve kınanma gibi manevi bir yaptırımdır. Bu manevi yaptırımın en önemli boyutunu, Kurul kararlarının yayımlanması suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması oluşturmaktadır. Etik dışı davranışlara, toplumsal tepkiyle yaklaşıldıkça bu tür davranışların görülme payının ve yine bu tür davranışların doğal karşılanıyor olmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Köprü, 2007: 114) Çoğu zaman yasal boşluklar nedeniyle yaptırım uygulanamayan kişiler için en caydırıcı unsurlardan biri kamusal tepkilerdir (Altun ve Kuluçlu, 2005: 48). Bu açıdan, Kurul kararlarının kamuoyu ile paylaşılması önem arz etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra, 11.02.2011 tarih ve 2011/14 sayılı Kurul kararı ile “etik ihlale ilişkin Kurul kararlarının isim, açık unvan ve yer belirtilmeksizin resmi internet sitesinde yayımlanmasına” karar verilmiştir. Bu karardan sonra on adet Kurul kararı resmi internet sitesinde şifreli olarak yayımlanmıştır. Kurulun aldığı bu karar, Anayasa Mahkemesinin kararının temelini teşkil eden “teşhir”in sakıncalarını da giderecek bir yaklaşımı barındırmaktadır. Ancak söz konusu Kurul kararının iptali istemiyle dava açılmıştır. Açılan bu dava üzerine 15.03.2012 tarih ve 2012/18 sayılı Kurul kararı ile kararların dava sonuçlanana kadar internet sitesinde yayımlanmasına ara verilmiştir (TBMM, 2013).

3. KURUL KARARLARI IŞIĞINDA KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR VE YOLSUZLUKLAR

3.1. Personel Alımı ve Atamasında Etik Dışı Davranışlar

3.1.1. Özel Kalem Müdürlüğünün Memuriyete Geçiş İçin Kullanılması

Kurulun 24.02.2011 tarih ve 2011/16 sayılı kararında, bir Belediye başkanının, bir akrabasını Belediyeye geçici işçi olarak aldırıldığı, iki ay sonra bu akrabasının istisnai bir memuriyet olan özel kalem müdürü olarak atanmasını sağladığı, çok kısa bir süre sonra bu kişinin Milli Eğitim Bakanlığına öğretmen olmak için başvurduğu, ardından da kurumlar arası ilk atamayla öğretmen olarak atandığı, izlenilen bu yöntemle normal şartlarda sınavla girilebilecek bir mesleğe, sınavın devre dışı bırakılması suretiyle çok kısa bir zaman diliminde atanmasının sağlandığı ifade edilerek Belediye Başkanının bu davranışları Yönetmeliğin 10. maddesindeki etik davranış ilkesine aykırı bulunmuştur (Sayer ve Barutçu, 2011: 61).

3.1.2. Mevzuata Aykırı Danışman Alımı

Kurulun 24.02.2011 tarih ve 2011/16 sayılı kararında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, Başkan danışmanı adı altında görevlendirme yapılmasına izin veren bir hüküm bulunmamasına rağmen bir İl Belediye Başkanı tarafından bir kişinin tam yetkili Başkan danışmanı olarak görevlendirilmesi ve bu kişinin ücretinin Belediye şirketinden karşılanması Yönetmeliğin 9 ve 10. maddelerindeki etik ilkelere aykırı bulunmuştur (Sayer ve Barutçu, 2011: 62).

Konuyla ilgili olarak Kurulun bir başka kararında, A kurumunda hizmet alım usulüyle danışmanlık şirketi üzerinden göreve başlatılan Başkan danışmanının istihdamı için bir üst makamdan onay alınması gerektiği halde bu onayın alınmaması, bu yöntemle ülke içerisinde oturan danışmana başkandan yaklaşık üç kat daha fazla ücret ödenmesiyle Kurum personeli arasındaki ücret rejiminde önemli uçurumlar meydana getirilmesi ve söz konusu danışmana organizasyon şemasında özel bir yer verilerek A kurumu mevzuatının öngördüğü geçicilik ilkesinin zedelenmesi, Yönetmeliğin 7, 10 ve 17. maddelerinde düzenlenen etik ilkelere aykırı bulunmuştur (17.02.2012 tarih ve 2012/16 sayılı karar, Focushaber, 2013).

3.1.3. “Adrese teslim” ilanlarla Personel Alınması

Kurulun bir kararında, B Kurumu Başkanı hakkındaki “Personel alımlarını adrese dayalı olarak, ilansız ve göstermelik sözlü sınavlarla gerçekleştirdiği” iddiası üzerine Kurul tarafından başlatılan incelemede, 20 kişilik sözleşmeli tecrübeli personel alımı için yapılan ilanda, “Jeoloji mühendisi için İngilizce ve Rusça, ilaçlama personeli için Fransızca bilmek, yönetim personeli için KPDS’den en az 82 puan almak” gibi özel şartların belirlendiği tespit edilmiştir. Bu şekilde bir ilanla personel

alımını yapılmasının, fırsat eşitliğini engelleyici bir uygulama olduğu değerlendirilmiş ve Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkelerine aykırı olduğuna karar verilmiştir (Sabah Gazetesi, 2013).

3.1.4. Sınav ve Eğitim Şartının Bir Üst Kadroya Atanma Yöntemiyle Aşılması

Kamu görevlilerinin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin yönetmeliklerde, bazı yöneticiliklere atanabilmek için sınav ve eğitim şartı aranmaktadır. Ancak özellikle yerel yönetimlerde sınav ve eğitim şartını devre dışı bırakmak için kamu görevlisi önce üst bir kadroya atanmakta, kısa bir süre sonra da alt kadroya atanmaktadır.

Konuyla ilgili Kurulun bir kararında; bir İl Özel İdare Genel Sekreterinin Genel sekreter yardımcılığına eşini atamasına o ilin Valisi tarafından onay verilmesi etik bulunmamıştır. Valinin, Genel sekreterin eşini önce genel sekreter yardımcısı, yirmi beş gün sonra da İl Özel İdaresine birim müdürü olarak atayarak görevde yükselme eğitimine katılmak ve eğitim sonucunda yapılacak olan sınavda başarılı olmak koşulunu devre dışı bıraktığı tespit edilmiştir (Radikal Gazetesi, 2012).

3.2. İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)

İşyerinde psikolojik taciz çalışanlara üstleri, eşit düzeydeki çalışanlar veya astları tarafından sistematik biçimde uygulanan her tür kötü muamele, tehdit, şiddet, aşağılama gibi davranışlardır (Tınaz, 2006: 13). “İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi” konulu Başbakanlık Genelgesinde de, psikolojik tacizin, kasıtlı ve sistematik olarak belirli bir süre çalışanın aşağılanması, küçümsenmesi, dışlanması, kişiliğinin ve saygınlığının zedelenmesi, kötü muameleye tabi tutulması, yıldırılması ve benzeri şekillerde ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Psikolojik taciz, çalışanların itibarını ve onurunu zedelemekte, verimliliğini azaltmakta ve sağlığını kaybetmesine neden olarak çalışma hayatını olumsuz etkilemektedir (19.03.2011 sayılı Resmi Gazete).

Kurula son iki yıl içinde psikolojik taciz konusunda yapılan başvurularda ciddi bir artış olmuştur. 2005-2010 yılları arasında ortalama olarak dokuz başvuru yapılmışken son iki yılda ortalama otuz dokuz başvuru yapılmıştır.

Kurulun psikolojik tacizle ilgili on adet kararı bulunmaktadır. Bu on karardan yedisi Belediye Başkanları hakkındadır. Kurulun bahse konu kararlarında, Belediye Başkanlarının memur kökenli Belediye Başkan Yardımcılarına yaptıkları psikolojik taciz davranışlarının ön plana çıktığı görülmüştür.

Yönetmelik’de psikolojik tacizle ilgili doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Yönetmeliğin 9, 10 ve 11. maddelerinde³ yer verilen etik ilkeleri, kamu görevlilerine karşı yapılan psikolojik tacizi önleyici ilkeler olarak değerlendirmek mümkündür.

Kurul kararlarına göre, psikolojik taciz sürecinde kamu görevlilerine aşağıdaki işlemlerin uygulandığı görülmüştür:

- Kamu görevlisinin makamına uygun olmayan, tefrişatı bulunmayan bir ortamda çalışmaya mecbur bırakılması, diğer birim amirlerinden farklı olarak makam odası, sekreter, makam aracı vb. imkânlardan mahrum bırakılması, toplu taşıma araçları ile ulaşım imkânı olmayan şantiye vb. yerlere görevlendirme yapılması vd. ayrımcılık davranışları.

-Kurum teşkilat şemasından, internet sitesinden ve telefon rehberinden isminin ve unvanın silinmesi, tebliğ edilmesi gereken kurum içi yazışmaların tebliğ edilmemesi vd. “yok sayma” davranışları.

- Diğer birim başkanlarına müdürlükler bağlanırken psikolojik taciz mağduru kamu görevlisine hiçbir müdürlüğün bağlanmaması, hiçbir görev verilmemesi, bulunduğu kadroya uygun olmayan işler verilmesi, görev tanımının yapılmaması, verilen görevi yerine getirebilmek için gerekli bilgi ve belgeleri Başkanlıktan dilekçelerle sormasına rağmen bu dilekçelere cevap verilmemesi, kısa süre içerisinde birçok farklı görevlendirme yapılması.

-Uydurma bahanelerle soruşturma açılarak disiplin cezası verilmesi.

Kurulun 25.09.2009 tarih ve 2009/37 sayılı kararında; yerel seçimlerde Büyükşehir Belediye Başkan adayı olmak için görevinden istifa eden Genel sekreter yardımcısının, seçimlerin ardından tekrar eski görevine dönmek istediğinde uzun bir süre Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından görevine başlatılmadığı, istifa edip de seçilemeyip görevine dönmek isteyen diğer Daire Başkanlarının görevlerine hemen başlatıldıkları, bu Genel sekreter yardımcısının farklı bir muameleye tâbi tutulduğu, göreve başlatıldıktan sonra ise diğer Genel sekreter yardımcılarının aksine giriş katta

3 Dürüstlük ve tarafsızlık” başlıklı 9. madde: Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırımda dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar. Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.”

“Saygınlık ve güven” başlıklı 10. madde: “Yönetici ve denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz.”

“Nezaket ve saygı” başlıklı 11. madde: “Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar.”

Belediye polikliniğinin yanındaki bir odanın kendisine verildiği ve yine diğer Genel sekreter yardımcılarının farklı olarak hizmet aracı ve şoför tahsisinin de kaldırıldığı tespit edilerek Genel sekreter yardımcısına karşı bu davranışları sergileyen Büyükşehir Belediye Başkanının Yönetmeliğın 9. maddesine aykırı davrandığına karar verilmiştir (16.01.2010 tarihli Resmi Gazete).

3.3. Takdir Yetkisinin Kamu Yararı ve Hizmet Gerekleri Doğrultusunda Kullanılmaması

Yönetmeliğın “Dürüstlük ve tarafsızlık” başlıklı 9. maddesinde, “Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.” hükmüne yer verilmiştir.

Kurulun 17.02.2012 tarih ve 2012/16 sayılı kararında, A kurumunda çalışan bazı personelin “işgücüne ihtiyaç olmadığı” gerekçesiyle işten çıkarılmasından hemen sonra bunların yerine aynı vasıflarda başka personelin aynı firmadan hizmet alım yöntemiyle işe alınması yönündeki Kurum Başkanının takdirinin Yönetmeliğın 9. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir. Yine aynı kararda, milletvekili genel seçiminde aday olmak için Kurumdan istifa eden bir personelin milletvekili seçilememesi üzerine görevine tekrar başlamak üzere Kuruma başvuruda bulunmasına rağmen önceki kadrosunda işe başlatılmamasında, Kurum Başkanının takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanmadığı belirtilmiştir (Focushaber, 2013).

3.4. Kamu Hizmetine Güven Duygusunu Zedeleyen ve Adalet İlkesine Zarar Veren Davranışlar

Yönetmeliğın “Saygınlık ve güven” başlıklı 10. maddesinde “Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiğı itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.” hükmü yer almaktadır. Saygınlık ve güven ilkesi en fazla ihlal edilen etik ilkelerin başında gelmektedir.

Konuyla ilgili Kurul kararlarında;

-Belediye Başkanı’nın encümen toplantısına katılmadığı halde karar defterine katılmış gibi imza atması,

-Belediye Başkanının, “evrakta sahtecilik” suçundan yargılanan eski iş ortağını İmar ve Şehircilik Müdürlüğünden sorumlu Başkan Yardımcılığı görevine getirmesi,

-Kamu görevlisinin, resmi konuta yapılan mutfak harcamalarını resmi ve özel harcama ayrımı yapmadan temsil ağırlama ödeneğinden karşılaması,

-Kamu görevlisinin kamu konutunda ev işlerine yardımcı olarak çalıştığı kişilerin ücretini sosyal yardım bütçesinden ödetmesi,

-Bir kurumun üst yöneticisinin, sürekli görev yaptığı Ankara'dan ailesinin ikamet ettiği başka bir şehre hafta sonları gitmek için kendisini görevli-izinli göstermek suretiyle hem uçak hem de harcırah imkânlarından yararlanması,

-Bir kamu kurumundaki üst yöneticilerin yönetim kurulu toplantılarını, mevsimine göre yazın sahilde, yaylada; kışın kayak merkezlerinde düzenlemesi,

-Kamu görevlisinin özel tahsisli kamu konutundan taşınırken, konuta ait bazı demirbaşları yanında götürmesi,

-Kamu görevlisinin, bir köyde çıkan yangın nedeniyle evleri yanan ve zarar gören köylülere yardım amacıyla Bankada açtırılan hesapta toplanan paranın bir kısmını, kurumun dış cephe boyasının yapımı ve kuruma bilgisayar, masa ve klima alımı için kullanması,

- Kamu görevlisinin kurum hizmetlerinde kullanılmak üzere kuruma hibe edilen araç ve gereçleri özel işlerinde kullanması,

Saygınlık ve güven ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmiştir.

Kurulun 08.01.2010 tarih ve 2010/3 sayılı kararında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına personel alımına ilişkin Resmî Gazete'de yayımlanan genelgeye göre vakfa alınacak personelin üniversite mezunu olması gerektiği halde bir ilçenin Vakıf Başkanının, Kaymakamın lise mezunu arkadaşını Vakfa memur olarak almakta ısrar ederek Vakıf Yönetim Kurulu toplantısında bu yönde karar aldırması, arkadaşının Vakfın çalışma disiplinine uymamasına rağmen Kaymakamın bu duruma göz yumması "saygınlık ve güven" ilkesine aykırı bulunmuştur. Aynı kararda, Kurumun resmi aracını alkollü olarak kullanan Kaymakamın başka bir araca çarparak trafik kazasına sebebiyet vermesi de yine saygınlık ve güven ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmiştir (28.01.2010 tarihli Resmi Gazete).

Saygınlık ve güven ilkesinin ihlaline ilişkin Kurulun bir başka kararında, sosyal güvenlik konusundaki işlemlerinin yürütülmesi ve denetlenmesinden sorumlu bir kurumun üst yöneticisi bir kamu görevlisinin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce erken emeklilik ve diğer avantajlardan yararlanabilmeleri için 5 ve 13 yaşlarındaki iki çocuğunu bir şirkette sigortalı olarak çalışıyor gösterdiği, bu dönem için 3 gün prim ödemesi yaptığı, sosyal güvenlik kontrol memurlarınca yapılan denetleme neticesinde çocuklara ait işe giriş bildirgelerinin gerçeğe dayanmadığı gerekçesiyle iptal edildiği tespit edilmiştir. 5510 sayılı Kanun'un hazırlanması aşamalarında etkin rol oynamış bu kamu görevlisinin böyle bir davranışı Kurul tarafından kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren bir davranış olarak değerlendirilmiştir (09.10.2009 tarih ve 2009/38 sayılı Kurul kararı, 02.11.2009 tarihli Resmi Gazete).

3.5. Çıkar Çatışmasından Kaçınılması

Yönetmeliğin “Çıkar çatışmasından kaçınma” başlıklı 13. maddesinde çıkar çatışması, “kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları” şeklinde tanımlanmıştır.

Çıkar çatışmasının bulunduğu durumlarda, kamu görevlisinin bireysel çıkarları ile genel anlamda kamu çıkarı çatışmaktadır. Örneğin, bir ihalede kontrol mühendisi olarak görev yapan bir kamu görevlisinin, firma sahiplerine ait tatil köyünde ailecek ücretsiz tatil davetini kabul etmesi durumunda çıkar çatışması durumu ortaya çıkmaktadır. Bu kamu görevlisi tatil dönüşünde firmaya ait hak edişlerde imalatlarda eksiklik tespit etmesi halinde kendisine sağlanan kişisel çıkarın (ücretsiz tatil) etkisiyle bu eksikliği görmezden gelebilecektir. Bu nedenle kamu görevlilerinin, çıkar çatışmasıyla karşı karşıya kalmamak için, bu tür teklifleri/hediyeleri/bağışları daha baştan kabul etmemeleri gerekmektedir. Bu kamu görevlisinin, ücretini bizzat ödeyerek firma sahibinin tatil köyünde tatil yapması dahi, dışardan bakanlar tarafından bir çıkar ilişkisi olarak algılanacaktır. Bu nedenle kamu görevlilerinin böyle bir algıya neden olabilecek her türlü davranıştan da kaçınması gerekmektedir.⁴

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptirler; herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranmalı, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmalı ve çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirmelidirler (Yönetmelik md. 13).

Kamu yönetiminde etik ikilemler (conflict of interest), daha çok çıkar çatışması durumunda ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlileri, aldıkları kararlar ve sergiledikleri davranışlar esnasında her biri farklı değer taşıyan alternatif seçenekler arasından tercih yapmakta zorlanmakta, başka bir ifade ile neyin etik ve neyin etik dışı olduğu konusunda tereddüde düşmekte ve etik ikilemlerle karşı karşıya kalabilmektedir. Etik ikilem, iki veya daha fazla yarışan değer çatışma halinde olmasıdır. Eğer, çatışan bu değerlerden birisi korunursa, diğeri korunamamakta ya da bir veya daha fazlasını koruyabilmek için, diğerlerini göz ardı etmek zorunluluğu bulunmaktadır. Kamu görevlisi, karşılaştığı her biri farklı bir değer taşıyan alternatifler içerisinde birisini seçmekle, değer taşıyan diğer alternatifi reddetmiş olmaktadır. Görevlinin bu seçimi, yasalara uygun olsa bile, etik dışı bir davranış olarak değerlendirilebilecektir (Şen, 2005: 361).

4 Gerçek çıkar çatışması, algılanan çıkar çatışması ve potansiyel çıkar çatışması olmak üzere üç tür çıkar çatışması bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Gençkaya, Ömer Faruk (2009), Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Çıkar Çatışması, Ankara.

Kurulun 26.12.2008 tarih ve 2008/206 sayılı kararında; bir Büyükşehir Belediye Başkanının eşinin arsasının da bulunduğu alanın mesken alanından çıkarılıp ticaret alanına dâhil edilerek inşaat taban alanının 0.40'tan 0.60'a çıkartıldığı toplantıya Büyükşehir Belediye Başkanının da katılması ve anılan karara imza atması 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 27. maddesindeki; "Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar" hükme ve aynı zamanda Yönetmeliğin 13. maddesinde belirtilen "çıkar çatışmasından kaçınma" ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.(27.01.2009 tarihli Resmi Gazete).

Kurulun bir başka kararında, Başkanlığını Kaymakamın yaptığı İlçe Mermerciler Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulunun kararıyla, personel ihtiyacı bulunmamasına ve bütçe imkânlarının da kısıtlı olmasına rağmen, Kaymakamın ısrarı ile Kaymakamın oğlunun işe alındığı belirtilmiştir. Kaymakamın, Yönetim Kurulu toplantısına bizzat katılarak oğlunu işe aldırması ve işe alım sözleşmesini imzalaması Yönetmeliğin 13. maddesine aykırı bulunmuştur (08.01.2010 tarih ve 2010/3 sayılı karar, 28.01.2010 tarihli Resmi Gazete).

3.6. Hediye Alma Yasağına Uyulmaması

Yönetmeliğin 15. maddesinde hediyein tanımı yapılarak hediye yasağı kapsamına giren ve girmeyen hususlar belirlenmiştir.⁵² Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye yasağı kapsamındadır. Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

- 5 Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar, kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar, halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler, herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler, tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri, finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır.

Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri, taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler, hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler, görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler hediye alma yasağı kapsamındadır.

Kurulun 5.11.2009 tarih ve 2009/40 sayılı kararında, çalıştığı yerden başka bir yere atanan bir kamu görevlisi onuruna düzenlenen veda gecesinde bu kamu görevlisine geceye katılan kamu görevlileri ve halkın katkılarıyla alınan takım elbise, ayakkabı, kemer, kravat ve gömlek hediye edilmesi Yönetmeliğin 15. maddesine aykırı bulunmuştur (18.12.2009 tarihli Resmi Gazete).

Kurulun 23.1.2009 tarih ve 2009/1 sayılı kararında, bir Üst Kurul Başkan ve Üyelerinin il dışında yaptıkları yönetim kurulu toplantısından sonra lüks bir otelde konakladıkları, konaklama giderleri ile diğer otel masraflarının sektörde faaliyette bulunan bir firma tarafından karşılandığı, bu nedenle söz konusu kamu görevlilerinin Yönetmelik'in hediye alma ve menfaat sağlama yasağı ilkesine aykırı davrandıkları sonucuna varılmıştır (07.03.2009 tarihli Resmi Gazete).

3.7. Kamu Kaynaklarının Kullanımında Etik Dışı Davranışlar

Kamuda en çok eleştirilen konuların başında, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının israf edilmesi, kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılması gelmektedir.

3.7.1. Kamu Araçlarının Keyfi Kullanımı

Kurula “kamu araçlarının hizmet gerekleri dışında ve şahsi amaçlar için kullanıldığı” iddiasıyla birçok başvuru yapılmaktadır. 237 sayılı Taşıt Kanunu’nda ve Başbakanlığın 2007/3 sayılı tasarruf genelgesinde sıkı tedbirlere yer verilmesine rağmen, kamu kurumlarında lüks makam araçlarının, araç kullanımındaki keyfiliklerin ve mevzuata aykırı araç tahsislerinin önüne geçilememektedir.

Konuyla ilgili Kurul kararlarında;

- Kamu kurumlarının yaptıkları araç kiralama ihaleleri ile kurum hizmetlerinde kullanılmak üzere kiralanan araçların, Taşıt Kanunu’nda yer verilmeyen bazı kamu görevlilerine tahsis edildiği,

- Kamu kurumlarının parasal kaynaklarını bankalarda tutmaları veya diğer bankaya transfer etmeleri karşılığında bankalar tarafından kurumların üst yöneticilerine lüks araçların tahsis edildiği, söz konusu lüks araçların bankalar ile imzalanan protokoller veya sözlü mutabakatlar çerçevesinde verildiği ve bu araçların Kurum kayıtlarında gözükmediği,

- Araçların özel işlerde kullanılmasını önlemek amacıyla kurulan araç tanıma sisteminin sadece hizmet araçlarında mevcut olduğu, kurum başkanı ve üst yöneticilerine tahsisli araçlara araç tanıma sisteminin kurulmadığı,

Yönünde tespitler yer almıştır.

Yönetmeliğin “Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı” başlıklı 16. maddesinde, “Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını

kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.” ve “Savurganlıktan kaçınma” başlıklı 17. maddesinde “Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.” hükümlerine yer verilmiştir.

Kurulun 17.11.2011 tarih ve 2011/79 sayılı kararında bir kurumdaki araç israfına şu şekilde değinilmiştir: “Kurum Başkanının makam aracı olduğu halde, bir kamu bankası ile imzaladığı protokol ile kendisine bir makam aracı daha tahsis ettirmesi, tahsis edilen bu aracın kendisi ve ailesi tarafından şahsi işlerde kullanılması, araca sürekli olarak ailesinin ikamet ettiği ilden yakıt alınması, ayrıca bu araca Kurban Bayramı, yılbaşı tatili, yıllık izin, hafta sonları ve resmi görevle gidilmeyen yerlerden de yakıt alınması şeklindeki davranışlarıyla Kurum Başkanı Yönetmeliğin 16 ve 17. maddelerine aykırı davranmıştır.” (Radikal Gazetesi, 2012).

3.7.2. Kamu Kaynaklarının Kamusal Amaçlar Dışında Kullanılması

Kurulun 06.05.2009 tarih ve 2009/19 sayılı kararında; bir kamu görevlisinin evinin boyanması işini Kurumun temizlik hizmetlerini yürüten özel şirkette görevli üç işçiye yaptırdığı, bu üç işçiden birini mesai saatleri içinde bir tam gün, iki işçiye ise yarım gün çalıştırdığı, bu işçilere hizmet karşılığı olarak bir miktar para ödediği tespit edilmiştir. Kurum hizmetlerinde çalıştırılması gereken bu işçilerin mesai saatleri içerisinde özel bir işte kullanılması kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılması olarak değerlendirilmiştir (16.06.2009 tarihli Resmi Gazete).

3.7.3. Kamu Kaynaklarıyla Hediye Verilmesi

Yönetmeliğin 15. maddesinin dördüncü fıkrasında, “Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgili olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.” hükmüne yer verilmiştir.

Kurula yapılan başvurularda kamu kaynaklarıyla hediye verilmesi konusunun özellikle Belediyelerde sıkça görüldüğü tespit edilmiştir. Örneğin Kurulun 11.06.2009 tarih ve 2009/23 sayılı kararında, bir Belediye Başkanının ilçede yapılan düğün ve sünnet törenlerine hediye olarak çeyrek altın götürdüğü, söz konusu altınların parasını Belediye bütçesinin temsil ve ağırlama ödeneğinden karşıladığı, bu altınların kimlere, ne zaman ve ne kadar verildiği hususlarına ilişkin herhangi bir kaydın da mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Kararda, temsil ve ağırlama giderleri kapsamında yapıldığı savunulan bu eylemin kamu hizmetlerinin bir parçası olarak değerlendirilemeyeceği de belirtilmiştir (26.06.2009 tarihli Resmi Gazete).

Belediyelerde bu tür harcamalara dayanak olarak gösterilen Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesinin 10. maddesindeki “Yapılması belde için gerekli olan veya mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı içinde gerekli sayılan etkinlik ve törenler için (nişan, nikâh, ölüm gibi) harcama yapılabilir.” hükmü ile Yönetmeliğin 15. maddesinin dördüncü fıkrası arasında çelişki bulunmaktadır. Bu durumda normlar hiyerarşisi gereği Yönetmelik hükmü esas alınmalıdır. Ayrıca 11.06.2009 tarih ve 2009/23 sayılı kararın gerekçesinde de belirtildiği gibi “etik davranış ilkelerini belirleme yetkisi 5176 sayılı Kanun ile Kurula verilmiş ve Kurul da bunu bir Yönetmelikle düzenlemiştir. Kanun’un açıkça vurguladığı gibi, Kurulun temel amacı, kapsam içindeki kurum ve kuruluşlarda, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini yalnızca belirlemek değil aynı zamanda uygulamayı da gözeterek etik kültürün yerleştirilmesini sağlamaktır” (26.06.2009 tarihli Resmi Gazete).

3.8. Kamu Alımlarındaki Etik Dışı Davranışlar

Kamu alımlarının çok önemli bir kısmını ihale yoluyla yapılan alımlar oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde en yaygın olarak görülen ve en fazla kamu zararına yol açan yolsuzluklar, kamu ihalelerinde yapılan yolsuzluklardır (Sayer ve Barutçu, 2010: 78).

Kamu ihalelerine yeterli hazırlık ve planlama yapılmadan çıkılması, ihale dokümanlarındaki ihale katılım ve kazanma kriterlerinin açık olmaması, idari ve teknik şartnamelerin objektif olarak hazırlanmaması, ihale planlamasının kötü yapılması, ihaleye çıkılması kararının verilmesi aşamasında üst düzey yöneticilerin müdahil tavırları, yaklaşık maliyetin gerekli hassasiyet ile hazırlanmaması, isteklilerin, ihaleyle ilgili bilgi ve belgelere uygun olmayan yollarla ulaşması, isteklilerin kendi aralarında gizli anlaşma yaparak teklif vermeleri, tekliflerin değerlendirilmesi ve onaylama sürecinde yanlı tutum takınılması, kontrol görevlilerinin görevlerini tam olarak yerine getir(e)memesi, yüklenicilerin yükümlülüklerini yerine getirme noktasında yeterince izlen(e)memesi vb. nedenler ihale sürecinde ve sonrasında birçok etik dışı davranışa/ yolsuzluğa neden olmaktadır (Bilgiç vd, 2009: 16-19)

Kamu alım sürecinde ve sonrasında görülen başlıca etik dışı davranışları ve yolsuzlukları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Haksız mal edinme, rüşvet alma, irtikâp, ihtilas, zimmete para geçirme, ihaleye fesat karıştırma, görevin kötüye kullanılması ve menfaat temin edilmesi, istekliler arasında kayırmacılık, tekliflerin değerlendirilmesi ve onaylama sürecinde yanlı tutum takınılması.

- İhale şartnamelerinin “adrese teslim” olarak hazırlanması ve ihaleyi kazanan firmanın bunun karşılığı olarak ihale sürecindeki kamu görevlilerinin kişisel harcamalarını karşılaması.

-İhale öncesinde ve sonrasında isteklilere ve yüklenicilere dernek, vakıf, spor kulüplerine ve yardım sandıklarına bağış yapılmasının şart koşulması.

- Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usullerin kullanılması, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapılmasına bir takım çıkarlar karşılığında göz yumulması.

- Sözleşme hükümlerinin uygulanmasında idare ve yüklenicinin eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olması gerekirken kamu gücünün kullanılarak taraflar arasındaki dengenin idare lehine bozulması, sözleşmelerdeki ağır ceza hükümlerinin bir tehdit unsuru olarak yüklenici aleyhine kullanılması,

- İdareler tarafından, ihale konusu işle ilgili olmayan araç, bilgisayar, telefon, faks vb. şeylerin yüklenicilerden talep edilmesi. Bu taleplerin yükleniciler tarafından karşılanmaması halinde ihale dokümanındaki ceza hükümlerinin bir tehdit unsuru olarak yüklenicilerin aleyhine kullanılması ve hakedişlerin kasıtlı olarak geciktirilmesi.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde etik anlayışın ve kültürün inşa edilmesine, etik ilkelerin yerleşmesine ve dolayısıyla daha şeffaf, tarafsız, dürüst, hesap verebilir ve kamu yararını esas alan bir kamu hizmeti anlayışına katkı sağlamak amacıyla 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul, etik değerlere dayalı bir yönetim anlayışı geliştirmeyi, devletin toplum nazarındaki etik görünümünü iyileştirmeyi ve kamu kurum ve kuruluşlarında etik kültürün yerleştirilmesini amaçlamaktadır (Biricikoğlu ve Sayer, 2012: 79).

Bu doğrultuda çalışmalar yapan Kurula bazı eleştiriler yöneltilmektedir. Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, kendine ait müstakil bütçesi, personel kadrosu ve dolayısıyla tüzel kişiliğinin olmaması hem GRECO'nun (The group of states against corruption/ Yolsuzluğa karşı devletler grubu) hem de Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarında eleştirilen konuların başında gelmektedir. Her iki uluslararası kurum da Kurulun idari ve mali kapasitesinin geliştirilmesi önerisini tekrarlamaktadırlar. Batı standartlarına göre bu idari ve mali kapasite konusu ciddi bir sorun olarak ortada durmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 40).

Kanun, Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile Bakanlar Kurulu üyelerini, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteleri Kurulun denetimi kapsamı dışında bırakmıştır. TSK mensupları ile üniversitelerin kapsam dışında tutulması, etik ilkeleri belirleme ve uygulamayı gözetme işlevi bulunan Kurulun bu işlevini tüm kamu görevlileri açısından tam anlamıyla yerine getirmesine engel teşkil etmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006: 60). Teknik anlamda İdare içinde yer aldığı halde TSK ile üniversitelerin Kurulun kapsam alanı dışında tutulması, etik konusunun bütünselliğini zayıflatmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 40).

Kurula yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi de Kurul kararlarının bir yaptırımının bulunmamasıdır. Kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanması, ayıplama ve kınama gibi daha çok manevi bir yaptırım olarak ele alınmıştır. Ancak böyle dar kapsamlı bir yaptırımın, Yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olmadığı ortaya çıkmıştır. Bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında kamu yönetiminde etik ile ilgili kanunlarda disiplin cezalarının öngörüldüğü görülmüştür. Bu çerçevede bir yasa değişikliği ile mevcut kanuna etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir (Yüksel, 2005b: 113).

Kurulun yaptığı çalışmaların ve incelemelerin temel fonksiyonu etik dışı davranışların önlenmesidir. Dolayısıyla, Kurulun etik ihlal kararlarının yayımlanmasındaki en temel amacı, etik dışı davranışların kamuoyuyla paylaşılması suretiyle kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde davranmalarının teşvik edilmesidir. Hesap verebilirlikle etik arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Her ikisi de bir kontrol biçimidir; kişilerin ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Türk idari yapısında çok yeni bir yapı olan Kurulun kamu görevlilerine verdiği etik eğitimler ve üst düzey kamu görevlilerinin etik yönden denetimi konusunda yaptığı çalışmalar, etik dışı uygulamaların sona ermesine ve etik ilkelerin yerleşmesine önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca Kurul, etik dışı uygulamalara yol açan bazı mevzuat hükümlerinin değiştirilmesine katkı vermektedir (Sabah Gazetesi, 2013). Kurulun verdiği kararlar ve etik eğitimlerle, etik kültürün yerleşmesi konusunda farkındalık oluşturmuştur.

Kamuda etik dışı uygulamaların sona ermesi ve etik ilkelerin yerleşmesinde Kurulun önemli bir fonksiyonu olmasına rağmen Kurulun tek başına bu görevi yerine getirmesi mümkün değildir. Kamu yönetiminde etik kültürü yerleştirmek ve yolsuzlukları önlemek için, adalet, eşitlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir kültürel altyapının kamuda kurumsallaştırılması gerekir. Bu çerçevede, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının ortak işbirliğine ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- Altun, Murat ve Kuluçlu, Erdal (2005), Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, Sayıştay Dergisi, Sayı 56.
- Arap, İbrahim ve Yılmaz, Levent (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 2.
- Bilgiç, K. Veysel, Karaosmanoğlu, Fatih ve Köktaş, Arif (2009), Kamu İhaleleri ve Etik, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Cilt 2.
- Biricikoğlu, Hale ve Sayer, Ahmet (2012), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Etik İlke ve Değerlerin Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliğini Sağlamadaki Rolü”, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi IX. KAYFOR Bildiriler Kitabı, TODAİ Yayınları, Ankara.
- Çakır, Yafes (2013), Sosyal Güvenlik Hizmetlerinde Yolsuzluk, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü.
- Eryılmaz, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal ve Biricikoğlu, Hale (2011), Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, İş Ahlakı Dergisi, Cilt 4, Sayı 7.
- Eryılmaz, Bilal (2008), Etik Kültürü Geliştirmek, Türk İdare Dergisi, Sayı 459.
- Gençkaya, Ömer Faruk (2009), Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Çıkar Çatışması, Ankara.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2005-2008. Klitgaard, Richard (1991), Adjusting to Reality: Beyond “Stata versus Market” in Economic Development, California, ICS Pres.
- Köprü, Burcu (2007), Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetmelik Yozlaşma, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi, Ankara.
- Özbaran, M. Hakan (2003), Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler, Sayıştay Dergisi, Sayı 50–51.
- Özdemir, Murat (2008), Kamu Yönetiminde Etik, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7.
- Özsemerci, Kemal (2005), Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı, Sayıştay Dergisi, Sayı 58.
- Özsemerci, Kemal (2003), Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri, T.C. Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi.
- Sayer, Ahmet ve Barutçu, Abdulkadir (2010), “Kamu İhaleleri ve Etik Dışı Uygulamalar”, Dış Denetim Dergisi, Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını, Sayı 2.

- Sayer, Ahmet ve Barutçu, Abdulkadir (2011), “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Belediyelerde Görülen Etik Dışı Uygulamalar”, Dış Denetim Dergisi, Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını, Sayı 4.
- Şen, Mustafa Lütfi (2005), Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkararak Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- TEPAV (2005), Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, Ankara, TEPAV Yayınları.
- Tınaz, Pınar (2006), “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 2006/4.
- Yüksel, Cüneyt (2005a), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, No 1.
- Yüksel, Cüneyt (2005b), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, No 2.
- 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 19.03.2011 tarihli Resmi Gazete.
- <http://www.focushaber.com/dosya/2012-16.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.02.2013).
- <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> (Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2009, 2010, 2011 ve 2012 yılı faaliyet raporları) (Erişim Tarihi: 12.08.2013).
- http://www.radikal.com.tr/politika/burokratin_arac_keyfi_etige_carpti-1074890, (Erişim Tarihi: 14.02.2013).
- http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/02/26/devlet_hesabiyla_tatli_hayat, (Erişim Tarihi: 14.02.2013).
- <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/07/19/keyfi-personel-alimina-kinama> (Erişim Tarihi: 10.11.2013).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-5153sgc.pdf> (Erişim Tarihi: 15.02.2013).
- http://www.seffalik.org/detay_tr.asp?GID=74&MenuID=75&VeriID=179, (Erişim Tarihi: 14.02.2014).

BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ YÖNETİŞİMİ

Musa KAYRAK *

ÖZET

Kamuda ve özel sektörde bilişim teknolojileri (BT) yatırımlarındaki artış, kurumsal iş süreçlerini BT'ye bağımlı hale getirmiştir. Buna karşın, kurumsal öncelikler ile BT öncelikleri arasındaki uyumsuzluk, BT kaynaklı risklerin anlaşılabilmesi, tamamlanamayan BT projeleri ve kaynak israfı gibi ciddi sorunlar, BT yönetişimine ilişkin tartışmaları ve ayrıca kavramın popülerliğini artırmıştır. Kurumsal yönetişimin ayrılmaz bir parçası olan BT yönetişimi, kendine has örgütsel yapı ve süreçler ile birlikte liderlik fonksiyonunu gerektirir. Bu çerçevede, başarılı bir BT yönetişimi için, en uygun ve yenilikçi BT stratejilerinin uygulanmasını mümkün kılacak bir organizasyon yapısının oluşturulması ve karar alma süreçlerine tüm paydaşların katılımının sağlanması büyük önem arz eder. Ayrıca, BT'nin, iş hedefleri ile örtüştürülmesi, harcamaların optimize edilmesi, değer sağlama, kaynak yönetimi ve BT hizmetlerinin izlenmesi, BT yönetişiminin üzerinde durduğu temel alanlardır.

Anahtar Kelimeler: BT Yönetişimi, BT Yönetimi, Stratejik Uyum, Değer Sağlama, BT Risk Yönetimi.

INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE

ABSTRACT

Increase in the investments in information technologies (IT) in public and private sectors has escalated the dependency of the business processes upon IT. On the other hand, serious issues such as inconsistency between the business and IT priorities, inability to understand IT risks, uncompleted IT projects and the waste of resources has raised the discussions on IT governance and the popularity of the concept as well. IT governance as an inherent element of corporate governance requires particular organizational structure and processes together with leadership function. In this context, for successful IT governance, it is crucially important to establish an organizational structure that enables the implementation of the most appropriate and innovative IT strategies and to ensure the participation of all stakeholders in the decision-making processes. Furthermore, aligning IT with the business goals, optimizing costs, value delivery, resource management and monitoring IT services are main areas that IT governance addresses.

Keywords: IT Governance, IT Management, Business Alignment, Value Delivery, IT Risk Management.

* Sayıştay Başdenetçisi, CISA (Sertifikalı Bilişim Sistemleri Denetçisi)

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin kendisi kadar eski olan hesaplama ya da bilgi-işlem faaliyetlerinin tarihçesi, iki bin yıl öncesinde kullanılan abaküsün ilkel formlarına ve on yedinci ve on sekizinci yüzyıllarda icat edilen farklı hesap makinelerine dayandırılmaktadır. Modern anlamda ilk nesil programlanabilir bilgisayar olan ENIAC'ın 1943 yılında tamamlanması (Wang ve Ledley, 2013: 3-4) ile ivme kazanan dijital dönüşüm ve devrim süreci, bilgi-işleme farklı bir boyut kazandırmıştır. Bilişim teknolojilerinde her geçen yıl katlanarak artan gelişim hızı, bireylerin ve toplumların geleneksel alışkanlıklarını değiştirmeye ve dijital dünyanın gereksinimlerine ayak uydurmaya zorlamaktadır.

Teknolojinin kural koyan, zorunlu ve asli bir unsur olduğu dijital devrimin gelinen aşamasını “yeni normal” olarak adlandıran Hinnsen'e (2012) göre yarının dünyası; enformasyon, entegrasyon, zeka ve inovasyon odaklı olacaktır. İşte bu noktada, bireyler, şirketler ve kamu hizmetlerini ifa eden kamu kurumlarının, dijital dünyanın şartlarına uygun olarak kendilerini dönüştürmeleri önem arz etmektedir. Bununla birlikte, teknolojiye sahip olmanın bir adım ötesinde yenilikçi ve fark yaratacak bilişim politikalarının planlanması, uygulanması, izlenmesi ve iyileştirilmesi için; tüm aktörlerin etkin katılımını ve sorumluk almasını gerektiren bilişim teknolojileri (BT) yönetişi fonksiyonuna ihtiyaç duyulmaktadır.

Teknolojinin iş süreçleri ile bu süreçlerde üretilen bilginin yönetiminde yaygın kullanımının sunduğu fırsatların yanında; bilgi güvenliği, verilerin bütünlüğü ve güvenilirliği, kişisel verilerin korunması, verimlilik, etkinlik, kalite ve değişen mevzuata uyum gibi hususlarda yaşanan sorunlar da BT yönetişiminin önemini giderek artırmaktadır. Diğer bir deyişle, kurumlar bir yandan bilgi güvenliğine ilişkin ciddi açıklıklar ve bunları istismar etmeye çalışan iç ve dış tehditler ile boğuşurken; diğer yandan da yanlış BT kararları ve tamamlanamayan BT projeleri nedeniyle yüksek maliyetlerle karşılaşmaktadır.

Bu çalışmada, BT yönetişi, kurumsal yönetim kavramı ile karşılaştırılarak tanımlanırken; BT yönetişi ile BT yönetimi arasındaki farklılıklar ortaya konulacak ve BT yönetişiminin, iç kontroller ve BT standartları içindeki yeri irdelenecektir. Ayrıca BT yönetişiminin temel alanları olan stratejik uyum, değer sağlama, kaynak yönetimi, risk yönetimi ve performans ölçümü kavramları tartışılacaktır.

1. BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ YÖNETİŞİMİ

1.1. BT Yönetişiminin Tanımı

Bilgi Teknolojileri Yönetişim Enstitüsü tarafından yapılan ve genel kabul görmüş tanımıyla BT yönetişi; “kurumsal yönetişimin ayrılmaz bir parçası olan ve

BT kaynaklarının, kurumsal strateji ve hedefleri desteklemesini sağlayacak örgütsel yapıları, süreçleri ve liderlik unsurlarının tamamını içeren bütüncül bir anlayışı" ifade etmektedir (ITGI, 2003: 8). Buna karşın, literatürdeki farklı tanımlamalara göre BT yönetişi şu şekilde açıklanmaktadır:

- Yönetim kurulu, üst yönetim ve BT yönetiminin, BT ile iş süreçlerinin entegrasyonunu sağlayacak bir BT stratejisini planlanması ve uygulamasıdır (Van Grembergen vd., 1997).

- BT kaynaklarının kurumsal hedeflere ulaşılmasını sağlayan ideal kullanımı için ihtiyaç duyulan karar verme süreçlerini ve hesap verme sorumluluklarını içerir (Weill ve Ross, 2004: 2).

- Bir organizasyonun stratejik amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için BT kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını sağlayan süreçlerdir (Gartner; 2013a).

- Kurumların BT faaliyetlerini yönetme şekilleridir (Castillo ve Stanojevic; 2011: 9).

- Kurumların sahip oldukları BT kaynaklarından en verimli ve etkin şekilde yararlanabilmeleri için, BT'ye ilişkin karar verme süreçlerinin nasıl işletileceği ve sonuçta alınan kararların kimler tarafından ve nasıl uygulanacağına ilişkin tüm faaliyetlerdir (Kırlar, 2006).

- BT kullanımına ilişkin karar vericilerin ve öncelikleri belirleyenlerin kimler olduğu ile sorunların kimler tarafından ve nasıl çözüldüğünü açıklayan faaliyetlerdir (Yanosky ve Caruso, 2008: 2).

Bu tanımlar da dikkate alınarak genel değerlendirme yapmak gerekirse BT yönetişimine ilişkin aşağıdaki hususlar ön plana çıkmaktadır:

- BT yönetişi, kurumsal yönetişimin ayrılmaz bir parçasıdır.
- BT yönetişi, yönetim kurullarının sorumluluğundadır.
- Kurum çalışanları, görev ve sorumlulukları çerçevesinde BT yönetişimine hizmet eder.
- BT yönetişi ile BT yönetimi birbirinden farklı kurumsal faaliyetlerdir.
- Kurumsal amaç ve hedeflere ulaşmak için BT yönetişimine ihtiyaç duyulur.
- BT yönetişi, kendine has örgütsel yapıları, süreçleri ve ayrıca liderlik fonksiyonunu gerektirir.
- BT yönetişi, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçütlerine vurgu yapar.

1.2. Kurumsal Yönetişim ve BT Yönetişimi

Yönetişim, birden çok disiplin tarafından kullanılan ve ortak tanımı olmayan bir kavramdır. Siyaset, kamu yönetimi, kurumsal yönetim açısından farklı anlamlar yüklenerek kullanılmıştır. Bu çalışmada kurumsal yönetişim çerçevesinde

değerlendirilecek olan yönetim kavramı, kamu ve özel sektörde uygulanması öngörülen ve örgütlerde açıklık, bütünlük, eksiksizlik, hesap verme sorumluluğu, bireyin sorumluluğunu ele alma ve rolleri açıkça tanımlama gibi ilkeleri içeren kurumsal bir süreç olarak açıklanmaktadır (Önen, 2012: 872). Yönetişim, organizasyonlar açısından bir idare ve kontrol mekanizması olarak kabul edilir ve yöneticilerin kurumsal faaliyetleri yönlendirmesini ve dolayısıyla yapılan işlerden sorumlu olmasını gerektirir (Coşkun, 2003: 43 aktaran Demirel 2010). Dolayısıyla, katı bir hiyerarşinin olduğu ve iç ve dış paydaşlarla etkileşimden uzak bir yönetim anlayışı yerine; çalışanların ve yöneticilerin, görev ve sorumluluklar çerçevesinde kurumsal kararların alınmasına, uygulanması ve değerlendirilmesine katıldığı, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin ön planda olduğu bir anlayış esas alınmaktadır.

Kurumsal yönetim, yapı, prensip ve süreçlerden oluşan bir bütündür. Günümüzde BT alanındaki baş döndürücü değişim ve tüm sektörlerde yaşanan bilişim bağımlılığı, kurumsal yönetimi ve onu oluşturan tüm unsurları derinden etkilemektedir. Artık, kurumların en önemli varlığı olan bilgi, BT kaynakları ile yönetilmektedir (Gill, 2009:1). Kamu ve özel sektörde, organizasyon yapıları ile hizmetlerin üretilme ve sunuluş biçimleri, teknolojinin değişen rolüne paralel olarak yeniden şekillenmekte (Greisler ve Stupak, 2006: 15) , 1990'lı yıllarda sadece mali iş süreçlerinde kullanılan BT kaynakları, artık tüm iş süreçlerinde kullanılmaktadır. Bu nedenle, başarılı bir kurumsal yönetim, BT yönetiminin doğru anlaşılmasını ve iyi işleyen bir BT yönetiminin gerektirdiği yapı, süreç ve aktörlerin etkin çalışmasını gerektirmektedir.

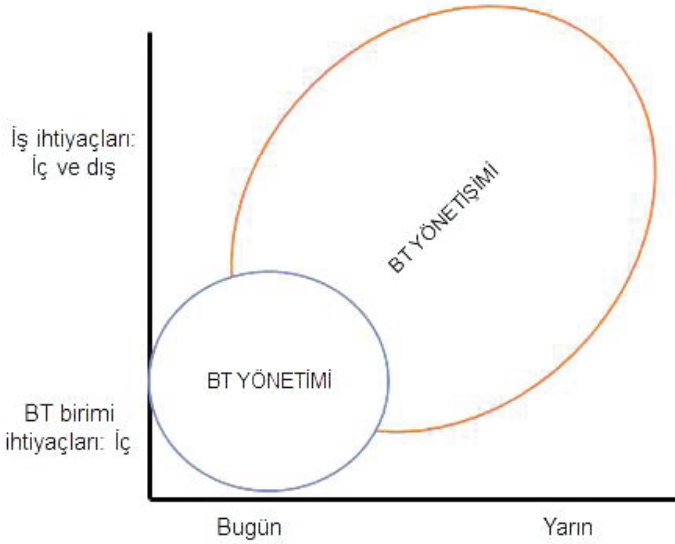
Kurumsal yönetim ile BT yönetimi arasındaki ilişkiyi üç ana konu etrafından belirlemek mümkündür. Öncelikle, kurumsal yönetim, üst yönetimin yaptığı yatırımların karşılığını almasına odaklanırken; BT yönetimi, BT birimince yapılan yatırımların sağlayacağı değer ile ilgilenir. İkinci olarak, kurumsal yönetim, üst yönetimin yanlış yatırımlar ile kurumsal kaynakları israf etmesi sorunu üzerinde dururken; BT yönetimi, BT biriminin yanlış BT yatırımlarıyla kuruma vereceği zararlar ilgilenir. Son olarak, kurumsal yönetim, kurumun sahipleri ve finansörlerin, kendileri için çalışan üst yönetimi nasıl kontrol ettiği sorusuna odaklanırken; BT yönetimi ise üst yönetimin, BT birimi yöneticileri ile BT organizasyonunu nasıl kontrol edeceği ile ilgilenir (Shleifer ve Vishny, 1997 aktaran Van Grembergen ve Haes, 2004).

1.3. BT Yönetimi ve BT Yönetimi

BT yönetimi ve BT yönetimi kavramları sıklıkla birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmış, ancak BT yönetimi önem kazandıkça hem literatürde hem de iş dünyasında, bu iki kavram arasındaki farklılıkları ortaya koyma ihtiyacı doğmuştur. Peterson'a (2004: 44) göre BT yönetiminin temel konusu, BT hizmet ve ürünlerinin verimliliği ve etkinliği ile BT süreçlerinin yönetimi iken; BT yönetimi, tüm iş süreçlerine ve bunların performanslarına katkı sağlamak ve aynı zamanda gelecekteki

ihtiyaçlara göre BT'nin dönüştürülmesine ve yeniden konumlandırılmasına yönelik bir faaliyettir. Diğer bir ifadeyle BT yönetimi, BT'nin günlük işleyişi ile ilgilenirken; BT yönetişi, kurumun tüm iş süreçlerinin bugünkü ve gelecekteki durumları ile ilgilenir.

BT kontrolleri ve denetimi alanında tüm dünyada kabul edilen, kamu ve özel sektörde kullanılan ve ISACA¹ tarafından yayımlanan COBIT5², BT yönetişi ile BT yönetimini birbirinden ayırtmıştır. Buna göre BT yönetişi, paydaşların ihtiyaç ve tercihlerinin dikkate alınarak kurumsal hedeflerin belirlenmesini sağlarken; önceliklendirme ve karar verme mekanizmaları ile yönlendirme yapar ve üzerinde anlaşılmış eğilim ve hedeflere uyumluluk ile performans konularında izleme faaliyetlerini yerine getirir. Öte yandan BT yönetimi, kurumsal hedeflere ulaşmak için BT yönetiminden sorumlu organların aldığı kararları uygulamak üzere BT faaliyetlerini planlar, uygular ve izler (ISACA, 2012a: 31).



Şekil 1: BT yönetişi- BT yönetimi karşılaştırması (Perterson, 2004: 44)

- 1 Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği (Information Systems Audit and Control Association) 1969 yılında kurulan bir organizasyondur. BT alanında faaliyet gösteren en önemli aktörlerden birisi olarak dünya çapında 200'den fazla şubesi ve 100.000'den fazla üyesi vardır. BT yönetişiye verdiği önem nedeniyle, artık sadece kısaltması olan ISACA adını kullanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.isaca.org>, (Erişim Tarihi: 01.02.2014).
- 2 Bilişim Teknolojileri Kontrol Hedefleri (Control Objectives for Information and Related Technology). Ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www.isaca.org/COBIT/Pages/default.aspx>, (Erişim Tarihi: 01.02.2014).

BT yönetişi, yönetim kurullarının görevi iken; BT yönetimi, kurumda BT faaliyetlerinden ve biriminden sorumlu en üst yöneticinin görevidir. BT yönetişimine ilişkin sorumlulukların stratejik düzeyde sahiplenilmesi ve yürütülmesi gerekir ve bu nedenle de üçüncü taraflara devredilemez (Blecher, 2007). Öte yandan, BT yönetiminin yerine getirdiği hizmetlerin birçoğu, stratejik konulara yoğunlaşabilmek, esnekliği artırmak, BT hizmet kalitesini yükseltmek, teknolojideki değişim hızı karşısında yeni teknolojilerin her zaman kullanılmasına olanak sağlamak, sahip olunan teknolojinin yetersiz kalması riskini bertaraf etmek, işgücü ve teknoloji maliyetlerini azaltmak gibi nedenlerle hizmet alımı yolu ile üçüncü taraflardan karşılanmaktadır (Gonzales vd, 2009: 181-182).

1.4. BT Yönetişimi Kontrolleri

Ulusal mevzuatlarda iç kontrolün tanımı ve amaçlarına ilişkin hükümler, BT'nin iş süreçlerinde yoğun bir biçimde kullanılmaktadır. Bu gerçeği göz önünde bulundurarak değerlendirildiğinde, BT yönetişi ve yönetimiyle doğrudan ve dolaylı olarak ilgili birçok referansın bulunduğu görülmektedir. Öte yandan, uluslararası ve ulusal düzeyde iç kontrollerin genel çerçevesini belirleyen ve iyi uygulama örneklerinden yola çıkılarak hazırlanan standartlar, COSO modelinin³ bilgi ve iletişim alanı çerçevesinde, BT yönetişimine ilişkin atıflarda bulunur. Örneğin, Avrupa Birliği Komisyonu İç Kontrol Standartlarında 7 No'lu standart ile Komisyonun BT yönetişimine ilişkin politikalarının uygulanması zorunluluğu ifade edilirken, özellikle şu hususların altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2008):

- BT yönetişimine ilişkin organizasyonel yapının kurulması,
- BT stratejik planlarının hazırlanması,
- Bilgi sistemleri için yürütme kurullarının oluşturulması,
- BT projelerinin, vizyon belgesi temelinde onaylanması ve
- Yeni bilgi sistemlerinin, AB Komisyonunun proje yönetim ve geliştirme standartlarına uyumlu olarak yürütülmesi ve güvenlik hususuna önem verilmesi.

Mali denetim açısından incelendiğinde, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI 1315), kurumların stratejik planları ile BT stratejileri arasındaki uyumsuzluğu, BT ortamında değişikliklerin yapılmasını ve mali raporlamaya ilişkin yeni sistemlerin kurulmasını, BT kaynaklı önemli hata riski olarak kabul etmektedir (INTOSAI, 2007: 446-447).

3 Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi tarafından 1992 yılında yayımlanan ve iç kontrollerin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesine ilişkin beş ana unsurdan (kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme) oluşan çerçevedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.icdenetimmerkezi.com/bilgibankasi_det.php?p=1116, (Erişim Tarihi: 01.02.2014).

BT denetimi sürecinde ise BT yönetişimine ilişkin yapılması gereken inceleme ve kontroller aşağıdaki şekildedir (ISACA, 2009: 19 aktaran Kayrak 2013):

- BT işlevlerinin kurumun misyonu, vizyonu, değerleri, hedef ve stratejileriyle uyumlu olup olmadığının incelenmesi,
- BT kaynaklarının ve performans yönetim sürecinin etkililiğinin denetlenmesi,
- Yasal ve çevresel zorunluluklar ile bilginin, kalite, güvenilirlik (mali nitelikte) ve güvenlik gereksinimlerine uygunluğunun denetlenmesi,
- BT ortamını olumsuz yönde etkileyebilecek risklerin incelenmesi,
- Risk odaklı bir yaklaşım kullanarak BT biriminin değerlendirilmesi ve
- Kurumun kontrol ortamının gözden geçirilmesi.

Sonuç olarak, hem yönetim hem de denetim açısından BT yönetişimi konusu iç kontroller kapsamında ele alınması gereken bir husus olarak kabul edilmektedir.

1.5. BT Yönetişimi ve Standartlar

İyi uygulama örneklerine, organizasyonların büyüklüğüne ve ihtiyaçlara uygun bir BT yönetişimi çerçevesinin, tüm aktör, süreç ve kurumsal yapıları ile birlikte etkin bir şekilde icra edilebilmesi için uluslararası düzeyde kabul görmüş BT standartlarının kullanılması önem arz etmektedir. Bilişim konusunda, özel ya da genel birçok standart bulunmaktadır. COBIT, ISO/IEC 27000 Standart Serisi, ISO/IEC 38500, ITIL, TOGAF, PMBOK, ISO/IEC 15408, NIST SP 800 Serisi bunlardan bazılarıdır. Bu standartların çoğunda BT yönetişimine ilişkin atıflar olsa da COBIT5 ve ISO/IEC 38500 BT yönetişimi konusunda en kapsamlı başvuru adresleridir.

COBIT5, Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA) tarafından 2012 yılında yayımlanmış olup 1996'da yıllarda başlayan COBIT yolculuğunun en güncel sürümüdür. BT alanında en geniş çerçeveyi sunan COBIT5, aynı zamanda BT yönetişimi konusunda en kapsamlı ve sistematik çerçevelerden birisini sunmaktadır. Beş ayrı BT yönetim süreci tanımlayan COBIT5, her bir sürecin iş ve BT hedefleri ile ilişkisini kurar ve bunları göstergelerle ilişkilendirir. Ayrıca, bağlı alt süreçler, ilgili aktiviteler, sorumluluklar, girdiler, çıktılar, ilgili BT yönetim süreçleri ve ilgili standartlar konusunda detaylı bilgiler içerir (ISACA, 2012c).

Genel olarak COBIT5 veya önceki sürümleri, birçok ülkenin ulusal mevzuatlarında, BT denetimi, yönetimi ve yönetişimi için referans belge olarak kabul edilmiştir. Türkiye'de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından 2006 yılında çıkarılan "Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik" ile bankacılık sektöründeki BT denetimlerinde COBIT esas alınmıştır.

ISO/IEC 38500⁴, BT yönetişimine ilişkin olarak Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO) ile Uluslararası Elektroteknik Komisyonu (IEC) tarafından hazırlanan standarttır. Her düzeyde kamu ya da özel sektör kuruluşu tarafından uygulanabilecek olan standart, BT'nin verimli, etkin ve kabul edilebilir kullanımına ilişkin ilkeler belirler. ISO/IEC 38500 modeli, BT'nin kurumsal düzeyde yönetişimi amacıyla; sorumluluk, strateji, satın alma, performans, uygunluk ve insan davranışı olmak üzere altı temel prensip ortaya koymaktadır.

2. BT YÖNETİŞİMİNE İLİŞKİN SORUNLAR

Organizasyonlara ait işlenmemiş ham gerçekliklere ilişkin kayıtları ifade eden veriler ve bu verilerin işlenerek kullanıcıları için anlamlı ve karar vermede faydalı hale getirilmiş formu olan bilginin (Durna ve Demirel, 2008: 132-135) kayıt altına alınması, kullanılması, depolanması ve silinmesi ile bunların bilgi birikimine dönüştürülmesi bilişim teknolojileri yardımı ile olmaktadır. Bilginin zaman, mekân ve uzaklık gözetmeksizin hareket ettiği dijital dünyada teknoloji, organizasyonların en değerli varlığı konumundadır ve bilginin en etkin şekilde yönetilebilmesi kritik başarı faktörüdür. Bu durumun başlıca sebepleri şunlardır (Lainhart, 2000: 21):

- Kurumsal iş süreçlerinde bilişim sistemlerine ve bu sistemler tarafından üretilen bilgiye olan bağımlılık,
- Dijital dünyada bilişim varlıklarının zayıflıklarının ve bunlara yönelik tehditlerin artması,
- BT yatırımlarının ölçek ve maliyetinin artarak devam etmesi ve
- BT'nin organizasyonları ve iş geleneklerini köklü bir şekilde değiştirme, yeni fırsatlar yaratma ve maliyetleri düşürme potansiyeline sahip olması.

Global ya da ülke ölçekli olarak düzenli aralıklarla yapılan araştırmalar, BT'ye olan bağımlılığı ve BT yatırımlarının ulaştığı devasa boyutları gözler önüne sermektedir. Örneğin, Gartner tarafından 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin yapılan değerlendirmelere göre, BT yatırımlarının dünya genelindeki durumu aşağıdaki şekildedir (Gartner, 2013b):

4 Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.itgovernance.co.uk/iso38500.aspx> , (Erişim Tarihi: 01.02.2014).

BT Varlığı	2012 (Milyar \$)	2012 (%)	2013 Yılı beklentileri (Milyar \$)	2013 (%) Yılı beklentileri
Donanım	665	9.0	718	7.9
Veri Merkezi Sistemleri	141	1.9	146	3.7
İş Yazılımları	279	3.5	297	6.4
BT Hizmetleri	878	1.5	918	4.5
Telekom Hizmetleri	1,655	-0.4	1,688	2.0
Toplam BT Harcamaları	3,618	2.1	3,766	4.1

Tablo 1: Dünya genelinde BT harcamaları (Gartner, 2013b)

Günümüzde başarının değişim ve dönüşüme endeksli olduğu kurumlarda, BT hizmetlerinin verimli ve etkin yönetilmesi önem arz etmektedir (Brisebois vd., 2007: 32). Büyük maliyetlerin söz konusu olduğu BT yatırımlarından beklenen faydaların elde edilebilmesi ve BT kaynaklı risklerin iyi yönetilebilmesi, etkin bir BT yönetişimine bağlıdır. Buna karşın, birçok organizasyonda BT ile ilgili kararların alınmasında üst yönetimin ve yönetim kurullarının inisiyatif almadığı ve dolayısıyla BT yönetişimi konusunda sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu durumun başlıca sebepleri ise şunlardır (ITGI, 2003: 8):

- BT kaynaklı risk ve fırsatların neler olduğu ve kuruma nasıl etki ettiğini anlamak diğer disiplinlere göre daha fazla teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir.
- Geleneksel olarak BT birimleri, kurumdan ayrı bir varlık ya da soyutlanmış bir birim olarak algılanmaktadır.

- Özellikle büyük ölçekli organizasyonlarda kullanılan BT, çok fazla karmaşıktır.

Çoğu organizasyonda BT birimleri ile üst yönetimler arasındaki iletişim sorunları ve BT'den beklentiler ile iş dünyasının gerçekleri arasındaki uyumsuzluk, BT yönetişim süreçlerine olumsuz etki yapmakta ve dolayısıyla kurumsal düzeyde aşağıda belirtilen zararları ve sorunları da beraberinde getirmektedir (ITGI, 2003: 8):

- İş kayıpları, kurumsal imajın zedelenmesi ve piyasada rekabetçi gücün kaybedilmesi,

- BT yatırımlarından kar elde edememe ya da mevcut getirilerin ölçülememesi,
- BT'ye ilişkin atılan adımların, beklenen fayda ve yenilikleri getirememesi,
- Teknolojilerin eskimesi veya yetersiz kalması,
- Mevcut yeni teknolojileri kullanamaması ve
- BT projelerinde zaman ve maliyet aşırımları.

2012 yılında ISACA'nın 3700 üyesi arasından yaptığı anketin sonuçları yukarıdaki sorunları destekler niteliktedir ve BT yönetişimine ilişkin şu tespitleri ortaya koymaktadır (ISACA, 2012b):

- BT kaynaklı sorunlar nedeniyle beklenmedik maliyetlerin ortaya çıkması (%47) veya maliyetleri düşürebilecek fırsatların kaçırılması (%46),
- BT yönetişimine ilişkin herhangi bir çerçeve ya da standardın kullanılmaması (%30),
- Kurum yönetiminin BT yönetişimine katılımının düşük olması (%23),
- BT projelerinin tamamlanmadan sona erdirilmesi (%32) ve bunun temel sebebinin de iş ihtiyaçlarının değişmiş olması (%37).

Deloitte'un BT-İş Dünyası Dengesi Anketi sonuçları da benzer sorunlara işaret etmektedir (Deloitte, 2008):

- Kurumların sadece %40'ında iş ve BT hedeflerini uyumlu hale getirmeye yönelik mekanizmalar mevcuttur.
- BT süreçlerinin olgunluğu ve standartları konusunda katılımcıların yarısı herhangi bir fikir sahibi değildir.
- Birçok BT projesinde, zaman ve maliyet aşımı söz konusudur.
- Kurumlar, BT alanında dış kaynak kullanımına ilişkin karar alma sıkıntıları yaşamaktadır.

Etkin bir BT yönetişiminin gerektirdiği kurumsal yapıların ve süreçlerin oluşturulması ve işletilmesi, karşılaşılabilecek zarar ve sorunların ortadan kaldırılmasını sağlarken aşağıdaki faydaları da beraberinde getirecektir (Wessels ve Van Loggerenberg, 2006; Deloitte, 2008; Letchman, 2005):

- BT ve iş önceliklerinin birbirleri ile uyumu,
- BT yatırım, fırsat, fayda ve risklerinin kontrolü,
- İş süreçlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve BT'nin gelecekteki ihtiyaçlara adaptasyonu,
- Paydaşların çıkarlarının korunması,
- BT risklerinin doğru anlaşılması ve yönetilmesi,
- Rekabetçi avantajların kazanılması,
- BT yönetiminin artan etkinliği,
- BT fonksiyonu içinde rol ve sorumlulukların net bir şekilde dağıtılması,
- BT harcamalarında şeffaflığın sağlanması ve
- BT süreçlerinin standartlara ve yasal mevzuata uyumu.

3. BT YÖNETİŞİMİ ALANLARI

BT yönetişi doğru şeyleri, doğru araçlarla ve değer sağlayacak şekilde yapıp yapmadığımız ve sonuçta ise beklenen faydayı elde edip etmediğimize ilişkin sorulara cevap arar (ITGI, 2008: 9). Bu amaçla stratejik uyum, değer sağlama, risk yönetimi, kaynak yönetimi ve performans ölçümü olmak üzere birbiri ile ilişkili 5 alanla ilgilenir:

1. *Stratejik uyum*: Kurumun stratejik hedefleriyle BT hedeflerinin uyumlulaştırılması,

2. *Değer sağlama*: Harcamaların optimize edilmesi ve BT'nin değer katması,

3. *Risk yönetimi*: BT varlıklarının korunması,

4. *Performans ölçümü*: BT hizmetlerinin izlenmesi,

5. *Kaynak yönetimi*: BT kaynaklarının optimizasyonu.

3.1. Stratejik Uyum

BT'nin iş hedefleri ile örtüştürülmesi veya uyumlulaştırılması olarak da ifade edilen ve BT yönetişiminin en önemli alanlarından birisi olan stratejik uyum, kurumun BT yatırımlarının ve vizyonunun, kurumsal eğilim, strateji ve hedefler ile eşgüdümünü amaçlar (ITGI, 2003: 22). Bu kapsamda, BT yönetişim ihtiyaçlarının tespit edilmesi, gerekli kurumsal yapı, süreç, ilke ve pratiklerin uygulamaya konulması ve sorumlulukların net olarak tanımlanması gerekir.

Kurumsal yönetişim ile BT yönetişiminin bütünleşmiş olmasını gerektiren bu yaklaşımla; kurumsal stratejik planlar ile BT stratejisinin ve iş süreçleri ile BT operasyonlarının uyumu, BT kararlarının, yönetim kurullarının belirlediği prensiplere, mevzuat hükümlerine ve kurumsal stratejilere uygunluğu ve BT süreçlerinde etkinlik ve şeffaflık sağlanır (ISACA, 2012c).

BT stratejik planlaması için yönetim kurulları hesap verme sorumluluğu çerçevesinde sürecin sahibi konumundayken; üst yönetim, BT strateji komitesi, genel müdür ve BT biriminin en üst yöneticisi, sürecin yürütülmesinden yönetim kurullarına karşı sorumludur. Mali işler, insan kaynakları, denetim ve diğer iş kollarının yöneticilerine bu süreçte düzenli olarak danışılmalı, BT birimi çalışanları ise tüm süreç hakkında düzenli olarak bilgilendirilmelidir (ISACA, 2012c: 39). BT stratejik planlamasında komite ve kurullar kilit rol oynamaktadır. BT Strateji Komitesi⁵, yönetim kurulu düzeyinde bir organ olup, BT stratejik planlamasının kurumsal stratejilerle uyumunu sağlamak ve değerlendirmekle görevlidir. Diğer taraftan BT Yürütme Komitesi, yönetim düzeyinde bir kurul olarak, BT önceliklerinin belirlenmesi, kaynak planlaması ve BT yatırımlarının getirilerinin izlenmesi gibi görevleri icra eder (Guldentops, 2004).

5 BT Yönlendirme Kurulu, BT Yönetişimi Komitesi gibi farklı adlar altında da kurulmaktadır.



Şekil 2: BT'nin iş hedefleri ile örtüştürülmesi veya uyumlulaştırılması (ITGI, 2003: 22)

BT stratejileri, stratejik uyum sürecinin en asli unsuru olarak kabul edilmektedir. BT stratejisi, kurumsal öncelikleri dikkate alarak belirlenen stratejik amaç ve hedeflerden hareketle; kurumsal bilgiyi, ihtiyaç duyulan teknoloji ile buluşturur ve kısa, orta ve uzun vadeli çözümler üretir (INTOSAI, 1995 aktaran Kayrak, 2007: 200). Standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde hazırlanmış, uygulanmış ve izlenmiş bir BT stratejisi ile bilişim sistemlerinin kurumsal amaç ve hedefler doğrultusunda gelişmesi, bilginin iyi yönetilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması, BT kaynaklarının en yüksek faydayı sağlayacak şekilde kullanılması, üst yönetim ve yetkili kurullar ile BT konusunda iletişim ve etkileşimin artırılması, BT kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımı mümkündür (Cassidy, 1998: 16 aktaran Kayrak, 2007: 2001).

BT stratejileri, beklenen faydaları sağlayabilmek için aşağıdaki sorulara cevap verebilmelidir (TBD, 2013: 11):

Soru	Kavram
Neredeyiz?	Mevcut durum analizi (GZTF ⁶ analizi, paydaş analizleri)
Nereye ulaşmak istiyoruz?	Misyon, vizyon, ilke, amaç ve hedeflerin tanımlanması
Hedeflenen yere nasıl ulaşırız?	Stratejiler, faaliyetler, projeler (Detaylı eylem planları, maliyetlendirme, performans programı ve bütçeleme)
Başarı durumumuzu nasıl anlarız?	İzleme, performans ölçme ve değerlendirme

Tablo 2: BT stratejisine ilişkin temel sorular

6 Güçlü yönler, Zayıf yönler, Tehditler ve Fırsatlar

BT stratejik planlamasının başarılı olması için; üst yönetimin BT faaliyetlerini desteklemesi, BT biriminin kurumu iyi tanınması ve kurumsal stratejinin oluşturulması sürecinde BT'nin yer alması, BT ile iş kolları arasında ortaklık ve BT projeleri arasında önceliklendirme gerekmektedir. Ancak, BT ile iş kolları arasında iletişimsizlik, önceliklendirmelerin yapılamaması, BT biriminin iş ihtiyaçlarını anlamaması, liderlik eksiği ve üst yönetim desteğinin tam olarak sağlanamaması, stratejik uyuma olumsuz olarak etki edecektir (Luftman ve Brier, 1999 aktaran Van Grembergen vd. 1997).

BT stratejisinin yanı sıra, BT mimarisinin belirlenmesi, BT risk yönetimi, BT proje yönetimi, BT bütçe yönetimi, izleme süreçleri ve BT'ye ilişkin mevzuata uygunluk, stratejik uyum süreci ile ilişkili diğer BT süreçleridir.

3.2. Değer Sağlama

Organizasyonlar, maliyetleri düşürmek veya tamamen ortadan kaldırmak, gelirleri sürdürmek ve artırmak, gelecekteki muhtemel gelirler için kapasite inşa edebilmek, karar verme süreçlerini iyileştirmek ve yasal düzenlemelere uyum gibi amaçlardan bir ya da birkaçı için BT yatırımlarında bulunur (Gantin, 2006: 10). Söz konusu BT yatırımlarında da “değer”, “BT değeri” ya da “kurumsal değer” gibi kavramlarla ifade edilebilecek bir kazanım elde edilmek istenir. Değer, basit bir konsept değil; tam tersine karmaşık, bulunduğu şartlara bağlı tanımlanan ve dinamik bir kavramdır. Taşıdığı özellikler nedeniyle tek başına değeri ifade etmeyen BT, organizasyon için sağlayabilecekleri ölçüsünde kurumsal bir değer ortaya koyabilecektir (ITGI, 2007a: 8).

Değer sağlama, BT yatırımlarının ekonomik yaşam döngüsünde, değer yönetiminin gerektirdiği tüm işleri, stratejik planlarda hedeflenen faydaların elde edilmesini, maliyetlerin optimizasyonunu ve BT'nin özünde olan değeri ortaya koymayı içeren bir süreçtir (ITGI, 2008: 24). Bu sürecin amacı, BT girişimleri, hizmetleri ve varlıklarının optimal değerinin korunması; BT çözüm ve hizmetlerinin maliyet-etkin şekilde sağlanması ve kurumsal ihtiyaçların verimli ve etkin bir biçimde desteklenebilmesi için maliyet ve beklenen faydaların doğru ve güvenilir bir şekilde sunulmasıdır (ISACA, 2012c: 35). Yönetim kurulları, üst yönetim, genel müdür, BT strateji komitesi ve en üst BT yöneticisinin katılımını gerektiren bu süreçte, mali işlerden sorumlu yöneticilerin de aktif sorumluluğu mevcuttur.

Organizasyonlarda BT kullanımı, yeni fırsatlar dolayısıyla kurumsal değer üretme imkânları sunarken; BT kaynaklı riskleri de beraberinde getirecektir. BT konusunda değer odaklı ve risk odaklı yönetim yaklaşımları arasında yapılacak seçim, kurumdan kuruma ve sektörden sektöre farklılık göstermektedir. Guldentops'a (2012) göre organizasyonlar, korkuları nedeniyle uzun vadede gerçekleşmesi güç risklere karşı aşırı önlem alırken; bugünün BT değer erozyonunu gözden kaçırmakta ve ağgözlülükleri nedeniyle, kısa vadeli küçük getirileri tercih ederek, yapılacak BT yatırımları ile uzun vadede elde edilecek sürdürülebilir kurumsal değerleri

görememektedir. Sonuçta, korku ve açgözlülük arasında, BT ile elde edilebilecek kurumsal değerler kaybolup gitmektedir. Bu nedenle, BT yönetişi, değer sağlama ile risk yönetimi süreçlerini birlikte ele alarak doğru kararların alınmasına yardımcı olmaya çalışır.

Değer sağlama ile ilgili temel BT süreçleri şunlardır: BT organizasyon yönetimi, BT maliyet yönetimi, BT personel yönetimi, BT proje yönetimi, BT risk yönetimi, BT yazılım ve donanımının satın alınması ve bakımına ilişkin süreçler, üçüncü taraflarla ilişkilerin yönetimi, iş sürekliliği ve felaketten kurtarmaya ilişkin faaliyetler, BT'ye ilişkin eğitim ihtiyaçlarının karşılanması, hizmet desteğine ilişkin faaliyetler ve izleme.

3.3. Risk Yönetimi

BT riski, organizasyonun bilgi varlıklarına ilişkin potansiyel açıklıklarının, iç veya dış kaynaklı tehditler tarafından istismar edilmesi ve organizasyon için olumsuz etkilere yol açacak sonuçların doğması ihtimalini ifade eder (Stoneburner vd., 2001: 8). BT'nin iş süreçlerinde yoğun olarak kullanılmaya başlaması ile birlikte, geleneksel risklerin yerini BT kaynaklı riskler almaktadır. Sistemik hataların oluşması, verilere yetkisiz erişim ve değiştirme, veri kaybı, kurumsal gizli bilgilerin ifşa edilmesi (ECA, 2011: 3), üçüncü taraflardan hizmet alımına ilişkin problemler, BT'nin iş süreçlerine istendiği şekilde destek vermemesi, bazı hile girişimlerinin tespit edilememesi (ITGI, 2007b) gibi riskler, kurumların iç ve dış paydaşları için tehlike oluşturmaktadır. BT riskleri, bilginin güvenliğine ilişkin risklerle sınırlı olmayıp; bütünlük, süreklilik, verimlilik, etkinlik, mevzuata uyum gibi diğer bilgi kriterlerini de ilgilendiren geniş bir kapsama sahiptir ve bu nedenle BT risklerinin kurumsal düzeyde ele alınarak kabul edilebilir risk düzeylerinde yönetilmesi gerekmektedir.

BT risk yönetimi, risklerin optimizasyonu olarak da adlandırılır ve BT risklerinin kabul edilebilir düzeyde tutulmasını, BT risklerinin kurumsal değere olan etkisinin belirlenmesini, yönetilmesini ve BT risklerinden kaynaklanacak sorunların asgari düzeye çekilmesini hedefler. Bu süreç, yönetim kurulları, üst yönetim, genel müdür, BT strateji komitesi, BT yürütme kurulu ve en üst BT yöneticisi ile birlikte kurumsal risk yöneticisinin katılımı gerekmektedir (ISACA, 2012c: 39). BT risklerinin BT birimi içinde tespit edilmesi, yönetilmesi ve izlenmesi için, BT birim yöneticileri ve bilgi güvenliği yöneticisi de sorumludur. Hangi BT risklerinin alınacağı, göz ardı edileceği, azaltılmaya çalışılacağı ya da transfer edileceği ve bunların nasıl yapılacağı konusundaki kararlar, sorumlu aktörlerin katılımı ile kurumsal değer ve risk çerçevesinde yapılacak değerlendirme sonucu verilmelidir.

BT stratejik planlama faaliyetleri, personel yönetimi, proje yönetimi, BT mevzuatına uygunluk, iş sürekliliği ve felaket kurtarma faaliyetleri, bilgi güvenliği ve fiziksel ortamın güvenliği, BT risk yönetimi ile ilgili BT süreçleridir.

3.4. Kaynak Yönetimi

BT kaynakları; donanım, yazılım, veri, çalışanlar, fiziki mekan ve kurumun prestijidir. Bilgi ve BT altyapısının optimizasyonu olarak tanımlanabilecek kaynak yönetimi, BT yatırımlarının, BT kullanımının ve BT'nin kurumsal iş süreçlerine tahsisinin en uygun şekilde yapılması ile ilgilenir (ITGI, 2003: 28).

BT organizasyonu yönetimi, BT insan kaynaklarının yönetimi, BT altyapısının satın alınması ve bakımı, BT kapasite yönetimi, BT maliyet yönetimi, konfigürasyon yönetimi, veri yönetimi ve BT operasyonlarının yönetimi, BT kaynak yönetimi ile ilişkili BT süreçleridir.

3.5. Performans Ölçümü

Planlama ve uygulama aşamalarından sonra gelen kontrol işlevinin bir parçası olan performans ölçümü, organizasyonların genel anlamda başarısının belirlenmesi, geliştirilebilecek alanların tespiti ve verimsizliğe ilişkin sorunların anlaşılması gibi birçok fayda sağlar (Coşkun, 2006: 128). BT performans ölçümü, BT'nin kuruma kattığı değeri, BT'nin kendi stratejik hedeflerini başarıp başaramadığını ve BT performansının genel durumunu anlamaya yarar ve BT harcamalarında şeffaflık sağlar. “Ölçülmeyen hiçbir şeyin yönetilemeyeceği” prensibinden yola çıkılarak, BT ile kurumsal hedeflerin uyumuna, BT yatırımlarının karlılığı ile etkinliğini ve BT risklerini izlemek suretiyle diğer BT yönetim alanlarına destek verir (NCC, 2005: 9-10). Performans ölçümlerinin yapılabilmesi için, planlar, BT yatırımları, bütçe, BT hizmetleri, büyük çaplı değişimler, güvenlik, iş sürekliliği ve mevzuat uyumu gibi birçok konuda kriterler belirlemek gerekir (Selig, 2008: 9).

Kurumsal performans ölçümünde kullanılan yöntemlerden birisi olan dengeli skor kart yöntemi ile finansal kriterlerin yanı sıra finansal olmayan kriterler de değerlendirilir ve bütüncül bir yaklaşım ile kurumların hedeflerini gerçekleştirme durumlarının belirlenmesine katkı sağlanır (Bekmezci, 2010: 207). BT performans ölçümü açısından da benzer bir işlev gören dengeli skor kart yöntemi; stratejileri, hedeflere ve eylemlere dönüştürür ve bunu yaparken, büyüme ve öğrenme yeteneği, süreç etkinliği, müşteri odaklılık gibi bilgi çağında rekabetçi olmayı sağlayacak bir performans ölçüm sistemi kullanır. Diğer bir deyişle, finans, müşteri, iç süreçler ve öğrenmeye ilişkin perspektiflerden yararlanan dengeli başarı karnesi, yöneticilere kısa vadeli mali göstergeler dışında dayanaklar sağlar (ITGI, 2003: 29).

Kurumsal düzeyde performans ölçümü için kullanılan dengeli skor kartının, BT dengeli skor kartı ile ilişkilendirilmesi, BT yönetişimini güçlendirecek ve BT ile iş süreçlerinin yakınlaşmasını sağlayacaktır (Van Grembergen ve Haes, 2004). Bu bağlamda, BT birimi ara kademe yöneticilerinden iş süreçlerinin yöneticilerine ve üst yönetime kadar geniş bir sorumluluk yelpazesi mevcuttur.

BT komite ve kurul faaliyetleri, BT bütçeleme faaliyetleri, personel izleme, BT kalite yönetimi, BT proje yönetimi, üçüncü taraf sözleşmelerinin ve hizmet düzeylerinin yönetimi, izleme ve raporlamaya ilişkin BT faaliyetleri, performans ölçümü ile ilgili BT süreçleri arasında yer alır.

SONUÇ

İnsan hayatını artan bir hızla dönüştüren dijital çağın en önemli aktörleri olan bilgi ve teknoloji, gerek bireylerin gerekse kamu ya da özel sektör kurumlarının en önemli varlıklarıdır. Bu iki belirleyici unsur etrafından yarının dünyasına yönelik yenilikçi strateji ve hedefler; doğru, sürdürülebilir, etkin ve rekabetçi çözümler sağladığı ölçüde kişisel ve kurumsal başarıların kazanılmasında rol oynayacaktır. Diğer taraftan, teknoloji kullanımına ilişkin risklerin gerçekleşmesi sadece BT biriminde değil, kurumun tamamı üzerinde etkili olurken; BT yatırımlarının beklenen faydayı sağlayamaması, üretilmek istenen kurumsal değere olumsuz etki yapacaktır. Bu nedenle, geçmişte yönetici kurullar ve üst yönetim düzeyinde temsil edilmeyen, göz ardı edilen ya da üçüncü taraflara havale edilen bilgi ve teknolojiye ilişkin faaliyetlerin, yönetim kavramı çerçevesinde ele alınması ve kurumsal yönetimle birlikte düşünülmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Organizasyonel düzeyde gerekli organların ve diğer yapıların oluşturulduğu; tüm aktörlerin yetki ve sorumluluklar çerçevesinde aktif katılım sağladığı; bilişim ve iletişim teknolojileri kullanımına dair strateji, politika ve eylemlerin uygulamasının sürekli olarak izlendiği ve değerlendirildiği; geleceğin kurumsal ihtiyaçlarının BT kaynaklarının kullanımına yön verdiği ve sonuçta BT'nin kurumsal değeri en üst düzeye çıkarabilmeyi hedeflediği bir BT yönetim yaklaşımı, organizasyonların varlıklarını sürdürebilmeleri için belirleyici bir faktör olarak kabul edilmektedir.

Teknoloji ve bilgiye ilişkin stratejik düzeyde kararların alınması, eğilimlerin belirlenmesi ve yenilikçi adımların atılması, yönetim kurulu, ilgili yönlendirme ve strateji komiteleri ve üst yönetimin asli bir görevidir. Bununla birlikte, verilen kararların günlük işleyiş içerisinde yerine getirilmesi ve bunlara ilişkin planlama, uygulama ve izleme faaliyetleri ise BT yürütme komitesi, BT birimi yöneticileri ve çalışanlarının görevidir. Sağlıklı ve kurumsal ihtiyaçlara cevap verebilen bir BT yönetimine sahip organizasyonlar, rekabet ettikleri kurumlara karşı veya faaliyet gösterdikleri sektör genelinde karşılaştırmalı üstünlük elde edeceklerdir.

KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği Komisyonu (2008), Full Set of Internal Control Standards for Effective Management, Requirements and Optional Effectiveness Guidance, Brüksel.
- Avrupa Birliği Sayıştay - ECA (2011), Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberi, Lüksemburg.
- Bekmezci, Mustafa (2010), "Stratejik Bir Yönetim Yaklaşımı Olan Dengeli Başarı Göstergesi (Balanced Scorecard)'nin Türkiye'nin En Büyük 500 Firmasına Uygulanması", Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 8, Sayı 2.
- Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği - ISACA (2009), Denetim, Güvence ve Kontrol Uzmanlarının BT Standartları, Rehberleri, Araçları ve Teknikleri, Illinois.
- Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği - ISACA (2012a), COBIT5, Illinois.
- Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği - ISACA (2012b), "2012 Governance of Enterprise IT (GEIT) Survey Global Edition", <http://www.isaca.org/SiteCollectionDocuments/2012-GEIT-Survey-Results-GLOBAL.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.11.2013).
- Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Derneği - ISACA (2012c), COBIT5 Enabling Processes, Illinois.
- Bilgi Teknolojileri Yönetişim Enstitüsü – ITGI (2003), Board Briefing on IT Governance, Illinois.
- Bilgi Teknolojileri Yönetişim Enstitüsü – ITGI (2007a), IT Governance Using COBIT and VAL IT: Student Book, 2nd Edition, Illinois.
- Bilgi Teknolojileri Yönetişim Enstitüsü – ITGI (2007b), IT Assurance Guide: Using COBIT, Illinois.
- Bilgi Teknolojileri Yönetişim Enstitüsü – ITGI (2008), Enterprise Value: Governance of IT Investments, The Val IT Framework 2.0, Illinois.
- Blecher, Max (2007), "Outsourcing IT Governance to Deliver Business Value", Information Systems Control Journal, Cilt 4, Sayı 2007.
- Brisebois, Richard, Boyd, Greg ve Shadid Ziad (2007), "What is IT Governance?", IntoIT Journal, No 25.
- Cassidy, Anita (1998), A Practical Guide to Information Systems Strategic Planning, CRC, New York.
- Castillo, Felipe ve Stanojevic, Petar (2011), An Assessment of the IT Governance Maturity at SL, Royal Institute of Technology, İsveç.
- Coşkun, Ali (2006), "Stratejik Performans Yönetiminde Performans Karnesi Kullanımı: Türkiye'deki Sanayi İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma", MÖDAV Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, Cilt 8, Sayı 1.

- Coşkun, Selim (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (der.) Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Bayram Coşkun ve Namık Kemal Öztürk, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Deloitte (2008), “Bilgi Teknolojileri Yönetişimi”, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Turkey/Local%20Assets/Documents/Turkey_tr_ers_BilgiTeknolojileri-Yonetisimi_261108.pdf, (Erişim Tarihi: 21.10.2013).
- Durna, Ufuk ve Demirel, Yavuz (2008), “Bilgi Yönetiminde Bilgiyi Anlamak”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 30.
- Gantin, Johan (2006), “Assessment of IT Value Delivery at a Large Nordic Bank”, Master Tezi, http://www.ee.kth.se/php/modules/publications/reports/2006/XR-EE-ICS_2006_017.pdf, (Erişim Tarihi: 28.10.2013).
- Gartner (2013a), “IT Sözlüğü”, <http://www.gartner.com/it-glossary/it-governance/>, (Erişim Tarihi: 28.10.2013).
- Gartner (2013b), “Gartner Says Worldwide IT Spending on Pace to Reach \$3.8 Trillion in 2013”, <http://www.gartner.com/newsroom/id/2394415>, (Erişim Tarihi: 28.10.2013).
- Gill, Tanuja (2009), “Role of Information Technology in Corporate Governance”, Araştırma Çalışması, Hindu Kanya College, Kapurthala, http://tanuja-gill.com/papers/IT_and_corporate%20Governance_Paper.pdf, (Erişim Tarihi: 02.11.2013).
- Gonzalez, Reyes, Gasco, Jose ve Juan Llopis (2009), “Information Systems Outsourcing Reasons and Risks: An Empirical Study”, International Journal of Human and Social Sciences, Cilt 4, Sayı 3.
- Greisler, David ve Stupak Ronald J. (2006), Handbook of Technology Management in Public Administration, CRC, New York.
- Guldentops, Erik (2004), “Key Success Factors for Implementing IT Governance”, Journal of Information Systems, Cilt 2004, Sayı 2.
- Guldentops, Erik (2012), “Between Fear and Greed, IT Value is Losing Out!”, COBIT Focus, Cilt 2012, Sayı 2.
- Hinnsen, Peter (2012), The New Normal, MachMedia, Belgium.
- Kırlar, Cüneyt (2006), “Kurum Kültürüne göre BT Yönetişimi”, BT Haber, Sayı Eylül 2006.
- Lainhart IV, John W. (2000), “COBIT: A Methodology for Managing and Controlling Information and Information Technology Risks and Vulnerabilities”, Journal of Information Systems, Cilt 14, Sayı 1.

- Letchman, Elazar (2005), "A Holistic Framework for Successfully Sponsoring IT Projects from an IT Governance Perspective", Master Tezi, [https://ujdigispace.uj.ac.za/bitstream/handle/10210/284/\(Informatics\).pdf?sequence=1](https://ujdigispace.uj.ac.za/bitstream/handle/10210/284/(Informatics).pdf?sequence=1), (Erişim Tarihi: 12.11.2013).
- Luftman, J. ve Brier, T. (1999), "Achieving and Sustaining Business-IT Alignment", California Management Review, Cilt 42, Sayı 1.
- Önen, S. Mustafa (2012), "Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm" Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II, Malatya, <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/MustafaOnen.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2013).
- Peterson, Ryan R. (2004), "Information Strategies and Tactics for Information Technology Governance", Grembergen, Wim Van (der.), Strategies for Information Technology Governance, Idea Group Publishing, Londra.
- Selig, Gad (2008), Implementing IT Governance: A Practical Guide to Global Best Practices in IT Management, Van Haren Publishing, Hollanda.
- Shleifer, A. Ve Vishny A. (1997), "A Survey on Corporate Governance", Journal of Finance, Sayı 52.
- Stoneburner, Gary, Goguen, Alice ve Feringa, Alexis (2001), Risk Management Guide for Information Technology Systems, NIST, Washington.
- Türkiye Bilişim Derneği – TBD (2013), "Kamu Kurumları ile BT Stratejik Plan Oluşturmak", http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib15/raporlarPDF/RP3C-2013.pdf, (Erişim Tarihi: 01.11.2013).
- Ulusal Hesaplama Merkezi – NCC (2005), IT Governance: Developing a Successful Governance Strategy, NCC, Manchester.
- Uluslararası Sayıştaylar Birliği – INTOSAI (1995), "Guide to Developing IT Strategies in Supreme Audit Institutions", <http://www.intosaiitaudit.org/itstrats.htm>, (Erişim Tarihi: 01.11.2013).
- Uluslararası Sayıştaylar Birliği – INTOSAI (2007), ISSAI 1315, Viyana.
- Wang, Shuangbao P. Ve Ledley, Robert S. (2013), Computer Architecture and Security, Higher Education Press, Singapur.
- Weill, Peter ve Ross, Jeanne (2004), IT Governance: How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results, Harvard Business School Press, Boston.
- Wessels, Eugene ve van Loggerenberg (2006), "Johan; IT Governance: Theory and Practice", Konferans Tutanakları, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.100.2838&rep=rep1&type=pdf>, (Erişim Tarihi: 04.12.2013).

- Van Grenmbergen, Wim ve De Haes, Steven (2007), “IT Governance and its Mechanisms”, Information Systems Control Journal, Cilt 2007, Sayı 1.
- Van Grembergen, Wim., Kristis, Vassily ve Van Belle, Jean Lois (1997), Business Transformations Through Information Technology, Kluwer BedrijfsInformatie, Deventer.
- Yanosky, Ronald ve Caruso, Judith Borrson (2008), “Process and Politics: IT Governance in Higher Education”, <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ekf/EKF0805.pdf> , (Erişim Tarihi: 25.11.2013).

HASTANE ÇALIŞANLARININ İŞ TATMİNİ, ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE ÖRGÜTSEL GÜVEN DÜZEYLERİNİN BELİRLENMESİ

Sabahattin TEKİNGÜNDÜZ*
Dilaver TENGİLİMOĞLU**

ÖZET

1- 30 Haziran 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu çalışmanın amacı, Bingöl Devlet Hastanesi çalışanlarının iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven boyut düzeylerini belirlemek ve personel özelliklerine göre anlamlı farklılık gösterip göstermediğini açıklamaktır. Evren 667 kişiden oluşmaktadır. 516 personel (evrenin % 77'si) ölçüm araçlarındaki soruların tamamına yanıt vermiştir. Bu araştırmada ölçüm araçları olarak, "İş Tatmin Ölçeği", "Örgütsel Bağlılık Ölçeği" ve "Örgütsel Güven Envanteri" kullanılmıştır. Çalışmada, iş tatmin boyutları, örgütsel bağlılık boyutları ve örgütsel güven boyutları ortalamanın üzerinde çıkmıştır. Aynı zamanda, iş tatmin boyutları, örgütsel bağlılık boyutları ve örgütsel güven boyutları ile yaş, eğitim, meslek, gelir ve toplam çalışma süresi arasında anlamlı farklar bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: İş Tatmini, Örgütsel Bağlılık, Örgütsel Güven, Hastane Çalışanları, Hastane Yönetimi

DETERMINATION OF JOB SATISFACTION, ORGANIZATIONAL TRUST AND ORGANIZATIONAL COMMITMENT LEVELS OF HOSPITAL PERSONNEL

ABSTRACT

The purpose of this study conducted between the dates of 1 – 30 June 2011 was to determine the job satisfaction, organizational commitment and organizational trust dimension levels of the personnel at Bingöl State Hospital and to explain whether they differ significantly by the characteristics of the personnel. The universe of the study consists of 667 individuals. 516 of them (77 % of study universe) responded to all questions in the instruments. The Job Satisfaction Survey, the Organizational Commitment Questionnaire and the Organizational Trust Inventory are instruments of this study. The job satisfaction, organizational commitment and organizational trust dimension levels were found to be above the average. Also, it was found that there were significant differences in the job satisfaction, organizational commitment and organizational trust levels by age, education status, occupation, income and total working time.

Keywords: Job Satisfaction, Organizational Commitment, Organizational Trust, Hospital Personnel, Hospital Management.

* Yrd. Doç. Dr., Mersin Üniversitesi, Sağlık Yüksekokulu Sağlık İşletmeciliği Yönetimi

** Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF Sağlık Yönetimi

GİRİŞ

Günümüzde kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalan hastanelerde, hizmetlerin doğasından kaynaklı bazı sorunları ortadan kaldırabilmek, hastalara sunulan bakımın kalitesini artırmak ve hasta ve yakınlarının tatminini artırabilmek, çalışanların iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven düzeylerinin dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır. Çalışanların hastaneyi; hastalara, hasta yakınlarına ve dış çevreye karşı temsiliyet rolleri dolayısıyla, iş tatmini, örgütsel güven ve örgütsel bağlılık düzeylerinin artırılmasının önemli olacağı düşünülmektedir.

Literatürde iş tatmini ile örgütsel bağlılık arasında yakın ilişki olmasına rağmen, aralarında nüanslar olduğu ifade edilmektedir (Tekingündüz, 2012: 64). Glisson ve Durick (1988: 64-65) iş tatminini, çalışanın iş ve iş tecrübelerini değerlendirmesi sonucu elde ettiği pozitif duygusal durum olarak tanımlarken; örgütsel bağlılığı, örgütün amaç ve değerlerine yönelik güçlü bir inanç, örgüt için istekli olarak daha fazla çaba gösterme ve örgüt üyeliğinin sürdürülmesi için güçlü bir istek olarak tanımlamaktadır. Tatmin ve güven farklı kavramlar olmalarına rağmen tatmin, güveni teşvik etmektedir. Geçmiş deneyimlerden elde edilen tatmin, güveni beslemekte, aynı zamanda güven, tatminin doğumuna da yardımcı olmaktadır (Şengül, 2008: 192). İş tatmininin, aynı örgüt içinde iş değişikliği ile artırılabilirliğinden ve şartlara özgü olmasından dolayı örgütsel bağlılık ve güven, sonradan meydana gelen şirketten ayrılma davranışının daha iyi göstergesi olabilir (Taşkın ve Dilek, 2010: 40). Örgütsel güven, çalışanların örgüte olan bağlılık derecesi ile ölçülmektedir. Çalışanların örgütsel amaç ve değerlere bağlılık düzeyi yükseldikçe örgüte olan güven düzeyleri de artmaktadır (Demirel, 2008: 184-185). Diffie-Couch (1984) güvensizliğin bağlılığı azalttığını belirtmektedir (Nyhan, 1999: 61). Bazı araştırmacılar, örgütsel güvenin, örgütsel bağlılığın önemli bir belirleyicisi olduğunu ifade etmişlerdir (Darrrough, 2006: 2).

Çalışmada, hastane çalışanlarının iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven boyutlarının bazı kişisel özelliklere göre farklılık gösterip göstermediği belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde çalışma hakkında yapılan genel bir girişten sonra, ikinci bölümde konu ile ilgili literatür çalışmasına yer verilmiş, üçüncü bölümde araştırmanın metodolojisi ele alınmış, dördüncü bölümde araştırmadan elde edilen bulgular verilmiş ve beşinci bölümde ise çalışmada elde edilen bulgular ile literatürdeki diğer bulgular karşılaştırılmış ve kuruma yönelik bazı önerilerde bulunulmuştur.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İş Tatmini

1900'lerin başından beri birçok çalışmanın odak noktası olan (Handsome, 2009: 39) iş tatmini konusunda günümüze kadar farklı tanımlamalar yapılmıştır.

Hoppock iş tatminini, kişinin “işimden memnunum” demesine yol açan psikolojik, fizyolojik ve çevresel faktörlerin birleşimi’ (Tanner, 2007: 25) olarak tanımlarken; Robbins, çalışanların yaptıkları işi sevme derecesi (Çetin, 2011: 74) olarak tanımlamıştır. Literatürde, iş tatminine ilişkin faktörler farklı yazarlarca farklı boyutlar altında ele alınmaktadır. Luthans bu boyutları; işin yapısı, ücret, yükselme olanağı, yönetim ve iş arkadaşları (Tella vd., 2007: 5); Spector ise ücret, yükselme, yöneticiler, ek imkânlar, olası ödüller, çalışma koşulları, iş arkadaşları, işin yapısı, iletişim boyutları olarak belirtmektedir (Yelboğa, 2009). İş tatminsizliğinin, örgütün bağlılık sistemini zayıflattığı, iç ve dış tehditlere karşı verilen tepkiyi azalttığı hatta yok ettiği ileri sürülmektedir. İş tatmin düzeyinin düşük olmasının örgütler açısından olumsuz sonuçlarından bazıları şunlardır (Luthans, 1995: 128-130; Kök, 2006: 296-297; Udechukwu, 2007; Tanner, 2007: 29): Verimliliğin düşmesi, işten ayrılma isteğinin artması, işe gitmede isteksizlik ve devamsızlığın artması, işten uzaklaşma isteği, örgütsel bağlılığın azalması, işbirliği sağlayamama, yetersizlik duygusu, işe alım maliyetlerinin ve yeni çalışanlar için eğitim maliyetlerinin artması, çalışan devir hızı maliyetlerinin artması.

İşletmelerde iş tatmininin önemi giderek daha çok anlaşılmaktadır. Yapılan bazı çalışmalarda da bu durum ortaya konmuştur. Kimi çalışmada, iş tatmini ile stres ve işten ayrılma niyeti arasında negatif bir ilişkinin olduğu belirtilmektedir (Clugston, 2000: 483; Gül vd., 2008: 6; Wong, 2007: 104; Hazel, 2010: 376; Gibson, 2011: 60). Kimi çalışmada da iş tatmini ile performans arasında anlamlı ilişkiler olduğu gözlemlenmektedir (Iaffaldano ve Muchinsky, 1985: 256-261; Shore ve Martin, 1989: 633; Yousef, 2000: 15; Ceylan ve Ulutürk, 2006: 53; Gül vd., 2008:6). İş tatmini ile işe devam etme niyeti arasında doğrudan bir ilişki (Laschinger vd., 2001); iş tatmini ile devamsızlık arasında sürekli ve negatif bir ilişki olduğu (Tsui vd., 1992: 563); rol çatışmasının ve rol belirsizliğinin, iş tatmini üzerine negatif etkisinin olduğu (Yousef, 2002: 251-252, 259) ile ilgili çalışmalar literatürde yer almaktadır.

İş tatmini ile örgütsel bağlılık birbiriyle yakın ilişkili olmasına rağmen, aralarında nüanslar vardır. Temel farklılık, örgütsel bağlılıkta örgüte yönelik “çalıştığım örgütü seviyorum” düşüncesi hâkim iken; iş tatmininde işe yönelik “işimi seviyorum” düşüncesinin hâkim olmasıdır. Zaman açısından da örgütsel bağlılık daha uzun ve devamlı bir özelliğe sahip iken; iş tatmini daha kısa süreli ve daha geçici bir oryantasyonu yansıtmaktadır (Çekmecelioğlu, 2006: 156; Konuk, 2006: 78; Gündoğan, 2009: 17).

1.2. Örgütsel Bağlılık

Örgütsel bağlılık, ilk olarak 1956 yılında Whyte tarafından ele alınmış, daha sonra başta Porter olmak üzere Mowday, Steers, Allen, Meyer, Becker gibi pek çok araştırmacı tarafından geliştirilmiştir. Araştırmaların çoğunda örgütsel bağlılık; ilk olarak çalışanın örgütüne hissettiği duygusal bir bağ olarak tanımlanmış, çalışanların

örgütlerinin değerlerini ve amaçlarını benimsedikleri oranda bağlılık hissettikleri öne sürülmüştür. Diğer araştırmalarda ise örgütsel bağlılık çalışanların örgütlerine yaptıkları yatırımlar sonucunda gelişen bir bağlılık olarak tanımlanmış, çalışanın örgütte çalıştığı süre içinde sarf ettiği emek ve çabanın boşa gideceği korkusuyla örgütüne bağlılık gösterdiği ifade edilmiştir (Gül, 2003: 73; Wasti ve Önder, 2003).

Alan yazınında, Allen ve Meyer tarafından geliştirilen üç boyutlu bağlılık modelinin yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Duygusal bağlılıkta, çalışanın kendisini örgütle özdeşleştirmesi ve bütünleştirmesi söz konusu iken; normatif bağlılıkta sorumluluk ve ahlaki kaygılarla kendini zorunlu hissetme söz konusudur. Normatif bağlılığa sahip kişiler, örgütüne kaşı sadakat göstererek uygun davranış sergilemekte ve örgüt için iyi olanı yapma güdüsüyle hareket etmektedirler. Devam bağlılığında ise çalışanın, örgütten ayrılması durumunda katlanması gereken maliyet ve iş alternatiflerin olmaması söz konusudur (Huselid ve Day: 1991; Allen ve Meyer, 1990; Heffner ve Rentsch, 2001).

Örgütsel bağlılık ile ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında; iş tatmini, motivasyon, devam gibi arzu edilen sonuçlarla pozitif ilişki; devamsızlık ve devir hızı gibi değişkenlerle negatif ilişki içerisinde olduğu belirlenmiştir (Becker, 1996: 464). Wong (2007: 99, 106) çalışmasında, liderlik davranışı sergileyen hemşirelerin, yüksek örgütsel bağlılık ve iş tatminine sahip olduklarını ileri sürmüştür. Özdevcioğlu'nun çalışmasında, (2003: 126) duygusal bağlılık, normatif bağlılık ve devam bağlılığı ile algılanan örgütsel destek arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu belirlenmiştir. Bennett ve Durkin (2000), örgütsel bağlılık ile iş tatmini, motivasyon ve katılım arasında pozitif ilişki, işe devamsızlık ile negatif ilişki bulmuştur (Culverson, 2002: 30). Ho ve diğerlerinin (2009: 6) çalışmasında, iş tatmininin, örgütsel bağlılık üzerine pozitif etkisini belirlemiştir. Araştırmalar, duygusal bağlılık ve normatif bağlılık ile iş performansı, örgütsel vatandaşlık davranışı ve katılım arasında pozitif güçlü ilişkiler olduğunu; devam bağlılığı ile yukarıdaki değişkenler arasında ise negatif veya anlamlı olmayan ilişkiler olduğunu göstermektedir (Meyer vd., 2004: 993). Yousef (2000: 15) ve Uygur (2007: 81), örgütsel bağlılık ile performans arasında pozitif ancak zayıf ilişki olduğunu belirlemişlerdir. Altaş ve Çekmecelioğlu'nun (2007: 54) çalışmasında, duygusal ve normatif bağlılığın iş performansını pozitif olarak etkilediği, normatif bağlılığın etkisinin daha da güçlü olduğu belirtilmiştir.

1.3.Örgütsel Güven

Örgütsel güven, çalışanların örgüte olan bağlılık derecesi ile ölçülmektedir. Çalışanların örgütsel amaç ve değerlere bağlılık düzeyi yükseldikçe örgüte olan güven düzeyleri de artmaktadır (Demirel, 2008: 184-185). Pascale ve Athos (1981) ve Kanter (1972) güveni, duygusal bağlılığın tamamlayıcısı olarak görmektedirler. Diffie-Couch (1984), güvensizliğin bağlılığı azalttığını belirtmektedir (Nyhan, 1999: 61).

Örgütsel etkililik için önemli bir unsur olan (Albrecht ve Travaglione, 2003: 76; Yeh, 2007: 53) ve bir tarafın diğer tarafın eylemlerine savunmasız kalma isteği olarak tanımlanan güven, (Mayer vd., 1995: 712) örgütlerde giderek önem kazanan bir unsur olmaktadır. Araştırmacılar, güveni iyi işleyen bir örgüt için etkili iletişim ve işbirliğinin geliştirilmesinde gerekli bir bileşen olarak görmektedirler (Yeh, 2007: 53). Güvenin verimliliği artırdığı, çalışanın moralini, takım performansını ve örgütsel performansı yükselttiği, çatışma ve örgütten ayrılma eğilimini azalttığı, örgütte bağlılığı artırdığı ve örgütsel bağlılığı, adalet ve örgütsel vatandaşlık davranışını etkilediği belirtilmektedir (Dirks ve Ferrin, 2001: 453-454; Costa, 2003: 610; Gibson, 2011: 5).

Çok tanımlı bir kavram olan güven, kimi araştırmacılar tarafından iki bileşenli bir yapı, kimi araştırmacılar tarafından üç bileşenli bir yapı olarak ifade edilmektedir. Güveni, Barber ahlaki, duygusal ve bilişsel; Lewis ve Weigert bilişsel, duygusal ve davranışsal; Cummings ve Bromiley bilişsel, duygusal ve davranışsal; Mayer ve diğerleri duygusal ve bilişsel olarak sınıflandırmışlardır (Costa, 2003: 608; Callaway, 2006: 25; Ergeneli vd., 2007: 43). Bilişsel güvende öngörülebilirlik, geçmiş davranış kalıpları, doğruluk ve adil olma gibi kavramlar önemli iken; duygusal güvende iki taraf arasındaki etkileşimin düzeyi önemlidir. Yoğun etkileşim olması durumunda güven ilişkisinin derinleşeceği ileri sürülmektedir (Öğütveren, 2007: 17). Kültür tarafından belirlenen güvenin örgütsel yapılar üzerinde etkili olduğu çeşitli araştırmacılarca belirtilmektedir (Fukuyama, 2005: 41; Williams, 2005: 204).

2. METODOLOJİ

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı; hastane çalışanlarının iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven boyutlarının bazı kişisel özelliklere (yaş, eğitim, meslek grupları, gelir, toplam çalışma süresi) göre farklılık gösterip göstermediğini belirlemektir. Sosyo-ekonomik açıdan en düşük grupta yer alan, nüfus başına sağlık çalışanı sayısı bakımından Türkiye ortalamasının çok altında olan ve güvenlik riskinin olduğu Bingöl ilinde bir devlet hastanesinde yapılan bu çalışma ile çalışanların iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven boyutlarını etkileyen faktörlerin belirlenmesi, çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

2.2. Evren Örneklem

Araştırmada, evren olarak 1 -30 Haziran 2011 tarihleri arasında Bingöl Devlet Hastanesinde çalışan bütün personel esas alınmıştır. Araştırma evrenini 667 hastane çalışanı oluşturmakta olup, örneklem seçilmeyerek tüm evrene ulaşılmaya çalışılmıştır. Araştırma dönemi içerisinde 667 hastane çalışanının bazısında anketler bizzat anketörler tarafından doldurulmuş, bazıları ise anketi kendisi doldurmuştur. Çalışma sonucunda 516 anket tam ve doğru olarak değerlendirmeye alınmıştır.

Böylece evrenin % 77'sine ulaşılmıştır. Ayrıca araştırmacı tarafından, çalışmanın ilgili hastanede yapılabilmesi için gerekli izin alınmıştır. Araştırmanın kısıtları; maliyet ve zaman sıkıntısı, sadece bir il olması ve ildeki bir hastane olmasıdır.

2.3. Veri Toplama Aracı ve Yöntemi

Kesitsel bir saha araştırması olan bu çalışmada, ölçüm aleti olarak anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırmada, hastane çalışanlarının iş tatmin düzeylerini belirlemek için Paul E. Spector tarafından geliştirilen, “İş Tatmin Ölçeği” kullanılmıştır. 9 boyut (ücret, yükselme, yöneticiler, ek imkânlar, olası ödüller, çalışma prosedürleri, iş arkadaşları, işin kendisi, iletişim) ve 36 ifadeden oluşan anket, Yelboğa (2009) tarafından Türkçeye uyarlanmıştır. Çalışanların örgütsel bağlılık düzeylerini belirlemek için Allen ve Meyer tarafından geliştirilen “Örgütsel Bağlılık Ölçeği” kullanılmıştır. Ölçekte duygusal, devam ve normatif bağlılık olmak üzere 3 boyut, 18 ifade yer almaktadır. Örgütsel güven düzeylerini belirlemek için ise Bromiley ve Cummings tarafından geliştirilen “Örgütsel Güven Envanteri” kullanılmıştır. Tüzün (2006) tarafından Türkçeye uyarlanmış ölçek, iki boyut ve 12 ifadeden oluşmaktadır. Tüzün (2006), duygusal güven maddelerinden “Yönetimdeki insanların başka insanları basamak olarak kullanarak başarıya ulaştıklarını düşünmüyorum” maddesinin her iki faktöre de yüklendiğini ve dolayısıyla bu maddeyi analizden çıkardığını belirtmiştir. Çalışmamızda bu madde örgütsel güven ölçeğinden çıkarılmıştır. Ayrıca cevaplayanların kişisel özelliklerini belirlemeye yönelik sorular da yer almıştır.

Yapılan analiz sonucunda; Alpha (Cronbach Alpha) katsayıları sırasıyla iş tatmini için 0,81, örgütsel bağlılık için 0,81 ve örgütsel güven için 0,84 olarak belirlenmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen veriler SPSS (Statistical Package Program for Social Science) yazılım programında bilgisayar ortamına aktarılmış ve gerekli istatistiksel analizler uygulanmıştır. Çalışanlara ait kişisel verileri değerlendirmek için frekans ve yüzde dağılımlarından faydalanılmıştır. Kişisel değişkenler ile iş tatmini, örgütsel bağlılık, örgütsel güven boyutlarının karşılaştırılmasında tek yönlü varyans analizi (ANOVA) testi ve çoklu grup karşılaştırmalarında post hoc testlerinden Duncan testi uygulanmıştır. Bütün ölçeklerde 5'li Likert kullanılmıştır. Ölçekler, “1- Kesinlikle katılmıyorum”, “5- Kesinlikle katılıyorum” şeklinde değerlendirilmiştir. 5 değerine yaklaştıkça bağlılık, tatmin ve güven boyut düzeylerinin en yüksek seviyeye çıktığı, 1 değerine yaklaştıkça ise en düşük seviyeye indiği ifade edilmektedir. Araştırmada iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven boyutları, tablolarda fazla yer kapladığından 3 değişkenin sadece anlamlı çıkan boyutları tablolara alınmıştır. Her üç ankette olumsuz anlam yüklü ifadeler için ters skorlama işlemi yapılmıştır.

3. BULGULAR

Araştırmaya, 516 kişi katılmıştır. Anketi yanıtlayan hastane personelinin çoğu erkek (% 59,3), % 78,8'i 26-47 yaş aralığında, % 69,2'si evli, % 64,6'sı lise ve önlisans mezunu, % 69'u yardımcı sağlık personeli ve idari personel, % 65,7'si servis ve idari birimlerde çalışmakta, % 57'sinin çalışma süresi 5 yıl ve daha az ve % 45'inin geliri 1600-2400 TL arasındadır.

	n	Ort.	ss
İŞ TATMİNİ BOYUTLARI			
İşin Kendisi	516	3,8	0,805
İş Arkadaşları	516	3,5	0,774
Yöneticiler	516	3,3	0,907
İletişim	516	3,1	0,783
Çalışma Prosedürleri	516	3,0	0,561
Olası Ödüller	516	2,8	0,941
Ek İmkânlar	516	2,7	0,783
Ücret	516	2,7	0,952
Yükselme	516	2,5	0,761
ÖRGÜTSEL BAĞLILIK BOYUTLARI			
Duygusal Bağlılık	516	3,2	0,847
Devam Bağlılığı	516	3,1	0,792
Normatif Bağlılık	516	3,0	0,813
ÖRGÜTSEL GÜVEN BOYUTLARI			
Bilişsel Güven	516	3,2	0,966
Duygusal Güven	516	3,4	0,903

Tablo 1. Değişkenlere Ait Bulgular

Tablo 1'e bakıldığında; iş tatmin boyutlarının tümü ortalama seviyenin üzerinde çıkmıştır. Çalışmada en yüksek iş tatmin boyutları sırasıyla işin yapısı ve iş arkadaşları çıkarken; en düşük iş tatmin boyutlarının yükselme ve ücret çıktığı görülmektedir. Örgütsel bağlılık boyutlarının üçü de ortalamanın üzerinde çıkmıştır. Duygusal bağlılık en yüksek boyut çıkarken; normatif bağlılık en düşük boyut çıkmıştır. Örgütsel güven boyutlarından hem bilişsel güven hem de duygusal güven düzeylerinin ortalama değer üzerinde çıktığı belirlenmiştir. Çalışmada, duygusal güven boyutunun kısmen de olsa bilişsel güven düzeyinden yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

	Yaş Grupları	n	Ort.	ss	F	p
Bilişsel Güven (ÖG)	26 yaş altı	78	20,77	7,709	3,221	0,022
	26-36 yaş	283	22,26	6,636		
	37-47 yaş	124	23,37	6,168		
	47 yaş üstü	31	24,26	6,981		
Duygusal Güven (ÖG)	26 yaş altı	78	12,96	3,587	5,982	0,001
	26-36 yaş	283	14,00	3,532		
	37-47 yaş	124	13,10	3,699		
	47 yaş üstü	31	11,58	3,160		
Normatif Bağlılık (ÖB)	26 yaş altı	78	16,41	4,368	8,971	0,000
	26-36 yaş	283	17,95	4,728		
	37-47 yaş	124	19,48	5,332		
	47 yaş üstü	31	20,35	3,545		
Ücret (İT)	26 yaş altı	78	9,73	4,308	3,485	0,016
	26-36 yaş	283	10,48	3,811		
	37-47 yaş	124	11,40	3,218		
	47 yaş üstü	31	11,13	4,161		
Ek İmkânlar (İT)	26 yaş altı	78	10,01	3,473	6,821	0,0001
	26-36 yaş	283	10,53	2,950		
	37-47 yaş	124	11,33	3,133		
	47 yaş üstü	31	12,52	2,965		
Olası Ödüller (İT)	26 yaş altı	78	9,82	4,202	3,684	0,012
	26-36 yaş	283	11,29	3,804		
	37-47 yaş	124	11,47	3,324		
	47 yaş üstü	31	11,13	3,413		
Çalışma Koşulları (İT)	26 yaş altı	78	11,77	1,980	2,801	0,039
	26-36 yaş	283	11,77	2,275		
	37-47 yaş	124	12,25	2,350		
	47 yaş üstü	31	12,74	1,949		

Tablo 2. Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve İş Tatmin Boyutlarının Yaş Gruplarına Göre Karşılaştırması

Bilişsel güven düzeyi açısından bakıldığında 26-36 yaş grubu haricindeki diğer bütün gruplar arasında anlamlı fark bulunduğu; 47 yaş üstü grubun bilişsel güven düzeyinin diğer gruplardan daha yüksek olduğu saptanmıştır ($p<0,05$). Duygusal güven açısından 26-36 yaş ile 47 yaş üstü grupları arasında anlamlı fark çıktığı; 26-36 yaş grubundakilerin duygusal bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu belirlenmiştir ($p<0,05$). Normatif bağlılık açısından bakılacak olursa 26 yaş altı ile 47 yaş üstü grupları arasında anlamlı fark çıktığı; 47 yaş üstü grubundakilerin normatif bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu belirlenmiştir ($p<0,05$) (Tablo 2).

İş tatmin boyutlarından ücret ve ek imkânlarda, 26-36 yaş grubu haricindeki gruplar arasında fark çıkmıştır ($p<0,05$). 26 yaş altı grubun ücret konusundaki tatmini diğer gruplardan düşük çıkarken; 47 yaş üstü grubun ek imkânlar konusundaki tatmini diğer gruplardan yüksek çıkmıştır. Olası ödüller konusunda da 26 yaş altı ile 37-47 yaş

grupları arasında fark olduğu; 37-47 yaş gruplarının olası ödüller konusunda tatmin düzeyinin daha yüksek olduğu saptanmıştır ($p<0,05$). Çalışma koşulları açısından bakıldığında ise 37-47 yaş grubu haricindeki diğer bütün gruplar arasında anlamlı fark olduğu; 47 yaş üstü grubun çalışma koşulları açısından diğer gruplara göre daha fazla tatmin olduğu belirlenmiştir ($p<0,05$) (Tablo 2).

	Eğitim Grupları	n	Ort.	ss	F	P
Bilişsel Güven (ÖG)	İlköğretim	72	24,88	7,423	5,996	0,0001
	Lise	200	22,95	6,697		
	Önlisans	133	21,17	6,509		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	20,33	6,355		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	23,42	5,636		
Duygusal Bağlılık (ÖB)	İlköğretim	72	20,24	4,214	3,353	0,01
	Lise	200	19,88	4,769		
	Önlisans	133	18,40	5,234		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	18,32	5,951		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	18,34	5,226		
Devam Bağlılığı (ÖB)	İlköğretim	72	21,61	5,109	16,429	0,0001
	Lise	200	19,12	4,408		
	Önlisans	133	17,98	4,528		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	16,45	4,011		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	16,11	4,410		
Normatif Bağlılık (ÖB)	İlköğretim	72	20,61	5,791	6,711	0,0001
	Lise	200	18,26	4,498		
	Önlisans	133	18,00	4,708		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	17,08	4,594		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	16,61	4,636		
Ücret (İT)	İlköğretim	72	11,53	3,285	5,341	0,018
	Lise	200	10,37	3,890		
	Önlisans	133	10,48	3,757		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	10,01	4,225		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	11,97	3,166		
Yönetici (İT)	İlköğretim	72	10,90	3,059	5,724	0,0001
	Lise	200	10,17	3,043		
	Önlisans	133	9,47	2,984		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	9,03	2,598		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	10,95	3,263		
Olası Ödüller (İT)	İlköğretim	72	12,68	3,653	9,228	0,0001
	Lise	200	11,42	3,687		
	Önlisans	133	10,49	3,526		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	9,37	3,984		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	11,89	3,178		
İletişim (İT)	İlköğretim	72	12,04	3,032	3,979	0,003
	Lise	200	12,85	3,200		
	Önlisans	133	12,00	3,053		
	Lisans-Yüksek Lisans-Doktora	73	11,95	3,100		
	Doktor-Tıpta Uzmanlık	38	13,74	2,758		

Tablo 3. Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve İş Tatmin Boyutlarının Eğitim Gruplarına Göre Karşılaştırması

Tablo 3 incelendiğinde; bilişsel güvende ön lisans ve lise dışındaki eğitim gruplarının farklılığı yarattığı belirlenmiştir. Doktor-tıpta uzmanlık ve ilköğretim derecesine sahip katılımcıların bilişsel güven düzeyleri, diğer eğitim grubundaki katılımcılardan daha yüksek çıkmıştır ($p<0,05$).

Eğitim durumu ile duygusal bağlılık, devam bağlılığı ve normatif bağlılık arasında anlamlı farklılık olduğu gözlemlenmiştir ($p<0,05$). Farklılığı yaratan gruplar devam ve normatif bağlılıkta ilköğretim grubu, duygusal bağlılıkta ise lise dışındaki gruplardır (Tablo 3).

İş tatmininin boyutlarında ücret, yöneticiler, olası ödüller ve iletişim boyutlarının eğitim düzeyine göre anlamlı farklılık gösterdiği gözlemlenmektedir ($p<0,05$). Farklılığı yaratan gruplar ücrette “lisans, yüksek lisans, doktora” ve “doktor ve tıpta uzmanlık” eğitim grupları; yöneticilerde “ilköğretim”, “lisans, yüksek lisans, doktora” ve “doktor ve tıpta uzmanlık” eğitim grupları; olası ödüllerde “ilköğretim”, “lisans, yüksek lisans, doktora” eğitim grupları; iletişimde ise lise dışındaki diğer eğitim gruplarıdır. Doktor-tıpta uzmanlık ve ilköğretim derecesine sahip katılımcıların iş tatmini boyutları, diğer eğitim grubundaki katılımcılardan daha yüksektir. Ücret konusunda doktor-tıpta uzmanlık mezunlarının tatmin düzeyi lisans-yüksek lisans-doktora mezunlarından daha yüksek bulunurken; yöneticiler konusunda lisans-yüksek lisans-doktora mezunlarının tatmin düzeyi diğer iki gruptan daha düşük; olası ödüller konusunda lisans-yüksek lisans-doktora mezunlarının tatmin düzeyi ilköğretim mezunlarından daha düşük; iletişim konusunda doktor-tıpta uzmanlık mezunların tatmin düzeyi diğer gruplardan daha yüksek bulunmuştur (Tablo 3).

	Gelir Grupları	n	Ort.	ss	F	p
Bilişsel Güven (ÖG)	798 TL altı	173	23,78	7,719	5,528	0,001
	798-1599 TL	36	22,81	6,427		
	1600-2400 TL	232	21,14	6,214		
	2400 TL üstü	75	23,08	5,474		
Duygusal Bağlılık (ÖB)	798 TL altı	173	20,27	4,777	4,258	0,006
	798-1599 TL	36	19,50	4,669		
	1600-2400 TL	232	18,68	5,116		
	2400 TL üstü	75	18,29	5,506		
Devam Bağlılığı (ÖB)	798 TL altı	173	20,91	4,689	24,252	0,0001
	798-1599 TL	36	17,39	4,115		
	1600-2400 TL	232	17,56	4,322		
	2400 TL üstü	75	16,87	4,497		
Normatif Bağlılık (ÖB)	798 TL altı	173	19,28	5,475	4,091	0,007
	798-1599 TL	36	17,75	4,238		
	1600-2400 TL	232	17,66	4,400		
	2400 TL üstü	75	17,83	4,814		
Ücret (İT)	798 TL altı	173	10,23	3,980	3,85	0,01
	798-1599 TL	36	10,44	4,157		
	1600-2400 TL	232	10,53	3,720		
	2400 TL üstü	75	11,96	3,240		
Yönetici (İT)	798 TL altı	173	13,92	3,676	6,145	0,0001
	798-1599 TL	36	12,36	4,141		
	1600-2400 TL	232	12,48	3,485		
	2400 TL üstü	75	13,44	3,318		
Olası Ödüller (İT)	798 TL altı	173	11,86	4,109	4,906	0,002
	798-1599 TL	36	11,00	3,521		
	1600-2400 TL	232	10,45	3,593		
	2400 TL üstü	75	11,39	3,242		
İş Arkadaşları (İT)	798 TL altı	173	14,10	2,910	2,881	0,035
	798-1599 TL	36	12,72	3,567		
	1600-2400 TL	232	13,66	3,150		
	2400 TL üstü	75	14,32	2,978		
İletişim (İT)	798 TL altı	173	12,95	3,252	5,537	0,001
	798-1599 TL	36	12,69	3,544		
	1600-2400 TL	232	11,85	2,961		
	2400 TL üstü	75	13,08	2,856		

Tablo 4. Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve İş Tatmin Boyutlarının Meslek Gruplarına Göre Karşılaştırması

Bilişsel güven ile meslek arasında fark olduğu ($p<0,05$); farkın idari personel dışındaki gruplardan kaynaklandığı; özel şirket personellerinin bilişsel güven düzeylerinin daha yüksek olduğu belirlenmiştir (Tablo 4).

Meslek ile 3 bağlılık boyutu arasında fark olduğu ($p<0,05$) gözlenmektedir. Farklılığı yaratan gruplar normatif bağlılıkta yardımcı sağlık personeli dışındaki meslek grupları; devam bağlılığında hekim ve özel şirket personelleri; duygusal bağlılıkta özel şirket elamanlarıdır. Özel şirket personellerinin normatif bağlılık ile duygusal bağlılık düzeylerinin diğer gruplardan yüksek olduğu; hekimlerin devam bağlılığının diğer gruplardan düşük olduğu saptanmıştır (Tablo 4).

İş tatmininin mesleğe göre karşılaştırması incelendiğinde, iş tatmini boyutlarından yükselme, yöneticiler, olası ödüller, çalışma koşulları ve iletişimin mesleğe göre anlamlı farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır ($p<0,05$). Farklılığı yaratan gruplar ise yükselme ve yöneticilerde tüm gruplar; olası ödüller ve çalışma koşullarında yardımcı sağlık personeli ve özel şirket elamanları; iletişimde hekimlerdir. Özel şirket personellerinin yükselme ve yöneticiler konusundaki tatmin düzeyi diğer gruplardan daha yüksek bulunmuş, yardımcı sağlık personelinin yine olası ödüller ve çalışma koşulları konusundaki tatmin düzeyi özel şirket personellerinden daha düşük bulunmuştur. Hekimlerin iletişim konusunda tatminleri diğer gruplardan daha yüksek çıkmıştır (Tablo 4).

	Gelir Grupları	n	Ort.	ss	F	p
Bilişsel Güven (ÖG)	798 TL altı	173	23,78	7,719	5,528	0,001
	798-1599 TL	36	22,81	6,427		
	1600-2400 TL	232	21,14	6,214		
	2400 TL üstü	75	23,08	5,474		
Duygusal Bağlılık (ÖB)	798 TL altı	173	20,27	4,777	4,258	0,006
	798-1599 TL	36	19,50	4,669		
	1600-2400 TL	232	18,68	5,116		
	2400 TL üstü	75	18,29	5,506		
Devam Bağlılığı (ÖB)	798 TL altı	173	20,91	4,689	24,252	0,0001
	798-1599 TL	36	17,39	4,115		
	1600-2400 TL	232	17,56	4,322		
	2400 TL üstü	75	16,87	4,497		
Normatif Bağlılık (ÖB)	798 TL altı	173	19,28	5,475	4,091	0,007
	798-1599 TL	36	17,75	4,238		
	1600-2400 TL	232	17,66	4,400		
	2400 TL üstü	75	17,83	4,814		
Ücret (İT)	798 TL altı	173	10,23	3,980	3,85	0,01
	798-1599 TL	36	10,44	4,157		
	1600-2400 TL	232	10,53	3,720		
	2400 TL üstü	75	11,96	3,240		
Yönetici (İT)	798 TL altı	173	13,92	3,676	6,145	0,0001
	798-1599 TL	36	12,36	4,141		
	1600-2400 TL	232	12,48	3,485		
	2400 TL üstü	75	13,44	3,318		
Olası Ödüller (İT)	798 TL altı	173	11,86	4,109	4,906	0,002
	798-1599 TL	36	11,00	3,521		
	1600-2400 TL	232	10,45	3,593		
	2400 TL üstü	75	11,39	3,242		
İş Arkadaşları (İT)	798 TL altı	173	14,10	2,910	2,881	0,035
	798-1599 TL	36	12,72	3,567		
	1600-2400 TL	232	13,66	3,150		
	2400 TL üstü	75	14,32	2,978		
İletişim (İT)	798 TL altı	173	12,95	3,252	5,537	0,001
	798-1599 TL	36	12,69	3,544		
	1600-2400 TL	232	11,85	2,961		
	2400 TL üstü	75	13,08	2,856		

Tablo 5. Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve İş Tatmin Boyutlarının Gelir Gruplarına Göre Karşılaştırması

Tablo 5 incelendiğinde, bilişsel güven ile gelir arasında anlamlı fark olduğu ($p<0,05$); farklılığın <798 TL ve 1600-2400 TL grupları arasında olduğu belirlenmiştir (Tablo 5). Düşük gelir grubundaki katılımcıların bilişsel güven düzeyinin daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tabloya 5'e bakıldığında; normatif bağlılık, devam bağlılığı ve duygusal bağlılık ile gelir arasında fark olduğu anlaşılmaktadır ($p<0,05$). Duygusal bağlılıkta <798 TL ve >2400 gelir grupları arasında fark olduğu; <798 TL grubun duygusal bağlılığının daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Devam bağlılığında <798 gelir grubunun farklılık yarattığı ve diğer gruplardan daha yüksek olduğu; normatif bağlılıkta ise >2400 gelir grubunun fark yarattığı belirlenmiştir.

Gelir ile ücret, yöneticiler, olası ödüller, iş arkadaşları ve iletişim boyutları arasında anlamlı fark bulunmuştur ($p<0,05$). Farklılığı yaratan gruplar ise ücrette >2400 TL gelir grubu; yöneticilerde >2400 TL gelir grubu dışındaki gruplar; olası ödüllerde >798 TL gelir grubu ve 1600-2400 TL gelir grubu; iş arkadaşlarında 1600-2400 TL gelir grubu dışındaki gruplar; iletişimde ise 798-1599 TL gelir grubu dışındaki gruplardır. Alt gelir grubunda yer alanların yöneticiler konusundaki tatmin düzeyi diğer gruplardan daha yüksek bulunurken; üst gelir grubundakilerin iş arkadaşları ve iletişim konusundaki tatmin düzeyi daha yüksek bulunmuştur. Ücret konusunda da en yüksek tatmini üst gelir grubu yaşamaktadır (Tablo 5).

	Çalışma Süresi	n	Ort.	ss	F	p
Duygusal Güven (ÖG)	1-5 yıl	209	13,88	3,542	3,149	0,025
	6-10 yıl	137	13,23	3,760		
	11-15 yıl	77	13,87	3,636		
	16 yıl ve üzeri	93	12,62	3,394		
Normatif Bağlılık (ÖB)	1-5 yıl	209	18,14	4,839	2,719	0,044
	6-10 yıl	137	17,52	5,124		
	11-15 yıl	77	18,36	5,078		
	16 yıl ve üzeri	93	19,37	4,257		
Olası Ödüller (İT)	1-5 yıl	209	11,58	3,876	3,449	0,017
	6-10 yıl	137	10,52	3,873		
	11-15 yıl	77	11,55	3,837		
	16 yıl ve üzeri	93	10,49	3,081		
İletişim (İT)	1-5 yıl	209	13,11	3,162	6,438	0,0001
	6-10 yıl	137	11,82	2,961		
	11-15 yıl	77	12,60	3,225		
	16 yıl ve üzeri	93	11,82	2,949		

Tablo 6. Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve İş Tatmin Boyutlarının Toplam Çalışma Süresine Göre Karşılaştırması

Tablo 6 incelendiğinde duygusal güven ($p<0,05$) ile toplam çalışma süresi arasında anlamlı fark olduğu belirlenmiştir. 1-5 yıl ile 16 yıl ve üzeri çalışma grubu arasında fark olduğu; 1-5 yıl çalışan kişilerin duygusal güven düzeyinin daha fazla olduğu belirlenmiştir.

Örgütsel bağlılık boyutlarından sadece normatif bağlılık ($p<0,05$) ile toplam çalışma süresi arasında fark olduğu ve farkın 6-10 yıl ve 16 yıl ve üstü çalışanlar arasında olduğu belirlenmiştir. 16 yıl ve üstü çalışanların normatif bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Tablo 6).

Analizde, iş tatmini boyutlarından sadece olası ödüller ($p<0,05$) ve iletişim ($p<0,05$) ile toplam çalışma süresi arasında anlamlı ilişki saptanmıştır. Farklılığı yaratan gruplar iletişimde 11-15 yıl dışındaki gruplar; olası ödüllerde ise tüm gruplardır. Olası ödüller konusunda 16 yıl ve üstü çalışanların tatmin düzeyi en düşük çıkarken; iletişim konusunda en yüksek tatmine sahip grup 1-5 yıl çalışanlar çıkmıştır (Tablo 6).

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

4.1. Araştırmanın Sonuçları

Hastane sektöründe çalışanların tatmin, bağlılık ve güvenleri hususunda; kararlara katılım, hastane yönetimlerinin daha otonom olması, çalışanların teşviki ve ödüllendirilmesi, dürüst yönetim anlayışı, personel gereksinimleri önem arz etmektedir. Rekabet ortamında hastane çalışanlarının iş tatmini, örgütsel bağlılık ve örgütsel güven düzeyleri ile bunları etkileyen faktörlerin analiz edilmesi önem kazanmaktadır (Williams, 2005).

Çalışmada, iş tatmin boyut skorları, ortalamanın üzerinde çıkmıştır. Çalışmada en yüksek iş tatmin boyutları işin kendisi, iş arkadaşları, yöneticiler ve iletişim çıkarken; en düşük iş tatmin boyutları ise yükselme, ek imkânlar ve ücret çıkmıştır. Yükselme ve terfi, çalışanların performanslarını artırıcı bir unsur olarak kullanılmalıdır. Ek imkânlar ve ücret konusunda tatmin düzeyinin düşük çıkmasının, hastane çalışanlarının kendi aralarındaki ücret farklarından kaynaklanıyor olabileceği düşünülmektedir.

Yapılan bu çalışmada örgütsel bağlılık boyutları, ortalama düzeyin üstünde çıkmıştır. Örgütsel bağlılık boyutlarında en yüksek boyut duygusal bağlılık çıkarken, onu sırasıyla devam bağlılığı ve normatif bağlılık izlemektedir. Gelişmişlik sıralamasında en alt grupta yer alan, sosyal yaşam alanlarının ve iş imkânlarının çok sınırlı olduğu, bu nedenle işsizlik oranının yüksek olduğu, işten ayrılma maliyetlerinin yüksek olduğu, sanayinin, turizmin neredeyse hemen hemen hiç gelişmediği ve aynı zamanda güvenlik riskinin olduğu Bingöl ilinde çalışanların devam bağlılığının yüksek çıkmasının beklenen bir durum olabileceği düşünülmektedir. Literatürde de belirtildiği gibi alternatif iş imkânları olmayan çalışanın, örgütünde daha çok çalışması ve duygusal bir bağlılık geliştirmesi de olası bir durumdur (Yousef, 2002: 261).

Çalışmamızda, iş tatmin boyutları açısından bakıldığında yaş arttıkça ücret, ek imkânlar ve çalışma koşullarındaki tatmin düzeyleri de artmaktadır ($p<0,05$). 47 yaş üstü grubun normatif bağlılığının diğer gruplardan yüksek olduğu belirlenmiştir ($p<0,05$). Örgütte uzun süre çalışanların, örgütle arasında güçlü bağ oluştuğu ve örgüte daha fazla sadakat gösterdikleri söylenebilir. Çalışmada, bilişsel güven ve duygusal güven ile yaş arasında fark çıktığı; 47 yaş üstü grubun bilişsel güven düzeyinin diğer gruplardan daha yüksek olduğu saptanmıştır. İleri yaş grubundaki çalışanlar, gençlere oranla yöneticilerin teknik bilgi ve birikime sahip olduklarını düşünmektedirler.

Ücret, yönetici ve iletişim boyutlarında doktor ve tıpta uzmanlık mezunlarının tatmin düzeyi diğer gruplardan yüksek bulunmuştur ($p<0,05$). Doktorların tatmin düzeylerinin yüksek olmasının nedeni gelir düzeylerinin yüksek olması şeklinde yorumlanabilir. Çalışmada, ilköğretim mezunlarının örgütsel bağlılık boyut düzeyleri diğer gruplardan yüksek çıkmıştır ($p<0,05$). Eğitim düzeyi yükseldikçe bağlılık düzeyinin düştüğü söylenebilir. Eğitimli çalışanların beklentilerinin yüksek olması ve

zamanla bu beklentilerinin karşılanmaması neticesinde örgüte bağlılıklarının düştüğü düşünülmektedir. Eğitim düzeyi düşük çalışanların beklenti düzeylerinin de düşük olması nedeniyle bağlılık düzeylerinin yüksek çıktığı düşünülmektedir. Çalışmada, ilköğretim mezunlarının bilişsel güven düzeyleri diğer gruplardan yüksek bulunmuştur ($p<0,05$). Eğitim düzeyi düşük çalışanların, yöneticileri diğer gruplara göre teknik açıdan daha becerikli görmeleri ilginç bir bulgu olarak değerlendirilmektedir.

Yardımcı sağlık personelinin yükselme, olası ödüller ve çalışma koşulları konusundaki tatmin düzeyi diğer gruplara göre düşük çıkarken, özel şirket elemanlarının yönetici ve yükselme konusundaki tatmini yüksek çıkmıştır. İletişim konusunda da hekimlerin tatmin düzeyi diğerlerine göre yüksek çıkmıştır. Hekim grubunun mesleki statüleri ve yüksek gelirleri sebebiyle tatmin düzeylerinin yüksek olduğu düşünülmektedir. Özel şirket personellerinin hem duygusal hem de normatif bağlılığı diğer gruplardan yüksek bulunmuştur. Hekimlerin üç boyuta da bağlılık düzeyleri düşük bulunmuştur. Hekim ve yardımcı sağlık personellerinin bir kısmının Bingöl dışından olması ve kentte güvenlik sorunlarının olması bu grupların bağlılık düzeylerini düşüren faktörler olarak düşünülebilir.

Yüksek gelir grubu (hekim) ile düşük gelir grubunun (özel şirket elemanları) iş tatmin düzeylerinin diğer gelir grubundakilerden yüksek olduğu saptanmıştır ($p<0,05$). Ancak düşük gelir grubunda bulunan özel şirket elemanı olarak çalışan personelin de iş tatmin düzeylerinin orta gelir grubundakilerden yüksek olması dikkate değerdir. Nitekim alternatif iş imkânlarının, hem iş tatminini hem duygusal bağlılığı hem de örgütte ayrılma niyetini etkilediği çeşitli çalışmalarda da dile getirilmiştir (Matthai, 1989: 16; Allen ve Meyer, 1990: 4). Çalışmada normatif bağlılık, devam bağlılığı ve duygusal bağlılığın gelire göre anlamlı farklılık gösterdiği; düşük gelir grubundaki katılımcıların örgütsel bağlılık düzeylerinin diğer gelir gruplarından daha yüksek olduğu belirlenmiştir ($p<0,05$). Çalışmada, yüksek ve düşük gelir grubundaki katılımcıların bilişsel güven düzeylerinin orta gelir grubundaki katılımcılardan daha yüksek olduğu saptanmıştır. Bu sonuçlar meslek grupları ile paralellik göstermektedir.

Genel iş tatmin boyutlarının ortalaması açısından bakıldığında, genelde çoğu boyutta 1-5 yıl çalışanların tatmin düzeyleri yüksek çıkarken, 6-10 yıl çalışanlarda düşme eğilimine girdiği, sonrasında 11-15 yıl ve 16 yıl ve üzeri çalışanlarda giderek yükselmenin devam ettiği görülmektedir. Çalışanların, zamanla beklentilerinin daha gerçekçi olmaya başladığı ileri sürülebilir. Çalışmada, 16 yıl ve üzeri çalışanların normatif bağlılıklarının daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Bu durum uzun yıllar neticesinde sahip olunan birikim ve deneyimler, yaptığı fedakârlıklar, alınan eğitim, tatil imkânları ile açıklanabilir. Çalışmada duygusal güven ile çalışma süresi arasında anlamlı farklılık olduğu ($p<0,05$); çalışma süresi arttıkça duygusal güvende azalma olduğu belirlenmiştir. Bunun nedeni, kariyerine yeni başlayan çalışanların işlerine güvenmemeleri için henüz örgüt içinde olumsuz durumlarla karşılaşmamaları ve kariyer planları konusunda olumsuz bir tutumun oluşmaması gösterilebilir. Uzun süre

çalışanların, örgüt içinde belki kariyer anlamında beklentilerinin gerçekleşmemesinin, güven düzeylerinin düşük çıkmasına neden olduğu ileri sürülebilir.

En alt gelir grubunu oluşturan şirket personeli kurumda profesyonel bir beceri gerektirmeyen temizlik, güvenlik, otomasyon ve yemekhane hizmetlerinde çalışmaktadır. İşsizlik oranının yüksek olması, alternatif iş imkânlarının olmaması, örgütten ayrılması durumunda katlanması gereken maliyetlerin fazla olması gibi nedenler şirket personellerinin, örgüte daha fazla bağlılık, güven ve memnuniyet duymalarına neden olabilmektedir.

4.2. Literatürdeki Araştırma Sonuçları

Spector'un (2011) Amerika'da hemşireler üzerinde yaptığı çalışmada, iş tatmin boyutlarından tatminsizlik yaşanan tek boyut yükselme çıkarken; çalışma arkadaşları, işin kendisi ve yöneticiler boyutları tatmin olunan boyutlar çıkmıştır. Araştırmacının, hemşire ve teknisyenlerden oluşan sağlıkçılar üzerinde yaptığı çalışmada da iş tatmin boyutlarından tatminsizlik yaşanan tek boyut yükselme çıkarken; çalışma arkadaşları, işin kendisi ve yöneticiler boyutları tatmin olunan boyutlar çıkmıştır. Yelboğa'nın (2009: 1070), çalışmasında da tatminsizlik yaşanan boyutlar ücret ve olası ödüller; tatmin yaşanan boyutlar ise yöneticiler, çalışma arkadaşları ve iletişim boyutları çıkmıştır. Bizim araştırmamızda elde ettiğimiz bulgular, Spector'un ve Yelboğa'nın araştırma bulguları ile benzerlik göstermektedir. Cigerci'nin (2004: 27) çalışmasında da en düşük üç iş tatmin boyutu sırasıyla yükselme, ek imkânlar ve olası ödüller çıkarken; en yüksek üç iş tatmin boyutu sırasıyla işin kendisi, çalışma arkadaşları ve yöneticilerle ilişkiler çıkmıştır. Chughtai ve Zafar'ın (2006: 51) yaptıkları çalışmada en yüksek iş tatmin boyutları çalışma prosedürleri ve yükselme çıkmıştır.

Üç boyutlu örgütsel bağlılık ölçeğini geliştiren Meyer ve Allen, boyutlar hakkında hangisinin daha arzu edildiği veya beklendiği ya da duygusal, devam ve normatif bağlılık boyutlarının ideal ortalamalarının ne olması gerektiği konusunda görüş belirtmemişlerdir. Brown ise arzu edilen en yüksek bağlılık düzeyinin duygusal sonra normatif ve en son da devam bağlılığının olması gerektiğini belirtmiştir (Brown, 2003: 52). Devam bağlılığının ortalamadan altında olması istenen bir durumdur ve devam bağlılık değerinin ortalamadan düşük olması çalışanların sadece iş yerinde devamlılık için çalışmadıklarını ifade eder. Dolayısıyla bu durum, örgütsel bağlılığa olumlu katkısı olan bir durumdur (Samadov, 2006: 138). Yousef (2002: 261) ve Gündoğan'ın (2009: 86) çalışmalarında, en yüksek boyutun duygusal, en düşük boyutun ise normatif olduğu belirlenmiştir. Devam bağlılığının yüksek çıkmasının nedenini alternatif iş imkânlarının azlığına ve kurumdan ayrılması halinde katlanacağı maliyetlere bağlamaktadır.

Durna ve Eren (2005: 213) çeşitli araştırma bulgularından yola çıkarak daha düşük eğitimlilerin, eğitimlilere göre; yaşlı personelin, gençlere göre; örgütte uzun yıllar geçiren personelin, yeni olanlara göre örgüte daha fazla bağlı olduklarını

ileri sürmektedirler. Al-Aameri'nin (2000: 533-534) çalışmasında, iş tatmini ile yaş arasında pozitif anlamlı ilişki belirlenirken, iş tatmini ile eğitim ve kıdem arasında anlamlı ilişki belirlenmemiştir.

Culverson (2002: 27), genç çalışanların, yaşlı çalışanlara göre kurumlarına daha fazla bağlılık gösterdiğini ileri sürmektedir. Bunun nedenini genç çalışanların kariyerlerine yeni başlamalarına ve değişim ile baş edebilmelerine bağlamaktadır. Diğer yandan Nijhof ve diğerleri ise (1998: 244) uzun süredir örgütte görev yapan yaşlı ilerlemiş çalışanların örgütle aralarında güçlü bir bağ olduğunu belirtmektedir. Ingersol ve diğerleri (2002) de ileri yaştaki hemşirelerin, iş tatmin düzeylerinin genç hemşirelere oranla daha yüksek olduğunu belirlemiştirler (Jallow, 2003: 14).

Uysaler'in (2010: 92) çalışmasında normatif bağlılıkla eğitim arasında zayıf negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Gündoğan'ın (2009: 97-98) çalışmasında, eğitim durumu ile devam bağlılığı ve normatif bağlılık arasında anlamlı fark bulunmazken, duygusal bağlılık ile eğitim durumu arasında anlamlı fark çıkmıştır. Çalışmada, eğitim durumu arttıkça duygusal bağlılık düzeyinin düştüğü gözlenmiştir. Brown'un (2003: 54) çalışmasında, duygusal bağlılık açısından lisans mezunları ile lise mezunları arasında fark çıktığı belirlenmiştir. Lisans mezunlarının duygusal bağlılık düzeylerinin, lise mezunlarından daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Efeoğlu'nun (2006: 100) çalışmasında, çalışanların iş tatmin düzeyleri ile eğitim durumu, görev unvanı ve gelir durumu arasında istatistiksel olarak anlamlı düzeyde farklılık bulunmamıştır. Gazioglu ve Tansel'in (2002: 6) çalışmasında da eğitim düzeyi düşük olanların iş tatmin düzeyleri en yüksek, eğitim düzeyi yüksek olanların ise iş tatmin düzeyleri düşük çıkmıştır. Tüzün'ün (2007: 136) yaptığı çalışma da eğitim durumu ile bilişsel güven düzeyi arasında anlamlı ilişkiler olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırmada, düşük eğitim düzeyindeki çalışanların, orta ve yüksek eğitim düzeyindeki çalışanlardan daha yüksek bilişsel güven düzeyine sahip oldukları belirlenmiş, ancak orta ve yüksek eğitim düzeyine sahip grupların birbirinden istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar göstermediği bulunmuştur.

Gider'in (2010: 100) çalışmasında, çalışanların gelir durumu ile devam bağlılığı ve normatif bağlılık arasında anlamlı fark bulunmuştur. Yalçın ve İplik'in (2005: 407) çalışmasında, duygusal bağlılık ile gelir düzeyleri arasında anlamlı bir fark saptanmıştır. Yalçın ve İplik'in (2007: 493) diğer çalışmasında, örgütsel bağlılık boyutları (duygusal, devam, normatif) ile gelir düzeyleri arasında anlamlı bir fark saptanmamıştır. Gözen'in (2007: 142, 152, 162) çalışmasında, gelir ile duygusal bağlılık ve devam bağlılık düzeyleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunamamıştır. Gelir ile normatif bağlılık düzeyleri arasında ilişki saptanmıştır. Çalışmada, gelir arttıkça normatif bağlılık düzeyinin arttığı belirtilmiştir.

Al-Aameri'nin (2000: 533) hemşireler üzerinde yaptığı çalışmada, iş tatmini ile deneyim (çalışma süresi) arasında pozitif anlamlı ilişki bulunmuştur. Araştırmada,

ileri yaştaki hemşirelerin genç hemşirelere göre daha yüksek düzeyde iş tatminine sahip oldukları belirlenmiştir. Araştırmacı bu durumu, genç yaştaki çalışanların kariyerlerine başlarken birçok zorlukla mücadele etmesine bağlamaktadırlar. Aktay'ın (2010: 69) çalışmasında, hekimlerin genel iş tatminleri ile hizmet süreleri arasında anlamlı ilişkiler bulunmuştur. 16-20 yıl hizmet süresine sahip hekimlerin iş tatmini düzeyi, 6 -10 yıl ve 11-15 yıl hizmet süresine sahip hekimlere göre anlamlı olarak yüksek bulunmuştur. Yine, 1-5 yıl hizmet süresine sahip hekimlerin iş tatmini düzeyi, 6 -10 yıl ve 11-15 yıl hizmet süresine sahip hekimlere göre anlamlı olarak yüksek bulunmuştur. Aktay'ın (2010: 66) çalışmasında, hizmet süresi ile duygusal bağlılık arasında anlamlı fark bulunmuştur. Çalışmada, 1-5 yıl hizmet süresine sahip hekimlerin duygusal bağlılığı, 6 -10 yıl ve 11-15 yıl hizmet süresine sahip hekimlere göre anlamlı olarak düşük bulunmuştur. Aydoğdu'nun (2009: 121) çalışmasında, toplam çalışma süresi ile duygusal bağlılık boyutu ve normatif bağlılık boyutu arasında anlamlı fark bulunmuştur. Duygusal bağlılık için farkın 18 yıl ve üstü grup ile 9-17 yıl ve 8 yıl ve daha az çalışma süresine sahip grup arasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. 18 yıl ve üstü grubun hem duygusal bağlılık hem de normatif bağlılık düzeyi diğer iki gruptan (8 yıl ve daha az, 9-17 yıl) daha yüksek çıkmıştır.

Tüzün'ün (2007: 136, 138) çalışmasında, toplam çalışma süresinin (toplam iş tecrübesi), hem bilişsel güven üzerindeki etkisi hem de duygusal güven üzerindeki etkisi istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır. Terekli'nin (2010: 119) çalışmasında, örgütsel güvenin alt boyutları ile çalışma yılları arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır.

4.3. Öneriler

Çalışmada, eğitim düzeyi ve gelir düzeyi yüksek olan hekimlerin ve yardımcı sağlık personelinin, genel örgütsel bağlılık düzeyi ile örgütsel bağlılık boyut düzeylerinin diğer gruplardan düşük çıkmasının nedenlerinden biri hekimlerin ve yardımcı sağlık personellerinin büyük kısmının Bingöl doğumlu olmaması şeklinde yorumlanabilir. Bu işgörenlerin beklentilerinin tam olarak ne olduğu belirlenmeye çalışılmalı, bilgi ve becerilerine uygun işlerde görev almaları sağlanmalı, örgüt açısından önemli bir değer oldukları hissettirilmelidir. Hastane çalışanları ile hastane içinde ve hastane dışında bir takım sosyal etkinlikler yapılmalı, kent hakkında olumlu izlenimler edinmeleri sağlanmalıdır.

Normatif bağlılığın yükseltilmesi ve devam bağlılığının düşürülmesi konusunda iyileştirmeler yapılmalıdır. Normatif bağlılığın artırılması için hastane çalışanlarına belli periyotlarla hastanenin amaçları, hedefleri, misyonu ve vizyonu ile ilgili eğitimler verilmesinin önemli olacağı düşünülmektedir.

Yöneticilerin, hastane çalışanlarıyla kurdukları iletişimin kalitesi artırılmalı ve daha fazla bilginin paylaşımı yapılmalıdır. İletişim güvenin temelini oluşturmaktadır.

Yöneticilerin, çalışanların beklentilerini göz önüne alarak iyileştirmeler yapmaları halinde tatmin düzeyinin daha da yükseleceği düşünülmektedir. Özellikle yükselme (terfi) olanaklarının sağlanması ve bunun da adaletli bir şekilde sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Aynı zamanda çalışanlara yönelik ödül sisteminin de adaletli ve doğru bir biçimde uygulanmasının tatmin düzeyini yükselteceği düşünülmektedir.

Son olarak hastane yönetimi, çalışanları, stratejik bir unsur olarak ele almalı ve hastaneye yeni katılanların, örgütün bünyesinde kalmalarını sağlayacak politikalar geliştirmeli, çalışanların çıkarlarının gözetildiği ve her çalışana birey olarak değer verildiği bir örgüt kültürü yaratmalıdır. Hastane yönetimleri, başarılı bir yönetim için hasta tatminine, hastane karlılığına, hastane imajına olumlu katkıda bulunmak için hastanede görev yapan çalışanların tutumlarını (örgütsel bağlılık, örgütsel güven, iş tatmin vb.) dönem dönem ölçme yoluna gitmeli ve elde edeceği verilerle gerekli iyileştirmeleri yapmalıdır. Bunların yanında hastane yönetimi, çalışanların yaptıkları işi daha cazip daha sevimli bir hale getirmeli, bu nedenle belli dönemlerde işiyle ilgili yetenek ve bilgi düzeyini yükseltmek için hizmet içi eğitimler vermeli, çalışanların, işiyle ilgili yenilikleri takip etmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKTAY, Deniz, Derya (2010), İş Tatmini ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki ve Askeri Hastanede Bir Uygulama, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- AL-AAMERI, Ahmed, S. (2000), "Job Satisfaction and Organizational Commitment for Nurses", Saudi Medical Journal, Vol. 21 (6): pp.531-535.
- ALBRECHT Simon, , TRAVAGLIONE, Anthony (2003), "Trust in Public-Sector Senior Management", The International Journal of Human Resource Management, 14: 1, pp.76-92.
- ALLEN, Natalie, J., MEYER, John, P. "(1990), The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization", Journal of Occupational Psychology, 63, pp.1-18.
- ALTAŞ, Sabiha, Sevinç, ÇEKMECELİOĞLU, Gündüz, Hülya (2007), "İş Tatmini, Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışının İş Performansı Üzerindeki Etkileri: Bir Araştırma", Öneri, C.7. S.28, ss.47-57.
- AYDOĞDU, Sinem (2009), An Empirical Study Of The Relationship Between Job Satisfaction, Organizational Commitment And Turnover Intention, Yeditepe University Graduate Institute Of Social Sciences, Master of Business Administration, İstanbul.
- BECKER, Thomas, E., BILLINGS, Robert S., EVELETH, Daniel, M., GILBERT, Nicole, L. (1996), "Foci and Bases of Employee Commitment: Implications for Job Performance", The Academy of Management Journal, Vol. 39, No.2, pp. 464-482.
- BROWN, Barbara, B. (2003), Employees' Organizational Commitment and Their Perception of Supervisors' Relations-Oriented and Task-Oriented Leadership Behaviors, Doctor of Philosophy, The Faculty of the Virginia Polytechnic Institute, State University.
- CALLAWAY, Phuong L. (2006), Relationship Between Organizational Trust and Job Satisfaction: An Analysis in the U.S. Federal Work Force, PHD Thesis, Capella University.
- CEYLAN, Adnan, ULUTÜRK, Yıldırım, Hüseyin (2006), "Rol Belirsizliği, Rol Çatışması, İş Tatmini ve Performans Arasındaki İlişkiler", Doğu Üniversitesi Dergisi, No:7, ss.48-58.
- CHUGHTAI, Aamir A., ZAFAR Sohail (2006), "Antecedents and Consequences of Organizational Commitment among Pakistani University Teachers", Applied H.R.M. Research, 2006, Volume 11, Number 1, pp.39-64.

- ÇİĞERCİ, Yeliz (2004), Afyon Bölgesinde Çeşitli Sağlık Kuruluşlarında Çalışmakta Olan Cerrahi Hemşirelerinin İş Doyumu Düzeylerinin ve Bunları Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- CLUGSTON, Michael (2000), "The Mediating Effects of Multidimensional Commitment On Satisfaction and Intent to Leave", Journal of Organizational Behavior, 21 (4), pp. 477-486.
- COSTA, Ana, Cristina (2003), "Work Team Trust and Effectiveness", Personnel Review, Vol. 32 No. 5, pp.605-622.
- CULVERSON, Dawn, Elizabeth (2002), Exploring Organizational Commitment Following Radical Change: A Case Study within the Parks Canada Agency, Ontario: University of Waterloo, MA Thesis.
- ÇEKMECELİOĞLU, Hülya (2006), "İş Tatmini ve Örgütsel Bağlılık Tutumlarının İşten Ayrılma Niyeti ve Verimlilik Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi: Bir Araştırma", "İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:8, Sayı:2, ss.153-168.
- ÇETİN, Fatih (2011), Örgütsel Vatandaşlık Davranışlarının Açıklanmasında Örgütsel Bağlılık, İş Tatmini, Kişilik ve Örgüt Kültürünün Rolü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- DARROUGH, Odessa, G. (2006), An Examination of the Relationship Between Organizational Trust and Organizational Commitment in the Workforce, PHD Thesis, Nova Southeastern University.
- DEMİREL, Yavuz (2008), "Örgütsel Güvenin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkisi: Tekstil Sektörü Çalışanlarına Yönelik Bir Araştırma", Yönetim ve Ekonomi, Cilt:15, Sayı:2.
- DIRKS, Kurt T, FERRIN, Donald, L. (2001), "The Role of Trust in Organizational Settings", Organization Science, Vol. 12, No. 4, pp. 450-467.
- DURNA, Ufuk, EREN, Veysel (2005), "Üç Bağlılık unsuru Ekseninde Örgütsel Bağlılık", Doğu Üniversitesi Dergisi, 6 (2), ss. 210-219.
- EFEÖĞLU, İbrahim, Efe (2006), İş-Aile Yaşam Çatışmasının İş Stresi, İş Doyumu ve Örgütsel Bağlılık Üzerindeki Etkileri: İlaç Sektöründe Bir Araştırma, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adana.
- ERGENELİ, Azize, SAĞLAM, Güler, A., METİN, Selin (2007), Psychological Empowerment and its Relationship to Trust in Immediate Managers, Journal of Business Research, 60, pp.41-49.

- FUKUYAMA, Francis (2005), Güven, Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması, Çev: Ahmet Buğdaycı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- GAZİOĞLU, Şaziye, TANSEL, Aysıt (2002), "Job Satisfaction in Britain: Individual and Job Related Factors", ERC Working Papers in Economics, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series03/0303.pdf>, Erişim Tarihi: 19.05.2011.
- GIBSON, Dawid, William (2011), The Effect of Trust in Leader on Job Satisfaction and Intent to Leave Present Job in the Context of the Nursing Profession, PHD Thesis, University of Louisville.
- GİDER, Ömer (2010), "Eğitim ve Araştırma Hastanelerinde Çalışan Personelin Örgütsel Bağlılık, Örgütsel Güven ve İş Doyum Düzeylerinin Araştırılması", İÜ İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi, Yıl:21, Sayı: 65, ss. 81-105.
- GLISSON, Charles, DURICK, Mark (1988), "Predictors of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Human Service Organizations", Administrative Science Quarterly, 33 (1): 61-81.
- GÖZEN, Emine, Dağdeviren (2007), İş Tatmini ve Örgütsel Bağlılık, Sigorta Şirketleri Üzerine Bir Uygulama, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- GÜL, Hasan (2003), "Davranışsal Bağlılık Yaklaşımı ve Değerlendirmesi" Yönetim ve Ekonomi, Cilt:10, Sayı:1, ss.73-83.
- GÜL, Hasan, OKTAY, Ercan, GOKCE, Hakan (2008), "İş Tatmini, Stres, Örgütsel Bağlılık, İşten Ayrılma Niyeti ve Performans Arasındaki İlişkiler: Sağlık Sektöründe Bir Uygulama" Akademik Bakış, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı 20, ss.1-11.
- GÜNDOĞAN, Tamer (2009), Örgütsel Bağlılık: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uygulaması, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- HANDSOME, Joseph (2009), The Relationship Between Leadership Style and Job Satisfaction, PHD Thesis, Walden University.
- HAZELL, Kenneth, W. (2010), Job Stress, Burnout, Job Satisfaction, and Intention to Leave Among Registered Nurses Employed in Hospital Settings in the State of Florida, PHD Thesis, Lynn University.
- HEFFNER, Tonia, S., RENTSCH, Joan, R. (2001), "Organizational Commitment and Social Interaction: A Multiple Constituencies Approach", Journal of Vocational Behavior, 59, pp. 471-490.

- HO, Wen-Hsien, CHANG, Ching, Sheng, SHIH, Ying-Ling, LIANG, Rong-Da (2009), "Effects of Job Rotation and Role Stress Among Nurses on Job Satisfaction and Organizational Commitment", BMC Health Services Research, 9:8, pp.1-10.
- HUSELID, Mark, A., DAY, Nancy, E. (1991), "Organizational Commitment, Job Involvement, and Turnover: A Substantive and Methodological Analysis", Journal of Applied Psychology, Vol. 76, No. 3, pp. 380-391.
- IAFFALDANO, Michelle, T., MUCHINSKY Paul M. (1985), "Job Satisfaction and Performance: A Meta-Analysis, Psychological Bulletin, 97, pp. 251-273.
- JALLOW, Mariatou (2003), The Relationship Among Perceptions Of Healthcare Quality Culture, Job Satisfaction, and Organizational Commitment among Teaching Hospital Nurses, MSc Thesis, University of Toronto.
- KONUK, Mustafa (2006), İşletmelerde Örgüt Kültürünün İş Tatmini Üzerindeki Etkisi ve Önemi Konya Şeker Fabrikasında Bir Uygulama, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- KÖK, Sabahat, Bayrak (2006), "İş Tatmini ve Örgütsel Bağlılığın İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 20, Sayı 1, ss.291-317.
- LASCHINGER, Heather, K., Spence, SHAMIAN, Judith, THOMSON, Donna (2001), "Impact of Magnet Hospital Characteristics on Nurses' Perceptions of Trust Burnout Quality of Care, and Work Satisfaction", Nursing Economics.
- LUTHANS, Fred (1995), Organizational Behavior, McGraw-Hill Inc., New York, 7. Baskı.
- MATTHAI, Jenny, Marie (1989), Employee Perceptions of Trust, Satisfaction, and Commitment as Predictors of Turnover Intentions in a Mental Health Setting, PHD Thesis, Vanderbilt University.
- MAYER, Roger C. DAVIS James H., SCHOORMAN, David, F. (1995), "An Integrative Model of Organizational Trust", Academy Of Management Review, Vol 20:3, pp. 709-734.
- MEYER, John, P., BECKER, Thomas, E., VANDENBERGHE, Christian, (2004), "Employee Commitment and Motivation: A Conceptual Analysis and Integrative Model", Journal of Applied Psychology, Vol. 89, No. 6, pp.991-1007.
- NIJHOF, Wim, J., DE JONG, Margriet, J., BEUKHOF, Gijs (1998), "Employee Commitment in Changing Organizations: An Exploration", Journal of European Industrial Training, Cilt 22, Sayı 6, pp.243-248.
- NYHAN, Ronald, C. (1999), "Increasing Affective Organizational Commitment in Public Organizations The Key Role of Interpersonal Trust", Review of Public Personnel Administration, 19: 58, pp.58-70.

- ÖĞÜTVEREN, Özlem (2007), *Örgütsel Güvenin Ağdüzenekleri İçerisindeki Analizi: Küçük İşletmelerde Bir Uygulama*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ÖZDEVECİOĞLU, Mahmut (2003), “Algılanan Örgütsel Destek ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, D.E.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:18, Sayı:2, ss:113 -130.
- SAMADOV, Sakit (2006), *İş Doyumu ve Örgütsel Bağlılık: Özel Sektörde Bir Uygulama*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- SHORE, Lynn, McFarlane, MARTIN, Harry, J. (1989), “Job Satisfaction and Organizational Commitment in Relation to Work Performance and Turnover Intentions”, Human Relations, Vol. 42, 7, pp. 625-638.
- SPECTOR, Paul, E. (2011), Job Satisfaction Survey Norms, <http://shell.cas.usf.edu/~pspector/scales/jssnorms.html>, Erişim Tarihi:11.02.2011.
- ŞENGÜL, Arzu (2008), *İş Doyumu ve Tüketici Tatmini İlişkisi Kamu ve Özel Kesim Sağlık Hizmetlerinde Hekimlerin İş Doyumunun Hasta Tatminine Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Manisa.
- TANNER, Bob, M. (2007), “Analysis of the Relationships Among Job Satisfaction, Organizational Trust, and Organizational Commitment in an Acute Care Hospital. (Ph.D. Thesis). San Francisco, California, USA: Faculty of Saybrook Graduate School and Research Center.
- TAŞKIN, Feyza, DİLEK, Roşan (2010), “Örgütsel Güven ve Örgütsel Bağlılık Üzerine Bir Alan Araştırması”, Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, ss.37-46.
- TEKİNGÜNDÜZ, Sabahattin (2012), “Örgütsel Bağlılık Üzerinde Örgütsel Güven ve İş Tatmininin Etkisinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- TELLA, Adeyinka, AYENI, C.O., POPOOLA, S., O. (2007), “Work Motivation, Job Satisfaction, and Organisational Commitment of Library Personnel in Academic and Research Libraries in Oyo State, Nigeria”, Library Philosophy and Practice (e-journal), pp.1-16.
- TEREKLİ, Gözde (2010), *Örgütsel Güven Boyutları ve İş Tatmini İlişkisi: Tekstil İşletmesinde Bir Araştırma*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

- TSUI, Anne, S., EGAN, Terri, D., O'REILLY, Charles, A. (1992), "Being Different: Relational Demography and Organizational Attachment", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 4, pp. 549-579.
- TÜZÜN, İpek, Kalemci (2006), *Örgütsel Güven, Örgütsel Kimlik ve Örgütsel Özdeşleşme İlişkisi: Uygulamalı Bir Çalışma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TÜZÜN, İpek, Kalemci (2007), "Güven, Örgütsel Güven ve Örgütsel Güven Modelleri", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi*, ss.93-118.
- UDECHUKWU, Ikwukananne, I. (2007), "The Influence of Intrinsic and Extrinsic Satisfaction on Organizational Exit: Evidence from a Correctional Setting", *Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, C.12, S.1, pp.127-141.
- UYGUR, Akyay (2007), "Örgütsel Bağlılık ile İşgören Performansı İlişkisini İncelemeye Yönelik Bir Alan Araştırması", *Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, ss.71-85.
- UYSALER, Alper, L. (2010), *Örgütsel Yabancılaşmanın Örgütsel Bağlılık, İş Tatmini ve İşten Ayrılma Eğilimi ile Bağlantısı ve Yabancılaşma Yönetimi*, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gebze.
- WASTİ, Arzu Syeda, ÇETİN, Önder (2003), *Kültürlerarası Çalışmalarda Yöntem: Örgütsel Bağlılık Yazınından Dersler*. *Yönetim Araştırmaları Dergisi* , 3 (2). ss. 125-145.
- WILLIAMS, Lauren, L. (2005), "Impact of Nurses' Job Satisfaction on Organizational Trust", *Health Care Management Review*, 30 (3), pp. 203- 211.
- WONG, Mary, YimLing (2007), *Transformational Leadership and Job Satisfaction of Advanced Practice Nurses in Public Health Setting*, PHD Thesis, University Of Phoenix.
- YALÇIN, Azmi, İPLİK, Fatma, Nur (2005), "Beş Yıldızlı Otellerde Çalışanların Demografik Özellikleri ile Örgütsel Bağlılıkları Arasındaki İlişkiyi Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma: Adana İli Örneği", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, ss. 395-412.
- YALÇIN, Azmi, İPLİK, Fatma, Nur (2007), "A Grubu Seyahat Acentalarında Çalışanların Örgütsel Bağlılıklarını Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma: Adana İli Örneği", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18, ss. 483-500.

- YEH, Tzu-Jiun (2007), Leadership Behavior, Organizational Trust, and Organizational Commitment Among Volunteers in Taiwanese Non-Profit Foundations, PHD Thesis, University of the Incarnate Word.
- YELBOĞA, Attila (2009) "Validity and Reliability of the Turkish Version of the Job Satisfaction Survey (JSS)", World Applied Sciences Journal, 6 (8), pp. 1066-1072.
- YOUSEF, Darwish A. (2000), "Organizational Commitment: a Mediator of the Relationships of Leadership Behavior with Job Satisfaction and Performance in a Non-Western Country", Journal of Managerial Psychology, Vol. 15, No. 1, pp. 6-24.
- YOUSEF, Darwish A. (2002), "Job Satisfaction as a Mediator of the Relationship Between Role Stressors and Organizational Commitment: A Study From an Arabic Cultural Perspective" Journal of Managerial Psychology, Vol. 17 Iss: 4, pp.250-266.

TÜRK KONTENEYNER TERMINALLERİ ÜZERİNDE 2009 YILI KÜRESEL FİNANS KRİZİNİN ETKİLERİ

Alpaslan ATEŞ*
Soner ESMER**

ÖZET

Bu çalışmada, 2009 küresel finans krizi öncesi ve sonrasında Türkiye’de faaliyet gösteren 13 konteyner terminalindeki etkinlik değişimi incelenmektedir. Göreceli etkinlik değerleri Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi kullanılarak hesaplanmıştır. Etkinlik değerlerinin dönem içindeki değişimi ise Malmquist Toplam Faktör Verimlilik (TFV) endeksi kullanılarak ölçülmüştür.

Analiz sonucunda, çalışmaya dâhil edilen 13 terminalden İzmir limanı VZA CCR çıktı yönelimli analize göre her üç yılda da etkin olarak faaliyet gösteren tek liman olmuştur. Dönemlerin ortalama etkinlik değerleri 2008 yılı için % 59,26, 2009 yılı için % 52,68 ve 2010 için ise % 65,05 olarak hesaplanmıştır. Malmquist toplam faktör verimlilik endeksine göre Türk konteyner terminallerinde 2008-2009 döneminde yıllık ortalama %4,1 düşüş gözlemlenirken, 2009-2010 döneminde % 33,2 verimlilik artışı hesaplanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Etkinlik, Türk Konteyner Terminalleri, Malmquist Yöntemi, Veri Zarflama Analizi.

EFFECTS OF THE 2009 GLOBAL ECONOMIC CRISIS ON THE TURKISH CONTAINER TERMINALS

ABSTRACT

In this study, efficiency changes observed in 13 Turkish container terminals before and after the global financial crisis in 2009 are analyzed. Relative efficiency values were calculated by using Data Envelopment Analysis (DEA) method. On the other hand, changes in efficiency value in the given period were calculated by Malmquist Total Factor Productivity (TFP) index.

According to results of the analysis, output-oriented DEA CCR included 13 terminals and port of Izmir turned out to be the only port which was effective in all of these three years. Average efficiency values were 59,26 % for 2008, 52,68 % for 2009 and 65,05 % for 2010. Based on the malmquist total factor productivity index, while a decrease of 4,1 % was calculated in the Turkish container terminals on average in the period of 2008-2009, an increase of 33.2 % was calculated in the period of 2009-2010.

Keywords: Efficiency, Turkish Container Terminals, Malmquist Methods, Data Envelopment Analyses.

* Yrd. Doç. Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, Barbaros Hayrettin Denizcilik Fakültesi

** Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, Denizcilik Fakültesi

VZA Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Ölçüsü: 2009 Küresel Finans Kriz Sonrası Türk Konteyner Terminalleri Uygulaması” başlıklı II. Ulusal Lojistik ve Tedarik Zinciri Kongresi’nde sunulan çalışmadan düzenlenmiştir.

GİRİŞ

Taşıma, Türk Dil Kurumu (TDK)'na göre, “Ülkeler arasında ya da bir ülkenin ulusal sınırları içinde yolcuların ve çok daha önemli olarak tecim mallarının, alındığı yerden gideceği ya da kullanılacağı yere, çeşitli ulaşım araçlarından yararlanılarak götürülmesi” olarak tanımlanmaktadır. Yine TDK İktisadi terimler sözlüğünde taşıma “Kara, deniz ve havayolu ile her türlü mal, hayvan ve insanın bir yerden başka bir yere götürülmesi” olarak ifade edilmektedir. Belirtilen bu tanımlamalar da dikkate alındığında taşımayı “bir veya birden fazla ulaştırma sistemi kullanılarak canlı veya cansız yüklerin fayda sağlamak amacıyla bir yerden başka bir yere nakli” şeklinde tanımlamak mümkündür. Belirtilmiş tanımlardan da anlaşılacağı üzere canlı veya cansız yüklerin taşınmasında farklı ulaştırma modlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu modlardan deniz taşımacılığı; özellikle sanayi hammaddesini oluşturan çok büyük miktarlardaki yüklerin bir defada bir yerden diğer bir yere taşınması imkânını sağlaması, güvenilir olması, sınır aşımı olmaması, mal zayıyatının minimum düzeyde olması, çevreyi en az kirletmesi, yolcu-km ve ton-km başına tükettiği enerjinin en az olması diğer kayıpların hemen hemen hiç olmaması, hava yoluna göre 14, karayoluna göre 7, demiryoluna göre 3,5 kat daha ucuz olması nedeniyle dünyada en çok tercih edilen ulaşım şeklidir (Ateş ve Esmer, 2011).

Dünya ticaretinin ithal ve ihracat yüklerinin yaklaşık % 75'i deniz yoluyla taşınmakta olup dünyada, denizyoluyla gerçekleştirilen uluslararası ticaret hacmi, her geçen gün süratle artmaktadır. Deniz taşımacılığı sektörü ülkenin ithalat ve ihracat artış ve azalışlarına ve hatta dünyadaki mal değişimlerine paralel olarak artış çıkış yaşayan bir sektördür. Son yıllarda deniz taşımacılığı toplam ticaret hacmi içerisinde yükselen bir trend göstermektedir (Koçak, 2012).

Denizyolu ile yük taşımacılığı, denizyolunun birçok taşımacılık sistemi ile yapılabilir. Bu sistemlerden biri olan konteyner taşımacılığı diğer taşımacılık sistemleri ile karşılaştırıldığında emniyet, güvenlik ve teknolojik avantajlarından dolayı taşımacılık arenasında çok önemli bir rol üstlenmektedir. Son yirmi yılda dünya konteyner taşımacılığı diğer deniz taşımacılık türlerine göre daha hızlı bir gelişme göstererek yıllık ortalama % 10'luk bir artış hızı yakalamıştır. Fakat 2009 yılı konteyner taşımacılığı için dramatik bir yıl olmuş ve elleçleme miktarlarında sert bir düşüş gözlemlenmiş, bu düşüş yaklaşık % 9,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum konteyner taşımacılığının başlangıcından beri görülen en büyük düşüştür. 2009 yılında dünya konteyner limanlarında elleçlenen toplam konteyner miktarı bir önceki yıla göre % 9,7 düşüşle 465,7 milyon TEU (Twenty - Foot Equivalent Unit - 20'lik Konteyner Ölçüsü) olarak gerçekleşmiştir (UNCTAD, 2010). Türk limanlarında ise 2008 yılında bir önceki yıla göre %9,56 büyüme ile 5 193 730 TEU elleçleme gerçekleşmiştir. Ancak 2009 yılında yaşanan küresel finans krizi ile Türk konteyner limanlarında elleçleme miktarı dünya ortalamasından daha fazla etkilenmiş ve bir önceki yıla göre %13.53'lük düşüşle 4 491 206 TEU elleçleme gerçekleştirilmiştir. 2010 yılında etkisini

yitirmeye başlayan küresel kriz sonrasında dünya ve Türk limanlarında elleçlenen konteyner miktarı artmış ve Türk limanlarında % 23,5 artışla 5 547 447 TEU konteyner elleçlenmiştir.

Dünya denizcilik sektöründe görülen sürekli büyümenin yanı sıra yaşanan ekonomik gelişmelerden de öncelikli etkilenen sektörlerin başında gelen ve yüksek yatırım maliyetleri gerektiren liman işletmeleri rekabet edebilmeleri için iyi bir performans gösterebilmelidirler. Aynı coğrafyada hizmet veren limanların rekabette ön plana çıkmasında kaynaklarını etkin kullanması önem taşımaktadır.

Bu çalışmanın amacı, 2008-2010 döneminde konteyner taşımacılığında faaliyet gösteren Türk konteyner terminallerinin göreceli etkinliği ve küresel finans krizinin Türk limanları üzerindeki etkilerini göreceli olarak belirlemektir. Limanların etkinliğinin ölçülmesinde parametrik olmayan yöntemler arasında genellikle Veri Zarflama Analizi (VZA) yaygın kullanılmaktadır. Bu çalışmada, VZA yöntemiyle her yıl için limanların göreceli etkinlikleri belirlenmiş olup, limanlar ve dönemler arasında etkinlik karşılaştırmalarını ve etkinlik değişimini etkileyen unsurları değerlendirmek için Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Endeksi'nden (MTFVE) yararlanılmıştır.

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde araştırmanın yöntemlerine yer verilmiştir. İkinci bölümde, araştırmanın amacı ve girdi-çıkı değişkenleri açıklanmıştır. Üçüncü bölümde araştırma bulgularına yer verilmiştir. Son bölümde de analizler sonucunda elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

1. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Limanlar karmaşık dinamik hizmet sunan sistemlerdir. Bu nedenle limanların etkinliği üzerinde birçok faktör etkilidir. Bu faktörlerin bir kısmı nicel bir kısmı nitel özelliğe sahiptir. Limanların etkinliğini belirlemek için nicel değerler kullanıldığında birimlerinin (m, adet, m² vb gibi) farklı olması ve birçok parametrenin etkilemesinden dolayı sınırlı sayıda yöntemden faydalanılabilir. Bu yöntemlerden VZA farklı alanlarda olduğu gibi liman sektöründe de etkinlik değerlerinin belirlenmesinde kullanımı yaygın olan yöntemlerin başında gelmektedir. Bu nedenle bu çalışmada, göreceli etkinlik değerlerini hesaplamak için VZA yöntemi, etkinliği etkileyen unsurların belirlenmesi ve yıllara göre etkinliklerdeki değişiklikler sonucunda Türk limanları üzerindeki küresel krizin etkilerini belirlemek için ise MTFVE kullanılmıştır.

1.1. Veri Zarflama Analizi (VZA)

Farrell'in 1957 yılında yapmış olduğu çalışma VZA'nın başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Karhan ve Özgür, 2009; Kecek, 2010; Ateş, 2010). Farel bu çalışmada çok çıktısı ve tek girdisi olan birimlerin etkinliklerini inceleyerek etkinlik ölçümünde ilk kez doğrusal programlamadan yararlanmıştır (Ertuğrul ve Işık, 2008).

Farrell'in 1957 yılında yapmış olduğu çalışmaya dayanan ve Charnes, Cooper ve Rhodes'in 1978 yılında European Journal of Operations Research'de yayınlanmış olan makaleleri VZA'nın ilk modeli olup; bu model bu üç araştırmacının isimlerinin baş harfleri olan CCR modeli olarak literatürde yer almaktadır (Charnes vd, 1994).

VZA tekniği 1978 yılından başlayıp günümüze kadar geçen süre içerisinde hem teorik hem de metodolojik yönden değişerek gelişme göstermiştir. 1984 yılında Banker, Charnes ve Cooper'ın CCR üzerinde çeşitli değişiklikler yapmasına kadar bu yöntem ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında yalnız kamu hizmet alanlarının genel teknik verimlilikleri ölçümlerinde kullanılmıştır. Ancak Banker ve diğerlerinin geliştirmiş olduğu yöntem yani BCC (Banker, Charnes ve Cooper) yöntemi ile ölçeğe göre değişken getiri durumunda ölçek ve teknik verimliliğin ayrı ayrı ölçülmesini mümkün kılacak şekilde geliştirilmiştir. İlerleyen aşamalarda bu yöntemler çarpımsal, yönelimsiz, toplamsal olarak daha da geliştirilmiştir (Bayar, 2005; Dikmen, 2008; Kecek, 2010; Ateş, 2010).

VZA, statik bir analiz şekli olup, tek bir dönemde karar birimlerinin birden fazla girdi ve çıktı verilerini kullanarak bir yatay kesit analizi yapar (Kula vd., 2009). Ancak VZA analizinde karar birimleri aynı amaca hizmet veren, aynı pazar şartlarında çalışması ve örneklem grubunda ki karar birimlerinin göreceli etkinliklerini etkileyen değişkenlerin aynı olması şartı aranır.

VZA ile birden çok ve farklı ölçekte ölçülmüş girdi ve çıktılarla, etkinliği ölçülecek karar birimlerinin göreceli etkinlikleri kolayca ölçülebilir hale gelmiştir. VZA ile incelenen karar birimlerinin her birinin diğerine göre etkinliği ölçülerek, etkinliği düşük olan karar birimi belirlenir ve bunların etkinliklerinin ne ölçüde artabileceğine ilişkin veriler elde edilir (Cingi ve Tarım, 2000: 5).

VZA metodu, girdiye ve çıktıya yönelik olarak iki yönlü kullanılabilme özelliğine sahiptir. Girdiye yönelik VZA modelleri, belirli bir çıktı bileşimini en etkin bir şekilde üretebilmek amacıyla, kullanılacak en uygun girdi bileşiminin nasıl olması gerektiğini araştırır. Çıktıya yönelik VZA modelleri ise belirli bir girdi bileşimi ile en fazla ne kadar çıktı elde edilebileceğini araştırır (Atan ve Karpat Çatalbaş, 2005: 53).

VZA ile karar birimlerinin her dönem için teknik etkinlik değerleri hesaplanmaktadır. Teknik etkinlik, saf teknik etkinlik ve ölçek etkinliğinden oluşmakta ve bu iki endeksin çarpılmasıyla elde edilmektedir. Saf teknik etkinlik yönetsel etkinliği, ölçek etkinliği ise firmanın uygun ölçekte üretim yapma başarısını göstermektedir (Türker Kaya ve Doğan, 2005: 10-11; Kula vd, 2009: 193).

VZA uygulamalarında değerlendirmeye alınan karar birimlerinin tamamının etkin olmaması durumu ile karşılaşılamaz. Çünkü VZA mevcut karar birimlerinin girdi ve çıktı parametresine göre üretim sınırı oluşturur ve bu sınır mevcut karar birimlerinin içerisinde en etkin karar birim(ler)ine göre belirlenir ve bu değer 1'dir.

Diğer karar birimleri ise bu duruma göre kıyaslanır ve üretim sınırına yakınlığa göre 1'den 0'a doğru değer alır.

1.2. Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Endeksi

Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Endeksi (MTFVE) iki gözlemin toplam faktör verimliliğindeki değişmeyi ortak bir teknolojiye olan uzaklıkların oranı olarak ölçer. Bu ölçüm için “uzaklık fonksiyonu” kullanılmaktadır. Caves ve diğerleri (1982a, 1982b) tarafından geliştirilen bu endekse, uzaklık fonksiyonları yardımıyla endeks kurma fikrini ilk kez ortaya atan Sten Malmquist'in (1953) ardından, Malmquist ismi verilmiştir. Uzaklık fonksiyonlarına dayalı olarak tanımlanan MTFVE, her bir veri noktasının ortak bir teknolojiye olan uzaklıklarının oranlarını hesaplayarak farklı zamana ait iki veri noktası arasındaki MTFVE'deki değişimi ölçen ve yaygın olarak kullanılan bir tekniktir (Lorcu, 2010: 279).

Literatürde üretim birimlerinin MTFVE değişimini inceleyen iki temel endeks bulunmaktadır: Tornqvist Endeksi (1936) ve Malmquist Endeksi (1953) (Isık ve Hassan, 2003: 299). Tornqvist Endeksi'nden farklı olarak, MTFVE'nin oluşturulabilmesi için ilgili karar birimlerinin kâr maksimizasyonu veya maliyet minimizasyonu hedefledikleri varsayımına gerek bulunmamaktadır. Bu nedenle Tornqvist Endeksi için gerekli olan fiyat verisinin derlenmesi Malmquist metodu için zorunlu değildir (Çakır ve Perçin, 2013: 54).

Uzaklık fonksiyonu, çok sayıda girdi-çıkıtı içeren üretim teknolojilerini sadece miktar bilgilerine dayanarak tanımlamayan fonksiyonlardır (Fare vd., 1994: 68). Girdi uzaklık fonksiyonu, çıktı vektörü verildiğinde, oransal olarak en çok büzülen (contraction) girdi vektörüne bağlı olarak üretim teknolojisini tanımlar. Benzer olarak, çıktı uzaklık fonksiyonu, girdi vektörü verildiğinde, oransal olarak en çok genişleyen (expansion) girdi vektörüne bağlı olarak üretim teknolojisini tanımlar (Tarım, 2001: 153).

Verimlilikteki artış, Malmquist Endeksinin (M_0) 1' den büyük bir değer almasına yol açarken zaman içinde performansın düşmesi (verimlilik azalışı) M_0 'ın 1' den küçük bir değer almasına neden olur. Performansta durgunluk (stagnation) meydana gelmesi durumundaysa M_0 , “1” değerini alır. Aynı şekilde, ME'nin bileşenlerinden herhangi birindeki artış veya azalış ilgili endeksin sırasıyla 1'den büyük ve 1'den küçük değerler almasını sağlar. Etkinlik değişimi (ED) bileşenindeki artış etkin sınıra yaklaşma çabalarının kanıtı olarak değerlendirilirken, teknolojik değişim bileşenindeki artış yenilik kanıtı şeklinde değerlendirilir (Fare vd., 1994: 72). Teknolojik değişim (TD), “üretim sınırının yer değiştirmesi” (frontier-shift or boundary-shift) olarak da ifade edilmektedir (Lorcu, 2010: 279).

Fare vd., (1994), ölçeğe göre sabit getiri (constant returns to scale-CRS) altında hesaplanan etkinlik değişimi bileşenini ölçeğe göre değişken getiri (variable returns to scale-VRS) varsayımı altında, saf teknik etkinlik değişimi (STED) ve ölçek etkinliği

değişimi (ÖED) olmak üzere iki ayrı bileşene ayırmış ve etkinlik değişiminin bu iki bileşenin çarpımına eşit olduğunu belirtmişlerdir ($ED = STED \cdot \text{ÖED}$).

2. GİRDİ-ÇIKTI DEĞİŞKENLERİ

Aynı amaca hizmet veren ve aynı girdi ve çıktı parametrelerinin kullanımı sonucu etkinliği belirlenecek karar birimlerinin etkinlik sonuçlarının doğru analiz edilebilmesi için süreci temsil edecek girdi çıktı parametrelerinin belirlenmesinin yanı sıra karar birimi sayısı ile ilgili olarak çeşitli görüşler literatürde yer almaktadır. Bowlin (1998)'e göre; karar birim sayısı her bir girdi ve çıktı değişkeni başına en az iki karar birimi seçilmesi gerektiğini savunmuş ve bu tezini Charnes, Cooper ve diğerleri yapmış oldukları bir araştırmanın sonucuna dayandırmıştır. Vassiloğlu ve Giokas (1990), VZA ile etkinliklerin doğru bir şekilde ölçülebilmesi için gerekli karar birim sayısının girdi ve çıktı toplamının en az üç katı olması gerektiğini ifade ederken, Norman ve Stoker (1991) girdi ve çıktı sayısına bağlı olmadan karar birim sayısının en az 20 olması gerektiğini savunmuşlardır. Boussofiane (1991)'e göre ise; girdi sayısı m ve çıktı sayısı n olmak üzere çalışmanın güvenilirliği açısından karar verme birim sayısının en az $(m+n+1)$ olması gerektiğini savunmuştur. Ancak bu düşüncelerden farklı olarak daha az sayıda karar birim sayısı kullanarak yapılan çalışmalar literatürde mevcuttur (Sherman ve Gold, 1985; Oral ve Yolalan, 1990; Haag ve Jaska, 1995).

Bu çalışmada 2008-2010 yılları arasında Türkiye'de konteyner taşımacılığına hizmet veren 13 liman karar birimi olarak değerlendirilmiştir.

VZA uygulamalarında etkinliği değerlendirilecek olan karar birimlerinin etkinlik durumlarının gerçeği yansıtabilmesi için girdi ve çıktı değişkenlerinin süreci en iyi şekilde temsil edecek bileşenlerden seçilmesi önemlidir.

Etkinlik değerlendirilmesinin sağlıklı bir biçimde gerçekleşebilmesi için çeşitli girdi-çıkı senaryoları VZA tekniği ile sınanabilir ve böylece süreci en iyi temsil eden anlamlı girdiler ve çıktılar belirlenebilir (Güçlü, 1999; Bülbül ve Akhisar, 2005; Kecek, 2010) ya da konu ile ilgili uzmanlardan süreç üzerinde etkili olan girdi-çıkı değişkenleri hakkında fikir alınabilir.

Lovell (1993), faydalı girdi ve çıktılar konusu üzerinde yapmış olduğu çalışmada faydalı olabilecek bütün girdi ve çıktıların değerlendirmeye alınması fikrini ileri sürmüştür. Ancak birbiri arasında yüksek korelasyona sahip olan girdi veya çıktıların analiz sonucunu etkilemediği tezini ileri sürerek hesaplama dışı bırakılabileceğini savunmuştur. Benzer şekilde üretime katkı sağlamayan ve birbiriyle çoklu bağlantısı bulunan girdi/çıkı değişkenlerinin elenmesi gerekir (Norman ve Stoker, 1991; Kecek 2010; Ateş, 2010).

Yukarıda belirtilen literatür çalışmaları dikkate alınarak yapılan bu çalışmada; konteyner terminallerinin göreceli etkinliklerini belirlemek için konteyner taşımacılığı hizmetinde temel teşkil eden dört girdi ve bir çıktı değişkeni kullanılmıştır. Bu değişkenler konteyner gemilerine ayrılan rıhtım uzunluğu (m), konteyner terminalindeki vinç sayısı (adet), draft (m) ve konteyner stok alanı (m²) kullanılacak girdi değişkenleridir. Çıktı değişkeni ise; elleçlenen konteyner miktarıdır (TEU). Limanlara ait girdi-çıktı değişkenleri bilgileri liman işletmelerinden temin edilmiştir.

Etkinlik değerlerinin hesaplanmasında DEAOS (Data Envelopment Analysis Online Software) programı kullanılmıştır.

a. Konteyner Rıhtım/İskele Uzunluğu (m)

Konteyner iskeleleri/rıhtımları konteyner gemilerinin limanda yük elleçleme sistemleri yardımı ile güvenli olarak yükleme/boşaltma yapabilmelerini ve kara ile deniz taşıtları arasındaki bağlantıyı sağlayan yapılardır (Ateş ve Esmer, 2011).

Artan maliyetler, dünya ticareti ve teknolojik gelişmeler beraberinde gemilerin kapasitelerinin ve boyutlarının büyümesine sebep olmuştur. Bu nedenle iskele/rıhtım uzunlukları yaşayabilecek gemi boyutu ve sayısı ile dolayısıyla elleçlenen konteyner miktarı üzerinde etkilidir.

Literatürde konteyner terminallerinin rıhtım/iskele uzunlukları VZA ile etkinlik ölçümünde birçok çalışmada girdi değişkeni olarak kullanılmıştır. Bu çalışmalara; Tongzon 1995, Notteboom vd, 2000, Valentine ve Gray 2001, Itoh 2002, Culliane vd, 2002, Panayides vd, 2008, Ateş 2010, Wu ve Goh 2010, Ateş ve Esmer 2011, 2013 örnek olarak verilebilir.

b. Konteyner Terminalindeki Vinç Sayısı (Adet)

Gelişen teknoloji ile beraber her geçen gün artan vinç kapasiteleri ile beraber vinç operatörlerinin deneyimi ve performansı da vinçlerin etkin kullanılmasında önem taşımaktadır. Bu çalışmada kapasiteleri dikkate alınmadan ve operatörün performansı göz ardı edilerek gantry ve mobil vinçlerin toplamı girdi değişkeni olarak kabul edilmiştir. Vinçlerin sayısı ve elleçleme kapasitesi yük elleçleme hızı üzerinde önemli derecede etkilidir. Elleçleme hızı yük potansiyeli bulunan limanlar için rekabet üstünlüğü sağlayacaktır. Rekabet üstünlüğü sağlayan limanların tercih edilebilirlik oranı artacak ve daha fazla yüke hizmet sunabilecektir. Bunun sonucu olarak da liman işletmesi daha fazla kar elde ederken taşıyıcı ve taşıtan için zaman kaybı en az olacaktır.

Mobil ve gantry vinçlerinin toplamını VZA uygulamalarında girdi değişkeni olarak birçok çalışmada görmek mümkündür (Tongzon ve Heng 2005, FungNg ve Lee 2007, Tongzon vd, 2008, Culliane ve Wang 2006, Ateş 2010 ve Ateş ve Esmer 2011).

c. Konteyner Stok Alanı (m²)

Limanlarda geri saha ekipmanlarının etkin çalışmasında ve yüklerin gemi gelene kadar veya diğer ulaştırma modları ile ürünün sahibine teslim edilmesine kadar geçici olarak konteynerlerin özelliklerine göre stoklandığı alanlardır. Konteyner trafiğine yeterli gelmeyen depolama alanlarında önemli sıkışıklıklar meydana gelebilmekte ve tıkanmalar oluşabilmektedir. Bu durum ekipman ve transfer araçlarının verimlerini düşürebilmektedir. Ekipmanların veriminin düşük olması konteyner terminallerinin verimini önemli ölçüde etkilemektedir. Stok alanlarının fazla olması ise limanlarda atıl kapasitenin oluşmasına ve yatırım olanaklarının yanlış kullanımına sebep olmaktadır.

VZA yöntemi ile konteyner limanlarının etkinliğinin belirlenmesinde etkinlik üzerinde önemli etkiye sahip stok alanının girdi parametresi olarak kullanıldığı bazı çalışmalar; Culliane vd, 2005, Lin ve Tseng 2005, Culliane vd, 2006, FungNg ve Lee 2007, Panayides vd, 2007, Tongzon vd, 2008, Al-Eraqi vd, 2008, Wu ve Goh 2010, Ateş ve Esmer 2011 ve Çağlar 2012'dir.

d. Draft (m)

Denizyolu taşımacılığı içerisinde son yıllarda payı artmakta olan konteyner taşımacılığı ve gelişen teknoloji sonucunda konteyner gemilerinin boyutlarının yanı sıra ihtiyaç duydukları su derinlikleri de Tablo 1'de görüldüğü gibi artmaktadır.

Tablo 1. Konteyner Gemileri Kapasitesi Sınıflandırması

Kapasite Sınıflandırmaları	Taşıma Kapasitesi (TEU)	Gemi Tam Boyu	Gemi Genişliği (m)	Gemi Darftı (m)
Triple E	18.000	400	59	15,5
Post New Panamax	15.000	397	56	15,5
New Panamax	12.500	366	49	15,2
Post Panamax Plus	6.000-8.000	300	43	14,5
Post Panamax	4.000-5.000	285	40	13
PanamaxMax	3.400-4.500	290	32	12,5
Panamax	3.000-3.400	250	32	12,5
İkinci Nesil (Tam Hücreli)	1.000-2.500	200	20	9
Birinci Nesil	500-800	137	17	9

Kaynak: Ashar and Rodrigue, 2012.

Limanlar bulundukları coğrafyaya göre yerel yüke, bölge yüküne veya aktarma yüküne hizmet verebilirler. Fakat coğrafik konumu uygun olsa bile yeterli ekipman ve drafta sahip değilse ana gemilere hizmet veremeyecektir. Bunun sonucunda özellikle

transit yükten pay alamayacak ve elleçleme miktarı sınırlı kalacaktır. Bu nedenle yeterli drafta sahip limanlar aktarma limanı özelliği taşıyacak ve besleme gemilerinin yanı sıra ana gemilere de hizmet verebilecektir.

Bu çalışmada konteyner limanlarının etkinliğinde su derinliğinin önemli etkilerinin olduğu kabulü ile girdi değişkeni olarak alınmıştır. Limanların farklı rıhtımları farklı derinliklere sahip olabilirler. Bu nedenle çalışmada limanların konteyner rıhtım/iskelelerine ait en büyük derinlikler dikkate alınmıştır.

e. Elleçlenen Konteyner Miktarı (TEU/Yıl)

Konteyner terminalleri hizmet üreten birimler olduğu için kullandıkları girdiler karşılığında elde ettikleri çıktı, elleçledikleri konteyner karşılığında kazandıkları paradır. Fakat limanların elleçleme ücretleri farklılık gösterebildiği için bu çalışmada yıllık elleçlenen konteyner miktarı TEU bazında çıktı değişkeni olarak kabul edilmiştir. Elleçlenen konteyner miktarı girdi değişkenlerinin ne kadar etkili kullanıldığı konusunda, dünya konteyner piyasasından ne ölçüde pay alabildiği ve liman verimliliği üzerinde temel göstergedir. Literatürde sadece elleçlenen konteyner miktarını çıktı değişkeni olarak alan çalışmalardan bazıları; Lin ve Tseng 2005, FungNg ve Lee 2007, Panayides vd. 2008, Ateş ve Esmer 2011, Çağlar 2012 ve Ateş ve Esmer 2013'dür.

Tablo 2. Terminallerin 2008 Yılı Girdi ve Çıktı Değişkenleri

Girdi-Çıktı Parametreleri	En Düşük	En Büyük	Ortalama	Standart Hata
Rıhtım Uzunluğu (m)	300	2.380	994.8	609.4
Draft (m)	9	36	14.5	6.4
Vinç Sayısı	1	17	6	4.3
Stok Alanı (m ²)	40.000	310.000	130.363	84.801
Elleçleme Miktarı TEU	22.141	1.252.936	399.713	37.7681

Tablo 3. Terminallerin 2009 Yılı Girdi ve Çıktı Değişkenleri

Girdi-Çıktı Parametreleri	En Düşük	En Büyük	Ortalama	Standart Hata
Rıhtım Uzunluğu (m)	300	2.380	1008.7	605.7
Draft (m)	9.2	36	15.6	6.2
Vinç Sayısı	1	22	7.2	5.2
Stok Alanı (m ²)	40.000	400.000	191,517	114,175
Elleçleme Miktarı TEU	21.057	1.159.358	346.860	350.649

Tablo 4. Terminallerin 2010 Yılı Girdi ve Çıktı Değişkenleri

Girdi-Çıktı Parametreleri	En Düşük	En Büyük	Ortalama	Standart Hata
Rıhtım Uzunluğu (m)	300	2.380	1016.3	597.8
Draft (m)	9.2	36	15.8	6.3
Vinç Sayısı	1	24	7.3	5.6
Stok Alanı (m ²)	40.000	768.000	233.440	190.000
Elleçleme Miktarı TEU	28.658	1.542.998	432.786	422.125

Türk limanlarının 2008-2010 döneminde girdi parametrelerinden özellikle stok alanı değerinin önemli oranda arttığı görülürken diğer girdi değişkenlerinde önemli artışlar gözlenmemiştir. Ancak çıktı değişkeni olan konteyner elleçleme miktarı 2009 yılında önemli ölçüde düşüş göstermiştir.

VZA uygulamalarında girdi-çıktı değerlerinin gerçekleştirilen faaliyetler üzerinde etkili olması ve aralarında yüksek korelasyonun bulunmaması önem taşımaktadır. Yüksek korelasyona sahip değişkenlerden biri sonucu etkilemeyeceğinden dolayı analiz dışında bırakılabilir. Bu nedenle analiz edilecek Türk limanlarının girdi-çıktı değişkenlerinin korelasyon değerleri hesaplanmış ve Tablo 5’de sunulmuştur.

Tablo 5. Girdilerin Çıktı Değişkenine Göre Korelasyon Değerleri

Girdi Faktörleri	Elleçleme Miktarı (TEU)		
	2008	2009	2010
Draft (m)	0,0046	0,0555	0,0326
Rıhtım Uzunluğu (m)	0,7073	0,6402	0,6767
Stok Alanı (m ²)	0,677	0,7183	0,3433
Vinç Sayısı	0,9039	0,855	0,9092

Tablo 5’de görüldüğü gibi her üç yıl içinde en yüksek korelasyon değeri vinç sayınsıdır. Ancak korelasyon değerinin 1 olmamasından dolayı analiz dışında bırakılmamıştır.

3. ARAŞTIRMA BULGULARI

Liman işletmelerinin temel hedeflerinden biri girdi miktarını düşürmeden çıktı miktarlarını artırmaktır. Bu nedenle Türk konteyner limanlarının göreceli etkinliğinde çıktı yönelimli VZA yöntemi kullanılmıştır. Yapılan bu analiz, her dönem için sadece teknik etkinlik değerini verdiği için firmalar arasında, zaman içinde karşılaştırma yapma olanağı sağlamamaktadır. Çalışmanın ikinci aşamasında, zaman içinde karşılaştırma yapma olanağı sağlamak ve etkinliği etkileyen unsurlardaki değişimi karşılaştırmak için Malmquist TFEV endeksi uygulanmıştır.

2008-2010 dönemleri arasında her yıl için ele alınan 13 konteyner limanı için yatay kesit olarak yapılan çıktı yönlü VZA yöntemi sonuçlarına göre etkinlik katsayısı 1'e eşit olan firmalar etkin olarak tespit edilmiş ve Tablo 6'da teknik etkinlik değerleri verilmiştir.

Tablo 6. Türk Konteyner Limanlarının Çıktı Yönlü CCR Sonuçları (Etkinlik=1)

Limanlar	Etkinlik Değerleri		
	2008 ^{a,b}	2009 ^a	2010 ^b
Borusan	0,3828	0,4128	0,5557
Evyap	0,4309	0,5673	0,6972
Gemport	0,4756	0,3241	0,4292
Kumport	0,7829	0,4483	0,6637
Mardaş	0,8267	0,8317	1
Marport	1	0,9642	1
Mersin	1	0,8021	1
Port Akdeniz	0,3094	0,2520	0,5548
Yılport	0,5359	0,2823	0,4438
Haydarpaşa	0,7045	0,3661	0,3777
İzmir	1	1	1
Alport	0,1751	0,1783	0,2757
Rodaport	0,0798	0,4191	0,4590
Ortalama	0,5926	0,5268	0,6505

Tablo 6'da görüldüğü gibi tüm dönemlerde etkin olarak faaliyet gösteren sadece İzmir limanıdır. Dönemlerin ortalama göreceli etkinlik değerleri incelendiğinde 2010 yılının çalışma döneminde en yüksek göreceli etkinlik ortalamasına sahip yıl olduğu görülmüştür. En düşük göreceli etkinlik ortalaması ise 2009 yılında hesaplanmıştır. Ayrıca her yıl için CCR çıktı yönelimli göreceli etkinlik değerlerinin homojen dağıldığı belirlenmiş olup (Shapiro-Wilk testi $p>0,05$), veri setlerinin eş varyans gösterdiği tespit edilmiştir. Yıllara göre etkinlik değerleri arasındaki istatistiksel fark "Repeated Measures Anova" Tukey çoklu karşılaştırma testi kullanılarak %95 anlamlılık düzeyinde test edildi (SigmaPlot 11.0, Systat Software Inc., San Jose, CA, USA). Buna göre 2009 yılı ile 2010 yılı arasında önemli bir fark görülürken 2008 yılı etkinlik değerlerinin diğer yıllara göre farklılık göstermediği belirlenmiştir.

Araştırma kapsamındaki 13 Türk konteyner limanı içerisinde 2008 yılında 3 liman (İzmir, Marport ve Mersin), 2009 yılında sadece İzmir limanı ve 2010 yılında 4 liman (Mardaş, Marport, Mersin ve İzmir) göreceli olarak etkin hizmet sunmuştur.

Yıllara göre göreceli etkinlikleri belirlenmiş olan Türk Limanlarının yıllara göre verimlilik değişimini belirlemek için TFVD uygulanmıştır. Çalışma döneminde hesaplanan TFVD endeksi değerleri Tablo 7, Tablo 8 ve Tablo 9’da görülmektedir.

Tablo 7. Malmquist TFVD Endeksi (2008-2009)

Limanlar	TED	TD	SED	ÖED	TFVD
Borusan	1,078	0,934	0,942	1,145	1,007
Evyap	1,316	0,934	1	1,316	1,230
Gemport	0,681	0,934	0,667	1,021	0,637
Kumport	0,573	0,762	0,669	0,856	0,436
Mardaş	1,006	0,553	1	1,006	0,556
Marport	0,964	0,857	1	0,964	0,826
Mersin	0,802	0,711	0,900	0,891	0,571
Port Akdeniz	0,815	0,861	1	0,815	0,701
Yılport	0,527	0,934	0,346	1,522	0,492
Haydarpaşa	0,520	0,934	0,487	1,067	0,485
İzmir	1	0,934	1	1	0,934
Alport	1,018	0,934	1	1,018	0,951
Rodaport	5,249	0,694	6,606	0,795	3,644
Ortalama	1,196	0,844	1,278	1,032	0,959

TED: Teknik Etkinlikteki Değişim,

TD: Teknolojik Değişme,

SED: Saf Etkinlikteki Değişme,

ÖED: Ölçek Etkinliğindeki Değişme,

TFVD: Toplam Faktör Verimliliğindeki Değişme

Not: TFVD=TED*TD

TFVD = SED * ÖED * TD

TFVD değerinin 1’den büyük olması toplam faktör verimliliğindeki “artışı”, 1’den küçük olması “düşüşü” ve değer 1 olması herhangi bir “değişimin olmadığını” ifade etmektedir (Kula vd., 2009). TFVD’nin bileşenlerinden, TED ve TD endekslerinin 1’den küçük olması teknik etkinlik ve teknolojiye gerilemeyi gösterirken, bu endeksin 1’den büyük değerler alması teknik ve teknolojiye gelişmeleri ifade edecektir. Bir başka deyişle; TED’in 1’den büyük olması, firmanın üretim sınırını yakalama etkisini ve TD’nin 1’den büyük olması da üretim sınırının yukarı kaymasını gösterecektir. Ayrıca, TED’in bileşenlerinden saf teknik etkinlikteki değişme (SED) ve ölçek etkinliğindeki değişimin (ÖED), 1’den büyük olması firmanın yönetsel etkinlik ve uygun ölçekte üretim yapma başarısını gösterdikleri anlamını taşıyacaktır (Lorcu, 2010).

Yukarıdaki açıklamalar dikkate alınarak, limanların 2008-2009 dönemine ait TED değerleri Tablo 7’de görülmektedir. Buna göre; toplam faktör verimlilik değişme endeksine göre, 2008-2009 döneminde Türk konteyner limanlarında TFVD’ye göre yıllık ortalama %4,1 verimlilik düşüşü gözlemlenmiştir. Bu dönemde teknolojik değişim %15,6 azalırken, teknik etkinlikteki değişim %19,6 artmıştır. Liman işletmelerine göre değerlendirme yapıldığında, 2008- 2009 döneminde TFVD’de artış görülen limanlar Borusan (%0,7), Rodaport (%264,4) ve Evyap (%23) limanlarıdır. Bu limanlarda verimlilik artışı teknik etkinlikteki artıştan kaynaklanmaktadır. 2008-2009 döneminde Rodaport, Borusan ve Evyap limanları hariç tüm limanların verimliliklerinde düşüşler görülmektedir. Gempport, Kumport, Marport, Mersin, Port Akdeniz, Yılport ve Haydarpaşa limanlarında verimlilik kaybı hem teknik etkinlikteki hem de teknolojik etkinlikteki azalıştan kaynaklanırken, diğer limanlardaki verimlilik kaybı teknolojik etkinlikteki azalıştan kaynaklanmaktadır.

Tablo 8. Malmquist TFV Endeksi (2009-2010)

Limanlar	TED	TD	SED	ÖED	TFVD
Borusan	1,346	0,981	1,281	1,051	1,321
Evyap	1,229	0,996	0,975	1,260	1,224
Gempport	1,324	0,950	1,368	0,968	1,258
Kumport	1,480	0,88	1,227	1,207	1,303
Mardaş	1,202	1,564	1	1,202	1,880
Marport	1,037	1,255	1	1,037	1,302
Mersin	1,247	0,988	1,111	1,122	1,232
Port Akdeniz	2,201	0,959	1	2,201	2,111
Yılport	1,572	0,880	1,520	1,034	1,384
Haydarpaşa	1,032	0,913	0,984	1,048	0,942
İzmir	1	0,880	1	1	0,880
Alport	1,546	0,880	1	1,546	1,361
Rodaport	1,095	1,007	1	1,095	1,103
Ortalama	1,332	1,01	1,113	1,213	1,332

Malmquist toplam faktör verimlilik değişme endeksine göre, 2009-2010 döneminde Türk konteyner limanlarında yıllık ortalama %33,2 verimlilik artışı gerçekleşmiştir. Bu dönemde teknolojideki değişim %1 artarken, teknik etkinlikteki değişim %33,2 artmıştır. Liman işletmelerine göre değerlendirme yapıldığında, 2009- 2010 döneminde İzmir ve Haydarpaşa konteyner limanları hariç diğer limanların tamamında verimlilik artışı görülmektedir. Bu limanlarda verimlilik artışı teknik etkinlikteki artıştan kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda Marport ve Mardaş

limanlarında teknik etkinliğinin yanı sıra teknolojik değişim de artmıştır. 2009-2010 döneminde İzmir ve Haydarpaşa limanlarında görülen toplam faktör verimliliğindeki düşüş, teknolojik etkinliğin düşmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 9. Malmquist TFV Endeksi (2008-2010)

Limanlar	TED	TD	SED	ÖED	TFVD
Borusan	1,452	0,896	1,206	1,204	1,3
Evyap	1,618	0,879	0,975	1,659	1,421
Gemport	0,903	0,887	0,913	0,989	0,801
Kumport	0,848	0,762	0,821	1,033	0,646
Mardaş	1,21	0,819	1	1,21	0,991
Marport	1	1,047	1	1	1,047
Mersin	1	0,748	1	1	0,748
Port Akdeniz	1,793	0,825	1	1,793	1,48
Yılport	0,828	0,822	0,526	1,574	0,681
Haydarpaşa	0,536	0,859	0,479	1,119	0,46
İzmir	1	0,822	1	1	0,822
Alport	1,574	0,822	1	1,574	1,294
Rodaport	5,748	0,736	6,606	0,870	4,233
Ortalama	1,501	0,840	1,348	1,233	1,225

2008 yılının son çeyreğinde başlayan ve etkisi 2009 yılında önemli oranda hissedilen küresel finans kriz dönemi öncesi ve sonrası etkinlik değerlerindeki değişim incelendiğinde Türk konteyner limanlarında TFVD %22,5 artış hesaplanmıştır. 2008-2010 döneminde teknik etkinlikteki değişim %50,1, saf etkinlikteki değişim %34,8 ve ölçek etkinlikteki değişim %23,3 artarken teknolojik değişim %16 düşüş göstermiştir. Limanlarda 2008-2010 dönemine ait TFVD’de görülen artışın nedeni Marport limanı (teknolojik değişimde görülen artış) hariç teknik etkinlikteki değişimden kaynaklanmıştır.

SONUÇ

Limanlar deniz yolu taşımacılığının diğer taşımacılık modları ile birleştiği yerler olarak oldukça yüksek maliyetli ve uzun süreli yatırımlardır. Ülkelerin ulusal ve uluslararası ticaretinde ulaştırmanın ana unsurlarından olan limanlar; gerek sağladığı katma değer, gerek yarattığı istihdam ve etkileşim içinde olduğu diğer sanayi kolları nedeni ile öncü sektörlerden biridir. Liman sektörü son yıllarda yük türüne göre uzmanlaşma yönünde ilerlemektedir. Bu uzmanlaşmada deniz yolu

taşımacılığı içerisinde her geçen yıl oranı artan konteyner taşımacılığı limanların öncelikli uzmanlaştığı alanların başında gelmektedir.

Limanlar sadece ulusal yüklere değil uluslararası yüklere de hizmet verdiğinden dünyada meydana gelen ekonomik değişimlerden etkilenen öncelikli sektörlerden biridir. Uluslararası alanda hizmet veren limanlar aynı coğrafyada hizmet veren kendi ülkesindeki limanlarla ve komşu ülkelerin limanları ile yoğun rekabet halindedirler. Bu nedenle limanların etkin ve verimli işletilmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada; 2009 yılı küresel finans krizinin Türk konteyner limanlarına etkilerinin belirlenmesi amacıyla, Türkiye’de 2008-2010 döneminde konteyner taşımacılığına aralıksız hizmet veren 13 Türk konteyner limanının 2008, 2009 ve 2010 yılları için VZA CCR çıktı yönelimli sonuçları belirlenmiş olup ayrıca 2008–2010 yılları arasındaki toplam faktör verimlilikleri MTFV endeksi ile incelenmiş ve aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir:

- VZA CCR çıktı yönelimli sonuçlara göre araştırma kapsamındaki her üç yıl için sadece İzmir limanı her yıl etkin çıkmıştır.

- VZA CCR çıktı yönelimli sonuçlara göre limanların yıllık ortalama değerleri 2008 yılı için 0,5926, 2009 yılı için 0,5268 ve 2010 yılı için 0,6505 olarak hesaplanmıştır.

- VZA çıktı yönelimli sonuçların data setlerine göre verilerin normal dağılıp dağılmadığı Shapiro-Wilk ile test edilmiş ve normal dağıldığı saptanmıştır. Eş varyans testi yapılmış ve eş varyansa sahip olduğu belirlenmiştir ($p > 0,05$). Yıllara göre göreceli etkinlik değerleri arasındaki farklılıklar “Repeated Measures Anova” yapılmış ve farklılıklar Tukey Test ile belirlenmiştir. Tukey testine göre 2008 yılı sonuçları ile 2009 ve 2010 yılları sonuçları arasında istatistiki olarak fark bulunamamıştır. Ancak 2010 yılı ile 2009 yılı sonuçları arasında istatistiksel farkın önemli olduğu belirlenmiştir.

- Analizin uygulandığı 2008-2009 döneminde ortalama toplam faktör verimliliklerinde %4,1 düşüş gözlenmiştir.

- 2009–2010 dönemi TFVD’deki artış % 33,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde TED (% 33,2), TD (% 1), ÖED (% 21,3) ve SED (% 11,3) değerlerinde de artış gözlenmiştir.

- 2008-2009 döneminde TFVD’de görülen düşüşün genel olarak TD değerlerindeki verimsizlikten kaynaklandığı görülmektedir.

- 2010 yılında ekonomik kriz öncesi döneme göre TFVD’de %22,5 artış hesaplanmıştır. Bu durum, Türk konteyner limanlarında 2009 yılında görülen küresel finans krizinin olumsuz etkilerinin bittiği ve limanların verimli duruma geçtiği sonucunu vermektedir.

- 2008-2010 döneminde hesaplanan değerler içerisinde sadece TD’de (%16) düşüş gözlemlenmiştir. TD’de düşüş olması, firmaların üretim süreçlerinde yer alan

girdi-çıkıtı bileşimlerinin olumsuz yönde değiştiğini göstermektedir. Limanların etkinlik sınırları aşağı inmiştir. TD'nin olumsuz etkisi ile etkin üretim sınırı yukarıya çekilememiştir.

- 2008-2010 TFVD değeri üzerinde; TED, yönetsel etkinlik olarak ifade edilen SED ve limanların uygun ölçekte faaliyette bulunup bulunmadığının göstergesi olan ÖED'in olumlu etkileri bulunurken TD'nin olumsuz etkisinin olduğu görülmektedir.

Konteyner limanlarına ait teknik etkinliğin yüksek olması, teknolojiadaki olumlu gelişmeler, yönetsel etkinliğin sağlanması ve uygun ölçek büyüklüğünde faaliyet gösterme başarısı, liman ya da sektör açısından sadece ekonomik verimliliği ve etkinliği değil aynı zamanda ulusal ve uluslararası yüksek rekabet gücünü de beraberinde getirecektir. Liman yatırımları ve işletme politikaları için önemli bir rol üstlenen verimlilik analizleri, aynı zamanda mevcut politikaların uygunluğu hakkında da önemli bilgilere ulaşılmasını sağlayan bir araçtır.

Liman işletmelerinin ne derece etkin faaliyet gösterdiği, zaman içerisinde etkinliklerde nasıl değişiklikler gösterdiği ve bu değişimlerin hangi nedenlere dayandırıldığı sadece sektörü değil aynı zamanda etkileşim içinde bulunduğu diğer sektörleri ve dolayısıyla ülke ekonomisini de etkileyecektir. Toplam faktör verimliliğinde belirli dönemlerde gözlemlenen değişiklikler dikkate alındığında bu değişikliklerin nedenleri önemle izlenmeli ve verimlilikte görülen olumsuzlukların nedenleri belirlenerek verimlilik artışını sağlayacak stratejiler geliştirilmelidir.

Sonuç olarak; ülke ekonomisinin limancılık gibi lokomotif sektörlerinin verimlilik durumları sadece ülkenin ekonomik büyümesine katkı sunmaz aynı zamanda ekonomik refahın ve uluslararası rekabetin bir göstergesi olarak da değerlendirilir. Ayrıca, yürütülen ekonomik ve limancılık politikaları hakkında bilgi veren verimlilik analizi, bölgesel ve ulusal politikaların oluşturulmasında önemli katkı sağlayacak araçlardandır. Bu kapsamda bütün dünyada olumlu ya da olumsuz etkileri olan 2009 küresel finans krizinin Türk liman sektörü üzerinde de olumsuz etkilerinin olduğu ancak bu etkilerin 2010 yılı ile beraber azalmaya başladığı bu çalışmadan çıkarılacak sonuçlardır.

İlerleyen çalışmalarda, bu çalışmada kullanılan yöntemler ile deniz ulaştırmasının diğer modları olan dökme yük, Ro-Ro ve özellikle Türkiye tarafından büyük ölçüde ithal olarak temin edilen sıvı dökme yüklerin elleçlendiği Türk limanların analiz edilmesi yararlı olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Al-Eraqi, Ahmed S., Mustafa A, Khader Ahamad T. ve Barros Carlos P. (2008), "Efficiency of Middle Eastern ve East African Seaports: Application of DEA Using Window Analysis" *European Journal of Scientific Research*, Vol. 23 No. 4 (597-12).
- Ashar ve Rodrigue, (2012), "Evolution of Containerships - Hofstra People –Hofstra University, The Geography Of Transport Systems", <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/conc3en/containerships.html>, Erişim tarihi: 25.03.2013.
- Atan, Murat ve Karpaz Çatalbaş, Gaye (2005), "Bankacılıkta Etkinlik ve Sermaye Yapısının Bankaların Etkinliğine Etkisi" *İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı: 237, s. 49-62.
- Ateş, Alpaslan (2010), "Türkiye Konteyner Terminallerinde Verimlilik Analizi", Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Erzurum.
- Ateş, Alpaslan ve Esmer, Soner (2011), "Veri Zarflama Analizi ile Türkiye'deki Konteyner Terminallerinin Etkinlik Ölçümü", 12th International Symposium on Econometrics Statistics and Operations Research, May 26-29 2011, Denizli-TURKEY.
- Ateş, Alpaslan ve Esmer, Soner (2013), "Liman İşletmelerinde Performans Ölçümü", Rize Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Yayınları, Yayın Nu:001.
- Banker, R. D, Charnes, A. ve Cooper, W.W (1984), "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis", *Management Science*, 30 (9), pp. 251-253.
- Bayar, Sibel (2005), "Veri Zarflama Analizi Kullanılarak Liman Verimliliğinin Ölçülmesi: Türk Limanlarından Bir Örnek", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Boussofiane, A, Dyson, R ve Rhodes, E (1991), "Applied Data Envelopment Analysis", *European Journal of Operational Research*, 2 (6), pp 1-15.
- Bowlin, William, F (1998), "Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA)" *Journal of Cost Analysis*, pp. 3-27.
- Bülbül, Serpil ve Akhisar, İlyas (2005), "Türk Sigorta Şirketlerinin Etkinliğinin Veri Zarflama Analizi ile Araştırılması", <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o3s2>, (08.02.2013).
- Caves, Douglas, W, Christensen Laurits, R ve Diewert Erwin, W (1982a), "The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity" *Econometrica*, 50 (6), pp. 1393-1414.
- Caves, Douglas, W, Christensen Laurits, R ve Diewert Erwin, W (1982b), "Multilateral Comparisons of Output, Input, and Productivity Using Superlative Index Numbers", *Economic Journal*, Vol. 92, pp.73-86.

- Charnes, A, Cooper W.W ve Rhodes, E (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units" *European Journal of Operational Research* 2, pp.429-444.
- Charnes, A, Cooper, W. W, Lewin, A. Y ve Seiford, L. M (1994), "Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Applications", Boston: Kluwer.
- Cingi, Selçuk ve Tarım, Ş. Armağan (2000), "Türk Banka Sisteminde Performans Ölçümü DEA Malmquist TFP Endeksi Uygulaması", Türkiye Bankalar Birliği, Araştırma Tebliği Serisi, Sayı: 01, www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/2TBB.doc (25.04.2013).
- Cullinane, Kevin, Song, Dong-Wook ve Gray, Richard (2002), "A Stochastic Frontier Model of the Efficiency of Major Container Terminals in Asia: Assessing the Influence of Administrative and Ownership Structures" *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 36 (8): pp. 743-762.
- Cullinane, Kevin, Wang, Teng, Fei, Song, Dong-Wook ve Ji, Ping (2005), "A Comparative Analysis of DEA and SFA Approaches to Estimating The Technical Efficiency of Container Ports" *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 40 (4), pp. 354-374.
- Cullinane, Kevin ve Wang, Teng, Fei (2006), "The Efficiency of European Container Ports: A Cross-sectional Data Envelopment Analysis", *International Journal of Logistics: Research and Applications*, 9(1), pp. 19-31.
- Cullinane, Kevin, Wang, Teng, Fei, Song, Dong-Wook ve Ji, Ping (2006), "The Technical Efficiency of Container Ports: Comparing Data Envelopment Analysis and Stochastic Frontier Analysis", *Transportation Research Part A*, 40, pp. 354-374.
- Çağlar, Volkan (2012), "Türk Özel Limanlarının Etkinlik ve Verimlilik Analizi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Çakır, Süleyman ve Perçin, Selçuk (2012), "Kamu Şeker Fabrikalarında Etkinlik Ölçümü: VZA – Malmquist TFP Uygulaması", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt/Vol.: 12 - Sayı/No: 4 s. 49-64.
- Dikmen, Feyyaz, C (2008), "Veri Zarflama ile Üniversitelerin Etkinliğinin Ölçülmesi" *Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl:3, Sayı:3. s. 1-22.
- Ertuğrul, İrfan ve Işık, Ayşegül, T (2008), "İşletmelerin VZA ile Mali Tablolarına Dayalı Etkinlik Ölçümü: Metal Ana Sanayiinde Bir Uygulama", *Afyon Kocatepe Üniversitesi. İİBF Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, s. 201-217.
- Fare, Rolf, Grosskopf, Shawna, Norris, Mary ve Zhang, Zhongyang (1994), "Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Change in Industrialized Countries", *The American Economic Review*, 84 (1): pp. 66-83.

- Farrell, M. J (1957), "The Measurement of Productive Efficiency" *Journal of the Royal Statistical Society*, 120 (3) pp. 253-290.
- Fung Ada, Suk, Ng ve Lee, Chee, Xui (2007), "Port Productivity Analysis by Using DEA: A Case Study in Malaysia" *Institute of Transport and Logistics Studies, University of Sydney*, <http://ws.econ.usyd.edu.au/itls/wp-archive/itls-wp-07-11.pdf>, (02.02.2013).
- Güçlü, Abdülkadir (1999), "Türk Silahlı Kuvvetleri Hastanelerinde Teknik Verimlilik Ölçümü: Veri Zarflama Analizi Uygulaması", *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, GATA SBE Sağlık Hizmetleri Yönetimi ABD, Ankara.
- Haag, Stephen, E. ve Jaska, Patrick, V (1995), "Interpreting Inefficiency Ratings: An Application of Bank Branch Operating Efficiencies", *Managerial Decision Economics*, 16(1). pp. 7-14.
- Isik, Ihsan ve Hassan, M. Kabir (2003), "Financial Disruption and Bank Productivity: The 1994 Experience of Turkish Banks" *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 43: pp. 291-320.
- Itoh, Hidekazu (2002), "Efficiency Changes at Major Container Ports in Japan: A Window Application of Data Envelopment Analysis" *Review of Urban and Regional Development Studies*, 14 (2), pp. 133-152.
- Karhan, Atıla ve Özgür, Ersan (2009), "Hastanelerde Performans Yönetim Sistemi ve Veri Zarflama Analizi" *Ankara: Nobel Yayın Dağıtım Tic. Ltd. Şti.*
- Koçak, İbrahim, Halil (2012), "Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Gelişmeler ve Deniz Ticaretine Yansımaları", *T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü Yayınları*, Yayın No: DTGM/02. s: 11, Ankara.
- Kecek, Gülnur (2010), "Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama Örneği", *Ankara: Siyasal Kitabevi.*
- Kula, Veysel, Kandemir, Tuğrul ve Özdemir, Letife (2009), "VZA Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Ölçüsü: İMKB’ye Koteli Çimento Şirketleri Üzerine Bir Araştırma" *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 9, Sayı 17, s. 187-202.
- Lin, Lie-Chien ve Tseng, Lih-An (2005), "Application of DEA and SFA on the Measurement of Operating Efficiencies for 27 International Container Ports" *Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies (EAST’s 05)*. 5: pp. 592-607.

- Lorcu, Fatma (2010), "Malmquist Toplam Faktör Verimlilik Endeksi: Türk Otomotiv Sanayi Uygulaması", İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 39 (2): s. 276-289.
- Lovell, C. A. Knox (1993), "Production Frontiers and Productive Efficiency» Chapter 1 in H. O. Fried, C. A. K. Lovell and S. S. Schmidt, eds., The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications, New York: Oxford University Press, pp. 3-67.
- Malmquist, Sten (1953), "Index Numbers and Indifference Curves" Trabajos de Estadística, Vol.4, , pp. 209-242.
- Norman, Michael ve Stoker, Barry (1991), "Data Envelopment Analysis, The Assessment of Performance" Chichester: Wiley.
- Notteboom, Theo, Coeck, Chris ve Van Den Broeck, Julien (2000), "Measuring and Explaining the Relative Efficiency of Container Terminals by Means of Bayesian Stochastic Frontier Models", International Journal of Maritime Economics 2, pp. 83-106.
- Oral, Muhittin ve Yolalan, Reha (1990), "An Emprical Study on Measuring Operating Efficiency and Profitability of Bank Branches", European Journal of Operational Research, 46 (3), pp. 282-294.
- Panayides, Photis, M, Wang Teng-Fei ve Maxoulis, Christos, N (2008), "Measuring Seaport Economic Efficiency: A Comperative DEA Study" IAME Annual Conference, Düzenleyen: Dalian Maritime University, Dalian, Çin, 2-4 Nisan 2008.
- Sherman, H. David ve Gold, Franklin (1985), "Bank Branch Operating Efficiency: Evaluation with Data Envelopment Anaysis" Journal of Banking and Finance, 9/2, pp. 297-315.
- Tarım, Armağan (2001), "Veri Zarflama Analizi Matematiksel Programlama Tabanlı Görelî Etkinlik Ölçüm Yaklaşımı", Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:15, XVI+224 s, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/474/5467.pdf>, 24.03.2013.
- Tongzon, Jose, L (1995), "Determinants of Port Performance and Efficiency" Transportation Research Part A: Policy and Practice 29 (3), pp. 245–252.
- Tongzon, Jose ve Heng, Wu (2005), "Port Privatization, Efficiency and Competitiveness: Some Empirical Evidence from Container Ports (Terminals)", Transportation Research Part A: 39 pp. 405-424.
- Tongzon, J, Chang, Y.T ve Lee, S.Y (2008), "Efficiency Measurement of Selected Korean and Other International Ports Using Stepwise Data Envelopment Analysis (DEA)", IAME Annual Conference, Düzenleyen: Dalian Maritime University, Dalian, Çin, 2-4 Nisan 2008.

- Türker Kaya, Yasemin ve Doğan, Ela (2005), “Dezenflasyon Sürecinde Türk Bankacılık Sektöründe Etkinliğin Gelişimi” Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, ARD Çalışma Raporları 2005/10, Kasım 2005, Ankara.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2010), “Review of Maritime Transport” United Nations Publication New York and Geneva.
- Valentine, V. F ve Gray, R. (2001), “The Measurement of Port Efficiency Using Data Envelopment Analysis” Proceedings of the 9th World Conference on Transport Research, 22-27 July, Seoul.
- Vassiloglou, M ve Giokas, D (1990), “A Study of the Relative Efficiency of Bank Branches: An Application of Data Envelopment Analysis” Journal of Operational Research Society, 41,7, pp. 591-597.
- Wu, Yen-Chun Jim ve Goh, Mark (2010), “Container Port Efficiency in Emerging and More Advanced Markets”, Transportation Research Part E., 46 (6): pp. 1030-1042.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI ORGANİZASYONLAR

Yafes ÇAKIR*

Yolsuzluk

Literatürde yolsuzluk kavramı üzerinde uzlaşmış net bir ifade olmamakla birlikte yolsuzluk genelde özel çıkarlar için politikacılar ve/veya bürokratlar tarafından kamu gücünün suiistimal edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk olaylarının sadece kamuyla sınırlandırılması toplumda bunların dışında ortaya çıkan usulsüzlük vakalarının yolsuzluk olarak değerlendirilmesini güçleştirmiştir. Bunun üzerine kamunun yanında özel kesimi de içerecek şekilde yolsuzluğun tanımı genişletilerek kamu gücüyle sınırlı olmayan herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması veya kişisel menfaatin genel menfaate tercih edilmesi olarak daha kapsamlı bir şekilde yapılmıştır.

Tüm ülkelerde var olan sosyal, siyasi ve ekonomik sonuçları olan yolsuzluk bir ülkede demokratikleşmeyi zayıflatır, seçim süreçlerini bozarak demokratik kurumların yapısına zarar verir ve hukukun üstünlüğü ilkesini zedeler, bürokrasideki karışıklık resmi işlerin gereğinden fazla uzamasına neden olur. Yolsuzluğun hukuk, sosyal ve ekonomik hayatta neden olduğu büyük sorunlar neticesinde ülkeye yatırım yapmak isteyen yerli ve özellikle yabancı yatırımcılar yatırım yapmaktan kaçınır. Böylece ekonomik gelişme yavaşlayarak ekonomide istikrarsızlığa neden olmaktadır.

Yolsuzluk sonucunda kaynaklar belli kişi veya grupların elinde toplandığından gelirin toplumdaki bireyler arasında eşit dağılımı da engellenmektedir. Bu durum bazı kişilerin haksız yere çok zenginleşmesine neden olurken bazılarının da fakirleşmesine sebep olmaktadır. Yolsuzluğun dünya ekonomisine verdiği zararı anlayabilmek için sayısal verilere bakmak gerekmektedir. Dünya Ekonomik Forumu'nun yolsuzlukla mücadele konusunda yapmış olduğu bir çalışmada dünyada yolsuzluğun ekonomik boyutunun gayrisafi dünya hasılasının % 5 ine ulaştığı, bunun sayısal karşılığının 2012 rakamları ile yaklaşık 2,6 trilyon dolar civarında olup yatırım maliyetlerini ise en az %10 olarak artırdığı belirtilmiştir. Küreselleşmenin etkisi ile 2000'li yıllardan sonra ülkeler arasında ticaret ile sermaye ve yatırım hareketleri giderek artmaktadır. Yatırım maliyetlerini önemli ölçüde artıran yolsuzluğun önlenmesi veya azaltılması bir ülkeye yapılacak yatırım seviyesinin belirlenmesinde önemli bir etkidir. Ülkeler arasında ekonomik entegrasyonun arttığı bir dünyada toplumda bireyler arasındaki gelir dağılımından ülkedeki hukuk sisteminin bozulmasına kadar sosyal ve ekonomik hayatta önemli sorunlara yol açan yolsuzlukla daha etkili ve verimli mücadele etmek

* Sayıştay Başdenetçisi

için yolsuzluğun önlenmesi ve azaltılması yönünde uluslararası işbirliğinin yapılması zorunlu bir hal almıştır.

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (United Nations Office on Drugs and Crime) (UNODC)

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC), Birleşmiş Milletler bünyesinde bulunan Uluslararası Suç Önleme Merkezi ile Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrol Programı birimlerinin birleştirilmesi üzerine 1997 yılında kurulmuştur. Uluslararası alanda yolsuzluk konusunda en etkili çalışmaları yürüten Ofisin bütçesinin yüzde 90'ı devletlerin gönüllü olarak yaptıkları katkılardan oluşmaktadır. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisinin temel amacı terörizm gibi uluslararası suçlar ve uyuşturucu ile mücadelede uluslararası işbirliğini sağlayarak daha etkili mücadele etmektir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi tarafından üzerinde durulan temel başlıklar hemen hemen tüm dünyada ülkelerin mücadele ettiği ve çözümünde uluslararası işbirliğinin gerekli olduğu temel sorunları da içerecek şekilde şöyle belirlenmiştir:

- Örgütlü Suçlar ve Kaçakçılık
- Yolsuzluk
- Suçların Önlenmesi ve Ceza Adalet Reformu
- Uyuşturucu Bağımlılığının Önlenmesi ve Sağlık
- Terörizmin Önlenmesi

Ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesinin önünde büyük bir engel olan yolsuzluk konusu Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi tarafından üzerinde önemle durulan alanlardan birisidir. Ofis yolsuzlukla daha etkili mücadele edebilmek için “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”ni hazırlamış ve 2003 yılında yapılan genel kurul toplantısında bu sözleşme kabul edilmiştir. Ofisin çalışma sistematiğine bakıldığında belli aralıklarla ve “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”ne taraf olan ülkelerin katılımı ile yapılan genel kurul toplantılarında ülkelerden gelen teklifler doğrultusunda yolsuzlukların en yoğun olduğu konu başlıkları belirlenerek ülkelerden bu alanlarda yasal ve idari çalışmalar yapmaları istenmektedir. Daha sonra düzenlenen toplantılarda ise belirlenen konu başlıklarına ilişkin yapılması gereken çalışmaların geldiği nokta ile çalışma sonucunda elde edilen iyi uygulama örnekleri diğer ülkelere de katkı sağlaması bakımından paylaşılmaktadır. Belli aralıklarla ülkeler, yolsuzluk sözleşmesinde belirtilen ilkeler doğrultusunda gözden geçirilmektedir. Bu kapsamda 2013 Mayıs ayında yapılan genel kurul toplantısında çekilen kura ile Türkiye’nin, Malezya ve Belçika tarafından gözden geçirilmesi tespit edilmiştir. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi’nin son yıllarda yapılan genel kurul toplantılarında öne çıkan ve üzerinde durulan

konulardan bir tanesi de yolsuzlukla mücadelede yolsuzluklarla ele edinilen ve başka bir ülkeye nakledilen varlıkların ait olduğu ülkeye iadesi hususunda uluslararası etekli işbirliğinin sağlanmasıdır.

Yolsuzluğa Karşı Olan Ülkeler Topluluğu (The Group of States against Corruption) (GRECO)

GRECO, 1999 yılında Avrupa Konseyi tarafından GRECO'ya üye ülkelerin Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadele için belirlemiş olduğu standartlara uygunluğunu takip etmek için kurulmuştur. GRECO'ya Avrupa Konseyi'ne üye olmayan ülkeler de üye olabilmektedir. Türkiye'nin de 2004 yılında üye olduğu bu örgütün şu anda 49 üyesi bulunmaktadır. GRECO'nun temel amacı üye ülkelerin mevzuatlarının Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadele standartlarına uygunluklarını dinamik ve sıkı bir şekilde görüşüp değerlendirerek gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılmasını sağlayarak GRECO'ya üye ülkelerin yolsuzlukla mücadele kapasitelerini iyileştirmektir.

GRECO kendi tüzüğüne göre yönetilmektedir. Her üye ülke örgütün genel toplantılarına katılacak ve oy hakkı olan iki tane üye atama hakkına sahiptir. Bunların yanında GRECO Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin çalışmalarına gözlemci statüsünde katılmaktadır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (The Organization for Economic Co-operation and Development) (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) adı altında 30 Ekim 1961 yılında kurulmuştur. Daha öncesinde The Organisation for European Economic Cooperation (OEEC)- Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı adında Amerikanın Marshall Planı kapsamında Avrupa ülkelerine sağladığı finansal yardımların yönetilmesi için 1948 yılında kurulmuştu. İkinci dünya savaşından sonra Avrupanın inşasında önemli bir rol üstlendi. Birliğe daha sonra Kanada ve Amerika'nın da katılımı ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

OECD'nin misyonu tüm dünyada insanların daha iyi ekonomik ve sosyal şartlarda yaşamalarını sağlayacak politikaları teşvik etmektir. OECD yapmış olduğu organizasyonlarla devletler arasındaki iletişimi artırarak ekonomik ve sosyal problemler hakkında bilgi alışverişinde bulunmalarını, ülkelerinde yaşanan değişimleri ve bunların toplumsal etkilerini değerlendirme ve çözüm yolları üzerinde düşünmelerini sağlamaktadır. Ülkelerin vatandaşlarına daha iyi imkanlar sağlayabilmeleri ise mevcut kaynaklarını daha iyi kullanmalarından geçmektedir. Yolsuzlukla kaynakların kısıtlanması bir ülkede ekonomik, sosyal ve hukuksal düzeni olumsuz etkileyeceğinden OECD ülkelerin yolsuzluk olaylarına karşı hassas davranmalarını beklemektedir.

OECD nin Yolsuzlukla Mücadele Kapsamında Atmış Olduğu Adımlar;

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin OECD Sözleşmesi

- Resmi Destekli İhracat Kredileri ve Rüşvetle ilgili 2006 OECD Tavsiyeleri
- Çokuluslu Şirketler için OECD Yönergeleri
- Lobicilik Faaliyetlerinde Şeffaflığın ve Entegrasyonun Sağlanması için OECD İlkeleri

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin 2009 Tavsiyesi

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin Vergi Tedbirleri Üzerinden 2009 Tavsiyesi

- Kamu İhalelerinde Entegrasyonun Geliştirilmesine İlişkin 2008 Tavsiyesi

- Rüşvet ve İhracat Kredileri Hakkında 2006 Tavsiyesi

- Kamu Hizmetinde Menfaat Çatışmasının Yönetimine İlişkin 2003 Tavsiyesi

- Kamu Hizmetinde Etik Davranışlarının Geliştirilmesine İlişkin 1998 Tavsiyesi

Dünya Ekonomik Forumu (The World Economic Forum)

Dünya Ekonomik Forumu özel ve kamu işbirliğini sağlayarak dünyadaki tüm insanların ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmeyi amaçlayan bir kurumdur. Bu kurumun da diğer uluslararası kurumlar gibi kuruluş temeli kişilerin ekonomik ve sosyal yaşam düzeylerinde bir gelişme kaydetmek olduğundan ülkelerin veya kişi ve kurumların sahip olduğu kaynakların dürüst biçimde kullanılması önem arz etmektedir. Kurum, yolsuzlukların ekonomiye verdiği zararları tespit etmek için yaptırmış olduğu çeşitli araştırmalarda yolsuzlukların ekonomik boyutunun dünya gayri safi hasılasının yüzde 5'i civarında olduğunu ve yatırım maliyetlerini de yüzde 10 artırdığını tespit etmiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)

1990'lı yılların başında giderek artan yolsuzluk olaylarına dikkat çekmek için Dünya Bankasından emekli Peter Eigen ve dokuz arkadaşı tarafından 1993 yılında Berlin'de kurulmuştur. Örgütün amacı artan yolsuzluk vakalarına dikkat çekip toplumda yolsuzluklar ve bunlarla mücadele konusunda bir algı oluşturmaktır. Bunun için devletlerin, sivil toplum örgütlerinin, uluslararası kuruluşların ve özel sektörün önde gelen temsilcileri bir araya gelmek sureti ile yolsuzluk vakalarının en çok görüldüğü alanlar, bunların nedenleri ve çözüm yolları üzerinde çalışmalar yapmaktadır. Örgütün yolsuzluk alanında yaptığı çalışmalar dikkate alındığında, dünyada etkili bir güce ulaşmış bir sivil toplum örgütü olduğu söylenebilir.

Yolsuzlukla Mücadelede Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler

Türkiye tüm dünyada yolsuzluğa karşı daha etkili mücadele edebilmek için kurulmuş uluslararası örgütlere üye olarak ve bu örgütlerce yapılan düzenlemeleri de kabul ederek hem yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası işbirliğine verdiği önemi hem de bu konudaki kararlılığını tüm dünyaya göstermiştir. Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler:

- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi

- İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleye ilişkin öncelikli hedeflerin bulunduğu AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın Kabulü

- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair OECD Sözleşmesi

- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Özel Hukuk Sözleşmesi

- Sınırı Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi

Sonuç

Uluslararası kuruluşların ortak amacı, yolsuzluğun ülkenin ekonomik ve sosyal hayatından adalet ve hukuk sistemine kadar topluma ve sistemlere verdiği zararları anlatarak her ülkede ve toplumun her kesiminde yolsuzluk eylemlerine karşı toplumsal algıyı ve hassasiyeti artırmak sureti ile yolsuzluğun azaltılmasını ve önlenmesini sağlamaktır. Bunun için bahsedilen örgütlerce hedefler belirlenmekte bu hedeflere ulaşmak için çeşitli organizasyonlar düzenlenmektedir. Son yıllarda söz konusu uluslararası kuruluşların bir üyesi olan Türkiye de yapılan çalışmalar ile yakından ilgilenmekte ve Türkiye'yi temsilen bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay da bu çalışmalara katılmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede en önemli uluslararası organizasyonlardan biri olan, UNODC'nin düzenli olarak yapmış olduğu ve "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesine Taraf Olan Ülkeler" in katıldığı yolsuzlukla ilgili çalıştaylara Türkiye'yi temsilen Sayıştay Başkanlığı da katılmaktadır. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin kabulünün 10'uncu yıldönümü münasebeti ile 2013 Aralık ayında UNODC ve GRECO'nun birlikte düzenlemiş olduğu "Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Bölgesel Konferansı"na katılım sağlanmıştır.

Bu organizasyonların ortak amacı; yolsuzluğun önlenmesine ilişkin politikaların ve stratejilerin gözden geçirilmesi, ülkeler arasında yolsuzlukla mücadele alanında yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamalara ilişkin bilgi alışverişinin artırılması, yolsuzlukla mücadele konusunda elde edilen başarıların ve bu alandaki iyi uygulama örneklerinin paylaşılması olarak özetlenebilir. Örneğin “Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Bölgesel Konferansı” nda Sırbistan’ın yolsuzlukla daha iyi mücadele edebilmek için yolsuzlukla mücadele kurumu kurduğu, kişilerin duydukları veya bildikleri yolsuzluk olaylarını kuruma iletmeleri için internet üzerinden twitter, facebook gibi günümüzde yoğun biçimde kullanılan iletişim kanallarını uygulamaya geçirdiği, bu uygulamadan sonra kuruma yolsuzlukla ilgili gelen ihbarların sayısında 2 kat artış olduğu ifade edilmiştir. Balkan ülkelerinde yolsuzluğun en çok olduğu ekonomik sektörler, en çok rüşvet verilen kişiler gibi konularda yapılan çeşitli istatistiki çalışmalara göre yolsuzluğun en çok olduğu alanların başında inşaat sektörü gelmekte olup en çok rüşvet olayının döndüğü yerin ise gümrükler olduğu belirtilmiştir.

Günümüzde hala yüksek boyutlarda seyreden, ekonomik ve sosyal hayatta olumsuz etkileri olan yolsuzluğun, bazı ülkelere yolsuzlukla mücadelede yeni geliştirilen ve olumlu sonuçlar alınan yöntemlerin diğer ülkelere de bilinmesi küresel bir sorun olan yolsuzluğun önlenmesi adına önem arz etmektedir. Geline nokta, yolsuzluğun çözümünde yolsuzlukla mücadele etmek için kurulmuş uluslararası kurumların, uluslararası işbirliğinin, bu kapsamda yapılan organizasyonların ve bunlara katılımların ne denli gerekli ve önemli olduğu görülmüştür.

INTOSAI XXI. GENEL KURULU VE PEKİN DEKLARASYONU

Harun SAKİ*

GİRİŞ

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (INTOSAI) 21. Genel Kurulu (XXI. INCOSAI) 22-26 Ekim tarihleri arasında Çin Yüksek Denetim Kurumunun ev sahipliğinde başkent Pekin'de gerçekleştirildi. 'Yüksek Denetim ve Ulusal Yönetişim' ve 'Mali Politikaların Uzun Vadeli Sürdürülebilirliğinin Sağlanmasında Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü' konularının ana tema olarak ele alındığı Genel Kurul sonucunda Pekin Deklarasyonu kabul edildi. Bunun yanı sıra; (3 tanesi kısmi üye olan) 161 üye ülke denetim kurumu adına 565 temsilci ile birlikte 22 farklı kuruluştan 33 gözlemcinin takip ettiği Genel Kurulda uluslararası yüksek denetim camiasını yakından ilgilendirecek pek çok gelişme yaşandı.

Bu gelişmelerin detaylarına bakmadan önce INTOSAI bünyesinde faaliyet gösteren komisyonlar, alt komisyonlar ve çalışma grupları hakkında kısaca bilgi vermek faydalı olacaktır.

INTOSAI 2011-2016 Stratejik Planı'nda dört temel amaç belirlenmiş ve bu amaçları gerçekleştirmek için dört komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonların bünyesinde ihtiyaca göre alt komisyonlar, çalışma grupları ve görev güçleri oluşturulabilmektedir. Buna göre; INTOSAI 21. Genel Kurulu kararları sonucu şekillenen komisyonlar ve bünyelerindeki alt oluşumlar şu şekildedir¹:

1- Mesleki Standartlar Komisyonu (Danimarka, 71 üye)

- a. Mali Denetim Alt Komisyonu (Birleşik Arap Emirlikleri)
- b. Uygunluk Denetimi Alt Komisyonu (Norveç)
- c. Performans Denetimi Alt Komisyonu (Brezilya)
- d. İç Kontrol Standartları Alt Komisyonu (Polonya)
- e. Muhasebe ve Raporlama Alt Komisyonu (Kanada)

2- Kapasite Geliştirme Komisyonu (Güney Afrika, 42 üye)

- a. Alt Komisyon-2: Tavsiye ve Danışmanlık Hizmetlerinin Geliştirilmesi (Peru)
- b. Alt Komisyon-3: Gönüllü Meslektaş Değerlendirmeleri Aracılığıyla Kalite Güvencesinin ve İyi Uygulamaların Desteklenmesi (Slovakya)

* Sayıştay Denetçisi

1 Parantez içindeki ülkeler komisyonun/alt komisyonun başkanlığını yürüten Yüksek Denetim Kurumunu göstermektedir.

- 3- Bilgi Paylaşımı Komisyonu (Hindistan, 103 üye)
 - a. Kamu Borcu Çalışma Grubu (Meksika)
 - b. Bilişim Sistemleri Denetimi Çalışma Grubu (Hindistan)
 - c. Çevre Denetimi Çalışma Grubu (Endonezya)
 - d. Program Değerlendirmesi Çalışma Grubu (Fransa)
 - e. Yolsuzluk ve Kara Para Aklamayla Mücadele Çalışma Grubu (Mısır)
 - f. Temel Ulusal Göstergeler Çalışma Grubu (Rusya)
 - g. Mali Modernizasyon ve Düzenleyici Reformlar Çalışma Grubu (ABD)
 - h. Madencilik Endüstrisinin Denetimi Çalışma Grubu (Uganda)
 - i. Yüksek Denetim Kurumlarının Değer ve Faydaları Çalışma Grubu (Meksika)
 - j. İhale Sözleşmeleri Denetimi Görev Gücü (Rusya)
- 4- Finans ve Yönetim Komisyonu (Suudi Arabistan, 7 üye²)
 - a. Stratejik Planlama Görev Gücü (ABD)

Bu oluşumlarda görev olan kişilerce gerekli çalışma ve hazırlıklar yapılmakta ve tespit edilen ihtiyaç ve sorunlara yönelik öneriler geliştirilmektedir. Bu öneriler INTOSAI iç düzenlemelerindeki hükümlere göre; Yönetim Kurulu ve/veya Genel Kurul'un onayına sunulmaktadır. Uluslararası denetim standartlarının taslakları da konusuna göre bu ekiplerce hazırlanmakta ve INTOSAI camiasının görüş ve önerilerine açılmaktadır. Bu görüş ve öneriler doğrultusunda son şekli verilen taslaklar Genel Kurul'un onayıyla yürürlüğe girmektedir.

INTOSAI Yönetim Kurulu yıllık olarak; Genel Kurulu ise üç yılda bir toplanmaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere son Genel Kurul, 22-26 Ekim tarihleri arasında Çin'in başkenti Pekin'de yapılmıştır.

A- 21. GENEL KURULDAKİ TEMEL GELİŞMELER

INTOSAI 21. Genel Kurulunda meydana gelen önemli gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:

- INTOSAI Başkanlığı Güney Afrika'dan Çin'e geçti.
- 2016 yılında gerçekleştirilecek olan 22. Genel Kurula Birleşik Arap Emirlikleri'nin ev sahipliği yapması kararlaştırıldı. Bu karar, 2016 yılı itibarıyla INTOSAI Başkanlığının da bu ülkeye geçeceği anlamını taşımaktadır.
- INTOSAI 2014-2016 bütçesi kabul edildi.

2 Bu üyelerden 5'inin oy hakkı bulunmaktadır: Suudi Arabistan, ABD, Norveç, Ekvador ve Çin.

- INTOSAI Geliştirme Girişiminin (IDI) yeni görev tanımı ve 2014-2018 Stratejik Planı onaylandı.
- Genel Sekreterlik'in yıllık raporları ve 2010-2012 yıllarına ait denetlenmiş mali tabloları ibra edildi.
- 10 yeni Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standardı, 1 iyi uygulama rehberi ve 1 resmi belge kabul edildi. (Bkz. EK)
- INTOSAI Yönetim Kurulunun mali tablolarını denetleyecek dış denetçiler olarak Oman ve Gana Yüksek Denetim Kurumları seçildi.
- 2017-2022 yılları için INTOSAI Stratejik Planının hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmek üzere ABD Yüksek Denetim Kurumu (GAO) başkanlığında Stratejik Planlama Görev Gücü oluşturuldu.
- 5 yıldır kısmi üye olan Tacikistan Yüksek Denetim Kurumu tam üyeliğe alındı. Böylece kuruluşun üye ülke sayısı 192'ye yükseldi.
- Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumu, Kapasite Geliştirme Komisyonu başkanlığını Fas Yüksek Denetim Kurumu'ndan devraldı.
- Endonezya Yüksek Denetim Kurumu, Çevre Denetimi Çalışma Grubu başkanlığını Estonya Yüksek Denetim Kurumu'ndan devraldı.
- Birleşik Arap Emirlikleri Yüksek Denetim Kurumu, Mali Denetim Alt Komisyonu başkanlığını İsveç Yüksek Denetim Kurumu'ndan devraldı.
- Slovakya Cumhuriyeti Yüksek Denetim Kurumu, Gönüllü Meslektaş Değerlendirmeleri Aracılığıyla Kalite Güvencesinin ve İyi Uygulamaların Desteklenmesi Çalışma Grubu'nun başkanlığını Almanya Yüksek Denetim Kurumundan devraldı.
- Küresel Mali Kriz Görev Gücü, Mali Modernizasyon ve Düzenleyici Reformlar Çalışma Grubu'na dönüştürüldü.
- Madencilik endüstrisinin denetimi için bir çalışma grubu ve ihale sözleşmeleri denetimi için bir görev gücü kurulmasına karar verildi.
- Görevini tamamlayan Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu kaldırıldı.
- Kapasite Geliştirme Komisyonu bünyesindeki 1. Alt Komisyon kaldırıldı.

B- GENEL KURULUN İŞLEYİŞİ

Genel Kurulda tüm katılımcıların yer aldığı üç genel oturum ve katılımcıların gruplara ayrılarak iki ana tema hakkında fikir alış-verişi yapma imkânı bulduğu çok sayıda tartışma oturumu gerçekleştirildi.

Genel Oturumlar

1. Genel Oturumda; INTOSAI Genel Sekreteri, Stratejik Planlama Direktörü, INTOSAI Bölgesel Çalışma Grupları, komisyonlar, alt komisyonlar, çalışma grupları ve INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI) son üç yılda gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve bundan sonraki üç yıl için planlarını ve önceliklerini anlatan birer sunum gerçekleştirdiler. Ayrıca 2010-2012 yılları için INTOSAI'nin dış denetimini yürüten Oman ve Malezya Yüksek Denetim Kurumlarının denetim raporu okundu.

2. Genel Oturumda ilk olarak INTOSAI'nin yeni başkanı olan Çin Yüksek Denetim Kurumu Başkanı Jiai Lyu bir açılış konuşması gerçekleştirdi. Daha sonra komisyonlar, alt komisyonlar ve çalışma grupları faaliyetlerini ve hedeflerini anlatmaya devam ettiler. Sonrasında INTOSAI resmi dokümanları Genel Kurulun onayına sunuldu ve kabul edildi. 2.Genel Oturum; Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Başkanı Warren Allen, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) Başkanı Richard F. Chambers, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB) Başkanı Dr. Andreas Bergmann ve Dünya Bankası'ndan üst düzey bir temsilcinin katıldığı bir söyleşi ile sona erdi.

3. Genel Oturumda nihai halini alan Pekin Deklarasyonu, Genel Kurulun onayına sunuldu ve kabul edildi. Daha sonra sırasıyla; INTOSAI Yönetim Kurulunun yeni üyelerinin ve 2013-2015 yıllarında INTOSAI'yi denetleyecek dış denetçilerin seçimi yapıldı. Sonrasında 2016 yılında düzenlenecek 22. Genel Kurula Birleşik Arap Emirlikleri'nin (BAE) ev sahipliği yapması kararlaştırıldı.

Tartışma Oturumları

Bu Genel Kurulun iki ana teması vardı:

1- Yüksek Denetim ve Ulusal Yönetişim

2- Mali Politikaların Sürdürülebilirliğini Sağlamada Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü

Bu iki temaya ilişkin ülkelerin göndermiş olduğu tebliğlerde yer alan görüş ve öneriler esas alınarak hazırlanan iki temel tartışma yazısı katılımcılara gönderilmişti. Genel Kurul boyunca gerçekleştirilen tartışma oturumlarında bu yazılarda yer alan hususlar ayrıntılarıyla tartışıldı. Tartışma oturumlarının başkanları, moderatörleri ve raportörleri yedekleriyle birlikte önceden belirlenmişti. Bu tartışma oturumlarında dile getirilen görüşler raportörler tarafından not edildi. Daha sonra bir araya gelen raportörler, aldıkları notları derleyerek Genel Kurulun onayına sundular ve sonuçta bu notların yer aldığı doküman, "Pekin Bildirisi" adı altında Genel Kurulun sonuç dokümanı olarak hazırlanan Pekin Deklarasyonu'na eklendi.

C-PEKİN DEKLARASYONU³

INTOSAI 21. Genel Kurulunun en önemli sonucu olan Pekin Deklarasyonu 5 bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde kuruluşun başarıları ve tecrübeleri anlatılmaktadır. Bu bağlamda özellikle “Ortak Tecrübeler Herkese Fayda Getirir” sloganına uygun olarak farklı ülke Yüksek Denetim Kurumları için bir işbirliği ve tecrübe paylaşımı platformu olarak hizmet verdiği vurgulanmıştır. 2013 yılında kuruluşunun 60. yıldönümünü kutlayan INTOSAI’nin stratejik planında yer alan “iyi kurumsal yönetim anlamında model olmak” hedefinin sürekli gündemde olması gerektiği belirtilmiştir. Bu bölümde ayrıca Birleşmiş Milletlerin 22 Aralık 2011 tarihli 66. Genel Kurulunda almış olduğu “Yüksek Denetim Kurumlarının Güçlendirilmesi Yoluyla Kamu Yönetiminin Verimlilik, Hesap Verebilirlik, Etkinlik ve Saydamlığının Artırılması”na dair A/66/209 no.lu kararının önemi vurgulanmıştır.

Deklarasyonun ikinci bölümünde ulusal yönetişimi güçlendirme ve bu suretle sürdürülebilir kalkınmanın ve vatandaşlar için “insana yaraşır bir yaşam”ın sağlanmasında Yüksek Denetim Kurumlarının oynayabileceği önemli rollere değinilmiştir. Bu bağlamda özetle; dürüst ve açık yönetimin teşvik edilmesi, kamu kaynaklarının etkin, etkili, ekonomik ve adil kullanımının artırılması, kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması ve hukukun üstünlüğünün korunmasına ilişkin farkındalık yaratılmasının Yüksek Denetim Kurumlarının katkıda bulunacağı temel konular olduğu belirtilmiştir.

Deklarasyonun üçüncü bölümünde Yüksek Denetim Kurumlarının mali politikaların sürdürülebilirliği ve olası finansal krizlerin önlenmesine ilişkin sorumlulukları ele alınmıştır. Bu kapsamda son dönemdeki küresel mali ve ekonomik krizden çıkarılacak dersler olduğu ifade edilmiştir. Buna göre her INTOSAI üyesi Yüksek Denetim Kurumu, kendi mevzuatındaki görev ve yetkileriyle uyumlu olarak bu konuda bir yaklaşım geliştirmelidir. Bu yaklaşımın unsurlarına örnek olarak; mali raporlama standartlarının oluşturulması ve iyileştirilmesi, kamu maliyesi performans denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kamu borcu ve mali açıklara ilişkin temel sorun ve risklerin tespit edilmesi ve mali istikrar için yapıcı tavsiyelerin geliştirilmesi verilmiştir.

Dördüncü bölüm küresel olarak iyi yönetimin sağlanmasına ilişkin düşüncelere ayrılmıştır. Burada iklim değişikliği, mali istikrarın korunması, yolsuzluk ve kara para aklamayla mücadele gibi küresel sorunların ancak ortak hareket ederek çözüme kavuşturulabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle INTOSAI; bu konularda atılacak ortak adımların tespiti için Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD ve G20 gibi çok taraflı kuruluşlarla yakın işbirliğine devam etmeye kararlıdır.

3 Deklarasyonun orijinal metnine http://www.intosaijournal.org/pdf/beijing_declaration_incasai_xxi.pdf adresinden ulaşılabilir.

Beşinci ve son bölümde ise Genel Kurulda alınan önemli kararlar ve sonuçları özetlenmiştir.

SONUÇ

Yüksek Denetim Kurumlarının uluslararası toplumdaki teşkilatı olan ve 192 üyesi ile (Birleşmiş Milletlerden sonra) dünyanın 2. büyük uluslararası örgütü olan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), üç yılda bir gerçekleştirdiği genel kurullarının 21.'sini 18-26 Ekim 2013 tarihleri arasında Çin'in başkenti Pekin'de gerçekleştirmiştir. Bu toplantılarda ulusal ve küresel anlamda iyi yönetimin geliştirilmesi için gerek YDK'lara gerekse INTOSAI'ye düşen görevler üzerinde durulmuş ve varılan sonuçlar Pekin Deklarasyonunda açıklanmıştır. Ayrıca INTOSAI'nin kurumsal yapısı ve bünyesinde yer alan Komisyonlara ilişkin önemli değişiklikler yaşanmıştır. Sonuç olarak; kurumsal yapısını güçlendirmeye ve mesleki standartlarını yükseltmeye devam eden INTOSAI'nin uluslararası toplumda bundan sonra daha etkin rol alacağı söylenebilir.

EK: 21. GENEL KURULDA KABUL EDİLEN STANDARTLARIN LİSTESİ

	Standart Numarası	Standart Başlığı
1	ISSAI 12	Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Katkılar – Vatandaşların Yaşamında Bir Fark Oluşturmak
2	ISSAI 100	Kamu Sektörü Denetiminin Temel İlkeleri
3	ISSAI 200	Mali Denetimin Temel İlkeleri
4	ISSAI 300	Performans Denetiminin Temel İlkeleri
5	ISSAI 400	Uygunluk Denetiminin Temel İlkeleri
6	ISSAI 5500	Afet Yardımlarının Denetim Çalışmaları için Rehberliğe Giriş
7	ISSAI 5510	Afet Hazırlıklarının Denetimi
8	ISSAI 5520	Afet Yardımlarının Denetimi
9	ISSAI 5530	Afet Sonrası Acil Durum Safhasında Artan Hile ve Yolsuzluk Riskinin Dikkate Alınması için Denetim Prosedürlerinin Benimsenmesi
10	ISSAI 5540	Afet Yönetimi ve Afet Yardımlarının Denetiminde Coğrafi Verilerin Kullanılması

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 31.12.2013

No : 38166

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 8. madde esaslarına göre yapılacak fiyat farkı ödemelerinde Hazinece karşılanan prim tutarlarının dikkate alınması ve hakediş ödemelerinden düşülmesi gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

79 sayılı ilamın 9. maddesi ileLtd. Şti. yükleniminde gerçekleştirilen “..... Özel Güvenlik Hizmetleri Alımı” işi için yapılan hak ediş ödemelerinden, Hazinece beş puanlık kısmı karşılanan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerindeki indirimlerin kesilmemesi nedeniyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir, verilen tazmin hükmü (hükümden tarihinden önce yapılan tahsilât nedeniyle) yargılamanın iadesi suretiyle görüşülerek 955 sayılı ek ilamın 4. maddesi ile TL'ye düşürülmüştür.

Dilekçi dilekçesinde özetle; Hazinece verilen beş puanlık primlerin kesilmemesi konusunda verilen mahkeme kararları bulunduğunu, mahkeme kararı ve onanmış Yargıtay ilamının ekte sunulduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Savcılığı; “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun “Prim Oranları ve Devlet Katkısı” başlıklı 81 inci maddesinin bir numaralı fıkrasının “ı” bendinde yer alan düzenleme ile özel sektör işverenleri üzerindeki sosyal güvenlik prim yükünün hafifletilerek istihdamın artırılması amaçlanmış olup hazinece karşılanan 5 puanlık prim indiriminin teşvik mahiyetinde olması nedeniyle, fiyat farkı olarak nitelendirilmemesi gerekir. Bu nedenlerle sorumlunun talebi doğrultusunda tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun “Prim oranları ve devlet katkısı” başlıklı 81 inci maddesinin (ı) bendinde aynen;

“(Ek: 17/4/2008-5763/24 md.) Bu Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıları çalıştıran özel sektör işverenlerinin, bu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanır. İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak bu Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermeleri, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, Sosyal Güvenlik

Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şarttır. Ancak Kuruma olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarını 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 48 inci maddesine göre tecil ve taksitlendiren işverenler ile 29/7/2003 tarihli ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'na ve 22/2/2006 tarihli ve 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile diğer taksitlendirme ve yapılandırma kanunlarına göre taksitlendiren ve yapılandıran işverenler bu tecil, taksitlendirme ve yapılandırmaları devam ettiği sürece bu fıkra hükmünden yararlandırılır. Bu fıkra hükümleri Kamu idareleri işyerleri ile bu Kanuna göre sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar ve yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmaz..." denilmektedir.

01.10.2008 tarihinden sonra yürürlüğe giren düzenlemeye göre, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanmaya başlanılmıştır. Dolayısıyla Fiyat Farkı Kararnamesinin 8'inci madde esaslarına göre yapılacak fiyat farkı ödemelerinde Hazinece karşılanan tutarların dikkate alınması ve hakediş ödemelerinden düşülmesi gerekir. Aksi halde aynı prim tutarının hem bütçeden hem de Hazineden ödenmesi yolu açılmış olur.

Nitekim bu husus, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Teklif Fiyata Dahil Olacak Masraflar" başlıklı maddesinin 17 nci fıkrasında aynen;

"(Ek: 25/10/2008– 27035 R.G./ 4 md.) 15/5/2008 tarihli ve 5763 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesi ile 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81 inci maddesinin birinci fıkrasına eklenen (ı) bendinde; özel sektör işverenlerinin, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarın Hazinece karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı tüm hizmet alımı ihalelerinde, teklifler Hazine tarafından karşılanacak olan işveren sigorta primi tutarı dikkate alınmadan, işveren payları üzerinden hesaplanarak sunulacak ve değerlendirilecektir. Bu çerçevede, fiyat farkı hesaplanması öngörülen ihalelerde sözleşmenin yürütülmesi aşamasında, yüklenicinin yukarıda anılan Kanun hükmü uyarınca prim teşvikinden yararlanması halinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 8 inci maddesinde yer alan, 'b) ihale (son teklif verme) tarihi itibarıyla işveren tarafından karşılanacak olan sosyal sigorta primi ve işsizlik sigortası primine ilişkin toplam tutarda; asgari ücret değişikliği veya sigorta primi alt sınır değişikliği ile prim oranları değişikliği gibi sebeplerle meydana gelecek fark,

...506 sayılı Kanun gereğince işveren nam ve hesabına Hazinece yapılacak olan ödemeler de dikkate alınmak suretiyle bu Esasların 7 nci maddesi uygulanmaksızın ödenir veya kesilir.’ hükmü gereğince, Hazine tarafından karşılanan prim tutarı, idare tarafından yüklenicinin hakedişinden kesilecektir.” denilmek suretiyle açık bir biçimde ifade edilmiştir.

01.10.2008 tarihinden itibaren malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmı hazine tarafından karşılandığından aynı mahiyetteki ikinci kez prim ödenmesinin önlenmesi için buradaki ödemedan %5 prim tutarının düşülmesi gerekir. %5 prim tutarı düşülmediği takdirde mükerrer ödeme yapılmış olacaktır. Şöyle ki; Firma tarafından gerçekleştirilen hizmet alımı işinde; firma teklif verirken işçi ücreti, primler gibi birçok unsuru içeren toplam maliyetini hesaplamıştır. Firmanın teklifinde, primler de işverenin maliyeti içerisinde yer almakta ve idare tarafından 01.10.2008 tarihine kadar bu primler de firmaya ödenmektedir. İdare işçilerin prim dahil tüm ücretlerini yükleniciye ödemekte diğer taraftan da Hazine bu işçilere ait işveren payını karşılamaktadır. Böylece işveren payı bir yandan idarece bir yandan da Hazinece ödenmiş olmaktadır.

Bu nedenle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 8. madde esaslarına göre yapılacak fiyat farkı ödemelerinde Hazinece karşılanan tutarların dikkate alınması ve hakediş ödemelerinden düşülmesi gerekir.

Ayrıca dilekçi benzer konuda verilen mahkeme kararları ve Yargıtay ilamının göz önünde bulundurularak tazmin hükmünün kaldırılmasının gerektiğini iddia etmişse de, aynı konuda yargı organlarınca verilen kararlar şahsına, olayına ve dönemine münhasır olduğundan, mahkeme kararlarına göre üçüncü kişiler hakkında işlem yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Diğer yandan Anayasanın 160. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

“... Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzlıklarda Danıştay kararları esas alınır.”

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 65. maddesinde “.. genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştayın hesap ve işlemleri yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir...” hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın Anayasa ve kendi kanunundan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, Danıştayca vergi konusunda verilen kararlar hariç idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmemektedir.

Bu itibarla, 955 sayılı ek ilamın 4'üncü maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 31.12.2013

No : 38153

İtfaiye hizmetlerinde bilfiil çalışmayan personele aylık maktu fazla çalışma ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1040 sayılı ilamın 17. maddesi ile İtfaiye hizmetlerinde bilfiil çalışmayan personele aylık maktu fazla çalışma ücreti ödenmesi nedeniyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; kendisinin .. Belediye Başkanlığında İtfaiye Müdürlüğü bünyesinde İtfaiye Amiri kadrosunda görev yapmakta olduğunu, ... Belediye Başkanlığında Destek Hizmetleri Müdürlüğü kadrosuna vekâletten atandığı tarihte de İtfaiye Müdürlüğü bünyesinde İtfaiye Amiri kadrosunda bulunduğunu,

İtfaiye Müdürlüğü bünyesinde İtfaiye Amiri kadrosunda görevine devam ettiği 2007 yılında, ... Belediye Başkanlığı İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'nün 17.07.2007 tarih ve 2007/494 sayılı yazısı ile 30.07.2007 tarihinden itibaren, kendi kadro ve müktesebinde kalmak kaydıyla, Destek Hizmetleri Müdürlüğü'ne vekâleten atandığına dair tarafına yazı tebliğ edildiğini,

..... Belediye Başkanlığı İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'nün 17.07.2007 tarih ve 2007/494 sayılı yazısı ile vekâleten atandığı Destek Hizmetleri Müdürlüğü görevinin kendi isteği ile gerçekleşmediğini, hatta böyle bir atamanın yapılmaması için de yetkililer ile görüşüğünü, bütün çabalarına rağmen ita amiri tarafından bu atamanın gerçekleştirildiğini,

..... Belediye Başkanlığında bütün personelin özlük hakları, işçi memur maaş bordroları hazırlanması, memurların aylık derece kademe takiplerinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'nce yapıldığını, nakit ödeme evraklarının da Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde hazırlandığını, kendilerinin sadece ödeme emrinin kapasını imzaladığını,

Hemen hemen bütün hafta sonları dinlenmeden çalışmaya devam ettiğini, bu çalışmaların tamamının Belediye Başkanının bilgisi dahilinde yapıldığını, bütün yaptığı fedakarlıklara rağmen, Belediye Başkanının emir ve talimatları sunucu gerçekleşmiş bir atamadan dolayı hem maktu mesai hem de vekalet ücretinin geri alınmak istenmesinin üzüntü verici olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Savcılığı; "Zabıta ve itfaiye personelinin aylık maktu fazla çalışma ücreti alabilmeleri için bu görevleri fiilen yerine getirmeleri gerekir. Oysa anılan kişi Sosyal

Hizmetler Müdürlüğünü vekaleten yerine getirmektedir. Yani fiilen itfaiye hizmeti yapmamaktadır. Vekalet görevine istek harici getirilmesi bu durumu değiştirmez.

Tazmin hükmü yerinde olduğundan Daire Kararının onanmasına karar verilmesi mütalaa olunur.” şeklinde görüş bildirmiştir.

28.12.2007 tarih ve 26740 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 5724 sayılı “2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu” nun Eki (K) Cetvelinin “III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ” ne ilişkin “ (B) AYLIK MAKTU FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ” maddesinde aynen;

“B. Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti:

...

Belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç), görevlerinin niteliği gereği 657 sayılı Kanunda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personel (destek hizmeti yürüten personel hariç) ile kadrolu olarak fiilen çalışan koruma ve güvenlik personeline belediye meclisi kararı ile tespit edilen miktar, fazla çalışma ücreti olarak maktuen ödenir.

Ancak, bunlara ödenecek aylık fazla mesai ücreti en son yapılan resmi nüfus sayımına göre belediye nüfusu;

10.000’e kadar olanlar için 141 Yeni Türk Lirasını,

10.001’den 50.000’e kadar olanlar için 151,50 Yeni Türk Lirasını,

50.001’den 100.000’e kadar olanlar için 167 Yeni Türk Lirasını,

100.001’den 250.000’e kadar olanlar için 188 Yeni Türk Lirasını,

250.001’den 1.000.000’e kadar olanlar için 224,50 Yeni Türk Lirasını,

1.000.001’den fazla olanlar için 261 Yeni Türk Lirasını,

- Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehirler Belediyeleri dışındaki diğer Büyükşehirlerin İtfaiye personeli için 261 Yeni Türk Lirasını,

- Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir sınırları içerisindekiler için 350,00 Yeni Türk Lirasını, geçemez.

...

Yukarıdaki hükümlere göre ödenecek aylık maktu fazla çalışma ücretleri;

a) Görevin yapılması sırasında veya görevden dolayı yaralanma ve sakatlanma hallerinde tedavi süresince,

b) Bir yılda toplamı 30 günü geçmeyen hastalık izni sürelerinde,

c) İtfaiye hizmetlerinde çalışan personel için görevin yapılması sırasında veya görevden dolayı hastalanma hallerinde tedavi süresince,

d) Yurt içinde yapılacak hizmet içi eğitime katılma ve geçici görevli olarak bulunma durumlarında, ödenmeye devam olunur.

Diğer hallerde ise maktu fazla çalışma ücretleri, fiilen çalışıldığı sürece ve bu süre ile orantılı olarak ödenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, yukarıda belirtilen Kanun hükmü ile belediye zabıta ve itfaiye personeline maktu fazla çalışma ücreti ödenmesinde zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışma şartı getirilmiştir.

Bu durumda, kadroları İtfaiye Müdürlüğü’nde bulunmakla beraber başkanlık onayı ile Destek Hizmetleri Müdürlüğü’nde müdürlük görevine vekâleten atanan ile yine aynı birimde şoför olarak görevlendirilen’ye, fiilen itfaiye hizmeti yürütmedikleri halde aylık maktu fazla çalışma ücreti ödenmesi mümkün değildir. Vekâleten görevlendirmenin, ilgilinin isteği dışında gerçekleşmesi ya da vekaleten görevlendirilen birimin iş yoğunluğunun fazla olması da (fiilen itfaiye hizmeti yürütülmediği için) bu durumu değiştirmemektedir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddedilerek 1040 sayılı ilamın 17. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 31.12.2013

No : 38151

Büyükşehir ve İl Belediye Başkanları ile birlikte çalışan her personel için verilecek fazla çalışma ücretinin aylık 90 saati ve tüm personele verilecek fazla çalışma ücretinin aylık 450 saati aşması halinde fazla çalışma ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1040 sayılı ilamın 1. maddesi ile Belediye Özel Kalem Müdürlüğü'nde görevli memur personele, 2008 yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nda öngörülen toplam 450 saati aşan sürelerde fazla çalışma ücreti ödenmesi nedeniyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçesinde özetle hafta içi her gün geç saatlere kadar sürekli çalıştıklarını, hemen hemen bütün hafta sonları da aynı şekilde hizmetlerin aksamamsı için çalışmaya devam ettiklerini, bu çalışmaların da belediye başkanın bilgisi dahilinde yapıldığını,

Yaptıkları çalışmalardan dolayı verilen mesainin dışında ayrıca bir ücret talebinde de hiçbir zaman bulunmadığını, bütün yaptığı fedakârlıklara rağmen verilen mesai miktarının kendisinden geri alınmak suretiyle kesilmek istenmesinin üzüntü verici olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiş, ayrıca dilekçesi ekinde Temyiz Kurulu tarafından verilen ve konu ile ilgisi bulunmayan 26.10.2010 tarih ve 31753 tutanak numaralı (6009 sayılı Kanunun geçici 8. maddesi nedeniyle verilmiş işlemde kaldırma kararını) kararı göndermiştir.

Sayıştay Savcılığı tazmin hükmünün tasdiki yönünde görüş bildirmiştir.

28.12.2007 tarih ve 26740 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 5724 sayılı "2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu" nun Eki (K) Cetvelinin "III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ" ne ilişkin bölümünün (A/2-b) bendinde;

"...

b. Her bir makam için aylık toplam 450 saati geçmemek üzere Kurul Başkan (Bakanlıklar) Genel Müdür ve daha üst birim yöneticileri, Strateji Geliştirme Başkan, Vali, General ve Amiral rütbesini haiz olmak kaydıyla Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, kuvvet komutanlıkları ile jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığındaki Daire Başkanı ve daha üst birimlerin yöneticiler, Rektör, Büyükşehir ve İl Belediye Başkanları ile birlikte çalışan personele ayda 90 saati, geçmemek üzere makam onayına istinaden yapılacak ödeme" denilmektedir.

Buna göre Büyükşehir ve İl Belediye Başkanları ile birlikte çalışan her personel için verilecek fazla çalışma ücreti aylık 90 saati ve tüm personele verilecek fazla çalışma ücreti toplamı ise aylık 450 saati aşmayacaktır.

Rapor dosyası ve ekleri incelendiğinde, Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğünde görevli 8 memurun her biri için ayda 90 saat karşılığı fazla çalışma ücreti ödenerek toplamda aylık 450 saat olarak belirlenen sınırın aşıldığı görülmüştür.

Dilekçi, ilamın 1. maddesinde yer alan tazmin hükmünün 6009 sayılı Kanun'la getirilen af kapsamında değerlendirilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemekte ise de; 6009 sayılı Kanun'un geçici 8. maddesindeki, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamayacağı hükmü, herhangi bir mevzuatla öngörülmemiş olan, toplu sözleşme ile ya da idari bir tasarrufla mahalli idarelerin bütün personeli için çalışanların koşullarını iyileştirici nitelikte ve genel olarak bütün çalışanlar için yapılan ek ödemelerle ilgili olup, Bütçe Kanunu'nda açıkça öngörülen sınırlamaya rağmen, toplam 450 saati aşan süreler için fazla çalışma ücreti ödenmesini, bu kanun kapsamında değerlendirmek mümkün değildir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddedilerek 1040 sayılı ilamın 1. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 05.11.2013

No : 37817

Özel bir televizyon kanalının yapmış olduğu program için temsil, ağırlama ve tören giderleri harcama kaleminden ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü:

815 sayılı ilamın 3. maddesi ile, özel bir televizyon kanalında yayımlanan “.....” adlı programın’da gerçekleştirilmiş olması nedeniyle 2008 mali yılı gider bütçesinin temsil, ağırlama ve tören giderleri harcama kaleminden ödemede bulunulması nedeniyle TL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; İl Özel İdaresi Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Hakkında Yönetmeliğin “Genel Kural” başlıklı 3. maddesinde;

“Temsil, Ağırlama ve Törenlere ait giderlerin konu, kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini valinin taktirine tabidir...”

“Temsil Giderleri” başlıklı 4.maddesinde;

“Temsil Giderleri”

a) İlde ekonomik, sosyal, kültürel, sportif ve sanat alanlarında başarılı çalışmaları tespit edilen veya bu konularda ulusal ve uluslararası alanlarda başarılı çalışmalarıyla ödüllendirilen kişi veya kişiler için toplantılar düzenlenmesi, bu kişilere şilt, plaket, ödül ve hediye verilmesi ile çiçek veya çelenk gönderilmesi,

b) Spor faaliyetleri, kongre, konferans ve seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırlama ve organizasyon yapılması,

c) Gerçek veya tüzel kişilere plaket, ödül, hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

d) İl’de göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlenmesi, ziyafet verilmesi, plaket ve hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

e) Cenaze törenleri için alınacak çiçek bedelleri ile vakıflardan kiralanan medeni çelenklerin kira bedellerinin ödenmesi,

f) Mahalli örf adetini gerektirdiği faaliyetler ile diğer sosyal faaliyetlere iştirak edilmesi,

g) Dış ülkelere hediye gönderilmesi veya götürülmesi, ile ilgili giderlerdir.”

“Harcama Yetkisi” başlıklı 8. maddesinde;

“Harcamalar valinin emir ve onayı ile yapılır. Acele hallerde yapılan harcamalara ilişkin işlemler sonradan ikmal edilir.” denildiğini,

Yukarıda maddeler halinde sayılmış bulunan temsil giderlerinin ödenmesi konusunda “temsil, ağırlama ve törenlere ait giderlerin konu, kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini valinin takdirine tabidir.” denilerek bu takdir yetkisinin bizzat vali tarafından kullanıldığını, onay belgesinde de kimlere ne amaçla ödemede bulunulduğunun belli olduğunu, İl Özel İdaresinin başı olarak İl Özel İdaresine ait bütün işleri ve vazifeleri yerine getirme yetkisinin Valide bulunduğunu, ayrıca Valinin İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğunu (5442/9. mad.),

Sayıştay 8. Dairesinin 17.06.2004 tarih ve K. 5510 nolu kararında, çeşitli gazete, radyo ve televizyonlarda bayram ve özel günler için kutlama mesajları verilmesinin Temsil Ağırlama Yönergesinin 9. maddesine göre belediye bütçesinden yapılabilecek temsil-ağırlama ve tören giderleri kapsamında değerlendirildiğinden bu konuda mevzuata aykırılık bulunmadığına, denildiğini,

Temsil giderlerinde görevle ilgili olmak, ağırlama giderlerinde ağırlanacak kişilerin ilin misafiri olması şartı dışında her hangi bir kısıtlama getirilmediğini,

Özel idare bütçesinden Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri hakkındaki yönetmeliğin 3, 4 ve 8. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde giderlerin konusu, kapsamı ve miktarı konusunda bir sınırlama getirilmediğini, İl özel idaresinin başı ve onu temsil eden valinin takdirine bırakıldığını,

14.07.2008 - 1677 verile emriyle’ye yapılan ödemenin temsilen yapılan geleneklere ve sosyal yaşantıya uygun ve amirin takdir yetkisi içinde mütalaa edilecek türden harcamalar olduğunu, sayman ve tahakkuk memuru olarak yapılan işleme itiraz edemeyeceklerini, olayın akışını değiştirecek bir yetkileri olmadığından verile emrini hazırlayarak ödeme yapıldığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Savcılık; Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından 04.02.1988 tarihinde yürürlüğe konulan İl Özel İdaresi Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Hakkında Yönetmelik’in “Temsil Giderleri” başlıklı 4.maddesinde aynen;

“a) İl’de ekonomik, sosyal, kültürel, sportif ve sanat alanlarında başarılı çalışmaları tespit edilen veya bu konularda ulusal veya uluslararası alanlarda başarılı çalışmalarıyla ödüllendirilen kişi veya kişiler için toplantılar düzenlenmesi, bu kişilere şilt, plaket, ödül ve hediye verilmesi ile çiçek veya çelenk gönderilmesi,

b) Spor faaliyetleri, kongre, konferans ve seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırlama ve organizasyon yapılması,

c) Gerçek veya tüzelkişilere plaket, ödül, hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

d) İl’de göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlenmesi, ziyafet verilmesi, plaket ve hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi,

e) Cenaze törenleri için alınacak çiçek bedelleri ile vakıflardan kiralanan madeni çelenklerin kira bedellerinin ödenmesi,

f) Mahalli örf adetini gerektirdiği faaliyetler ile diğer sosyal faaliyetlere iştirak edilmesi,

g) Dış ülkelere hediye gönderilmesi veya götürülmesi,

ile ilgili giderlerdir.” denilmektedir. Aynı Yönetmeliğin “Ağırlama Giderleri” başlıklı 5 inci maddesinde ise aynen;

“Ağırlama giderleri;

a) Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri,

b) Hükümet merkezi ve diğer illerin protokole dahil kişileri,

c) Yabancı ülke temsilcileri veya konukları,

d) Sanat, bilim, kültür ve spor alanlarında temayüz etmiş kişileri,

e) İl’in kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar,

f) Basın mensupları,

g) Bu maddede sayılan kişilerin eşleri ile yakınları ve refakatindeki görevlileri için geleneklere ve davetin şümulüne göre ağırlama, konutlama ve konutlanmalarının ve bu işlerle ilgili hazırlıkların gerektirdiği giderlerle verilecek ziyafet, resepsiyon, açık büfe, kokteyl, hediye, çiçek, bahşiş, taşıma ve kumanya giderleri ile ziyafetlerin gerektirdiği giderlerdir.” hükmü bulunmaktadır.

Yönetmelik hükümlerine göre, özel bir televizyon kanalının yapmış olduğu program için ödemede bulunulması temsil ve ağırlama giderleri arasında görülmemektedir.

İlama konu olayda, Ankara temsilcisi’nın hazırlayıp sunduğu “....” programının’da gerçekleştirilmiş olması sebebiyle bütçenin temsil, ağırlama ve tören giderleri harcama kaleminden Haber TV. A.Ş.’nin reklam ajansı ... A.Ş.’ye ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Dilekçede, Yönetmeliğin 3. maddesindeki temsil, ağırlama ve törenlere ait giderlerin konu, kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini valinin takdirine tabi olduğu şeklindeki hüküm gereği Valinin yetkisi dahilinde ödeme yapıldığı belirtilmiş ise de bu yetki sınırsız bir yetki değildir.

Bu nedenle 815 sayılı ilamın 3. maddesi ile ...TL.ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
 - *Tek yazarlı eserler:* (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
 - *İki yazarlı eserler:* (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
 - *Üç ve daha çok yazar:* (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
 - *Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar:* (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
 - *Bir kuruma ait eser:* (TÜİK, 2006)
 - *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyenin adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.
- Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- *Dergi Makaleleri*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.
- Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).
- *Kurum Yayınları*: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.
- IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.
- *İnternet*: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).
- Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981