



SAYIŞTAY DERGİSİ

Atatürk'ün Ekonomi Anlayışı

•
Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri

•
360 Derece Performans Değerlendirme Yöntemi

•
Katma Değer Vergisinde Oransal Yapı ve Etkileri

•
E-Devlet Uygulamaları Çerçevesinde
MERNİS Projesi ve Beklentiler

•
Kamu Borç Yönetiminde Koşullu
Yükümlülüklerin Rolü

•
ASOSAI'nin Onuncu Genel Kurulu

•
e-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde
Yürütülen Faaliyetler (Rapor Özeti)

•
Kıyılarının Kullanımının Planlanması ve Denetimi
(Rapor Özeti)

•
SAYIŞTAY KARARLARI

TEMMUZ - EYLÜL 2006
SAYI : 62

Sahibi : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Ali KARAMAZAKCADİK
Genel Sekreter

Yayın Kurulu Başkanı : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Yazı İşleri Müdürü : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Uzman Denetçi

Yayın Kurulu : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi
Emine ÖZEY
Uzman Denetçi
Dr. H. Ömer KÖSE
Uzman Denetçi
Kemal ÖZSEMERCI
Uzman Denetçi

Murat ARSLAN
Başdenetçi

Necip POLAT
Başdenetçi

Özlem TEMİZEL
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Grafiker

Dizgi : **Gürkan ALPSOY**
VHK İşletmeni

Baskı : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

Baskı Tarihi : Ekim 2006

Yayın Türü : Yaygın Süreli

Yönetim ve Yazışma Adresi : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Telif hakları 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait kişisel görüşlerin Sayıştay Başkanlığı tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Dergide yayımlanan makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 62	TEMMUZ-EYLÜL 2006

İÇİNDEKİLER

3 Atatürk'ün Ekonomi Anlayışı

Yrd. Doç. Dr. Hasan SABİR

İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümü

21 Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri

A. Turan ADIYAMAN

Sayıştay Başkanetçisi

47 Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme

Levent BAYRAM

Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü

67 Katma Değer Vergisinde Oransal Yapı ve Vergi Oranlarında Yapılan Değişikliklerin Tüketim ve Tasarruflar Üzerindeki Etkileri

Dr. Fatih SARAÇOĞLU

Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

83 E-Devlet Uygulamaları Çerçevesinde MERNİS Projesi ve Beklentiler

Dr. H. Tuğba EROĞLU

Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

- 107 **Kamu Borç Yönetiminde Koşullu Yükümlülüklerin Rolü**
Altuğ İNAN
Stj. Hazine Kontrolörü, Sertifikalı İç Denetçi (CIA)
- 123 **YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**
Hazırlayan: Seher ÖZER
Tercüman, Sayıştay Başkanlığı
- 125 **ASOSAI'nin Onuncu Genel Kurul Toplantısı ve Üçüncü Sempozyumu**
- 128 **Tsunami Yardım Fonlarının Denetimi Uluslararası Semineri**
- 131 **SAYIŞTAY RAPORLARI**
- 133 **e-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler (Özet)**
- 143 **e-Devlete Geçişte Kamu Kurumları İnternet Siteleri (Özet)**
- 148 **Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi (Özet)**
- 151 **SAYIŞTAY KARARLARI**
- 153 **Temyiz Kurulu Kararları**

ATATÜRK'ÜN EKONOMİ ANLAYIŞI

Yrd. Doç. Dr. Hasan SABİR*

"Bir ulusun hayatıyla doğrudan doğruya ilgili olan ekonomisi, çöküşünün de yükselişinin de nedenidir. Zamanımız bir iktisat çağıdır. Kılıç kullanan kol yorulur ama saban kullanan kol yorulmaz, her gün daha çok güçlenir ve toprağına daha iyi sahip olur. Osmanlı İmparatorluğu her şeyden önce sabanın karşısında yenildi. Kılıçla zafer kazananlar er geç yerlerini sabanla zafer kazananlara bırakmak zorunda kalırlar. Ulusal egemenlik, iktisadî egemenlikle birleştirilmelidir yoksa kazanılan askerî ve siyasî başarılarından olumlu sonuçlar elde edilemez"

Mustafa Kemal ATATÜRK
(1923 İzmir İktisat Kongresi)

1. Giriş

Atatürk'ün "karma ekonomi düzeni" olarak ders kitaplarımıza giren ancak bu kavramdan daha geniş içerikte olan iktisadî düşünceleri, benimsediğı iktisadî prensipler, çağdaş kalkınma politikası ve stratejilerine yön vermiş, ayrıca gelişmekte olan ülkelerin örnek alabileceğı önemli bir ekonomik model oluşturmuştur. Atatürk'ün henüz İstiklal Savaşımızın tozu toprağı ortadan kalkmadan söylemiş olduğı "...askeri zaferler ne kadar büyük olursa olsun iktisadî zaferlerle taçlandırılmazlarsa kazanılan zaferler yaşayamaz, kısa zamanda söner" sözü ekonomiye ne kadar önem verdiğini göstermektedir. Maalesef Yüce Önder Atatürk'ün bedenen aramızdan ayrılışından sonra Atatürkçü Düşünce Sistemi'nin gerekleri istenilen düzeyde yerine getirilememiştir. Ulusumuzun henüz Atatürk'ün öngördüğü amaçlara ulaşamamış olması bunun kanıtıdır. Makalemizde Atatürk'ün iktisada dair fikirleri ve temel aldığı ekonomik prensipler irdelenmeye çalışılacaktır. Böylece, Atatürk sonrası dönemde ülkemizin karşı karşıya kaldığı ekonomik sıkıntıların hep bu iktisadî ilkelerin göz ardı edilmesi sonucunda meydana geldiğı görülecektir. Bunun yanında, Atatürk'ün iktisat anlayışını ve ülke ekonomisini ilgilendiren konulardaki görüşlerini çeşitli doktrin akımlarına bağlamaya çalışmak da yanlış bir

* İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümü

yaklaşım olacaktır. Çünkü Atatürk görüşlerini hiçbir zaman doktrinlerle sınırlamamıştır. Yeni akımlara kendisi kaynak olmuş ve sadece iktisadî değil bir çok alanda Türkiye Cumhuriyeti'ne bir yön çizmiştir. İktisadî alanda çizdiği yönün ana esasını ise ekonomik bağımsızlık ve ekonomik istikrar prensipleri oluşturmuştur. Bunun nasıl gerçekleşeceğini de kendi dönemindeki uygulamalarıyla bizzat göstermiştir. Atatürk, ülkelerin yükselmesinde iktisadî koşulların kesin bir rol oynadığını söyleyen bir devlet adamıdır ki İstiklal Savaşı'nı izleyen günlerde, askerî zaferleri iktisadî zaferlerin izlemesi gerektiğini kesin bir direktif olarak ifade etmiştir. Atatürk'ün iktisat siyasetindeki ana hedef ise hiç kuşkusuz ekonomik kalkınmadır. Ancak bu kalkınmanın dış borçla, karşılıksız para basılarak, ekonomik bağımsızlığı terk ederek ve ekonomik dengeleri gözetmeden gerçekleştirilmeye çalışılmasına Atatürk şiddetle karşı çıkmıştır, zaten Atatürk döneminde bu tür uygulamalara gidilmediğini görmekteyiz. Atatürk, özellikle para değerinin istikrarına büyük önem vermiştir. Sorumluluk yılları boyunca enflasyon eğilimlerine karşı durmuş, ne Kurtuluş Savaşı'nda ne de savaş sonrasında karşılıksız para basılmasına izin vermemiştir. Atatürk'ün bedenen aramızdan ayrılışına kadar Türkiye'de enflasyon problemi yaşanmamıştır.

Öte yandan ülkelerarası ticari sınırların giderek kaldırılması yani serbest ticaret ideolojisinin dünya ekonomisine egemen olması, gelişmekte olan ülkelerin ve bu arada Türkiye'nin de kalkınma sorununu giderek daha önemli kılmıştır. Dolayısıyla, Atatürk'ün iktisat anlayışının temel özelliklerinin ortaya konulması ve özellikle ekonomik istikrar prensibi başta olmak üzere hükümetlerin bu ilkelerden taviz vermemesi, küresel ekonomiyle bütünleşme sürecindeki Türkiye'yi, bu süreçte daha etkin kılacaktır.

2. Cumhuriyet Öncesi İktisat Siyaseti

2.1. 1838 Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması ve Osmanlı Ekonomisi'nin Çöküşü

İktisat teorisinde Serbest Ticaret Kuramları esas olarak, İngiliz iktisatçılar olan Adam Smith'in ve David Ricardo'nun fikirlerine dayanmaktadır. Adam Smith, "Ulusların Zenginliği" (1776) isimli kitabında uluslararası serbest ticaretin pazarları büyütürken iş bölümünü geliştireceğini ve böylece ulusların zenginleşeceğini vurgulayarak serbest ticaret düşüncesini savunmuştur. İktisat Kuramı'na David Ricardo ile gelen yenilik ise ticarete giren tarafların karşılıklı olarak ticaretten kazanç sağlamaları düşüncesinin yerleşmesi ve dolayısıyla çıkarların ahenkleşmesi olmuştur. Ricardo "Ekonomi

Politikâin ve Vergilendirmenin İlkeleri" (1817) isimli kitabında "...tam serbest ticaret sistemi altında, her ülke sermaye ve emeğini doğal olarak kendisi için en yararlı kullanımlarına ayıracaktır" demektedir (Ricardo, 1997: 120). Yani bütün ülkeler koruma duvarlarını karşılıklı olarak kaldırmaya, dolayısıyla da dezavantajlı oldukları üretim alanlarını terk ederek en ucuza ürettikleri ürünlerde uzmanlaşmaya davet edilmektedir. Burada Ricardo'nun serbest ticaret yaklaşımını genellemesini ve bundan evrensel sonuçlar çıkarmasını görmekteyiz (Sabır, 2001: 51). Ancak uygulamada, sanayi devrimini ilk gerçekleştiren İngiltere hariç, bugünün gelişmiş ülkelerinin hepsi koruma duvarları arkasında sanayileşmiş ve daha sonra serbest ticaret fikrini savunmaya başlamıştır. Aynı tarihlerde, Fransa, Almanya, Avusturya ve Amerika henüz sanayi devriminin başındaydılar. Bu ülkeler, sanayileşebilmek için ulusal pazarlarını İngiliz mallarına karşı korumak zorundaydılar. Bu nedenle, ulusalcı politikalar uygulayarak, yüksek gümrük vergileri koyup İngiliz mallarının ülkelere girmesini engellediler. Öyleyse, İngiltere'nin o dönemde serbest ticaret düşüncesini hararetle savunması, gerek sanayi devrimini ilk olarak gerçekleştirmesi, gerekse o dönem itibarıyla karşısında ciddi rakiplerin olmamasıyla yakından ilişkilidir. Çünkü sonraki yıllarda Fransa, Almanya, Amerika Birleşik Devletleri gibi rakiplerin ortaya çıkması karşısında İngiltere de serbest ticaret siyasetinden vazgeçmeye başlamıştır.

Osmanlı Devleti'nin serbest ticarete geçiş serüveni ise 1838 yılında İngiltere ile Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması adı verilen bir anlaşmayı imzalamasıyla başlamıştır. Bu anlaşma ile Osmanlı Devleti, iktisat siyasetini tam serbest ticaret rotasına oturtmuştur. 18 Ağustos 1838 Yılında yapılan Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması'nın amacı Osmanlı Ülkesinin İngiliz mallarına serbestçe açılması olup, yerli endüstrinin çökmesine neden olmuştur (Yılmaz, 1993: 57). Osmanlı İmparatorluğu'nda her ne kadar kapitülasyonlar olsa da, Osmanlı Devleti yabancı malların ithalatında bazı kısıtlamalar uygulamış hatta 1826 yılında Yed-i Vahid usulünü uygulamaya koyarak tahıl, yün, haşhaş, zeytinyağı, ipek, meyankökü gibi ürünlerin ticaretini denetim altına almıştır (a.g.e.). Osmanlı İmparatorluğu gerek Mısır'da Mehmet Ali Paşa ayaklanması, gerekse ülkede istikrara dayalı bir iktisadî düşüncenin gelişmemiş olmaması nedenleriyle İngilizlerle Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması'nı imzalamıştır. Özellikle o yıllarda, güçlü olan ülkeler sadece ikna yoluyla değil, gerek siyasî gerekse askerî zorlamalarla güçsüz ülkeleri ithalata tamamen açık, serbest ticaret sistemini kabul etmeye zorluyorlardı. Atatürk böyle bir sistemin ancak müstemlekelerde tatbik

edilmiş bir sistem olduğunu ve Türkiye'nin hiçbir zaman müstemleke olmayacağını söylemiştir (Başar, 1981: 30). Zamanla diğer ülkelerle de (Fransa, Rusya, Belçika) serbest ticaret anlaşmalarının yapılması, Osmanlı Devleti'nin ekonomik alandaki çöküşünü hızlandırmıştır. Bu olumsuz politikalar sonucunda Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayi atılımları olmamış, varolanlar da gelişmemiştir. Osmanlı sanayii geleneksel el tezgâhlarına dayanırken, serbest ticaret anlaşması yaptığı ülkeler sanayi devrimini gerçekleştirmiş, makine üretiminin egemen olduğu bir sistemi uygulamaktaydı. Osmanlı ekonomisinin serbest ticaret sistemi altında sanayileşmiş ülkelerin karşısına geleneksel tezgah üretimi ile çıkması ve onlarla rekabet edebilmesi mümkün değildi. Bu yanlış iktisat siyaseti sonucunda gelinen noktaya, yani anlaşmanın uygulamada bıraktığı etkiye gelince; Osmanlı Devleti'nin uyguladığı serbest ticaret politikasının ilk sonucu Avrupa mallarının Osmanlı pazarlarını doldurması, Osmanlı Devleti'nin açık pazar haline gelmesi olmuştur. 1838 Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması her şeyden önce Osmanlı Ekonomisi'ne öldürücü bir darbe indirmiş, ülkedeki geleneksel üretici kesim Batı ürünlerinin rekabeti karşısında iktisadî hayattan silinmiştir (Sayar, 1986:213). 1838 Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması, Osmanlı ekonomisinin kapitalizme, lonca sanayiinin çağdaş endüstriye dönüşmesi ihtimalini kaldıran bir idam fermanı olmuştur (Akşin, 1992: 118).

Sonuç olarak, ülkeye gümrüksüz giren gelişmiş makine endüstrisi malları Osmanlı'nın korumasız el tezgahı endüstrisini kısa zamanda ezmiş ve böylelikle ihracatın çok üstünde ithalat harcamaları yapılmış, bu durum savaşlarla da birleşince devasa finansman açıkları ortaya çıkarak dış borca muhtaç bir ülke haline gelinmiştir. 1854 yılında Kırım Savaşı ile dış borca başlayan Osmanlı Devleti 1875 yılında borçlarını ödeyemez hale geldiği için moratoryum ilan etmiştir. Bu tarihte ihracat geliri 19 milyon sterlinken, sadece kısa vadeli borçlar 16,5 milyon sterlin, hükümet geliri ise 22,5 milyon sterlindir (Kazgan: 1999: 39). Dış borçlanma süreci Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar devam etmiştir. Yanlış ekonomik politikalar izlemesi nedeniyle ülkeyi ağır bir fakirliğe sürükleyen Osmanlı Devleti, Amerikan Doları'nın 167 kuruş olduğu yıllarda 32 milyon Türk Lirası dış borcu yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras bırakmıştır.

2.2. Milli Mücadele Dönemi'nde İktisat Siyaseti

Milli Mücadele Dönemi'nde izlenen iktisat siyaseti üzerine söylenebilecek ve bugün için de ibret alınması gereken en çarpıcı nokta,

Atatürk'ün Kurtuluş Savaşı'nı sıfır enflasyon ile gerçekleştirmiş olmasıdır. Milli Hükümet Kurtuluş Savaşı boyunca para basımına gitmeden, harbin finansmanını arttırılan vergiler ve halktan alınan bağışlarla sağlamıştır. Yani Türkiye'nin bağımsızlık savaşı enflasyonsuz yürütülmüştür.

Milli Mücadele yıllarında Anadolu'da kullanılan para Osmanlı kaimeleriydi. İstiklal Savaşı'nı Ankara hükümeti yürütüyordu. Ancak emisyonun yani para basımının anahtarı İstanbul rejimindeydi. Türkiye Büyük Millet Meclisi savaş boyunca kendi adına para basmamıştır. Aynı paranın iki ayrı egemenlik alanında kullanıldığı durumlarda emisyonu kontrol altında tutan tarafın tartışılmaz bir avantajı olduğundan, karşılıksız para basılmasıyla başlatılabilecek bir enflasyon, satınalma gücünün İstanbul yöresinde toplanmasını sağlayarak Kuvayı Milliye'nin finansmanını felce uğratabilirdi. Neyse ki bu tehlike gerçekleşmemiş ve İstiklal Savaşı enflasyonsuz gerçekleştirilmiştir (Ergin, 1978: 183-184). Görüldüğü gibi ne İstanbul Hükümeti ne de Atatürk açık finansman politikası uygulamamış ve Kurtuluş Savaşı sırasında Anadolu'da enflasyon problemi yaşanmamıştır. Bu noktada Milli Mücadele'yi başarısızlığa uğratmak için elinden geleni yapan İstanbul Hükümetleri'nin neden emisyon politikasıyla Milli Mücadele'ye sekte vurmadığı tartışılabilir. Kanımızca İstanbul Hükümetleri para politikasının ne derece önemli bir silah olduğunun farkına varacak düzeyde iktisada hakim değildi. Aksi takdirde, zaten ihanet içinde olan ve Ankara ile mücadele eden İstanbul Yönetimi, karşılıksız para basımına giderek Kuvayı Milliye'nin elindeki kaimelerin değerini düşürür ve Atatürk'e karşı iktisadî bir savaş başlatırdı. Kuşkusuz bu uygulama da savaşın sonucunu değiştiremez ama bir süre savaşın uzamasına sebep olabilirdi.

Sonuç olarak, Atatürk'ün ekonomi anlayışında para değerinin istikrarına büyük önem verildiğini söyleyebiliriz ve bunun en büyük ispatı da İstiklal Savaşı'nın en zor yıllarında bile para basılmaması yani Atatürk sonrası dönemde sıkça uygulanacak olan açık finansman politikasına gidilmemesi olmuştur. Diğer taraftan Atatürk'ün iktisat siyasetinde borçlanmanın da yeri olmamış, çünkü istikrarlı ekonomi anlayışında olan Atatürk, borçlanmanın ekonomik bağımsızlığı zedeleyebileceği inancını taşımıştır. Atatürk hiçbir zaman enflasyonun akılcı bir finansman kaynağı olabileceğini savunmamış, gerek Kurtuluş Savaşı gerekse savaşın kazanılmasından sonraki dönemde her fırsatta ekonomik bağımsızlık ve ekonomik istikrar ilkelerini savunmuştur (Sayar, 1996: 63).

Görüldüğü gibi, ekonomik istikrar Atatürk'ün iktisat siyasetinin temel esasıdır. Öyle ki, enflasyonsuz para politikası Cumhuriyet tarihinde sadece Atatürk zamanında uygulanabilmiştir. İsmet İnönü'nün şu sözleri çok enteresandır: *"Hükümet olarak yılda iki kez ödeme yapamayacak duruma düştüğümüz olurdu. Gider konuşurdum. Birkaç milyon liralık emisyonun bizi ferahlatacağını anlatmaya çalışırdım. Bir defa bile "evet" dedirtemedim"*. Türkiye Cumhuriyeti'nde enflasyon problemi Atatürk'ün vefatıyla başlamış ve bir daha da durdurulamamıştır (Aysan, 2000: 37). Sonuç olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda enflasyonun yeri olmamıştır. Atatürk her zaman para değerinin istikrarına büyük önem vermiş, İstiklal Savaşı'nın en zor günlerinde bile tedavüle yeni para çıkarmamıştır. Atatürk'ün sıkı para politikası anlayışı Cumhuriyetin kurulmasından sonra da devam etmiş, Atatürk döneminde Türkiye Cumhuriyeti'nde karşılıksız para basılmamıştır.

3. 1923-1938 Yılları Arasında Ekonomik Reformlar

3.1. Atatürk'ün Ekonomik Reformlarındaki İktisat Felsefesi

Osmanlı Devleti'nden genç Türkiye Cumhuriyeti'ne kalan miras; fakirlik, yerli sanayi olmamasından dolayı dışa bağımlılık, dış borç ve üretimin olmadığı bir ekonomi idi. Ülkede kayda değer bir sermaye birikimi olmadığından, bir başka deyişle, yanlış politikalar nedeniyle Türk burjuvazi sınıfı oluşmadığından yatırım yapabilecek zengin de yoktu. Ticaret Osmanlı döneminde ağırlıklı olarak Rum, Ermeni ve Yahudilerin tekelinde olmuştur. Atatürk'ün *"...askeri ve siyasi bağımsızlık ancak ekonomik bağımsızlıkla taçlandırılırsa korunabilir"* anlayışı Cumhuriyet Türkiye'si'nin kalkınma çabalarının temelini oluşturmuştur. Bu anlayış çerçevesinde bir çok ekonomik reforma girişilmiş, daha sonra tüm Cumhuriyet tarihi boyunca yakalanamayacak ekonomik istikrar sağlanmıştır. Atatürk'ün iktisat siyasetinin temel hedefi ekonomik kalkınmayı bir an önce gerçekleştirmektir. Bu hedef, döneme egemen olan "milli iktisat" kavramında somutlaşmaktadır. Milli iktisada o dönemde atfedilen temel anlam ise zaferden önce yabancıların ve azınlıkların elinde bulunan ekonomik güçlerin yerli tüccarlara transfer edilmesi daha açık bir ifadeyle yerli burjuvazinin yaratılmasıdır ki, bu fikirler "Kadro'cu" görüşler olarak da anılmıştır. Kadro'culara göre; serbest sermayenin, gerek toprak gerek sanayi gerekse ticaret alanında verimli çalışabileceği teşebbüsler serbest bırakılmalı, ancak bunun dışında kalan alanlarda ekonomiyi ulusal ekonomi temeli üzerinde canlandırmak devletin

görevi olmalıdır (Gülalp, 1987: s.92). Bu düşünce tarzı Atatürk'ün iktisat felsefesiyle de uyumludur.

Atatürk'ün iktisadî anlayışı en genel haliyle; özel girişime dayalı ama özel girişimin yeterli olmadığı alanları devletin ulusal ekonomi temelinde canlandırması, yabancı sermayeye karşı olmayan ancak bunun da ulusal çıkar çerçevesinde değerlendirildiği bir iktisat siyaseti anlayışıdır. Bu genel açılım içerisinde, Atatürk'ün iktisat siyaseti değerlendirilirken 1923-1928 döneminde her şeyden önce, yeni Cumhuriyetin Lozan Anlaşması uyarınca 1928 yılına kadar gümrük vergisi uygulayamadığı yani gümrükleri düzenleme yetkisinin olmadığı göz önüne alınmalıdır (Balkanlı, 2002: 86). Bu nedenle Türkiye 1928 yılına kadar zorunlu olarak serbest ticaret siyasetini uygulamıştır. Bu da 1928 yılına kadar olan dönemde genç Türkiye Cumhuriyeti'nin dış ticaret açığı vermesine neden olmuştur. Oysa, Atatürk'ün iktisat siyasetinin temeli ekonomik dengelerin yani istikrarın sağlanmasıdır. Atatürk 1 Kasım 1934 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışında yaptığı konuşmasında bu konuyu *"dış ticarete takip ettiğimiz ana prensip ticaret muvazenesimizin aktif karakterini muhafaza etmektir"* sözleriyle dış ticaret dengesine verdiği önemi vurgulamıştır (Aysan, 2000). Nitekim 1928 yılından, Atatürk'ün bedenen aramızdan ayrıldığı 1938 tarihine kadar Türkiye Cumhuriyetinde dış ticaret açığı sorunu yaşanmayacaktır.

Dolayısıyla, Atatürk'ün iktisat anlayışının en temel unsuru dengedir. Ekonomik dengeyi hedef alan bu ekonomik felsefenin parçaları ise dört önemli grupta toplanabilir (Tokgöz, 1981: 46):

- 1) Türk Lirasının değerini koruyan anti-enflasyonist para-kredi politikası,
- 2) Gerçek kamu kaynaklarına dayanan denk bütçe politikası,
- 3) Devalüsyonsuz dış ticaret politikası,
- 4) Ulusal kaynakların etkin kullanımını sağlayan planlı kalkınma politikası.

Atatürk'ün uyguladığı bu iktisat siyaseti sonucunda: Gayri Safi Milli Hasıla onbeş yıllık dönemde ortalama % 8 oranında büyümüştür. Başarıyla uygulanan anti-enflasyonist bütçe ve para politikasıyla iç fiyatlarda ve paranın değerinde istikrar sağlanmıştır. Lozan Antlaşmasının getirdiği gümrüklere ilişkin kısıtlama kalkar kalkmaz Türkiye sürekli dış ticaret fazlası vermeye başlamış, Merkez Bankasında 36 milyon liralık döviz ve 26 ton altın birikmiştir (Tokgöz, 1981: a.g.e., 47). Atatürk'ün iktisat felsefesinde devlete özel bir görev verilmiştir. Atatürk bir konuşmasında *"Herhalde devletin, siyasî ve fikrî hususlarda olduğu gibi iktisadi işlerde de düzenleyiciliğini, ilke olarak kabul etmek"*

uygun görülmelidir" (Ülken, 1981: 11) demek suretiyle devletin ekonomiyi düzenleyici işlevine dikkat çekmiştir. Devletin ekonomideki düzenleyici işlevinin önemi, sonraki yıllarda dünyada da daha iyi anlaşılacak ve özellikle 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan, gelişmiş ülkeler devletin ekonomiyi düzenleyici müdahaleleriyle çıkabilecekler ve modern iktisat öğretisinde Keynes ile başlayan süreçte, devletin ekonomik yaşamın sağlıklı işleminde önemli bir rolü olduğu görüşü yaygın bir kabul görecektir.

3.2. İzmir İktisat Kongresi

Atatürk ülkenin dış düşmanlardan kurtarılmasından sonra ekonomik durumu görüşmek ve alınabilecek önlemleri saptamak üzere İzmir'de bir iktisat kongresi toplamaya karar vermiştir. Atatürk Kongre'nin açılış konuşmasında *"Tarih ve tecrübenin süzgecinden arta kalmış bir gerçek vardır. Türk tarihi incelenirse, gerileme ve çöküntü nedenlerinin iktisadî sorunlara bağlı olduğu görülür. Kazanılmış zaferlerin ve uğranılmış başarısızlıkların tümü iktisadî duruma ilgilidir... Milletimiz düşman ordularını mahvetmiştir. Tam bağımsızlık için şu kural vardır: Millî egemenlik, mali egemenlikle desteklenmelidir. Bizleri bu hedefe götürecek tek kuvvet ekonomidir. Siyasi ve askeri muzaferiyetler ne kadar büyük olursa olsun, iktisadî zaferlerle taçlandırılmadıkça payidar olamaz"* diyerek bundan sonra mücadelenin ekonomik düzlemde gerçekleştirileceğinin altını çizmiştir (Ergin, 1978: 184-185). Atatürk'ün İzmir İktisat Kongresi Açılış Konuşmasında ayrıca şunları da söylemektedir: (Ökçün, 1971: 243): *"Efendiler; bir milletin doğrudan doğruya hayatıyla alakadar olan, o milletin iktisadîyatıdır... Zamanımız tamamen bir iktisat devrinden başka bir şey değildir. Bir milletin refahiyet ve saadetini teşkil eden iktisadîyatla iştiğal etmemesi, edememesi nazar-ı dikkati calıp bir keyfiyettir. İtirafa mecburuz ki iktisadîyatımıza lüzumu kadar ehemmiyet verememiş bulunuyoruz... Bu bir hakikattir ki, tarihin her devrinde aynen vakidir. Mesela Fransızlar Kanada'da kılınç sallarken oraya İngiliz çiftçisi girmişti. Bir müddet kılınçla saban yekdiğeriyle mücadele etti ve nihayet saban galebe çalarak İngilizler Kanada'ya sahip oldular. Kılınç kullanan kol yorulur; fakat saban kullanan kol her gün daha çok kuvvetlenir ve her gün daha çok sahip olur... İstiklal-i tam için şu düstur vardır: Hakimiyyet-i millîye, hakimiyyet-i iktisadîye ile tarsin edilmelidir..."* Atatürk'ün Kongre'nin açılış konuşmasında belirttiği gibi, ekonomi doğrudan doğruya Türkiye Cumhuriyeti'nin yaşamıyla ilgilidir ve bu alanın ihmal edilmesi tam bağımsızlığın kaybedilmesi anlamına gelecektir. Ekonomik alanda zayıf bir Türkiye'nin tam bağımsızlığından söz edilemeyeceğini Atatürk açık bir şekilde vurgulamıştır.

Kongre'de alınan kararlara gelince, önce ülkedeki ekonomik yapılanmanın, uygulanacak iktisat siyasetinin rotasını çizen bir "Misak-ı İktisadî" kabul edilmiştir. Kongre'nin üzerinde birleştiği politika; yurt sanayiini ve ticaretini geliştirmeyi amaçlayan, özel girişime öncelik veren, onu koruyan, mülkiyet haklarına saygılı bir ekonomik düzeni, yasal çerçevesi ve kurumlarıyla oluşturmak ve kökleştirmektir (Demir,1994:51). İzmir İktisat Kongresi kararlarında devletin iktisadî yaşamda fiilen üstleneceği belirli işlevlerin olduğu bunların da ağırlıklı olarak altyapı ile ilgili olduğu belirtilmiştir. Devlet demiryolu, karayolu ağını kuracak, limanlar inşa edecektir. Haberleşme örgütünü gerçekleştirecek, eğitim işlerini üstlenecektir. Ticaret ve sanayi bankalarının kurulmasına ve ortaklığına öncülük edecek, ancak buralardaki paylarını daha sonra Özel Kesim'e devredecektir. Devlet katıksız bir liberal iktisat politikası yani "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" yanlısı olmayacak ama, ekonomik yaşamın gereklerini bizzat üstlenip gerçekleştiren de olmayacaktır (Kuyucuklu, 1986: 174).

Kongre'de yabancı sermaye konusu da tartışılmış, yabancı sermayeye karşı olunmadığı önemle vurgulanmıştır. Atatürk Kongre'nin açılış konuşmasında yabancı sermayeye karşı olmadığını söylemiştir. Ancak, Türk yasalarına ve örfüne saygılı yabancı sermaye istediğini, yabancı sermayenin bundan değişik bir düzenleme biçimindeki varlığına kesinlikle karşı olduğunu da altını çizmiştir. Atatürk'ün bu düşüncesi "Misakı İktisadî" belgesinin 9. maddesinde yer almıştır. Bu maddenin gereği Ocak 1924'te yabancıların mülk edinmelerini serbestleştiren bir yasa ile yerine getirilmiştir. Ayrıca 1927 Teşviki Sanayi Kanunu'ndan yabancı sermayenin de yararlanması düşünülmüştür. Yukarıda açıklananlara ek olarak şunlar da Kongre'de alınan kararlar arasındadır (Aydemir, 1981: 348):

1. Anonim şirketlerin kurulmalarını kolaylaştırmak,
2. Milli Bankaların kurulması,
3. Demiryolları inşasının hükümetçe bir programa bağlanması,
4. Sanayinin teşviki,
5. Yerli malı giyilmesi,
6. Amele denen iş erbabına bundan sonra işçi denilmesi ve sendika hakkı tanınması,
7. Memlekette ticaretin tamamen serbest bırakılması.

Alınan kararlardan açıkça görülmektedir ki, uygulanacak iktisat politikasının liberal çizgiye yakın olması düşünülmüyordu. Ancak daha önce de

belirtildiği gibi, bu dönemde benimsenen liberal politikaların zorunlu bir "laissez faire" uygulaması olup olmadığı tartışılabilir. Yeni Cumhuriyet Lozan Anlaşması gereği 1928 yılına kadar gümrükleri düzenleme yetkisine sahip olmadığından, kamu otoritesinin serbest ticareti terk etme seçeneği yoktu (Balkanlı, 2002: 87).

Lozan Anlaşması henüz sonuçlanmamış, millî mücadele süreci tüm hızıyla devam ederken böyle bir ekonomi kongresini toplamış olması dahi, Atatürk'ün iktisadî soruna ne derecede önem verdiğini göstermeye yeterlidir. Başından sonuna Atatürk'ün yönlendirdiği Kongre'de iktisat bakanının şu sözleri makroekonomik bir istikrarın formülünü verir niteliktedir: "*Gayemiz, istihsalimizi ihtiyacımıza göre tezyid ederek kendi kendimizi kâfiyet etmeye doğru gitmek olmalıdır. Harice göndereceğimiz istihsalatımızı da ihmal edemeyiz. İthalatımızla ihracatımız arasında tevaazün ancak bu suretle mümkündür. Aksi halde iktisadîyatımız iflas tehlikesinden yakasını kurtaramaz*" (Ökçün, 1997: 222).

3.3. Kalkınma Plânları

Dünyada ilk demokratik kalkınma planları 1931 yılında Türkiye'de uygulamaya konulmuştur. Bu planlar Atatürk'ün Türk Ulusu'na armağan ettiği önemli bir ekonomik reform hareketidir. Bu kalkınma planları eldeki kıt kaynaklarla halkın ihtiyaçlarının en iyi biçimde karşılanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Atatürk Birinci Kalkınma Planı'nı 1933-1938 yılları, İkinci Kalkınma Planı'nı ise 1938-1944 yılları için hazırlatmıştır. Her iki kalkınma planının da temel amacı, hammadde Türkiye'de olmasına karşın dışardan ithal edilmek zorunda kalınan ürünlerin ülkemizde üretilmesini sağlamaktır. Bu amaçla tekstil, iplik ve dokuma fabrikaları kurulmuş, devletin teşvikiyle özel girişim olarak bazı çiftçilerin de katılımıyla Alpullu ve Eskişehir gibi bazı şeker fabrikalarının kurulmasına girişilmiş ve bunlar gerçekleştirilmiştir. 1925 Yılında devlet sermayesiyle Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bankanın amacı fabrika kurup yönetmek olarak belirlenmiştir. Bu bankanın desteğiyle Kayseri-Bünyan İplik Fabrikası TAŞ, Isparta İplik Fabrikası TAŞ, Kütahya Çini İşleri TAŞ ve bunlar gibi bir çok özel kuruluş devletin de ortak olmasıyla faaliyete geçmiştir (Kuyucuklu, 1986: 180).

3.4. Atatürk Dönemi'nde Başlıca Ekonomik Girişimler

Atatürk'ün fiilen ekonomiyi yönlendirdiği dönemde gerçekleştirdiği somut ekonomik girişimlerin bazılarını maddeler halinde sıralamak, onbeş

sene gibi kısa bir zamanda devasa bir kalkınma hamlesine girişildiğini göstermeye yeterlidir:

- Türkiye İş Bankası açılmış ve böylece ulusal bankacılığın ilk adımı atılmıştır.
- Uşak'ta şeker fabrikası kurulmuştur.
- Kayseri'de uçak fabrikası kurulmuştur.
- Bünyan Dokuma Fabrikası açılmıştır.
- Ereğli Bez Fabrikası açılmıştır.
- Nazilli Bez Fabrikası açılmıştır.
- Aşar vergisi kaldırılmış ve Türk köylüsü ağır bir yükten kurtarılmıştır.
- Anadolu Demiryolları satın alınarak ulusallaştırılmıştır.
- Ulusal Ekonomi ve Araştırma Kurumu kurulmuştur.
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kurulmuştur.
- Gemlik Suni İpek Fabrikası, Bursa Merinos Fabrikası, İzmit Kağıt Fabrikası, Kayseri İplik ve Bez Fabrikası, Eskişehir Şeker Fabrikası gibi pek çok kurum ve kuruluş oluşturulmuştur.
- Ticaret ve Sanayi Odaları kurulmuş, daha sonra da Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları Kongresi toplanmıştır.
- İstatistik Umum Müdürlüğü kurulmuştur.
- Hükümete iktisadî konularda fikir vermek amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan Ali İktisat Meclisi kurulmuştur.
- Birinci ve İkinci Kalkınma Planları oluşturulmuştur.
- 1927 Yılında Teşviki Sanayi Kanunu çıkarılmıştır.
- 1930 Yılında Sanayi Kongresi, 1931 yılında da Ziraat Kongresi toplanmıştır.

4. Atatürk ve Devletçilik

Devletçiliğin iktisadî düzlemdeki görünümü "karma ekonomi" anlayışıdır. "Karma ekonomi" yaklaşımı sosyalizm benzeri bir yaklaşım olmayıp, esas itibarıyla, ekonominin gerekli altyapısını hazırlayıp, kalkınma sürecine paralel olarak piyasa ekonomisine geçişin gerçekleştirilmesidir. Atatürk'ün Devletçilik anlayışı bir kalkınma modelidir. Atatürkçü Devletçilik, kamu hizmeti dışındaki ticari ve sınai teşebbüslerinin pazar ekonomisi kuralları gereğince kurulup işletileceği ve günü gelince geniş bir mülkiyet

zemini üzerinden özel kesime devredileceği, kalkınmada devlet öncülüğünü tanıyan bir pazar ekonomisidir (Aysan, 2000: 35). İsmet Giritli'nin yorumuyla Atatürk Devletçiliği "...sosyalizmin anladığı manada ve bir doktrin mahiyetinde olan devletçilik değil, sadece pratik ve pragmatik manada yani milli ekonominin zaruretleri, memleketin hızlı kalkınması ve bunun için sanayileşmesi ihtiyacı ile sınırlı olan özel teşebbüsün tam güvenlik ve istikrar içinde varlığını sürdürmesini de liüzumlu bulan başka bir deyimle, karma ekonomi sistemine dayanan hızlı sanayileşmeye dönük bir kalkınmayı gerçekleştirecek bir devletçiliktir" (Giritli, 1975: 298).

Görüldüğü gibi, Atatürk'ün Devletçilik İlkesi esas itibarıyla bir kalkınma modeli olup, katı bir ideoloji olarak algılanmamalıdır. Atatürk'ün Devletçilik İlkesi değerlendirilirken dönemin ekonomik koşulları göz önünde bulundurulmalıdır. Falih Rıfkı Atay'ın şu sözleri Devletçilik ilkesinin zaruriyetten doğduğunu açıkça göstermektedir: "*Yeni Türkiye'de Devletçilik, bir ekonomik meslek olarak doğmamıştır. Bir tarihi zaruret olarak doğmuştur. Yapılacak şeyleri devletten başka yapabilecek olan yoktu. Mesele bundan ibaret. Yeni Türkiye, kendi yapmak veya hiç bir şey yapılmamasına boyun eğmek arasında seçmeli idi*" (Atay, 1984: 452). Atatürk döneminde uygulanan devletçi iktisat politikasının, 1930'lu yıllarda ağırlık kazanması, devletçilik ilkesinin zaruriyet sonucunda ortaya çıktığı tezini doğrulamaktadır. Çünkü, İzmir İktisat Kongresi'nde benimsenen, liberal çizgiye yakın politikalar beklenen sonucu doğurmamıştır. Özel teşebbüs istenileni verememiş, ümit edilen sanayileşme gerçekleşmemiştir. Aslında dünya konjonktürü de o yıllarda devletçilik ilkesinin uygulanmasına müsayitti. "Laissez Faire"ci liberal iktisat politikaları Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere gelişmiş Batı ülkelerinde başarısızlığa uğrayarak büyük bir ekonomik bunalıma dönüşmüştü. Batı ekonomilerinde ortaya çıkan bu bunalımın esas nedeni [Toplam Arz > Toplam Talep] olgusuydu. İktisat biliminin temel gayesi Toplam Arz - Toplam Talep eşitliğini sağlamaktır. Ünlü iktisatçı Keynes 1936'da yayınladığı "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli kitabında bu eşitliğin ancak devlet müdahalesi yoluyla sağlanabileceğini savunmuş ve bu müdahalenin teorik altyapısını hazırlamıştır. Devlet, kamu harcamalarını arttırmak suretiyle Toplam Talebi ve milli geliri arttırarak Toplam Arz - Toplam Talep eşitliğini kurmalıydı. Türkiye'nin temel ekonomik sorunu ise kalkınma problemi olduğundan, esas savaşın talep cephesinden ziyade arz cephesinde verilmesi gerekiyordu. Türkiye'nin 1930'lardaki "karma ekonomi" modelinin bu nedenle iktisat biliminin alt dallarından olan kalkınma iktisadının öncüsü olduğu söylenebilir. Atatürk, ekonominin çarklarını döndürmek için devlet

müdahalesinin önemini Keynes'den önce görmüş ve gereklerini hayata geçirmiştir. Bu nedenle Atatürk, kan ve ateşle örülü bir yokluk ortamında, Türkiye'nin bağımsızlığını ve varlığını gerçekleştirme mücadelesini sürdürürken, gerekli gördüğü ilkeler arasına Devletçiliği de yerleştirmiştir.

Atatürk'ün Devletçilik politikası, yalnız iktisat politikası ile ilgili bir kazanım değildir. Devletçilik politikası, aynı zamanda, tam bağımsızlık ilkesinin bütünlenmesidir. Atatürk, siyasi bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlıkla sürdürülebileceğini söyleyerek gelecekteki yöneticileri uyarmıştır. Ancak daha sonra gelen kadrolar bir kalkınma modeli olan Devletçilik İlkesini devam ettirememişler ve yanlış kalkınma stratejileri izleyerek ekonomimizi dışa bağımlı bir hale getirmişlerdir. Bugün yaşadığımız süreçte ekonomik bağımsızlık - siyasi bağımsızlık arasındaki ilişkinin ne derece önemli olduğunu ve Atatürk'ün İzmir İktisat Kongresi Açış konuşmasında söylediği *"İstiklal-i tam için şu düstur vardır: Hakimiyet-i milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir"* sözünün ne kadar doğru olduğunu bugün çok daha iyi görmekteyiz. Atatürk Devletçiliğinin CHP'nin Mayıs 1931 Kongresi'nde saptanan programındaki tanımı şöyledir: *"Bireysel çalışma ve işleri temel tutmakla birlikte olanaklı olduğunca az süre içine ulusu refaha ve ülkeyi bayındırlığa erdirmeye için ulusun genel ve yüksek çıkarlarının gerektirdiği işlerde özellikle ekonomik alanda devleti eylemli olarak ilgilendirmek önemli ilkelermizdendir."* (Alp, 1998: 243).

Görülüyor ki Devletçilik (karma ekonomi) = devlet + özel sektör'dür. Devletin, "karma ekonomi" politikasına göre kurduğu sanayi kuruluşlarına ve ortaklıklara Kamu İktisadî Teşebbüsü (KİT) denilmektedir. Sümerbank (1933) ve Devlet Sanayi Ofisi (1932) bunlardan en önemlileri arasındadır. Dünya Ekonomisi, tarihinin en ağır ekonomik krizini yaşarken, Türkiye Atatürk'ün akılcı ekonomi politikaları sayesinde bu buhranı en hafif biçimde atlattır. 1929-39 Dünya sanayi üretim artışı %19 iken Türkiye'de %96 olmuştur (Tekin, 2001: 186-187).

Buraya kadar olan açıklamalarımızdan şu sonuçları çıkarmamız mümkündür. Öncelikle, Devletçilik İlkesi iki ana hedefe odaklanmıştır: i) "İktisadî Bağımsızlık", ii) Hızlı Kalkınma. Bu hedeflere o dönem koşulları içinde pür liberal bir politika ile ulaşma olanağı yoktur. Atatürk serbest piyasa ekonomisine karşı olmayıp, zaman içinde özel sektörün gelişip devlet sektörünün üstlendiği işlerin bir kısmını devralmasını istemiştir. Bu nedenle, Devletçilik İlkesi "ekonomide bütün işleri her zaman devlet yapacak" anlamına gelmemektedir. Özel sektör güçlendikçe, devletin ekonomideki düzenleyici görevleri devam etmekle beraber, kamu kesiminin ekonomideki

ağırlığı azalacaktır. Devrin İktisat Bakanı Celal Bayar, devletçiliğe atfen; ülkenin sanayileşmesi sadece özel kuruluşların dayandığı sermayeye bırakılırsa, kalkınabilmek için en az iki yüzyıl daha beklenmesi gerekeceğini söylemiştir. Dolayısıyla, bazılarının öne sürdüğü gibi, "Devletçilik İlkesi artık sona erdi" sözleri aslında bir şey ifade etmemekte, bu ilkenin anlamını kavrayamamaktan veya Devletçilik İlkesine karşı önyargılardan ileri gelmektedir.

5. Atatürk ve Ekonomik İstikrar

Atatürk sürdürülebilir bir kalkınma için ekonomik istikrara ne derecede önem verdiğini politika ve uygulamalarıyla göstermiştir. Atatürk döneminde dış ticaret açığı olmadan, enflasyona başvurulmadan, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma sağlanmıştır. Atatürk, para sıkıntısına bir çözüm yolu olarak emisyonla başvurulması önerilerine her defasında karşı çıkmıştır (Eroğlu, 1981: 50-51). Atatürk'ün 1 Mart 1922 Tarihli T.B.M.M. açılış konuşmasında *"Türk parası sağlam değerini tutmaktadır. Hükümet bu siyasa çok değer vermektedir; bundan böyle bu siyasadan ayrılmayacaktır"* sözleri istikrarlı bir para politikasından yana olduğunu göstermektedir (Balkanlı, 2002: 87). Basılan her paranın bir üretim karşılığı olmalıdır. Ülkenin üretiminde artış olmaksızın para basılması, yani açık finansman politikası Toplam Talebi arttıracaktır. Toplam Arz - Toplam Talep dengesi Toplam Talep lehine bozulacağı için böyle bir politikanın ilk sonucu fiyatlarda sürekli artış yani enflasyon şeklinde kendisini gösterecektir. Enflasyon verimli yatırımların yapılmasını engeller, yüksek talep ithalatı arttırırken ihracatı caydırır, dolayısıyla dış ticaret açığı büyür, enflasyonist politikalar gelir dağılımındaki dengesizlikleri arttırır. Üretim çeşitli darboğazlarla karşı karşıya kalır ve uzun vadede enflasyonlu bir büyümeyi sürdürmek olanaklı değildir. Enflasyona yol açmamak için devletin giderlerini para basarak değil, vergi gelirleriyle karşılaması lazımdır. Dolayısıyla istikrarlı bir ekonomide iç dengenin sağlanabilmesi için Devlet Harcamaları = Vergiler olmalıdır. Dış dengenin formülü ise İhracat = İthalat'tır. Dolayısıyla makroekonomik bir istikrar için vergilerden ve ihracattan elde edilen gelirlerin devlet harcamaları ve ithalat harcamalarının toplamına eşit olması gereklidir. Atatürk döneminde bu ekonomik istikrar ilkesinin benimsendiğini ve yaşama geçirildiğini görüyoruz. 1930-1938 Yılları arasında kalan dönemde büyük ölçüde bu eşitlikler sağlanmış yani ekonomik istikrar korunmuştur. Atatürk bugün uygulamakta zorlandığımız ekonomik istikrar politikasının en başarılı uygulayıcısı olmuştur. Atatürk'ün dış ticarete ilişkin olarak 1 Kasım 1934 tarihinde T.B.M.M.'nin

açılışında yaptığı şu konuşma dış dengeye ne kadar önem verdiğini göstermektedir: *"Dış ticarete takip ettiğimiz ana prensip, ticaret muvazenesinin aktif karakterini muhafaza etmektir. Çünkü tediye muvazenesinin en mühim esasını bu teşkil eder"*. Atatürk bir başka konuşmasında da *"...İstiklal-i maliyenin mahfuziyeti için şart-ı evvel, bütçenin bünye-i iktisadîye ile mütenasip ve mütevazın olmasıdır..."* demektedir. Yani maliye politikasında da bütçe denkliği prensibini esas almaktadır. Görüldüğü gibi Atatürk'ün iktisat anlayışında öne çıkan unsur istikrarlı ekonomi politikasıdır. Atatürk'ün ekonomik istikrar konusundaki hassasiyeti, Kurtuluş Savaşı'nın en zor anlarında bile para basma yoluna gitmemesiyle açıkça görülmektedir. Enflasyon sorununu en zor anlarında bile yenen bu büyük ulus ne acıdır ki, büyük önderin bedenlen aramızdan ayrılışından sonra bir daha bu dertten yakasını kurtaramamıştır.

6. Sonuç

Bu çalışmada Büyük Önderimiz Atatürk'ün benimsediği iktisadî ilkeler ana hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Atatürk'ün temel ekonomik hedefi bütün toplumun mümkün olduğu kadar kısa sürede kalkınmasını sağlamak olmuştur. Osmanlı'dan alınan kötü miras bu yolda büyük bir dezavantaj oluşturmuş ancak yine de Büyük Önderimizin deyişiyle "az zamanda çok büyük işler yapılmıştır". Atatürk'ün görüşüne göre bütün toplumun mümkün olduğu kadar kısa bir sürede kalkınabilmesi için istikrarlı iktisat politikaları uygulamak şarttır. Bunun için gerek iç gerek dış iktisadî dengeler gözetilmeli, karşılıksız para basma gibi kolaycı yollara sapılmamalı, kesinlikle enflasyonist bir politika izlenmemelidir.

Atatürk, devlete pazar ekonomisine geçişte öncü ve destekleyici bir rol vermiştir. Atatürk döneminde devlet, kalkınmanın adeta motoru işlevini görmüştür. 1923-1938 Yılları arasında geçen on beş yıl boyunca fiyat istikrarı bozulmadan ve bütçe açıklarına gidilmeden çok büyük işler başarılmıştır. Burada önemli olan nokta şudur; bir kalkınma hamlesine girilirken ne yapılacağına hesaplanıp, yatırımların nasıl finanse edileceğinin planlanarak rasyonel bir şekilde hareket edilmesi gereklidir. Dış borçla, karşılıksız para basılarak, enflasyonist politikalarla girilen kalkınma hamleleri tıkanmaya mahkumdur. Atatürk bunların hiçbirine tenezzül etmemiş, gerçekleştirilen tüm ekonomik başarılar ve yapılan yatırımlar o dönemin kendi gelirleriyle, ülkenin geleceğinden yenilmeksizin elde edilmiştir. Gerçek başarı da budur zaten.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ALP, Tekin (1998), *Kemalizm, Toplumsal Dönüşüm Yayınları*, İstanbul.
- ATAY, Falih Rıfkı (1984), *Çankaya, Bateş Yayını*, İstanbul.
- AYDEMİR, Şevket Süreyya (1981), *Tek Adam, Remzi Kitabevi*, İstanbul.
- AYSAN, Mustafa (2000), *Atatürk'ün Ekonomi Politikası, Toplumsal Dönüşüm Yayınları*, İstanbul.
- BALKANLI, Ali Osman (2002), *Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve Kriz, Filiz Kitabevi*, İstanbul.
- BAŞAR, Ahmet Hamdi (1981), *Atatürk'le Üç Ay ve 1930'dan Sonra Türkiye, Ankara İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi Yayını*, Ankara.
- DEMİR, Gülten (1994), *Devlet-Ekonomi İlişkisinde Dönüşüm, Beta Basım Yayın*, İstanbul.
- ERGİN, Feridun (1978), *K. Atatürk, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayınları*, İstanbul.
- EROĞLU, Hamza (1981), *Atatürk ve Devletçilik*, Ankara.
- GİRİTLİ, İsmet (1975), "Kemalizmin Sosyo-Ekonomik Yönü", *Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri, İ.Ü. Atatürk Devrimleri Araştırma Enstitüsü Yayınları*, İstanbul.
- GÜLALP, Haldun (1987), *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri, Yurt Yayınları*, Ankara.
- KAZGAN, Gülten (1999), *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi*, İstanbul.
- KUYUCUKLU, Nazif (1986), *Türkiye İktisadı, Beta Basım Yayın*, İstanbul.
- ÖKÇÜN, A. Gündüz (1971), *Türkiye İktisat Kongresi 1923 - İzmir, A.Ü.S.B.F. Yayınları*, Ankara.
- ÖKÇÜN, A. Gündüz (1997), *Türkiye İktisat Kongresi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını*, Ankara.
- RICARDO, David (1997), *Ekonomi Politüğün ve Vergilendirmenin İlkeleri, Belge Yayınları*, İstanbul.
- SABIR, Hasan (2002), *Dünya Siyasetinde Küresel Rekabet Sistemi ve Politikaları, Derin Yayınları*, İstanbul.

- SAYAR, Ahmet (1986), Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması, Der Yayınları, İstanbul.
- SAYAR, Ahmet (1996), "Atatürk'ün İktisat Kafasına Dair Düşünceler", İ.Ü.S.B.F. Dergisi, Sayı 15.
- TEKİN, Nil Türker (2001), Anahatlarıyla Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, Çantay Kitabevi, İstanbul.
- TOKGÖZ, Erdinç (1981), "Atatürk Döneminde Türk Ekonomisi", Atatürk Dönemi İktisat Politikası, İ.Ü.İ.F.M.C. Yayınları, İstanbul.
- ÜLKEN, Yüksel, (1981), "Atatürk'ün İktisadî Kişiliği", Atatürk Dönemi İktisat Politikası, İ.Ü.İ.F.M.C. Yayınları, İstanbul.
- YILMAZER, M.Mehmet (1993), "Balta Limanı Serbest Ticaret Anlaşması ve Osmanlı İmparatorluğunda Yapılan Diğer Ticaret Anlaşmaları", Gümrük Dergisi, Yıl:4, Sayı: 15.

DIŞ BORÇLARIMIZ VE EKONOMİK ETKİLERİ

Ahmet Turan ADIYAMAN*

Giriş

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ÷lkelerini, gelişmiş ÷lkeler ve gelişmekte olan ÷lkeler olarak sınıflandırmak mümkün hale gelmiştir. Günümüzde, dünya nüfusunun yaklaşık yüzde sekseni, gelişmekte olan ÷lkelerde yaşamaktadır. Bu yüzde seksenlik bölümün de, en az yüzde yirmisi yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Fert başına düşen gelir yönünden, gelişmiş ÷lkelerle gelişmekte olan ÷lkeler arasında büyük bir uçurum gözlenmektedir.

Gelişmekte olan ÷lkelerin ekonomik gelişimlerini tamamlayabilmeleri için, öncelikle giderlerini karşılayacak yeterli gelire, sonra da kalkınmalarını sağlayacak yatırımları yapmaları için yeterli tasarrufa ihtiyaçları vardır. Bu ÷lkeler ortaya çıkan gelir ve tasarruf yetersizliklerini karşılamak için iç ve dış kaynaklara başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Eğer ÷lke içi kaynaklara başvurulacaksa bankalar, varlıklı kişiler veya ekonomik kuruluşlardan borçlanılmaktadır. Ancak, devletin gereksinim duyduğu gelir ve tasarruf ihtiyacının iç kaynaklardan karşılanamaması veya iç kaynaklardan borçlanması halinde bazı ekonomik dengesizliklerin ortaya çıkabilecek olması nedeniyle, dış borçlanma yoluna gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Globalleşme sürecinin yaşandığı yüzyılımızda, hemen hemen tüm gelişmekte olan ÷lkelerin ortak sorunlardan biri olan dış borç sorunu, ÷lkemiz açısından da ciddi boyutlarda yaşanmaktadır. Lozan'da Osmanlı Devleti'nin borçlarının bir bölümünün üstlenilmesini kabul etmek zorunda kalan Türkiye Cumhuriyeti, böylece daha kurulmadan bir dış borç sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. O zamandan günümüze kadar sürekli artarak süregelen dış borçlar, ekonomimizde önemli bir sorun teşkil etmektedir.

* Sayıştay Başkanetçisi

Bu çalışmada, dış borçlanmanın tarihsel sürecinin incelenmesi ve Türkiye ekonomisinde meydana getirdiği etkilerin analizi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, konu ile ilgili teorik açıklamalar yapıldıktan sonra Türkiye’de dış borçların gelişimi, yapısı ve meydana getirdiği ekonomik sonuçlar incelenmiştir.

1. Dış Borcun Tanımı, Sebepleri ve Çeşitleri

1.1. Dış Borcun Tanımı

Genel olarak borçlanma, belli bir süre sonra ödemek üzere para ya da benzeri değerli şeylerin geri verilmek üzere alınmasıdır. Devlet borçlanması ise; bir devletin ya da devlet kuruluşlarının kendi kaynakları dışındaki kaynaklardan kredi sağlamasıdır. Devletin dış borçlanması ise, yabancı kaynaklardan sağlanan, alındıkları ya da geri ödemeleri sırasında ulusal gelir üzerine artırıcı veya azaltıcı etkide bulunan ve uluslararası ilişkiler sonucu doğan transfer akımlarıdır¹. Dış borçlanma farklı bir tanımla, bir devletin ya da devlet kuruluşunun dış kaynaklardan mali ya da reel gelir sağlamasıdır. Diğer bir deyişle, ülke içinde yerleşik kuruluş ve kişilerin, ülke dışında yerleşik kuruluş ve kişilerden kısa, orta ve uzun vadeli dış kredi sağlamasıdır.

Günümüzde, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından dış borçlanmanın büyük bir önemi vardır. Bir taraftan sosyal-ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi, diğer taraftan uluslararası mali ve iktisadi ilişkilerde gelişme ve devletin fonksiyonlarındaki artma, borçlanmayı her zaman başvurulabilen bir yöntem kılmaktadır.

1.2. Dış Borçlanmanın Sebepleri

Gelişmekte olan ülkelerde, çeşitli nedenlerden dolayı dış kaynak ihtiyacı doğabilmektedir. Dış borçlanma ihtiyacı elbette ki birçok değışkene bağlı olarak doğduğundan aşağıda sayılanlardan daha fazla borçlanma sebebinin olması kaçınılmazdır. Ancak dış borçlanma nedenlerinin hepsini tek tek burada saymak yerine sadece belli başlı ve bizce de önemli olan şu nedenleri belirtmek daha doğru olacaktır.

- a) Kaynak ve tasarruf açığı,
- b) Dış ticaret ve ödemeler dengesi açığı,
- c) Bütçe açıklarının giderilmesi,

¹ Macit İNCE, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Seçkin Yayınevi, Ankara, 1996.

- d) Savunma giderleri için finansman sağlanması,
- e) Ekonomik dengeyi sağlayıcı ve koruyucu etkiler,
- f) Büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi,
- g) Kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlayıcı etkiler yaratılması,
- h) Tasarrufların belirli yatırımlara kanalize edilmesinin amaçlanması,
- i) Vadesi gelmiş borçlara finansman sağlanması,
- j) Olağanüstü harcamaların (doğal afetler, savaş vb.) karşılanması,
- k) Devletin milli paranın değerini korumak için gerekli rezerv ihtiyacı içinde olması,

l) Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkeleri borçlanmaya zorlamaları.

Devletin, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı doğal kaynak ihtiyacının giderilmesi için yeterli gelire sahip olması veya bu kaynağı iç piyasadan temin edebilmesinin mümkün olması gerekir. Ancak devletin gereksinim duyduğu gelir ihtiyacının iç kaynakları aşması veya iç kaynaklardan borçlanması halinde bazı ekonomik dengesizliklerin ortaya çıkması durumunda dış borçlanma yoluna gidilerek gerekli olan finansman sağlanması zorunluluğu doğmaktadır.

1.3. Dış Borç Türleri

Dış borçlar; kaynaklarına, vadelerine, borçlanmanın yapısının ne tür bir borç olduğuna, ödenme araçlarına göre sınıflandırılabilirler. Dolayısıyla da bunları kendi aralarında gruplandırarak dış borç sınıflandırması yapmak daha uygun olacaktır.

1.3.1. Kaynakları Açısından Dış Borçlar

Dış finansman ihtiyacı başlıca iki kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlardan birincisi uluslararası kuruluşlardan transfer edilen yabancı sermayedir. Diğeri ise özel ve resmi kaynaklardan sağlanan dış kredi borçlarıdır. Maddi kaynak sağlayan Uluslararası kuruluşlar ise; IMF (Uluslar arası Para Fonu), Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (AID), Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), İhracat ve İthalat Bankası (EXIMBANK), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) gibi kuruluşlardır. Resmi kaynaklı borçlar çok yanlı ve iki taraflı olabilir. Özel kaynaklı borçlar ise ticari bankalardan sağlanan borçlar, tahvil ihraçları ve diğeri borçlar şeklinde ayrıma tabi tutulabilir.

1.3.2. Vadeleri Bakımından Dış Borçlar

Vadesi bir yıl ve daha kısa süreli dış borçlar vadeleri açısından kısa vadeli borçlar olarak tanımlanır ve genelde uluslararası ticarete, ödeme sorunlarının ortadan kaldırılması ve uluslararası likidite yaratılması amacıyla kullanılır. Vadesi bir yıldan daha uzun olan borçlara uzun vadeli borçlar denilir. Uzun vadeli borçların faizi daha yüksek olmakla birlikte, likidite sıkışıklığı gibi durumlarda, kısa vadeli borçların faizlerinin, uzun vadeli borç faizlerini geçtiği görülmektedir.

1.3.3. Kullanım Şekli Açısından Dış Borçlar

Orta ve uzun vadeli krediler eğer vadesi gelmiş bir borcun röfinansmanında kullanılmayacaklarsa proje ya da program kredisi şeklinde ya belirli projelerin finansmanı için duyulan kaynak ihtiyacında ya da belirli bir programın desteklenmesi için program kredisi şeklinde kullanılırlar.

1.3.3.1. Proje Kredileri

Proje kredileri kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarında yer alan çeşitli kamu sektörü projeleri, milli savunma projeleri ile yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin gerçekleştirilmesi için herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan kredilerdir. Bunlar yalnız alındıkları projenin finansmanında kullanılabilirler. Daha çok az gelişmiş ülkelerin kendi iç tasarruflarıyla karşılanamayan büyük projelerinin finansmanında bu kredilere ihtiyaç duyulur. Bu ihtiyaç, ticari bankalardan sağlanan ihracat kredileri, satıcı kredileri, uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler gibi kaynaklardan sağlanır.

Proje kredileriyle krediyi alan ülke açısından amaç projenin yatırıma dönüştürülmesi için ihtiyaç duyulan finansman açığının temin edilerek projenin yatırıma dönüştürülmesini sağlamaktır. Krediyi veren taraf ise kredi alan ülkede alım gücü yaratarak bu ülkeye olan ihracatını artırmak dolayısıyla kendi sanayileşme yapısını güçlendirmek isteyecektir. Uluslararası kurumların, az gelişmiş ülkelere yaptıkları yardımların büyük çoğunluğu proje kredisi şeklinde olmaktadır.

1.3.3.2. Program Kredileri

Genel anlamda, proje kredileri dışında kalan bütün krediler toplamı olarak tanımlanan program kredileri, belirli bir yılın, dış finansman açığını

kapatmak için kullanılan ve herhangi bir projeye bağlı olmayan genel finansman kredileridir. Program kredileri, belirli bir program dahilinde ülkenin gerçekleştirmeyi planladığı hedeflere ulaşmak için gerekli finansman açığının kapatılmasında kullanılır. Bu tür krediler, genel olarak ödemeler bilançosu açıklarını gidermeye olanak sağlamaktadır. Proje kredisi olarak sağlanan kaynak sadece o projenin gerçekleşmesi için gerekli harcamalar için kullanılırken, program kredisi olarak sağlanan kaynak, genel kalkınma hedefleri için gerekli dış alımların yapılmasında hatta dış borcun ödenmesinde de kullanılabilir.

Program kredileri devletten devlete ikili finansman ilişkileri şeklinde olabileceği gibi bazen de uluslararası kuruluşlardan sağlanabilir. Azgelişmiş ülkeler açısından değerlendirildiğinde, program kredilerinin kullanımda sağladığı serbestlik dolayısıyla proje kredilerine göre daha avantajlı olduğu söylenebilir. Ancak kredi veren ülkeler veya uluslararası mali kuruluşlar, denetlemesinin kolaylığı açısından proje kredilerini tercih etmektedirler.

1.3.3.3. Bağlı ve Serbest Krediler

Bağlı krediler; borçlu ülkeye sağlanan fonların alacaklı ülkeden mal ve hizmet alması şartına bağlanmış kredilerdir. Bağlı kredilerin; azgelişmiş ülkeler açısından ekonomik kalkınma için gerekli bazı kaynakları sağladığı söylenebilir de, bu tür kredilerin olumsuz yönü daha ağır basmaktadır. Çünkü bu tür krediler, azgelişmiş ülkeleri, krediyi sağlayan ülkelerin düşük kaliteli mallarını daha pahalıya satın almak zorunda bırakılmalarına neden olmaktadır. Ayrıca bu krediler, bürokratik açıdan da karmaşık birtakım işlemler gerektirmekte ve bu süreç içerisinde gecikmeler ortaya çıkmaktadır. Tüm bu faktörler, bağlı kredilerin ekonomik değerini azaltıcı niteliktedir.

Ne verildiği kaynağa, ne de belirli bir projeye bağlı krediler, tamamiyle serbest kredilerdir. Kredi alan ülke bu durumda sağlamış olduğu fonları kullanırken diğerlerindeki gibi bir kayda tabi değildir. Uygulamada bu tür kredilere daha az rastlanmaktadır.

1.3.3.4. Röfinansman Kredileri

Röfinansman; yüksek faizli bir borcun ödenmesi için düşük faizli yeni bir borçlanmaya gidilmesi demektir². Röfinansman kredileri, daha önce alınmış olup da, vadesi dolan borçları ödeme sıkıntısı çeken ülkelerin başvurdukları bir kredi türüdür. Vadesi gelen borçları ödeme güçlüğüne

² Halil SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat, 14. Baskı, Güzem Yayınları. İstanbul, 2001, s. 517

düşen ülkeler yeniden borçlanmaya giderek, eski borç yükünden belli bir zaman süresince kurtulmuş olacaktıdır. Burada dikkati çeken nokta, röfinansman kredilerinde, daha önceden alınmış olan borcun faizinin altında yeni bir borçlanmaya gidilmiş olmasıdır.

2. Türkiye'de Dış Borçlanmanın Tarihi Gelişimi

Türkiye'nin borçlanmaya olan gereksiniminin giderek artması ve önceki borçların anapara ve faizlerinin ödenebilmesi için tekrardan borç alınması borç stokumuzun sürekli olarak artmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle, hem incelemiş olduğumuz dış borçların bugünkü durumunu sağlıklı şekilde analiz edebilmek hem de borçlanma politikalarını belirlemek için dış borçlarımızın tarihsel gelişimini de incelememiz gerekmektedir. Aşağıda 1980 öncesi ve 1980 sonrasında günümüze kadar olmak üzere iki dönem itibariyle dış borçlanmanın tarihsel gelişimi ortaya konmaya çalışılmıştır.

2.1. 1980 Öncesi Dönemde Türkiye'de Dış Borçlanmanın Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nden alınan dış borçların yükümlülüğü altına girmekle ilk dış borçlanmasını gerçekleştirmiştir. Bu borçların kesin miktarı, 22.04.1933 tarihinde, Paris'te, alacaklı devletler ile yapılan anlaşmayla 65 milyon lira civarında olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nden kalan borçların finansmanı ve ulaştırma ağırlıklı yatırımların finansmanı için dış borçlanmaya gidilmiştir. Dış borçlanma açısından asıl yoğun dönem 1950'den sonra başlamıştır. Özellikle Türkiye'nin II. Dünya Savaşı'ndan sonra batıya yönelmesi, OECD ve NATO'ya üye olması, bu yıllarda OECD'nin Avrupa'nın yeniden imarı için yardıma ihtiyacı olduğuna dair hazırladığı rapor üzerine başlatılan Marshall yardımlarından Türkiye'ye 225 milyon dolar düşmüştür. 1950'li yıllardan sonra ödemeler dengesinde meydana gelen açıkların büyümesi dış borçlanmayı olumsuz bir duruma düşürmüştür. 1957 yılında Türkiye, vadesi gelen borçlarını ertelemek ve 350 milyon dolarlık yeni kredi teminine gitmek zorunda kalmıştır. Türkiye'nin dış borçları 1930 ile 1960 arasında yüzde 410 oranında ciddi bir artış göstermiştir.

Planlı dönemin başlaması ile birlikte yurtiçi tasarruf eksikliğini gidermek amacıyla da borçlanmaya gidilmiştir. Bu dönemde alınan kredilerin büyük bir çoğunluğu konsorsiyum kredilerinden sağlanmıştır. Alınan bu konsorsiyum kredileri "Program Kredileri", "Proje Kredileri", "Borç

Ertelemesi" ve "Röfinansman Kredileri" şeklinde gerçekleşmiştir. İlk üç planda dışarıya bağımlılığın azaltılması yönünde adımlar atılmaya çalışılmış, fakat başarıya ulaşılammıştır. 1973–1974 yıllarında yaşanan petrol krizi, önemli bir petrol ithalatçısı olan Türkiye'yi de olumsuz etkilemiştir. Sadece 1974 yılı için dış borçlarımız 359 milyon dolar olmuştur. Bu dönemde ilk defa Avrupa para piyasalarından da borçlanılmış, fakat kısa vadeli ve yüksek faizli olmaları nedeniyle, bu piyasalardan borçlanmaya son verilmiştir. 1970'li yılların sonlarına gelindiğinde üç ayrı dış borç erteleme anlaşması yapılmış ve 5,5 milyar dolarlık borç ertelemesine gidilmiştir. Bu dönemde hızla kötüye giden dış dengenin düzeltilmesi amacıyla, 1979 yılında 16 OECD ülkesi tarafından Türkiye'ye 962 milyon dolarlık yardım taahhüdünde bulunulmuş, 1 milyar dolarlık dış borç erteleme de karara bağlanmıştır.

2.2. 1980–1990 Döneminde Türkiye'de Dış Borçlanmanın Gelişimi

Kamu mali yönetimi açısından Türkiye, 1980 sonrasında büyük dar-boğazlara girmiş; uluslararası kurum ve kuruluşlar (özellikle IMF) başta olmak üzere, dış ekonomik gelişmelerden daha fazla etkilenir duruma gelmiştir. İçsel politika belirlemelerin yerini dışarıdan önerilen politikalar almıştır. Girilen her ekonomik kriz sonrasında, IMF yönlendirmeleri ile adına "istikrar tedbirleri" denilen pek çok ekonomik paket programlar yürürlüğe konulmuştur. Ancak, arzulanan siyasi istikrarın bir türlü sağlanamaması, ülke iç dinamizmine ve kaynaklarına yeterince yer verilememesine; dolayısı ile kolay yoldan günü kurtarmaya dayalı bir politika izlenmesine yol açmış; ne geriye ne de ileriye yönelik kalıcı bir "ülke ekonomik ajandası" oluşturulamamıştır.³

Tablo.1'de de görüldüğü üzere 1980 yılında, dış borç stokumuzun 15,7 milyar dolar düzeyinde olduğu görülmektedir. Bundan sonra dış borçların vade yapısının kısaldığı bir döneme girilmiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik önlemler paketi ile bu tarihe kadar izlenen temel ekonomi programları terk edilmiş; bir yandan fiyat istikrarı, öte yandan ekonominin içinde bulunduğu döviz darboğazı ve dış borç tikanıklığını aşmak üzere çok önemli kararlar alınmıştır. Bununla ilgili olarak yapılan çok büyük bir yenilik, ihracatın teşvik edilerek Türk ekonomisinin dışa açılmasıdır. İhracatın yanı sıra turizm ve işçi dövizleri yoluyla döviz sağlayıcı teşvikler uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde, alınan bu önlemlere rağmen, dış

³ Türkmen DERDİYOK, 1980 Sonrası Borçlanma Politikaları, Maliye Dergisi, Yıl: 2001 Sayı:138

ticaretteki dengesizlikler ortadan kaldırılamamış ve özellikle 1983'den sonra dış borç yükü yeniden artmaya başlayarak, 1984'te artış hızı %20'nin üzerine çıkmıştır. Dış borçlarda değişken faiz uygulanmaya başlanmış, bu durum dış borç miktarının daha da artmasına yol açmıştır.

TABLO 1: Türkiye'nin 1980–1990 Dönemi Dış Borç Stoku

Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)	Artış (%)	Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)	Artış (%)
1980	15,7	-	1986	34,3	24,73
1981	16,6	5,73	1987	43,1	25,66
1982	17,6	5,90	1988	42,7	-0,95
1983	18,8	6,94	1989	43,7	2,34
1984	22,6	20,21	1990	52,3	19,75
1985	27,5	21,68			

Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.

Bu dönemdeki dış borç miktarındaki artışın en büyük nedenlerinden biri de ABD dolarının diğer paralar karşısında giderek değer kaybetmesidir. Ülkemizde borçların bileşiminde dolar dışı paraların da belirli bir ağırlığının olması ve bu paraların dolar karşısında değer kazanması nedeniyle, dış borçlar ABD doları cinsinden artmıştır. Sadece 1984–1988 yılları arasında dış borçlarımız ikiye katlanmıştır. Türkiye'nin dış borçlanmasıyla ilgili en ciddi değişikliklerden birisi 1989 yılından itibaren gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten itibaren dış borç yükü ulaştığı tehlikeli noktadan geri çekilmeye ve “Dış Borç/GSMH” oranı düşürülmeye başlanmıştır. Hazinesinin bu dönemde dış borçlanmanın dış borç servisiyle sınırlandırılması ilkesini titizlikle uygulaması bu olumlu sonucu doğurmuştur. Dış borç yükü ve kredibilite açısından olumlu olan bu gelişme, iç denge açısından benzeri önlemlerin alınamaması nedeniyle, bu kez, iç ekonomik istikrar sorununu gündeme getirmiştir.⁴

Dış borcun GSMH'ya oranı ise 1980–1990 döneminde, dalgalı bir seyir izlemiştir. 1980'de %21,5 olan oran 1987'de % 49,2 ye çıkmış daha sonra hazinenin müdahaleleriyle bu oran düşürülmüş ve 1990 yılında %34,3 olarak gerçekleşmiştir.

⁴ Haluk TANDIRCIOĞLU, Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, 2000

2.3. 1990'dan Günümüze Kadar Olan Dönemde Türkiye'de Dış Borçlanmanın Gelişimi

1990'lı yıllarda da dış borç stokumuzun artış sürecinin devam ettiği Tablo.2'de görülmektedir. 1990 yılında borç miktarımız 52,3 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Sürekli artan dış borç stokumuz sadece 1994 yılında bir azalış göstermiştir. Fakat bu yıldan sonra artış trendi yine devam ederek 1995 yılında 75,7 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Tabloya bakıldığında 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise, bu yıllarda dış borç servis ödemelerinin ağırlaşmasının hazineyi güç durumda bırakmış olmasıdır. Bu da ülkemizin borç krizine doğru sürüklendiğini ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi temininde güçlük çektiğini göstermektedir.

1997 yılına gelindiğinde konsolide bütçenin denk olması öngörülmesi ve bunun için harcamaların reel olarak daraltılması, bütçe gelirlerinin ise geliştirilmesi hedeflenmiştir. 1996–1997 yıllarındaki azalma gösteren borç oranı, 1998–2000 yılları arasında yeniden artmaya başlamıştır. Bu artışın içsel ve dışsal nedenleri vardır. Öncelikle, dünyada yaşanan ekonomik kriz ihracat olanaklarını azaltmıştır. Bu durum ekonomik büyümenin sağlanması ve ödemeler bilançosu açıklarının kapatılmasında dış borçlanmaya daha fazla başvurulmasına neden olmuştur. Ardından 1999 yılında IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde iç borçların dış borçlarla ikamesi kararlaştırılmış ve bu nedenle 2000 yılında dış borç stoku önemli ölçüde artış göstererek 118,6 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Bu artışın nedeni bu yıl içerisinde dışarıya çıkan kısa vadeli sermaye transferlerinin karşılanması ve cari işlemler dengesinin finansmanı amacıyla dış borçlanmaya ağırlık verilmesidir.⁵

2000 yılı Kasım ayının ikinci yarısında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler bu dönemde ekonomiden hızlı bir sermaye çıkışına neden olmuştur. IMF'den bu kısa vadeli sermaye çıkışlarının yarattığı olumsuzlukları telafi etmek için 2000 Aralık ayında 2,9 milyar dolar ve ekonomide tekrar istikrar sağlamak için 2001 yılında 10,2 milyar dolarlık kaynak kullanılmıştır.

2002 yılında ihracat ve stoklarda görülen artışla, ekonomimiz tekrar büyüme sürecine girmiş ve GSMH büyümesi %7,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde 7,1 milyar dolarlık dış kaynak sağlanmış ve bu kaynağın 1,5 milyar

⁵ Hilmi ÜNSAL, (Haziran 2004). Kamu Finansman Aracı Olarak Dış Borçlanma ve 1994 sonrası Türkiye Uygulaması. İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Sayı: 19

doları cari işlemler açığının, 5,6 milyar doları ise rezerv artışının finansmanında kullanılmıştır.

2002 yılındaki yüksek büyümenin ardından, 2003 yılında da iç talepteki canlanmanın etkisiyle GSMH % 5,9 oranında artış göstermiştir. Ancak, büyüme trendinin devam etmesinin yanı sıra Türk lirasının değer kazanması, cari işlemler dengesinin 6,8 milyar dolar açık vermesine neden olmuştur. 2003 yılında, cari işlemler açığı ve rezerv artışını finanse etmek için 10,5 milyar dolar tutarında dış kaynak kullanılmıştır.

2004 ve 2005 yıllarında ihracatımızın artması ve büyümenin devam etmiş olmasına rağmen bütçe finansmanı cari işlemler dengesindeki açıklar nedeniyle dış borçlanmaya devam edilmiş ve dış borç stokumuz 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle 185 milyar dolara ulaşmıştır.

TABLO 2: Türkiye'nin 1990–2005 Dönemi Dış Borç Stoku

Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)	Artış (%)	Yıllar	Dış Borç Stoku (Milyar \$)	Artış (%)
1991	53,6	2,40	1999	103,0	6,85
1992	58,6	9,36	2000	118,6	15,12
1993	70,5	20,31	2001	113,7	- 4,13
1994	68,6	-2,62	2002	130,2	14,51
1995	75,7	10,31	2003	145,4	11,67
1996	79,4	4,80	2004	161,7	11,21
1997	84,2	6,12	2005	170,6	5,5
1998	96,4	14,49	2006**	185	8,4
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle					
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.					

Yukarıdaki tablolardan da görüldüğü üzere Türkiye'nin toplam dış borç stoku yıllardan beri önüne geçilemeyecek bir hızla artmaktadır. 1980'de 15,7 milyar dolar olan dış borç stokumuzun, 1990'da 52,3 milyar dolara ve 2005'te de 170,6 milyar dolara yükselmesi, geleceğe fazla iyimser bakmamızı engellemektedir. Dış ticaret açığını borçlanma yoluyla kapatan ve her yıl artırarak borçlanan bir ekonominin istikrar içinde kalkınması çok kolay değildir.

Dış borcun GSMH'ya oranı 1990–2005 döneminde, gerek GSMH, gerekse sermaye hareketlerindeki iniş çıkışlar ve ülkede yaşanan ekonomik krizler nedeniyle dalgalı bir seyir izlemiştir. 1990'da %34,3 olan oran, 1999

yılında yaşanan daralmayla birlikte % 55,3 seviyesine çıkmıştır. 2001 yılında toplam borç stoku 2000 yılına göre 4,9 milyar dolar azalarak 118,7 milyar dolardan 113,8 milyar dolara gerilemesine rağmen, ekonomide yaşanan daralma ve TL'nin yüksek oranda değer kaybetmesi borç stokunun GSMH'ya oranının yüzde 59,3'ten yüzde 77,9'a yükselmesine neden olmuştur. 2001 yılından sonra azalma eğilimine giren bu oran, 2005 yılı sonu itibariyle yüzde 47,3 olarak gerçekleşmiştir.

3. Dış Borçlarla İlgili Rasyolar ve Ülkemizin Durumu

Uygulamada, bir ülkenin dış borçlanma politikası değerlendirilirken en somut yöntemler olan dış borçluluk rasyolarından faydalanılmaktadır. Bu rasyoların tümü birlikte ele alındığında incelenen ülkenin dış borç profili oldukça kapsamlı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Dış borçluluk rasyoları, dış borçlanma konusunda geleceğe yönelik projeksiyonlar için de yeterli bir veri tabanı sunmaktadırlar. Son ekonomik krizlerden sonra, dış borçluluk rasyoları giderek daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.

Bir ülkenin dış borçluluk oranını ölçmek için birçok rasyo kullanılmaktadır. Ancak biz bu bölümde dış borçluluk rasyoları içinde en yaygın olanlarından bazılarını aşağıda yer vereceğiz. Ayrıca ülkemizin 2000–2006 (birinci çeyreği itibariyle) dönemi dış borç durumunu da tablo yardımıyla inceleyerek borçluluk seviyemiz hakkında bilgi vereceğiz.

3.1. Dış Borç Stoku/GSMH Rasyosu: Bu oran, genellikle bir ülkenin kredibilitesinin ölçülmesinde kullanıldığı gibi, risk ve borç yükü analizlerinde de genel bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir. Bu rasyonun değerlendirilmesinde, Dünya Bankası ve IMF tarafından da kabul edilen bazı eşikler mevcuttur. Oran % 30–50 arasında ise, ülke orta derecede borçlu, %50'nin üzerinde ise, o ülke çok borçlu olarak kabul edilmektedir. Tablo.3'te de gösterildiği üzere ülkemizde bu oran 2000 yılı sonu itibariyle % 59,3 olarak gerçekleşmiş daha sonra 2001 kriziyle birlikte bu oran artarak 2001 yılında %77,9 ve 2002 yılında da % 72 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda GSMH'daki büyümeyle birlikte düşme eğilimine giren bu oran 2005 yılsonu itibariyle % 47,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu rasyoya göre yıllarca çok borçlu bir ülke konumunda olan ülkemiz 2004 ve 2005 yılındaki büyümeyle birlikte 2005 yılı sonu itibariyle orta dereceli borçlu ülke konumuna yükselmiş bulunmaktadır.

TABLO 3: Türkiye'nin 2000–2005 Dönemi Dış Borçluluk Rasyoları

Yıllar	GSMH (cari fiyat) (milyon \$)	Dış Borç Stoku (milyon \$)	İhracat (FOB) (milyon \$)	Dış Borç Servisi (milyon \$)	Dış Borç Faiz Servisi (milyon \$)	D.Borç Stoku/ GSMH (%)	D.Borç Stoku/ İhracat (%)	D.Borç Servisi/ İhracat (%)	D.Borç Faiz Servisi/ İhracat (%)
2000	200.002	118.503	27.775	21.939	6.301	59,3	426,7	79,0	22,7
2001	145.693	113.560	31.334	24.623	7.134	77,9	362,4	78,6	22,8
2002	180.892	130.164	36.059	28.852	6.402	72,0	361,0	80,0	17,8
2003	239.235	145.000	47.253	27.808	6.987	60,6	306,9	58,8	14,8
2004	299.475	162.261	63.167	30.482	7.142	54,2	256,9	48,3	11,3
2005	360.876	170.594	73.472	36.392	7.953	47,3	232,2	49,5	10,8
2006*	-	185.019	74.659	34.946	8.050	-	247,8	46,8	10,8
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle									
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.									

3.2. Dış Borç Stoku/İhracat Rasyosu: Bir ülkenin borçluluk durumunu ve ayrıca, dış borç ödeme kapasitesini gösteren bu rasyo, ihracat gelirlerinin toplam borç stoku üzerindeki uzun dönemli etkileri konusunda bilgi edinmek için de kullanılmaktadır. Oranın, %165–275 arasında olması halinde ülke orta derecede borçlu, %275'i aşması halinde ise, ülke çok borçlu olarak kabul edilmektedir. Tablo.3'e baktığımızda 2000 yılında % 426,7 olan bu oran daha sonra ihracatımızdaki artış nedeniyle düşme eğilimine girmiş ve ülkemiz çok borçlu bir ülke konumundan, 2004 yılı sonu itibariyle bu oranın %256,9 olarak gerçekleşmesiyle orta dereceli borçlu ülke konumuna yükselmiştir. 2006 yılının birinci çeyreği itibariyle de bu oran %247, 8 civarındadır.

3.3. Toplam Dış Borç Servisi/İhracat Rasyosu: Bir ülkenin, dış borç yükünün değerlendirilmesinde ve çok borçlu olup olmadığının ölçülmesinde kullanılan bir orandır. Dış borç karşılama oranı olarak da adlandırılan bu oran, dış borçlanma dahil, ülkenin uluslararası likidite sorunlarının analizinde önemli bir kriterdir. Oranın büyük değer alması, ülke ihracat gelirlerinin dış borç giderlerini karşılama oranının küçülmesi demek olduğundan, bu durumda borçlu ülkenin dış borç yükümlülüklerini yerine getirebilme gücünün zayıfladığını göstermektedir. Oranın küçük değer alması ise, ülkenin ödemeler dengesinde bir iyileşme ve buna bağlı olarak da ülkenin dış borç ödeme gücünde bir artış görüldüğü şeklinde yorumlanmaktadır. Bu oran, %18–30 arasında ise, o ülke orta derecede borçlu, %30'u aşması halinde ise, çok borçlu olarak kabul edilmektedir. Tablo.3'teki veriler ışığında bu

rasyoyu ülkemiz açısından irdelediğimizde, 2000 yılında % 79 olan bu oran, 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle % 46,8'e düşmüşse de, bu rasyo açısından ülkemizin halen çok borçlu bir ülke konumunda olduğu görülmektedir.

3.4. Dış Borç Faiz Servisi/İhracat Rasyosu: Bu oran daha çok dış borçlanmanın maliyetini ölçmede kullanılır. Oranın % 12–20 arasında seyretmesi ülkeyi orta derecede borçlu, %20'nin üzerinde gerçekleşmesi ise ülkeyi çok borçlu kılmaktadır. Bu oranın yorumlanmasında ayrıca, dış borç faiz servisi ve ihracatın artış hızını da göz önünde bulundurmak gerekir. Tablo.3'e baktığımızda ülkemizin borçluluk seviyesiyle ilgili en iyimser rasyonun bu rasyo olduğu görülmektedir. Tabloya göre 2000 yılında çok borçlu gözükken ülkemiz 2002 yılında orta dereceli ve 2005 yılı sonu itibariyle de az borçlu ülke konumuna yükselmiş bulunmaktadır.

Tablodaki veriler ışığında, bütün rasyolar ortak değerlendirildiğinde ülkemizin 2000- 2004 yılları arasında çok borçlu bir ülke konumunda olduğu, 2005 ve sonrasında ise orta dereceli borçlu ülke konumuna terfi ettiği söylenebilir. Nitekim incelenen dört rasyodan üçü açısından Türkiye şu anda orta dereceli borçlu, biri açısından ise çok borçlu bir ülke konumundadır. Tabi ki bunun nedeni borç stokumuzdaki herhangi bir azalma değildir. Borç stokumuz yıllardan beri sürekli arttığı gibi yine bu dönemlerde de artmaya devam etmiştir. Orta dereceli ülke konumuna yükselmemizin asıl sebebi, son yıllarda ülkemizin büyüme oranlarının yüksek seviyelerde olması ve özellikle ihracatımızın artması, bu artışların da borç yükünün azalmasını sağlamasıdır.

4. Türkiye'nin Dış Borç Stokunun Genel Profili

Bu bölümde, 2006 yılında (birinci çeyreği itibariyle) 185.019 milyon doları bulan toplam dış borç stokumuzun 2000–2006 (Birinci çeyreği itibariyle) dönemini baz alarak, borçları; vadelerine, borçlularına, alacaklılarına ve döviz kompozisyonuna göre tasnif ederek tablolar yardımıyla dış borçlarımızın analizini yapmaya çalışacağız.

4.1. Vadelerine Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Tablo.4'te de görüldüğü üzere 2000 yılı sonunda 118.503 milyon dolar olan dış borcumuz 2005 yılı sonunda 170.594 milyon dolar, 2006 yılının ilk çeyreği itibariyle de 185.019 milyon dolara ulaşmıştır. Toplam stok içinde kısa vadeli borçların payı 2000 yılında %23,9 iken büyük bir düşüş göstererek 2001 yılında %14,4 ve 2002 yılında da %12,6'ya gerilemiştir. Ancak, 2002 yılından sonra kısa vadeli borçların yeniden artış trendine girmesi de ilgi

çekicidir. Bu artış tamamen özel sektör dış borçlanmasından kaynaklanmaktadır. Zira, kamunun kısa vadeli dış borç stoku bulunmamaktadır. Orta ve uzun vadeli borçlar ise istikrarlı bir biçimde artmıştır. Orta ve uzun vadeli borçlarda son dönemdeki artış içinde IMF'den kullanılan kaynakların büyük bir payı vardır. 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam borç stokumuzun %22,3'ünü kısa vadeli, %77,7'sini ise orta ve uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır.

TABLO 4: Vadelerine Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade	Stokun Vade Yapısı (%)	
				Kısa Vade(%)	Orta-Uzun Vade(%)
2000	118.503	28.301	90.202	23,9	76,1
2001	113.560	16.403	97.157	14,4	85,6
2002	130.164	16.424	113.740	12,6	87,4
2003	145.000	23.013	121.987	15,9	84,1
2004	162.261	32.569	129.692	20,1	79,9
2005	170.594	38.218	132.376	22,4	77,6
2006*	185.019	41.210	143.809	22,3	77,7
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle					
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.					

4.2. Borçlulara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Tablo.5'ten de izlenebileceği üzere 2006 yılı ilk çeyreği itibariyle 185.019 milyon dolarlık toplam dış borç stokunun 84.464 milyon doları Merkez Bankası dahil kamu sektörü borcu, 100.555 milyon doları ise özel sektör borcudur. Kamu sektörü borcundaki son dönem artışların hemen hepsi IMF kredilerinden kaynaklanmaktadır. Özel sektör borcunun 2001–2003 döneminde az olmasının nedeni, 2001 ekonomik krizidir. Kriz sonucu özellikle de finansal kuruluşların borçlarında büyük düşüş olmuştur. Özel borçlar 2003 yılından sonra yeniden hızlı bir artış eğilimi içine girerek 2005 yılında kamu borcunu geçmiştir. Bunun nedeni ise, hem 2005 yılında kamu borcundaki azalma, hem de özellikle finansal olmayan özel kamu kuruluşlarının borçlanmasındaki artıştır. Bu yılda özel sektörün dış borç stoku hızla artarken hem kamunun hem de Merkez Bankası'nın dış borç stoku azalmıştır. Dikkati çeken en önemli gelişme ise, hem bankaların hem de banka dışı kesimlerin dış borç stokundaki büyümeleridir.

TABLO 5: Borçlulara Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kamu*	Özel	Stokun Borçlu Yapısı(%)	
				Kamu (%)	Özel (%)
2000	118.503	62.703	55.801	52,9	47,1
2001	113.560	70.421	43.139	62,0	38,0
2002	130.164	85.584	44.581	65,8	34,2
2003	145.000	93.842	51.157	64,7	35,3
2004	162.261	95.205	67.056	58,7	41,3
2005	170.594	83.542	87.052	49,0	51,0
2006**	185.019	84.464	100.555	45,7	54,3
*Merkez Bankası dahil kamu sektörü toplamı					
**2006 yılı birinci çeyreği itibariyle					
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.					

4.3. Alacaklılara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Tablo.6, dış borçların alacaklı yapısını göstermektedir. Bu tablo incelendiğinde, alacaklılarımızın çok önemli bir kısmının resmi niteliği olmayan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Uluslararası kuruluşları da sayarsak toplam borç stokumuzun 2006 birinci çeyreği itibariyle sadece % 16,9'u resmi nitelikli borçlardan oluşmaktadır. Resmi nitelikli borçlardan da, hükümet kuruluşlarına olan borçlar son yıllarda sürekli azalırken, uluslararası kuruluşlara olan borçlar 2000 yılından 2006 yılına kadar iki kat artmıştır. Bunun nedeni ise, özellikle son dönemlerde IMF'den sağlanan kredilerin artmasıdır. Bu durum, aynı zamanda küresel mali ilişkilerin ulaştığı boyutu göstermesi bakımından da dikkat çekicidir⁶. Yurt dışı piyasalara ihraç ettiğimiz tahviller 2000–2005 döneminde toplam borç stokunun artış hızıyla aynı oranda artış göstererek 2000 yılında toplam stok içindeki payı ile 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam stok içinde payı aynı oranda olup, % 18,4 civarındadır.

⁶ Müslim SARI, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları, TCMB Uzmanlık Tezi, Ankara 2004 S:70

TABLO 6: Alacaklılara Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Uluslararası Kuruluşlara Olan Borçlar	Hükümet Kuruluşlarına Olan Borçlar	Tahvil İhraçları	Özel Kesime Olan Diğer Borçlar	Toplam Borç Stoku (Milyon \$)
2000	11.411	8.668	21.828	76.597	118.503
2001	22.005	8.524	21.031	61.999	113.560
2002	30.756	9.249	23.595	66.564	130.164
2003	33.169	9.412	27.112	75.306	145.000
2004	32.249	8.728	30.079	91.205	162.261
2005	24.868	7.075	31.571	107.080	170.594
2006*	23.426	6.864	34.118	120.611	185.019
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle					
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.					

4.4. Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Dış borçlarımızın döviz kompozisyonu, Tablo.7'de gösterilmektedir. Bu tablo incelendiğinde, dış borç stokumuz içinde en önemli kalemin Amerikan Doları cinsinden borçlanmalar olduğu görülmektedir. 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam dış borç stokunun % 56,3'ünü ABD Doları cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Stokun % 31,3'lük kısmını ise Euro cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Diğer para birimleri cinsinden yapılan borçlanmaların toplam içindeki miktarı ise, sürekli azalma eğilimindedir. Toplam stokun % 90'ına yakınının sadece ABD Doları ve EURO cinsinden olması ise kur değişimlerinin borç stokunu olumsuz olarak etkilemesi açısından risklidir.

TABLO 7: Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	USD	Alman Markı	Euro	Japon Yeni	SDR	Diğer	Toplam (Milyon \$)
2000	64.359	23.132	14.813	7.447	4.186	4.566	118.503
2001	57.266	826	34.163	5.176	14.106	2.024	113.560
2002	60.996	0	39.853	5.312	22.018	1.987	130.165
2003	66.212	0	48.188	4.516	24.012	2.071	144.999
2004	79.201	0	54.848	3.442	21.447	3.323	162.261
2005	93.387	0	54.420	2.789	14.653	5.345	170.594
2006*	104.113	0	57.914	2.657	12.981	7.354	185.019
*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle							
Veriler Hazine Müsteşarlığı Resmi İnternet sayfasından alınmıştır.							

5. Dış Borçlanmanın Ekonomimiz Üzerindeki Etki ve Sonuçları

Yıllardan beri süregelen ve sürekli artmakta olan dış borçlarımız ekonomimiz üzerinde dolaylı-dolaysız pek çok etkide bulunmaktadır. Bu etkiler, ekonominin içinde bulunduğu şartlara göre değiştiği gibi, dış borçların hangi şartlar altında alındığına göre de değişim göstermektedir. Bu bölümde, dış borçların ekonomimiz üzerindeki etkilerinden sadece önemli gördüğümüz birkaç tanesinden bahsedilecektir.

5.1. Dış Borçlanmanın Ekonomik Denge Üzerindeki Etkileri

Dış borçlanmanın ekonomik denge üzerinde birtakım etkilerinin olabilmesi için, üretim ve tüketim düzeyi üzerinde çeşitli etkilerinin olması gerekmektedir. Dış borçlanmanın tüketim düzeyi üzerindeki etkisi şu şekilde olmaktadır. Devletin borçlanmaya gitmesi vergilerin bir alternatifi olarak düşünüldüğünden devlet vatandaşlarından vergi almayarak borçlanmaya gittiğinde bireyin harcama olanakları artırılmış olmakta ve bu durum genel ekonomide tüketim eğilimini arttırıcı yönde etkide bulunmaktadır. Eğer devlet borçlanmaya gitmeyip ihtiyaç duyduğu finansmanı vergi yoluyla sağlasaydı, bireylerin servetleri ve gelirleri daha alt düzeyde kalacak, bu da tüketimi kısıtlayacaktı.⁷ Ancak borç alındığında, bu durum söz konusu olmamaktadır. Eğer alınan borçlar verimli yatırımlarda kullanılmazsa borcun daha sonra ödenmesi aşamasında, ya tekrar borç alınarak eski borç ödenecek veyahut da bu borç yükü vergiler yoluyla bireylere yüklenecektir ki bu da yine tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı bir etkide bulunarak, bireylerin tüketim düzeylerini azaltacaktır. Ülkemiz daha önceki bölümlerde de bahsettiğimiz gibi çok borçlu bir ülke konumundan yeni yeni kurtulmaktadır. Bu borçtan ve borç stokunun etkilerinden kurtulmak, özellikle de borç faizlerinin ödenebilmesi için vergi oranları yüksek tutulmakta ve bu da gelirlerinde bir azalma meydana getirdiği için vatandaşların tüketim eğilimlerini azaltmaktadır.

Dış borçlanmanın fiyatlara etkisi konusunda ise; iki görüş vardır. Bu iki görüş tamamen birbirine zıttır. Birinci görüşe göre, devletin borçlanması ekonomide enflasyonist etki yaratır. İkinci görüşe göre ise borçlanma ekonomide daraltıcı rol oynayarak deflasyonist bir etki yaratır. Bizim kanaatimiz borçlanmanın ülkemiz açısından daha çok enflasyonist etki yarattığı konusundadır. Çünkü borçlanma zaten, yukarıda belirttiğimiz gibi, verginin alternatifi olduğundan tüketimi arttırmaktadır. Bu da fiyatların

⁷ Macit İNCE, Maliye Politikası, Olgaç Matbaası, Ankara 1980 s: 246

yükselmesine neden olmaktadır. Bu durum borçlanma sırasında olmaktadır. Ayrıca ülkemizde de olduğu gibi borçların yıllarca birikmesi ve ülke üzerinde borç yükünün artması ve dış ticaret açığı, özellikle ihracat üzerinde bir baskı yaratmaktadır. Bu durum ülke üzerindeki borç yükünü azaltmak ve dış ticaret açığını kapatmak için borçlu ülkeleri sürekli ihracatı arttırmaya yönelmektedir. Dışarıya ihraç edilen mal veya hizmet miktarının artması ise, üretim kapasitelerinin düşük olması nedeniyle iç pazara mal ve hizmet sunumunu azaltmaktadır. Bu da fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olmaktadır.

5.2. Dış Borçlanmanın Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Az gelişmiş ülkelerin gelişmelerini tamamlayabilmeleri için ulusal gelirlerinin önemli bir kısmını yatırımlara ayırmaları gerekmektedir. Yatırımların kaynağı ise tasarruflardır. Dolayısıyla bu ülkelerin tasarruflarını arttırması gereklidir. Ancak az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde iç tasarruflar hedeflenen kalkınmayı finanse edebilecek düzeyde değildir. Bunun temel nedeni ise, az gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelir seviyesinin düşük olmasıdır. Az gelişmiş ülkeler Nurkse'un deyimıyla bir "kısır döngü" içinde bulunurlar. Bu ülkelerde milli gelir düzeyinin düşük olması, tasarrufların da düşük düzeyde gerçekleşmesine yol açmaktadır. Düşük tasarruf oranı sonucunda yatırımlar arttırılamamakta ve milli gelir yine düşük düzeyde kalmaktadır. Bu yoksulluk zincirini kırmamanın bir yolu dış kaynak sağlamaktır.⁸ Bu nedenle dış borçlanmanın ekonomik kalkınma açısından önemi çok büyüktür. Ancak bu önem, borçlanmadan sağlanan finansmanın verimli yatırımlara dönüştürülebilmesiyle değer kazanır. Verimli yatırımlara yönelmiş bir borç, çarpan etkisi içerisinde yeni yatırım hadlerinde bir yükselme yarattığı ölçüde, bu yatırımlarla ilgili olarak çarpan katsayısı kadar bir artış ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla; borçlanmadan alınmak istenen verimin sağlanabilmesi ya da başka bir deyişle borçlanmanın, ekonomik kalkınmada etkili olabilmesi için, kalkınma amacına yönelik borç uygulamasına başvurulması gereği vardır⁹. Ancak kalkınmayı sağlama çabaları sırasında, dış borçların yarattığı "borç yükü" karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi olup, alındığında ülke ekonomisine katkıda bulunan dış borçlar, süresi sonunda ödenecekleri zaman güçlük oluştururlar. Dolayısıyla, dış borç ya da tasarruf kullanımı, gelecek dönemlerin iç tasarrufların şimdiden kullanımını anlamına

⁸ SEYİDOĞLU, a.g.e.

⁹ Muammer ZERENLER, Devletin Dış Borçlanmasının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri, İş-Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:6 Sayı:1, 2004

geleceğinden ve gelecek nesillerin borç yükünü bugünden ağırlaştıracağından, kullanılan dış borçların ve dış borçlanmada kullanılan kaynakların son derece verimli bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler arasında bulunan ülkemiz de kalkınmasını tamamlayabilmesi için dış kaynaklara oldukça fazla başvurarak borçlanmıştır. Ancak ülkemiz, aldığı borçları; verimli, üretim artışına dönük, milli geliri artırıcı ve gerekli kalkınmayı sağlayacak verimli yatırımlarda kullanamamış ve dolayısıyla aldığı borçları ve faizlerini ödeyebilmek için ek kaynak yaratamamıştır. Dolayısıyla da dış borcumuz gün geçtikçe artmış ve borç anapara geri ödemeleri ve faiz ödemeleri normal gelirlerle karşılanamayacak seviyeye ulaşmış bunun sonucunda tekrar borçlanma yoluna gidilmiştir. Yeniden yapılan borçlanmalarla da eski borçların ödenmesi yoluna gidilmiştir. Yani iktisatçıların tabiriyle Ülkemiz, borcun borçla kapatılmasını ifade eden borç kısır döngüsüne girmiş bulunmaktadır.

5.3. Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Gelişmekte olan ülkeler, istedikleri ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmek için dış ekonomilerden borçlanmak zorundadır. Çünkü bu ülke ekonomilerinin sağlıklı bir büyüme yoluna girmesinde başlıca üç engel vardır. Bu engeller:

- 1) Bilgi ve teknolojik beceri yetersizliği,
- 2) Yurtiçi tasarrufların az olması,
- 3) İhracatın ithalata oranla az olarak gerçekleşmesidir.

Az gelişmiş ülkeler hızlı bir ekonomik büyüme çabasına giriştikleri zaman, başlıca iki tür açık ile karşılaşır. Bunların birincisi "tasarruf açığı", diğeri ise "dış ticaret açığı"dır. Tasarruf açığı denildiğinde, iç tasarruflarla iç yatırımlar arasındaki fark, dış ticaret açığı=döviz açığı deyiminden ise ithalât ile ihracat arasındaki fark anlatılmak istenmektedir¹⁰.

Ekonomik büyüme ile ilgili olarak çeşitli teoriler ileri sürülmüştür. Bu büyüme teorileri içinde etkili bir yeri olan Harrod-Domar modeli, büyümenin temel unsuru olarak yatırımları kabul etmektedir. Aslında, bu model az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyüme meselesine çözüm getirmek amacıyla değildir. Modelin hedefi, gelişmiş ekonomilerde tam istihdam seviyesini

¹⁰TANRIKULU, K., Türkiye'de Ekonomik Büyüme ve Dış Borç İlişkisinin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezi, ANKARA, Ekim 1983

gerçekleştirmek için gelir, tasarruf, yatırım ve üretim arasında bir denge sağlamaktır. Bu model, dış kaynakların ekonomik büyümede önemli bir faktör olduğunu savunan iktisatçılar için de önemli bir teorik zemin teşkil etmiştir. Harrod-Domar modeline göre, tasarruf hacmini, yani yatırım miktarını çoğaltmak, büyüme hızını artırmak demektir. O halde, tasarruf katsayısının düşük olması, büyümeyi engelleyen bir faktördür. Ekonomi bu durumdayken, dış borç almak, mevcut tasarruflara katılarak büyüme hızının yükselmesini sağlayacaktır. Harrod-Domar modelinin temel savı olan hedeflenen büyüme oranına ulaşılabilmesi için tasarrufların yeterli oranda artırılması, gelişmekte olan ülkeler için dış tasarrufların önemini göstermektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi ekonomik büyüme için gerekli kaynaklar ülke içinden karşılanamıyorsa dış kaynaklara başvurma zorunluluğu doğmaktadır. Ancak dış borç alan ülkenin istediği ekonomik büyümeyi sağlayabilmesi için başvurduğu dış kaynakları verimli yatırımlarda ve gerekli ekonomik alanlarda kullanması gerekir ki, hem kalkınmış hem de ekonomik büyümeyi gerçekleştirmiş olsun. Tabii ki, dış kaynaklara başvuruldukça ülkenin borç stoku artmaktadır. Ancak ülkenin büyüme hızı borç stokunun artış hızından daha fazla artıyorsa bu durum, o ülkenin borç yükünü azaltacağından, tehlikeli değildir.

Yukarıda dış borçluluk rasyoları bölümünde yer alan “Tablo.3”teki veriler ışığında ülkemizin son birkaç yılını değerlendirdiğimizde; borç stokumuz tutar olarak artarken, Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) oranlandığında ise gerileme gösterdiği görülmektedir. Türkiye'nin 2002–2005 yılları arasında toplam dış borç stokumuz 39,7 milyar dolar artmıştır. Buna karşın aynı dönemde dış borç stokunun GSMH'ye oranı yüzde 72'den yüzde 47,3'e inmiştir. 2002 yılında 130,2 milyar dolar olan toplam dış borç stoku, 2005 yılı sonu itibarıyla 170,6 milyar dolara yükselmiştir. Buna göre, dış borç stokunda 40,4 milyar dolar artış yaşanırken, toplam dış borcun GSMH'ya oranında ise tersi bir durum gözlenerek 2002 yılında yüzde 72 olan oran, 2005 yılı sonu itibarıyla yüzde 47,3'e gerilemiştir.

5.4. Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi genel olarak faiz ödemelerinde ve anapara geri ödemelerinde ortaya çıkar. Çünkü borçlanma yapıldığı dönemde bir gelir teşkil etmesine karşılık, daha sonraki yıllarda, daha doğrusu anapara ve faiz ödemeleri sırasında, ekonomi için bir yük teşkil etmektedir. Alınan borçların anapara ve faiz ödemeleri, sonuçta vergi

gelirleriyle karşılanacaktır. Devlet borçlanmasının “gelecekte alınacak vergilerin bugünden alınması” olarak tanımlanmasının nedeni de budur. Bir başka söyleyişle, devlet borçları vergi yükümlüleri tarafından ödenecektir. Vergiyi ödeyenlerle devlete borç verenlerin aynı kişi veya kuruluş olması durumunda herhangi bir yük veya gelir dağılımı adaletsizliğinden söz etmek mümkün değildir. Ters durumda ise, yani devlet borçlanma belgelerini alanlar ile vergi ödeyenler ayrı kişiler ise, bu kez ortaya gelir dağılımı sorunu çıkar.¹¹ Çünkü borçlanmayla finanse edilen harcamalardan borçlanmanın yapıldığı dönemde yararlandığı halde, bu borçların servisi gelecek yıllara bırakılmakta böylece gelecekte, vergilerle borçların faiz ve anaparasını ödeyebilmek için harcama olanaklarında kısıntı yapmak zorunda kalınmaktadır. Bu da gelir dağılımını bozucu bir etki meydana getirmektedir.

Devlet borçlanması; nesiller itibarıyla de geliri yeniden dağıtıcı etki yaratabilmektedir. Borçlanma sonucu yaratılan fonlarla gerçekleştirilen hizmetlerin katkıları, gelecek nesilleri de ilgilendirmekle birlikte, daha çok bugünkü nesile yöneliktir¹². Özellikle vadesi uzun olan borçlanmalarda böyle bir etki ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise borçlanma sonucu elde edilen gelirler ile yapılan hizmetlerden daha çok o dönemki nesil faydalanmakta, borç anapara geri ödeme ve faiz ödemelerine ise daha sonraki nesil katlanmak zorunda kalmaktadır.

Ülkemiz açısından baktığımızda, Osmanlıdan günümüze kadar devam eden ve sürekli artan bir borç stokumuzun olması, bizim, geçmiş nesillerin borç yükünü de taşımamız anlamına gelmektedir. Çünkü alınan borçlar ödenememiş, tekrar borçlanılmış ve günümüzdeki borç batağına böylece gelinmiştir. Bugün, bu borçların anapara ve faiz ödemeleri bizim ödediğimiz vergilerle karşılanmaktadır. Ayrıca, borçlar vergilerle karşılandığı ve gerektiğinde vergilerin arttırılmasına yol açtığı için, vergi ödeyenlerle ödemeyenler arasında gelir dağılımını bozucu bir etki de meydana getirilmektedir.

5.5. Dış Borçlanmanın Diğer Etkileri

Yukarıda genel olarak borçlanmanın ekonomi üzerindeki etkilerinden bahsettik, ancak dış borçların yukarıda saydığımız etkilerinin yanında diğer birtakım ekonomik ve sosyal etkileri olabileceği gibi, çeşitli görünmeyen

¹¹ T. İlker ŞENEL, Türkiye’de Dış Borçların Artış Sebepleri, Sektörel Dağılımı ve Makroekonomik Etkileri, HTDM Uzmanlık Tezi, Ankara 1994

¹² ZERENLER, a.g.e.

etkileri de olabilmektedir. Dış borçlanma, genel olarak, yapıldığı zaman kamu maliyesinde bir refah sağlayıp temel sosyal yatırımların gerçekleştirilmesi ile toplumun eğitim sağlık ve sosyal seviyesinin artmasına olumlu etki yapmaktadır. Ancak sonrası için, özellikle de yıllarca birikmiş borçların ödenmesi aşamasında, istenmeyen birçok olumsuz neticelere de sebep olmaktadır.

Ülkemiz açısından baktığımızda, dış borç stokumuzun, yıllardan beri sürekli artması, borç anapara ve faizlerinin ödenmesinin getirdiği sıkıntılar öncelikle devletin temel görevlerini yapamaz hale gelmesine neden olduğu görülmektedir. Bütçesinin yaklaşık %50'si ve nerede ise vergi gelirlerinin tümü faiz ödemelerine ayrılmış, sürekli bütçe açıkları veren, borç ödemek için tekrar borçlanmaya ihtiyaç duyan bir borç kısır döngüsüne girmiş bir devletin, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet hizmetleri gibi temel görevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir¹³.

Ayrıca borç verenler borç verirken çeşitli şartlar ileri sürerek bunların yerine getirilmesini istemektedirler. Bu ülke yöneticilerinin tercihlerini kısıtlayarak milli politika takip etmelerini engellemektedir. Dış borçlanma ile ilgili en çarpıcı açıklamayı, Osmanlı Padişahı IV. Murat yapmıştır. Leh Kralının borç isteğine, IV. Murat; *“Para hemen gönderilsin, çünkü bugün borç alan yarın emir alır”* demiştir.¹⁴ Tarihimizde bunun çok örneği vardır. Öncelikle “Düyun-u Umumiye” olayı bu konudaki en büyük deneyimizdir. Çünkü Osmanlı 1854 yılında aldığı ilk borç ile İngiliz ve Fransız iki yabancı komişere hazinesinin hesaplarını denetleme imkânı tanıyarak egemenlik hakları konusundaki ilk darbeyi yemiştir. Her borç alınışında verilen tavizler ve uygulanacak yaptırımlar ile 1881 yılında “Düyun-u Umumiye” idaresinin kurulmasına gelindiğinde pek çok iş kolu, vergi alanı ve denetim görevi ile birlikte devlet gelirlerinin nerede ise %40'ı bu idareye tahsis edilmiştir. Zaman içinde de Düyun-u Umumiye idaresi devletten bağımsız 5000 çalışanı olan büyük bir organizasyon haline dönüşmüştür¹⁵.

11 Eylül sonrasında IMF'nin tutumundan kaynaklanan değişiklikler de borçlanmanın görünmeyen maliyetlerine örnek verilebilir. 11 Eylül'e gelinceye kadar Türkiye'yi ağır biçimde eleştiren ve o nedenle de 17. stand-by düzenlemesinin son iki diliminin kullanılmasını durduran IMF, 11 Eylül'den

¹³ Prof. Dr. Muhammet AKDİŞ, Türkiye'nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler, Active Dergisi, Sayı: 30, 2003

¹⁴ Ufuk ŞANLI, Borç Kapanı: IMF, Selis Yayınları, İstanbul 2002, s:11

¹⁵ AKDİŞ, a.g.e.

sonra birdenbire Türkiye'nin son derecede başarılı bir program izlediğini ve her türlü desteğe layık olduğunu söylemeye başladı. Ve sonuç olarak 16 milyar dolarlık 18. stand-by düzenlemesini devreye sokuverdi.¹⁶

IMF, Güney Doğu Asya krizinde de ekonomik krizdeki ülkelerden ekonomik krizle veya verilecek kredilerle ilgisi olmayan birtakım isteklerde bulunmuştur. Örneğin, Endonezya ile yapılan pazarlıklarda otomobil ve uçak imalatı projesinden vazgeçilmesi ön şart olarak koşulmuştur.

Yukarıda verilen bütün bu örnekler dış borçların maliyetlerinin görünenden daha karmaşık olduğunu göstermektedir. Bu durum, dış borç stoku fazlaca kabarık olan Ülkemiz insanının da geleceğe iyimser bakmasını engellemektedir.

6. Sonuç

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ülkeleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak ikiye ayrılmışlardır. Daha sonra 1970 ve 1980'li yıllarda uluslararası sermaye hareketlerindeki serbestleşme sonucunda dünyanın ekonomik globalleşmesi hızlanmıştır. Bu ekonomik globalleşme yüksek enflasyonla yaşayan gelişmekte olan ülkeleri etkileyerek bu ülkelerin gelişmiş ülkelerle olan gelişmişlik farkını arttırmıştır. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerle aralarındaki gelişmişlik farkını kapatmak için giriştikleri yatırımlarda yurtiçi tasarruf yetersizliği ve dış ödemeler açığı gibi problemlerle karşılaşmış, dolayısıyla da dış borçlanma yoluna gitmek zorunda kalmışlardır.

Gelişmekte olan ülkemiz için de durum pek farklı değildir. Yeni sanayileşen bir ekonomiye sahip olan ülkemiz, gerek tasarruf açığı ve gerekse dış ticaret açığı nedeniyle sürekli dış kaynaklara başvurmak zorunda kalmıştır. Bunun neticesinde 1980 yılında 15,7 milyar dolar olan dış borç stokumuz 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle 185 milyar doları aşmıştır. Önemli bir borç yükü altında bulunan ülkemiz aldığı borçların anapara ve faizlerini ödemek için tekrar borçlanma yoluna gitmektedir.

Dış borçluluk rasyoları açısından baktığımızda ülkemiz çok borçlu bir ülke konumunda olup yeni yeni orta borçlu bir ülke konumuna geçmektedir. Ancak bunun nedeni dış borç stokumuzdaki bir azalma değildir. Bunun asıl nedeni son yıllarda ihracatımızın artması ve yüksek büyüme rakamlarının gerçekleştirilmesidir. Son zamanlarda sıkça tartışılan konulardan biri olan

¹⁶ Mahfi EĞİLMEZ, ABD ve Küreselleşme-1, www.mahfiegilmez.nom.tr 2002

istihdamsız büyümenin sebeplerinden biri de, iç ve dış borç stokumuzun yüksek olmasıdır. Çünkü kamu gelirlerinin önemli bir bölümü borç anapara geri ödemelerine ve faiz ödemelerinde kullanılmaktadır. Bu da, istihdamı sağlayacak gerekli yatırımların yapılamamasına neden olmaktadır.

Türkiye, cari işlem açıklarını kapatmak ve vadesi gelen dış borçlarını ödemek için borç almaktadır. Bu da borç stokunun sürekli artmasına neden olmaktadır. Bunu önlemek için öncelikle yapılması gereken, cari işlemler açığının kapatılmasıdır. Bunun için ihracat gelirlerini arttırıcı, ithalat giderlerini kısıcı politikaların uygulanması gerekmektedir. Ayrıca turizm gelirlerini arttırmanın yolu aranmalı ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları teşvik edilerek ülkeye daha fazla döviz girmesinin yolu sağlanmalıdır.

Günümüzde 185 milyar doları aşan dış borç stokumuz ekonomimiz üzerinde çeşitli ekonomik ve sosyal etkilerin yanında görünmeyen bazı etkilerde de bulunmaktadır. Alındığında ekonomide bir rahatlamayı sağlayan borçlar daha sonra ödenme aşamasında bir takım ekonomik darboğazlara neden olmaktadır. Hele hele alınan borç öncelikli alanlarda ve verimli yatırımlarda kullanılamamışsa, ülkemizde de olduğu gibi, bu borcun kapatılması için tekrar borçlanma yoluna gidilmektedir ki, bu da borçlu ülkeyi bir borç kısır döngüsüne sokmaktadır. Öyle ise, zorunluluk halinde yapılan borçların çok iyi değerlendirilmesine, yani faydasının maliyetinden büyük olmasına gayret edilmesi gerekmektedir. Yani borçlanmadan elde edilen gelirlerin en azından borcun faiz yükünü aşan bir verimlilikte kullanılması esastır¹⁷.

Dolayısı ile ülkemiz ekonomisi üzerinde önemli bir yük oluşturan borçlanmanın ekonomik ve görünmeyen maliyetlerini asgariye indirmenin yolları düşünülmelidir. Aksi halde sürekli artmakta olan bu dış borç yükü hem mevcut yönetim ve vatandaşlarımız için hem de gelecek nesiller açısından büyük bedeller ödenmesi sonucunu doğurabilecektir.

¹⁷ AKDİŞ, a.g.e.

KAYNAKÇA

- AKDİŞ, Muhammet, Türkiye'nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler Active Dergisi, Yıl: 2003, Sayı:30, www.makalem.com
- BAĞCI, Hamdi, Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları / Ankara 2001
- DERDİYOK, Türkmen, 1980 Sonrası Borçlanma Politikaları, Maliye Dergisi, Yıl: 2001, Sayı: 138.
- EĞİLMEZ, Mahfi, ABD ve Küreselleşme-1, 2002, www.mahfiyegilmez.com.tr
- İNCE, Macit, Maliye Politikası, Olguç Matbaası, Ankara 1980.
- İNCE, Macit, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Seçkin Yay., Ankara, 1996.
- ÖNERTÜRK, Pınar, Dış Borçlanma ve Borç Ödeme Kapasitesi, Maliye Dergisi, Mart- Nisan 1979.
- SARI, Müslim, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları, TCMB Uzmanlık Tezi, Ankara 2004.
- SEYİDOĞLU, Halil, Uluslararası İktisat, 14. Baskı, Güzem Yayınları, İstanbul 2001
- ŞANLI, Ufuk, Borç Kapanı: IMF, Selis Yayınları, İstanbul 2002.
- ŞENEL, T. İlker, Türkiye'de Dış Borçların Artış Sebepleri, Sektörel Dağılımı ve Makroekonomik Etkileri, HTDM Uzmanlık Tezi, Ankara 1994.
- TANDIRCIOĞLU, Haluk, Türkiye'de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı:2, İzmir 2000
- TANRIKULU, K., Türkiye'de Ekonomik Büyüme ve Dış Borç İlişkisinin Değerlendirilmesi, DPT Uzmanlık Tezi, ANKARA, Ekim 1983
- ÜNSAL, Hilmi, Kamu Finansman Aracı Olarak Dış Borçlanma ve 1994 Sonrası Türkiye Uygulaması/ İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Sayı 19, Haziran 2004
- ZERENLER, Muammer, Devletin Dış Borçlanmasının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri, İş-Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 6 Sayı: 1, 2004
- www.dpt.gov.tr, Temel Ekonomik Göstergeler
- www.hazine.gov.tr, Dış Borç İstatistikleri
- www.hazine.gov.tr, Kamu Borç Yönetimi Raporları

Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif:

360 DERECE PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Levent BAYRAM*

Giriş

Gerek bireysel, gerekse örgütsel etkinliği ve verimliliği artırma amacını güden, her kesim tarafından kabul edilen ve destek verilen bir performans yönetim sisteminin kurulması ve işletilmesi çok önemlidir.

Performans yönetim sisteminin amacı, sadece geçmişte gösterilen performansın seviyesini ortaya çıkarmak değil, kişi ve kurumların geleceğe yönelik potansiyel performanslarını da belirlemek, uygun motivasyon ve yönlendirmelerle gelecekteki performanslarını proaktif bir yaklaşımla yükseltmektir.

Günümüzde iş dünyasındaki rekabette öne çıkabilmenin ve başarıya ulaşabilmenin, hepsinden önemlisi başarıyı devamlı kılabilmenin yolu, değişimlere hızla ayak uydurabilmekten, dinamik bir yapıya sahip olabilmekten geçmektedir. Bu gerçeği göz ardı etmeyen örgütler, sürekli değişimin kaçınılmaz olduğu günümüzde, yönetsel etkinliğin ve örgütsel verimliliğin anahtar kelimesinin “insan” olduğu gerçeğini de kabul etmiş durumdadırlar.

İnsanı ön plana çıkartan 360 derece performans değerlendirme yöntemi, gelecekte başarılar imza atmayı hedefleyen pek çok örgüt tarafından tercih edilen bir yöntem haline gelmiştir.

Performans Kavramı ve Tanımı

Günümüzde örgütlerde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, çalışanlara verilen görevlerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin ya da onların iş görme yeteneklerinin ne olduğunun belirlenmesidir. Bu sorun, örgütlerde özellikle performans kavramının hızla önem kazanmasına yol açmıştır (Çalık, 2003).

* Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü

Performans, örgütlerde yöneticiler açısından önemli bir konudur ve işgörenin çalışma davranışının bir sonucudur. Performans, bir işgörenin veya grubun, ilgili oldukları birimin ve örgütün amaçlarına, niteliksel ve niceliksel katkılarının toplam ölçüsü olarak tanımlanabilir. Bu nedenle, bireysel iş performansı, örgüt açısından önemlidir. Bireysel anlamda işgörenlerin performanslarının güçlü ya da zayıf olmasından örgüt de etkilenecektir. Örgütün performansını yükseltmek yöneticinin görevi olduğuna göre, işgörenlerin performanslarını da yükseltmek yöneticinin sorumluluğundadır (Schermerhom, Hunt ve Osbom, 1985. Akt. Çalık, 2003).

Performans, insan kaynakları yönetimi alanında sık sık kullanılan fakat sınırları ve içeriği yeterince açıklanmamış bir kavramdır. Bununla birlikte, Erdoğan(1991) performansı; “işgörenin, kendisi için tanımlanan özellik ve yeteneklerine uygun olan işi, kabul edilebilir sınırlar içerisinde gerçekleştirmesidir” şeklinde tanımlarken, Baş ve Artar (1991) performansı, “bir işi yapan bir bireyin bir grubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak neleri sağlayabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır” şeklinde tanımlamıştır.

Performans, amacın gerçekleştirilme derecesidir. Bir işi yapan bireyin, grubun ya da örgütün o iş aracılığıyla, hedefe göre nereye ulaşabildiğini gösterir. Dolayısıyla performans, işgörenin görevinde ne yapması gerektiğine ilişkin beklentilerle, gerçekte ne yaptığı arasındaki ilişkinin bir fonksiyonudur. İşgörenin görevini gerçekleştirmek için yaptığı her işlem ve eylem bir performans davranışdır (Akt. Argon ve Eren, 2004).

Yapılan tanımlar ışığında performans kavramının tanımını; belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi, ya da bir işgörenin belirli bir zaman kesiti içerisinde kendine verilen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlar şeklinde özetlememiz mümkün olabilecektir.

Performans Değerlendirme ve Tanımı

Performans değerlendirme, performans yönetiminin en işlevsel boyutları arasındadır. Yapılan değerlendirme sayesinde, örgütler içerisinde çok yönlü iletişim tesis edilerek kişisel gelişim sağlanmakta ve örgütsel gelişime katkıda bulunmaktadır.

Örgüt amaçlarını gerçekleştirmede ve amaçlara bireysel katkıların neler olduğunu belirlemede performans değerlendirmesi son derece önemlidir (Ludeman, 2000).

Performans değerlendirme ile ilgili olarak literatürde pek çok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlar, biçim yönünden farklılıklar göstermekle birlikte amaç ve içerik yönünden benzerlikler taşımaktadır.

Performans değerlendirmeyi Fındıkçı (2003), “örgütteki görevi ne olursa olsun işgörenin çalışmalarını, etkinliklerini, eksikliklerini, yeterliklerini, fazlalıklarını, yetersizliklerini kısacası bir bütün olarak tüm yönleriyle gözden geçirmektir” şeklinde tanımlarken, Barutçugil de (2002) performans değerlendirmeyi, “bireyin görevindeki başarısını, işteki tutum ve davranışlarını, ahlâk durumunu ve özelliklerini bütünlükten ve çalışanın örgütün başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı bir araç” olarak tanımlamaktadır.

Yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere performans değerlendirme; bir yöneticinin, önceden belirlenmiş standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla, işgörenin işteki performansını değerlendirmesi şeklinde ifade edilebilecektir.

Performans değerlendirmesi, çalışanların bireysel başarılarını ve belirli bir zaman süresindeki davranışlarını değerlendiren, ölçen, gerçek anlamda ortak bir çalışmaya, bilgi alışverişine, gerek hatalar ve gerekse başarılar açısından sorumluluğun paylaşılmasına, eğitim ve gelişmeye olanak sağlayan dinamik bir sistemdir (Erdoğan, 1991).

Performans değerlendirme, insan kaynakları yönetim sürecinin önemli bir aşamasıdır. Çünkü bir anlamda performans değerlendirme süreci personelin istihdamı, eğitimi, kariyer basamaklarındaki yeri, verimliliği vb. birçok değişken üzerinde geribildirim sağlamaktadır (Aytaç, 2003).

Geleneksel performans değerlendirme sistemi; tek boyutlu işleyen, yöneticinin personeli değerlendirdiği bir süreçtir. Bu süreçte, özellikle değerlendiricinin değer yargıları, duyguları devreye girmekte, objektiflik ve güvenilirlik konusunda şüpheler ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda açıklık, katılım, güven, objektiflik önemli ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır (Aytaç, 2003).

Performans değerlendirme, çalışanların daha iyi tanınmasında bir araçtır. Eğer çalışanları nelerin motive ettiği belirlenebilirse, onlardaki gizli potansiyel keşfedilebilir. Bu durum ise çalışanların bütün yaratıcılığını işe yönelik ortaya koymasını sağlayacaktır. (www.kalder.org.tr/preview_content.asp).

Performans Değerlendirmenin Yararları ve Amaçları

Performans değerlendirme ile işgörenlere, yaptıkları işe ilişkin geribildirim verilerek, örgüt için onların bireysel katkılarını arttırmak amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda performans değerlendirmesi, çalışanlar açısından önem taşıdığı kadar, örgütler açısından da önem taşımaktadır.

Performans değerlendirme ile örgüt içerisinde yer alan tüm bireyler etkinliklerini, yeterliliklerini, fazlalıklarını, yetersizliklerini gözden geçirme fırsatı bulacaklar ve sonrasında çalışan, eksiklikleri ve yetersizlikleri ortaya çıktığında bunları giderme ve yeteneklerini geliştirme imkânı kazanacaktır.

Planlanmış bir performans değerlendirmenin yöneticiye, çalışana ve genel anlamda örgüte sağlayacağı çeşitli yararlar bulunmaktadır.

Performans değerlendirmenin örgüte sağlayacağı yararları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür (Vinson,1996; Uyargil, 1994; Erdoğan, 1991):

1- Performans değerlendirmesi, yapılan iş ve o işi yapan kişiler hakkında yöneticiye değerli bilgiler verir. İş ve kişiyi gerçekten anlamasını sağlar.

2- İş beklentileri ve sonuçları hakkında yönetici ve çalışan arasında iyi bir iletişim kurulduğu zaman, geliştirilmiş yöntemler ve yeni fikirler için fırsatlar yaratılır.

3- Örgütün hedef ve misyonunun uygulanmasında yardımcı olur.

4- Hangi işlerin yapılacağı konusu açıklığa kavuşturulur.

5- Ücret standartlarını saptamak ve başarı artışlarını ödüllendirmek daha kolay ve objektif olacaktır.

6- Yükseltme kararlarını vermek ve yeni görevler ve transferler için nitelikli elemanlar seçmek kolaylaşır.

Buradan yola çıkarak, iyi planlanmış ve etkili bir şekilde uygulanan bir performans değerlendirme sürecinin amaçları da ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir (Şenol, 2003; Barutçugil, 2002; Ludeman, 2000):

1- Performansı tanımlamak, geliştirmek, ödüllendirmek ve beklenenleri veremeyen çalışanların gelişmeye ihtiyaç duydukları alanları ortaya çıkarmak.

2- Çalışan ve onun işi hakkında doğru bilgi elde etmek.

3- İşgörenler için, uygulamada kullanılacak geribildirim oluşturmak.

4- Beklentiler konusundaki belirsizlikleri ve endişeleri azaltmak.

5- Düşük performansı belirlemek, nedenlerini ve çözüm yollarını ortaya koymak, başarısız çalışanın durumunun yeniden gözden geçirilmesini istemek.

6- İnsan kaynağına ilişkin stratejik veri üretmek, örgütsel problemlerin belirlenmesinde yardımcı olmak.

Yukarıda belirtilen unsurlarla birlikte performans değerlendirmenin amacını; “örgütte çalışanların iyiden kötüye doğru sıralanması değil, örgütsel amaçların astlar tarafından öncelikle anlaşılma ve benimsenme derecesinin ortaya çıkarılması, amaçların herkes tarafından asgari seviyede yerine getirilmesinin temin edilmesi ve herkesin mutlu olduğu dinamik çalışma ortamının sürekli muhafaza edilmesi” şeklinde de ifade etmek mümkündür (www.kalder.org.tr/preview_content.asp).

Performans Değerlendirme Yöntemleri

Performans değerlendirme amacına yönelik çeşitli yaklaşımlar ve yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler arasından örgütler; amaçlarına, çalışanlarının niteliklerine ve yapılarına göre seçim yaparak ve bazen de birkaç yöntemi bir arada kullanarak performans değerlendirmelerini yapmaktadırlar.

Bu yöntemler arasında; personelin genel başarı durumlarına, yaptıkları işlerin gerektirdiği belirli özellik ve niteliklere göre yapılan bir değerlendirme olan sıralama yöntemi ile personelin belirli ölçütlerle, başarı durumları göz önünde bulundurularak yapılan bir değerlendirme olan derecelendirme yöntemi bulunmaktadır (Argon ve Eren, 2004). Bununla birlikte diğer bazı değerlendirme yöntemleri olarak da; kritik olay yöntemi, amaçlara göre değerlendirme yöntemi, davranışsal beklenti yöntemi, ölçekleri aracılığıyla değerlendirme yöntemi, grafik değerlendirme yöntemi, puanlandırma cetvelleri, özdeğerlendirme, kompozisyon yöntemi ve 360 derece değerlendirme yöntemini saymamız mümkündür (Uyargil, 1994; Kueng, 2000).

Bu çalışmada ele aldığımız konu ise, 360 derece performans değerlendirmedir. Yöntemin adındaki 360 derece de, değerlendirilen kişinin çevresini ve görevi gereği ilişkide bulunduğu herkesi ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır (Argon ve Eren, 2004).

Son yıllarda örgütlerin yapılarında, çalışan sayısındaki artış ve artan bilgi ve uzmanlık alanlarıyla birlikte önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler, yöneticinin maiyetinde çalışanların tek değerlendiricisi olmasını, hem bilgi, hem zaman, hem de objektiflik açısından güçleştirmekte hatta imkânsız hale getirmektedir. Bu ve benzeri nedenlerle, günümüzde pek çok örgüt tarafından 360 derece performans değerlendirme yöntemi tercih edilen bir yöntem haline gelmiştir (Antonioni, 1996; Ludeman, 2000).

360 Derece Performans Değerlendirme

360 derece performans değerlendirme, son yıllarda özellikle ABD ve Batı Avrupa ülkeleri ile Türkiye’de en çok üzerinde durulan uygulamalardan birisidir ve hızla yayılmaktadır. Türkiye ile ilgili kesin rakamları bilinmemekle birlikte, 1995 yılında ABD’de şirketlerin yüzde 40’ı 360 derece değerlendirme yöntemini kullanırlarken, bu rakam 2000 yılında yüzde 65’e çıkmıştır (www.baltas-baltas.com/kaynakdergiyazi.asp).

Söz konusu değerlendirmenin böylesine yaygınlık kazanmasının nedeni, kişiye iş hayatında kendisiyle ilgili başka hiçbir şekilde elde edemeyeceği nesnel ve samimi geribildirim vermesidir. Kişinin kendini başkalarının gözünde görmesinin yarattığı farkındalık, değişim için de önemli bir istek uyandırabilmektedir.

360 derece performans değerlendirme yöntemi, çalışanın performansının; çalışanın iş arkadaşlarından, yöneticilerinden, üstlerinden, kendisine doğrudan rapor verenlerden (astlar), iç ve dış müşterilerinden, parçası olduğu proje takımlarının diğer üyelerinden ve de kendisinden derlenen spesifik iş performansı bilgilerinin ışığında değerlendirilmesi sürecidir (Ludeman, 2000; Vinson, 1996).

Geleneksel performans yaklaşımında çalışana sadece üstü tarafından geribildirim verilmesine karşılık, 360 derece performans değerlendirme yöntemi, çalışanın performansını gözlemleyen daha geniş bir grubun çalışana geribildirim vermesine olanak sağlamaktadır (Yüce, 2003).

360 derece performans değerlendirme, kişilerin birbirlerine geribildirim vermesine olanak sağlaması, kişilere güçlü ve gelişmeye açık alanları hakkında detaylı bilgi vermesi açısından kişilerin gelişimini destekleyici bir süreçtir. 360 derece değerlendirme ve gelişim yöntemi ile bireysel performanslarla ilgili geribildirim sağlanmasının yanı sıra bir

grubun veya takımın performansı ile ilgili genel eğilimlerin belirlenmesi de mümkün olabilmektedir (Aytaç, 2003).

360 derece değerlendirme, birçok farklı amaç için örgütlerde kullanılabilir. En yaygın kullanım alanı, çalışanların performanslarının daha kapsamlı ve objektif olarak ölçülmesi ve çalışanlara bu şekilde bir geribildirim sağlanmasıdır. Bu ölçüm, çalışanın güçlü ve gelişmeye açık alanlarının belirlenmesine ve bu doğrultuda gelişim ve eğitim ihtiyaçlarının belirlenerek gelişim planlarının yapılmasına olanak sağlamaktadır (www.abfegitim.com).

360 derece değerlendirme yöntemi, gelişmekte olan ve yenilikleri her zaman takip etmeyi amaçlayan örgütlerin başarılı olabileceği bir yöntemdir. Örgüt içindeki zayıflıkları, güçlendirilmesi gereken noktaları bulmaya ve bu sorunların adını koymaya yardımcı olmaktadır. 360 derecenin bu sıraladığımız özellikleri koruması ve asıl amacına hizmet edebilmesi için, örgüt içi ve örgüt dışındaki dinamikleri takip etmesi, değişimlere ayak uydurması gerekmektedir (www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp).

Esas olarak, 360 derece performans değerlendirmeyi diğer değerlendirme yöntemlerinden ayıran temel fark, geri bildirim boyutudur. 360 derece yaklaşımda geri bildirim çok yönlü, dolayısıyla gerçekçidir.

Geri bildirimlerin verilmiş şekli 360 derece performans değerlendirmenin örgütte kurumsallaştırılması açısından hayati önem taşımaktadır. Geri bildirimlerin kimseyi rahatsız etmemesi, rencide edici ifadelerin olmaması gerekmektedir. Bu doğrultuda, geribildirim raporları profesyonelce hazırlanmalıdır.

360 derece değerlendirme, örgütün bütün fonksiyonlarının ahenkli bir şekilde çalışmasının teminatı, hem örgüte hem de çalışanlara geri bildirim vermesi açısından yönetsel yapının en önemli bilgi kaynağı durumundadır (www.ugurzel.com/360_derece_performans.htm).

360 derece değerlendirme süreci, tüm bireylerin güçlü ve zayıf yönlerini anlamalarına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla bu yöntem, örgütte formal olarak kullanılan performans değerlendirme sisteminin yerine geçen bir araç değil, formal performans değerlendirme sistemlerinin tamamlayıcısı bir araç niteliğindedir (Aytaç, 2003).

360 derece değerlendirmelerle çalışanların birbirlerine geribildirim sağlaması, çalışanlar arasındaki iletişimi geliştirirken, aynı zamanda gelişim

odaklı bir kültürün oluşmasına da yardımcı olmaktadır (www.kariyer.com/CN/ContentBody.asp).

Günümüzde yöneticiler ve çalışanlar, 360 derece değerlendirmeyi çalışanın performansını iyileştirmede çok etkili bulmaktadırlar. Geribildirimler, çok ve çeşitli kaynaklardan sağlandığı için daha nesnel bulunmakta, tek bir yöneticinin bakış açısına dayalı olarak geliştirilen geleneksel değerlendirmelere göre daha bütünlük ve etkili olmaktadır (Barutçugil, 2002, 203).

360 Derece Performans Değerlendirmenin Amacı

360 derece performans değerlendirmeyi bir araç veya yöntem olarak görmek gerekmektedir. Bu yöntem, kurumların farklı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kullanılabilmesine karşın gelişim amaçlı olarak da kullanılmaktadır (www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp).

360 derece performans değerlendirmenin amacını Aytaç (2003), performans değerlendirmesi'nden ziyade, kişiye farklı kaynaklar tarafından geribildirim verilmesini olanaklı kılarak, kişisel gelişimi sağlamak şeklinde ifade ederken, Şenol (2003), 360 derece performans değerlendirme çalışmasının amacını, çalışanların kendi düzeyindekiler, üstleri ve astlarına çalışma ortamında performanslarına etki eden davranışsal özellikleri ile ilgili yapıcı geribildirimler verebilmelerine olanak sağlamak şeklinde belirtmektedir.

Görülüyor ki, 360 derece performans değerlendirmesindeki temel amaç; çalışanlara geribildirim sağlığı ve objektif olmasını sağlamak, çalışanların gerçek anlamda performanslarını ölçerek kariyer basamaklarında sağlıklı yükselmelerini sağlamak şeklinde de ifade edilmektedir.

Örgütler, 360 derece performans değerlendirmeyi farklı amaçlarla kullanabilmektedirler. Bu amaçlardan bazıları aşağıdaki şekilde açıklanmıştır (Ludeman, 2000; Vinson, 1996; www.kariyer.com/CN/ContentBody.asp):

1- Örgütler genellikle, çalışanların gelişim ve eğitim planlarına daha kapsamlı ve objektif verilerle girdi sağlamak için 360 derece değerlendirmeleri kullanmaktadır. Bunun yanı sıra, 360 derece değerlendirmenin periyodik olarak uygulanması ve bu farklı uygulamaların sonuçlarının karşılaştırılması, gerçekleştirilen gelişim ve eğitim faaliyetlerinin etkinliğini ölçmeye de veri sağlayacaktır.

2- 360 derece değerlendirmeler, takım içi iletişimi arttırmak ve takım çalışmasını güçlendirmek amacıyla da kullanılmaktadır. Takım üyelerinin birbirine geribildirim vermesi, karşılıklı beklentileri ve bu beklentileri ne ölçüde karşıladıkları konusunda farkındalık yaratmaya yardımcı olmakta ve bu suretle takım içi iletişimi geliştirmektedir.

3- Yönetimin etkinliğini ölçme konusunda kullanılmaktadır. Yönetim kadrosundaki kişilerin astları, iş arkadaşları ve müşterilerinden geribildirim alarak yönetsel olarak ne derece etkili oldukları konusunda bilgi edinmelerine ve gelişim ihtiyacı olan yönleri ile ilgili farkındalık yaratılmasına fırsat tanımaktadır.

4- Örgütler zaman zaman 360 derece değerlendirmeyi, örgütsel değişim ihtiyacını belirleme, değişimi hızlandırma ve değişim planlarına veri sağlamada da kullanabilmektedir.

5- Örgütler 360 derece değerlendirme sonuçlarını, kariyer yönetimi sistemi kapsamında yapılan değerlendirmelerde, destekleyici veri olarak kullanabilmektedir.

Sayılan amaçlar için kullanılan 360 derece değerlendirme, örgütteki geribildirim ve iletişimi de olumlu yönde etkilemekte, kişilerin gelişimini sağlayarak örgütsel gelişimi de desteklemektedir.

Hangi amaç için uygulanırsa uygulansın, 360 derece performans değerlendirme ve geribildirim uygulaması, çalışanların örgüt için kritik olan başarı faktörlerine odaklanmalarını sağlayarak örgütün performansının artmasında, daha katılımcı bir örgüt kültürünün yaratılmasında ve örgüt içinde iletişimin arttırılmasında önemli rol oynamaktadır (Yüce, 2003).

360 Derece Performans Değerlendirmenin Yararları

360 derece performans değerlendirme yönteminin çalışanlar ve de yöneticiler açısından belirgin birtakım yararları bulunmaktadır.

Bu yararları maddeler halinde şu şekilde ifade etmek mümkündür (Ludeman, 2000; Antonioni, 1996; www.kariyer.com; www.ugurzel.com/360_derece):

1- 360 derece uygulamasında, birden fazla değerlendirme grubunun olması, verilen geribildirim daha kapsamlı ve daha objektif olmasını sağlamaktadır.

2- 360 derece uygulamasının, özellikle yöneticilerin yetkinliklerinin, astları ve iş arkadaşları tarafından değerlendirilmesine olanak vermesi, yöneticilerin gelişimini daha etkin bir şekilde izlemeye ve planlamaya olanak vermektedir.

3- Başkalarının bakış açılarını daha iyi anlamak, çalışanın kendi güçlü ve zayıf yönlerini daha açık görmesini sağlar. Çalışanın kendisini geliştirme çabaları daha da odaklanmış ve etkinlik kazanmış olur.

4- 360 derece değerlendirme sonuçları, performans değerlendirmeleri ve eğitim ihtiyaç analizleri doğrultusundan yapılan gelişim ve eğitim planlarına kapsamlı veri sağlamaktadır.

5- Özellikle, astların üstler tarafından değerlendirildiği performans değerlendirme sistemlerinin yaygın olarak uygulamada olduğu göz önünde tutulduğunda, 360 derece değerlendirme astların üstlere geribildirim vermesine olanak sağlamakta ve bu anlamda bu iki grup arasındaki iletişimi güçlendirmektedir.

6- Çalışanların yaptıkları işin çevresindekiler tarafından nasıl algılandığını görmesini sağlamaktadır.

7- Amirler, çalışanların kabiliyetleri ve yetenekleri konusunda daha geniş bilgi sahibi olurlar.

8- Örgüt içindeki liderin ortama uymasını ve kendini geliştirmesini kolaylaştırır.

9- Gelişme ihtiyaçları (eksik kalan bilgi, yetenek ve davranışlar vs.) ortaya çıkmaktadır.

10- Gelişme işleminde diğer takım üyelerini de takıma dahil ederek takım ruhunu destekler.

11- Çok sayıda değerlendiriciye olanak sağlandığından, tek kişinin duygusallığı önlenmiş olmaktadır.

Temelde yöneticilerin omuzlarına yüklenen performans değerlendirme sorumluluğu, tüm kurum çalışanları arasında dağıtılarak demokratikleşme hedeflenmektedir. Kurum kültüründe ciddi dönüşüme yol açan performansın çok yönlü değerlendirilmesi, dikkatli uygulandığında katılımı artırarak, çalışanlar arasında güven ve memnuniyeti yükseltmekte ve iletişimi güçlendirmektedir (www.baltas-baltas.com/kaynakdergiyazi.asp).

360 Derece Performans Değerlendirme Yapısının Kurulması

360 derece performans değerlendirme yaklaşımı içinde kabul gören temel düşünce, personelin performansının iletişim, liderlik, değişimlere uyabilirlik, insan ilişkileri, görevin yönetimi, üretim ve iş sonuçları, başkalarının yetiştirilmesi ve personelin geliştirilmesi gibi sekiz temel yetenek alanında çok yönlü olarak izlenmesidir (Lassiter,1997).

Her seviyedeki personelin aynı sorular ile sorgulanması, geçerlilik açısından çok doğru olmayan bir yaklaşımdır. Dolayısıyla; yukarıda ifade edilen belirli yetenek alanlarında geliştirilen kriterler envanteri, geri bildirim alınacak grubun özelliğine göre özelleştirilmelidir. Belirlenen alanlar aşağıda açıklanmıştır (Ludeman, 2000; Vinson, 1996; www.kalder.org.tr/preview_content.asp):

İletişim: Günümüzde çalışanların iletişim becerisinin yüksek olması, en az konusunda yeterli bilgi sahibi olması kadar önemli hale gelmiştir. Çevresindekilerle iyi diyaloglar içinde olması, etrafındaki kişileri dinleyebilmesi, onlara empatik yaklaşabilmesi önem kazanan değerler arasına girmiştir. Bu düşünce ışığında başkalarını dinlemek, süreçler hakkında bilgi sahibi olmak ve etkili bir yazılı ve sözlü iletişim becerisine sahip olmak gibi konular performans açısından sorgulanmaktadır.

Liderlik: Örgütte çalışanların sistemin iyileştirilmesi ve mükemmelleştirilmesinde rol almayı istemesi, ancak üstler tarafından olumlu yönde yönlendirilmesi ile mümkündür. Bu da liderlik etmek ile olacaktır. Kişilerin örgütteki liderlik becerileri; güven yaratmak ve dürüst olmak, önder olmak, yetki ve sorumlulukları dağıtmak gibi farklı alt ölçütler ile sorgulanarak, çok yönlü bir geri bildirim alınmaya çalışılmaktadır.

Değişimlere uyabilirlik: Örgüt içinde herkesin değişime açık olması ve kendisini yenilemeye hazır olması gerekmektedir. Bu doğrultuda; çevreye ve şartlara uyabilmek, yaratıcı düşünmek ve uygulamak, değişim dinamiklerini önceden fark edebilmek gibi kriterler sorgulanarak örgüt içindeki çalışanların değişime ayak uydurabilme özellikleri farklı bakış açılarıyla sorgulanmak istenmektedir.

İnsan ilişkileri: Örgütlerde sinerji kavramının yaygınlaşması ile beraber takım çalışması da son derece önem kazanmıştır. Her seviyedeki çalışanların birbirleri ile olan ilişkileri örgütsel performansı olumlu ya da olumsuz yönde etkilemektedir.

Personel ilişkilerini geliştirmek, takım başarılarını yönlendirmek ve özendirmek gibi temel kriterleri çalışanlar bazında sorgulayarak mevcut ilişkilerin seviyesine yönelik geri bildirim alınmaya çalışılmaktadır.

Görevin yönetimi: Görevin yönetimi; etkili çalışmak, teknolojiyi sisteme katmak, iş konusunda gayretli ve yetenekli olmak gibi kriterler sorgulanarak araştırılmaktadır.

Üretim ve iş sonuçları: Ortalama şirket ömrünün 10 senenin altına indiği dünyamızda örgütlerin hayatta kalabilmesi, etkili ve kârlı olarak mal ve hizmet üretmelerine bağlı olacaktır. İşletmenin yaptığı üretimin çalışan bazındaki katkısı sorgulanmaktadır. Bu süreç; ne kadar planlayacağını ve ne zaman uygulayacağını bilmek, başarılı sonuçlar almak ve ısrarcı olmak türünden temel kriterler sorgulanarak gerçekleştirilmektedir.

Başkalarının yetiştirilmesi: Farklı kademelerdeki personelin sahip olduğu bilgileri başkalarına aktarmada göstereceği isteği teşvik etmek, diğerlerine motive edici bir katkı sağlayacaktır. Burada bu bilgi transferinin; bireysel yeteneklerin keşfedilip yetiştirilmesi, sabırlı, yardımsever ve etkili bir önder olunması, başarılı bir motivasyon politikası izlenmesi, ekstra eforun ödüllendirilmesi türünden somut göstergeleri aranarak performansa katkısı araştırılmaktadır.

Personelin geliştirilmesi: Bu kriter çerçevesinde sorumlu olunan personelin geliştirilmesi ve yetiştirilmesi konusunda çalışanların sorumluluk hissetmesi ve örgütsel kaynaklarını bu konuda yönlendirmesi araştırılmaktadır. Uygulamalarda sorumlu ve kararlı bir örnek gösterilmesi, iyileştirme için arayış içinde olunması, olumlu düşünce sistemine sahip olunması türünden kriterler çerçevesinde farklı bakış açılarından geri bildirim alınmaktadır.

Değerlendirme Sürecinin İşleyişi

Öncelikle, etkili iş performansı için gerekli olan becerileri ve davranışları sıralayan bir beceri modeli geliştirilmektedir. Beceri modeline dayalı olarak da bir performans anketi hazırlanmaktadır.

Çalışan, kendisini değerlendirmesi için sekiz-oniki kişilik bir isim listesi önermektedir. Bu kişiler; astlar, çalışma arkadaşları, yöneticileri, müşteriler veya kendisi hakkında tutarlı performans geribildirimini verebilecek herhangi bir kişi olabilecektir (Barutçugil, 2002, 203).

Önerilen kişiler listesinden üst yönetici, o çalışan için performans anketini dolduracak altı-on kişiyi seçmektedir. Seçilen bu kişiler, anket formlarını doldurmakta ve her bir beceri alanı için çalışanın performansını derecelendirmektedir. Bu aşamada çalışan da kendi performansını derecelendiren bir formu doldurabilmektedir (Barutçugil, 2002, 203).

Anket cevapları biraraya getirilmekte ve çalışan kendi performansı ile ilgili algılamaların özetini içeren, güçlü yönlerini ve geliştirme ihtiyaçlarını vurgulayan bir rapor almaktadır.

Değerlendirme Sürecinin Uygulama Basamakları

Örgüt, 360 derece performans değerlendirme uygulamasını devreye almadan önce ilk adım olarak, söz konusu yaklaşımın örgüt içerisinde hangi amaçla uygulanacağını ve bu uygulama ile elde edilmek istenen yararları belirlemektedir. 360 derece değerlendirme ve geribildirim yaklaşımı, belirli bir örgüt ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak ya da var olan bir sistemi desteklemek amacıyla uygulamaya alınabilir. Her iki durumda da bu aşama içerisinde, 360 derece değerlendirme ve geribildirim sürecinin örgüt içerisinde mevcutta uygulanan sistem ve süreçlerle ilişkisi tanımlanır ve bunlarla gerekli bütünleşme sağlanır (Yüce, 2003; Barutçugil, 2002).

Daha sonra, uygulamanın amacı da dikkate alınarak bir uygulama planı çıkarılır ve örgütün tüm üyeleriyle bir toplantı düzenlenerek, sürecin amacı ve aşamaları açıklanır. Bu aşamada onlara, toplanacak verilerin nasıl kullanılacağı anlatılır (Antonioni, 1996).

Plan yapılırken, uygulamada karşılaşılabilecek aksaklıklar ya da engeller öngörülmesi ve bunların önlenmesine yönelik adımlar plana eklenmelidir (Yüce, 2003; Barutçugil, 2002).

Plan oluşturulduktan sonra, uygulamaya yönelik hazırlıklar tamamlanır. Hazırlık aşamasında tamamlanması gereken kritik faaliyetler; uygulama yönteminin belirlenmesi, değerlendirme ve geribildirim formatının oluşturulması, uygulamaya katılacak çalışanların ve değerlendiricilerin belirlenmesidir (Vinson, 1996; Yüce, 2003).

Uygulama sırasında izlenecek adımları maddeler halinde şu şekilde ifade edebiliriz (Ludeman, 2000; Vinson, 1996; Barutçugil, 2002):

- Amaçların görüşülmesi, sürecin açıklanması ve değerlendirmeyi yapacak kişilerin seçilmesi için çalışanlarla bir toplantının yapılması.

- Katılımcılara ve değerlendiricilere; uygulamanın amacı, örgüt ve çalışana katkısı, uygulanacak süreç, değerlendirme raporlarının ve sonuçların nasıl kullanılacağı, çalışana düşen rol ile ilgili bilgilerin iletilmesi.
- Değerlendirme formlarının dağıtılması, bunların doldurulması ve toplanması.
- Formların işleme tabi tutulması, rapora dönüştürülmesi, raporun bir örneğinin yöneticiye ve bir örneğinin çalışana verilmesi.
- Çalışanla sonuçları tartışmak, nelerin performans değerlendirme dokümanına gireceğine karar vermek ve geliştirme çabalarını planlamak için bir görüşme yapılması.
- Sürekli olarak geribildirim verilmesi.
- Değişim düzeyini belirlemek ve izlemek için aynı modeli kullanarak yeniden anketin uygulanması.

Değerlendirme raporları profesyonelce hazırlanmalı, içerisinde kişileri rencide edebilecek ifadelerden ve yaklaşımlardan kaçınılmalıdır.

Bunu sağlamanın en ideal yolu, her katılımcı için kendileriyle birebir ilgilenerek ve sonuçları birebir görüşmelerle değerlendirecek danışmanların atanmasıdır. Danışman, katılımcıyla birlikte performans değerlendirmesini yapar ve başlangıç için bir hareket planı oluşturur. Bu tür bir hizmet, hem katılımcıların 360 derece değerlendirmeye daha sıcak bakmalarını, hem de gizlilik sebebiyle sisteme daha çok güvenmelerini sağlayacaktır. Böylece çalışanlar sistemin parçası olduklarını, 360 derece değerlendirme yönteminin kendilerini yıpratıcı değil yapıcı bir uygulama olduğunu kabul edecekler, süreç boyunca sistemi hırpalayıcı bir tutum takınmak yerine, şartlara uygun davranmayı tercih edeceklerdir (www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp).

Uygulamada net ve açık bir plan ortaya konmalı ve de aktif bir izleme gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde bu süreci uygulamak örgüte yarardan çok zarar verebilecektir.

360 derece performans değerlendirme yönteminin kurumda sağlıklı olarak uygulanabilmesi ve güvenilir sonuçlar yaratması için en önemli ve ilk koşul, kurumun böyle bir uygulamaya hazır olmasıdır. Bir başka deyişle, örgüt içinde bir güven ortamının var olması, örgüt yönetiminin bu uygulamayı desteklemesi ve çalışanların bu yaklaşımın kendi ve kurumun gelişimine katkı sağlayacağını algılaması gerekmektedir (Yüce, 2003).

360 derece performans değerlendirme yönteminin öncelik verdiği öge olan insanın, örgüt ve teknik öğelerin hazırlanmasından önce bu değişime hazırlanması gerekmektedir.

Uygulama sonucunda ortaya çıkan gelişim ihtiyaçları doğrultusunda çalışanların gelişimleri desteklenmelidir. Çalışanlara aldıkları geribildirimleri yorumlamaları ve gelişimlerini planlamaları konusunda yön gösterilmeli, gerekli kaynaklar sağlanmalı ve çalışanların bu yöndeki çabaları desteklenmelidir (Yüce, 2003).

Arthur Andersen (2000) firması tarafından ülkemizde yapılan ve 750 işletmeyi kapsayan bir araştırmada, firmaların % 92,8'inde performans değerlendirmenin ilk amir tarafından yapıldığı bulgusu elde edilmiştir. Aynı araştırmadan elde edilen diğer bir bulgu ise, firmaların % 27,5'nde çalışanın kendisini değerlendirmesine de imkân sağlandığı şeklindedir (Akt. Argon ve Eren, 2004).

Yukarıda ifade edilen bulgular doğrultusunda ülkemizde, 360 derece performans değerlendirme yönteminin henüz istenilen oranda yaygınlaşmadığı söylenebilir.

360 Derece Performans Değerlendirmeye Yöneltilen Eleştiriler

Örgütler, sahip olduğu birçok avantaja rağmen bu yöntem ile çeşitli sorunlar da yaşamaktadırlar.

Yöntem içerisinde değerlendirmeye; çalışanın iş arkadaşları, yöneticiler, üstler, kendisine doğrudan rapor verenler (astlar), iç ve dış müşteriler, parçası olduğu proje takımlarının diğer üyeleri ve de kendisi katılmaktadır. Değerlendirmeye katılanların sayısı arttığı için, değerleyicilerden kaynaklanan hatalarda artış olabilecektir. Bu da çalışmanın nesnellliğini olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bununla birlikte, değerleyici sayısı artışına bağlı olarak performans değerlendirme sürecinin maliyeti ve karmaşıklığı da artmaktadır.

360 derece değerlendirme yöntemi hızlı çözüm arayışlarına cevap olabilecek basit bir sistem ya da program değildir. En az beş senelik bir süreci kapsamaktadır (www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp). Yaşanan süreç uzun olduğu için, yapılan değerlendirmelerden daha sonuç alınmadan, örgüt içerisinde yeni birtakım değişiklik ihtiyacı ortaya

çıkabilecek bu durum da hiç bitmeyen bir değerlendirme sürecini ortaya çıkarabilecektir.

Söz konusu uygulamada, bazı örgütler içerisinde işbirliğini reddeden, otokratik yönetim anlayışına sahip yöneticilerin direnişi ile karşılaşılabilir. Örgütün verimliliği açısından bu durum birtakım olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.

Örgüt içerisinde demokratik bir yönetim anlayışı hâkim değilse bazı yöneticiler astların kendilerini değerlendirmesini kabullenmekte zorlanabilmektedir. Ayrıca yöntemin benimsenmesine kadar geçecek süre zarfında değerlemeyi yapan kişiler, değerlendirilen gerçek performansını yansıtmaktan kaçınırlar (Argon ve Eren, 2004). Değerlendirmeye katılan kişiler yapılan çalışmayı; değerlendirilen kişi ya da kişiler için duygu ve düşüncelerini açıklayabilecekleri, dile getiremedikleri birtakım davranışlarını ifade edebilecekleri uygun bir fırsat olarak değerlendirebilirler. Bununla birlikte, değerlendirmeye katılan kişilerin eğitimi, bilgi birikimleri, tecrübeleri her zaman tartışılacak bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu yöntemde yaygın uygulama, anketlerin isimsiz olarak yapılması ve geribildirimde bulunanların gizli tutulmasıdır. Geribildirimi verenin bilinmemesi ve bu konuda güvence verilmesinin birçok olumlu yönü bulunmaktadır. Ancak çoğu insan, iş arkadaşları hakkında rapor yazmakta isteksiz davranmakta, neyi nasıl yazacağına karar verememektedir. Yöneticiler de çalışanların endişelerinin ve şikâyetlerinin gerçek kaynağını bilemedikleri için bunları etkili bir şekilde ele alamamanın sıkıntısını yaşamaktadırlar. Temelde, gizlilik gerektiren herhangi bir geribildirim süreci özellikle çalışanlarla yöneticiler arasındaki sağlıklı iş ilişkilerine zarar vermektedir (Vinson, 1996; Yüce, 2003).

360 derece performans değerlendirme yöntemini birçok büyük örgütün uyguladığı ifade edilmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, performans değerlendirmenin bir parçası olarak bu kavramın yararlılığı ve geçerliliği konusunda yeterince araştırma henüz bulunmamaktadır. Konu ile ilgili olarak gerekli inceleme ve çalışmalar yapılmadığı takdirde, performans değerlendirme süreci bir yönetsel kâbusa ve gereksiz zaman ve para kayıplarına sebep olabilecektir (Barutçugil, 2002, 209).

Bu doğrultuda, izleyeceğimiz süreçte elde etmek istediklerimiz ve süreci nasıl geliştireceğimiz açık ve net olarak ortaya konmalı, sürece taraf olan kişilerin öncelikle süreci benimsemeleri sağlanmalı, en üstten en alta

kadar herkese gerekli eğitimler verilmeli ve programın gidişi devamlı olarak izlenmelidir.

Sonuç

Çağımızın en belirgin özelliklerinden birisi, sürekli ve hızlı bir değişim süreci içinde bulunmasıdır. Bu değişim süreci örgütler üzerinde; yeni gelişmelere kendilerini uydurmak, yenilikçi ve yaratıcı olmak için büyük bir baskı yaratmaktadır.

Bugünün örgütleri, başarıya ulaşabilmek, iç ve dünya pazarında rekabet edebilmek için yaratıcı, yenilikçi ve değişimci olmak, çevrelerindeki değişim sürecini etkilemek zorundadırlar. Günümüzde, çevresindeki değişimlere süratle ayak uydurabilen, dinamik, vizyonu doğrultusunda başarmaya odaklanmış örgütler ayakta kalabileceklerdir.

Sürekli iyileşmek, örgüt açısından hayatta kalabilmekle eş anlamlıdır. Hayatta kalabilmek için teknolojik dönüşümleri yaşamak hiçbir zaman yeterli olmayacaktır.

Örgütte, insanı küstürmeden ondan daha etkin faydalanmanın yolu etkili bir performans yönetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Etkin bir performans değerlendirme sistemi ise her zaman çok yönlü geri bildirimlerin alındığı dinamik bir örgüt yapısı ile mümkün olacaktır.

360 derece performans değerlendirme, örgütün bütün fonksiyonlarının ahenkli bir şekilde çalışmasının teminatı, hem örgüte hem de çalışanlara geri bildirim vermesi açısından yönetsel yapının en önemli dayanağıdır.

Gelecekte varlıklarına devam edebilecek olan örgütler, rakiplerine göre sürekli fark yaratabilecek olan örgütler olacaktır. Farkı yaratmak; bilginin, insanın doğasındaki sezgi ve özveri ile birleşmesi sonucu ortaya çıkan yaratıcılık ile mümkündür. İyi yapılandırılmış bir 360 derece geri bildirim yöntemi, yaşayan örgütlerin oluşturulmasına hizmet edecektir.

360 derece performans değerlendirme yöntemi, kurum hedefleriyle ilişkilendirilir, çalışanlara iyi anlatılır ve eğitimlerle pekiştirilip izlenirse, iyi sonuçlar verecektir. Ayrıca, değerlendirilenin, elde edilen sonuçlara sahip çıkması, performans hedefi belirlemesi ve sonuçlardan sorumlu tutulması, başarı düzeyini olumlu yönde etkileyecektir.

Kaynakça

- Antonioni, D. (1996). Designing an Effective 360-degree Appraisal Feedback Process. **Organizational Dynamics**, 25, 24-38.
- Argon, T. (2004). **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Nobel Basımevi.
- Arthur Endersen, (2000). **2001'e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması**, Yorumlayan: F. Türkoğlu, İstanbul: Sabah Yayıncılık.
- Aytaç, A. (2003). 360 Derece Performans Değerlendirme, **Bilim ve Aydınliğin Işığında Eğitim Dergisi**. Yıl: 4, sayı: 41.
- Barutçugil, İ. (2002). **Performans Yönetimi**. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- Çalık, T. (2003). **Performans Yönetimi: Tanımlar Kavramlar İlkeler**. Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.
- Erdoğan, İ. (1991). **İşletmelerde Personel Seçimi ve Başarı Değerleme Teknikleri**, İstanbul.
- Fındıkçı, İ. (2003). **İnsan Kaynakları Yönetimi**. İstanbul: Alfa Basım Yayım ve Dağıtım.
- Jones, D. Lockwood, S. (1990). Performance Management, **Cupa Journal**, 24, 2:34-41.
- Key, E. (2003). **Performans Değerlendirmede En Önemli Olgu "Diyalog", Düşünceden Sonuca İnsan Kaynakları**, İstanbul: Hayat yayıncılık.
- Kueng, P. (2000). "Process Performance Measurement System: A Tool to Support Process-Based Organizations". **Total Quality Management**, 11(1), 67-84.
- Lassiter, D. (1997). **A User's Guide to 360 Feedback**, CBODN ChannelMarker, June.
- London, M., & Smither, J.W. (1995). Can multi-source feedback change perceptions of goal accomplishment, self-evaluations and performance related outcomes? Theory-based applications and directions for research. **Personnel Psychology**, 48, 803-839.
- Ludeman, K. (2000). How To Conduct Self Directed 360. **Training & Development**, 54 (7), 44-47.

- Schermerhorn, J.R., Hunt, G. Osborn, R.N. (1985). **Managing Organizational Behavior**. New York: John & Sons Publishing.
- Şenol, G. (2003). İş değerlemesinden Performans Değerlemesine Geçiş, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, cilt:5, sayı:1
- Uyargil, C. (1994). **İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi**. İstanbul: Şahinkaya Matbaacılık.
- Vinson, M.N. (1996). The Pros and Cos Of 360-Degree Feedback: Making it work. **Training & Development**, 50 (4), 11-12.
- Wright, K. (1997). Performance Management-Beyond Appraisal, **Ciras news, University of Iowa**, Vol. 31, no 4.
- Yüce, P. (2003). **360 Derece Değerlendirme, Düşünceден Sonuca İnsan Kaynakları**, İstanbul: Hayat yayıncılık.
- www.kalder.org.tr/preview_content.asp, İndirme Tarihi: 12.04.2005
- www.baltas-baltas.com/kaynakdergiyazi.asp, İndirme Tarihi: 08.04.2005
- www.abfegitim.com, İndirme Tarihi: 10.04.2005
- www.kariyer.com/CN/ContentBody.asp, İndirme Tarihi: 10.04.2005
- www.insankaynaklari.com/cn/ContentBody.asp, İndirme Tarihi: 09.04.2005
- www.ugurzel.com/360_derece_performans.htm, İndirme Tarihi: 12.04.2005.

KATMA DEĞER VERGİSİNDE ORANSAL YAPI VE VERGİ ORANLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN TÜKETİM VE TASARRUFLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Dr. Fatih SARAÇOĞLU*

I. Giriş

Vergilendirmede adaletin sağlanması bakımından ödeme gücünün kavranması önem taşımakta, bu gücün göstergeleri ise gelir, servet ve harcamalar olarak sıralanmaktadır.

Katma değer vergisi harcamalar üzerinden alınan çok aşamalı ve yayılı satış vergisi niteliğinde olup; mal veya hizmetin her el değiştirilmesinde eklenen değer üzerinden tarh edilen bir satış vergisidir.

Üretimde kullanılan bütün girdilere ilişkin vergilerin indirim özelliği nedeniyle, vergi tüketim amacıyla yapılan alışlar üzerinde kalmakta; hiçbir istisnanın bulunmaması halinde, toplam matrah, aynı dönemdeki toplam tüketim harcamalarına eşit olmaktadır. Dolayısıyla katma değer vergisi tüketim üzerinde etkili olmaktadır.

Ayrıca bütün üretim ve hizmet birimlerinin yarattığı değerleri konu alan katma değer vergisinin tarafsız olması, harcamaları vergilendirmesi, tasarruflar üzerinde de etkili olmakta ve tasarrufları teşvik edici yönde etken olmasını sağlamaktadır.

Bu çalışmada katma değer vergisi ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra oransal yapı sergilenecek ve daha sonra vergi oranlarındaki değişikliklerin tüketim ve tasarruflar üzerindeki etkileri incelenecektir.

II. Katma Değer Vergisi İle İlgili Genel Bilgiler

Vergilendirmede ilke olarak «vergi ödeme gücü» esas alınmakta olup, bunun göstergelerinden biri elde edilen «gelir» iken, diğer bir göstergesi, bu gelirin harcanmasıdır. Dolayısıyla doğrudan doğruya kişilerin elde ettikleri gelirlerin vergilendirilmesi yanında, harcamaların da vergilendirilmesi yoluna

* Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

gidilmektedir. Harcamaların vergilendirilmesi ise ya üretim veya üretimin her safhası ya da tek tek belirtilmiş mal ve hizmetler vergi kapsamına alınmak suretiyle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır¹.

Katma değer vergisi konusu ve kapsamı itibarıyla muamele vergilerinden olup, teorik ve teknik üstünlükleri ile bu vergilerin en gelişmiş olanıdır. Çok aşamalı ve yayılı satış vergisi niteliğinde olup; mal veya hizmetin her el değiştirilmesinde eklenen değer üzerinden tarh edilen bir satış vergisidir². Katma değer vergisi, genel bir vergidir ve malların tümü bu vergi kapsamına dahildir; üretim ve dağıtımın perakende satış dahil her aşamasına uygulanmaktadır.

Bir ülkede, bir dönemde yaratılan gelir, katma değerler toplamına eşit olacağından, çok genel bir ifade ile verginin en geniş matrahı toplam gelir olmaktadır. Ancak, vergiyi geliri elde eden değil, gelirin elde edilmesine yol açan, yani harcamayı yapan ödemektedir. Teknik olarak geliri elde eden kişi vergi taşıyıcısı; harcamayı yapan kişi ise vergi yükümlüsü durumundadır³.

Basit biçimde tanımlanırsa; katma değer vergisi, bir işletmenin diğer firmalardan aldığı mal ve hizmetlere eklediği değer üzerinden alınan bir vergidir⁴. Katma değer vergisi, tek bir aşamada alınmakta olan muamele vergilerine (istihsal vergisi, satın alma vergisi vs.) göre çok aşamalı bir vergi ve tek aşamalı vergilere göre geniş kapsamlı bir vergidir⁵.

Katma değer vergisi ilk olarak 1954 yılında Fransa'da yürürlüğe konulmuş olup, maliye tarihinin en hızlı yayılan vergisi olmaya aday olacak biçimde uygulamaya konulmuş, özellikle 1968 yılından itibaren tüm Avrupa Birliği ekonomisini kapsamıştır⁶.

III. Katma Değer Vergisinde Oransal Yapı

A. Yürürlükteki Vergi Oranları

KDVK'nun 28. maddesinde vergi oranı, vergiye tabi her işlem için %10 olarak belirlenmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu bu oranı, dört katına kadar

¹ Erdoğan ARSLAN: "Katma Değer Vergisi ve İlgili Yasa Tasarısının Getirdikleri", **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1983, s. 1.

² ARSLAN: A.g.m., s. 3.

³ İzzettin ÖNDER: "Katma Değer Vergisi", **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1984, s. 1.

⁴ Kadri Özen: "Katma Değer Vergisinin Genel Özellikleri", **Vergi Dünyası – CD**, Temmuz 1982, s. 1.

⁵ ÖZEN: A.g.m., s. 1.

⁶ Güneri AKALIN: **Kamu Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara – 2000, s. 365.

artırmaya, %1'e kadar indirmeye, bu oranlar dahilinde çeşitli mal ve hizmetler ile bazı malların perakende safhası için farklı vergi oranları tespit etmeye yetkili kılınmıştır.

Maddenin ilk halinin gerekçesinde şu hususlara yer verilmiştir. Katma Değer Vergisinde işlemlerin niteliğine ve hitap ettiği tüketici gruplarına birden fazla oran uygulanması teorik olarak mümkün olmakla birlikte, farklı oran uygulamasının gerek vergi idaresi ve gerekse mükellefler nezdinde yarattığı güçlükler dikkate alınarak tek bir vergi oranının öngörülmesi uygun bulunmuştur. Ancak işlemlerin niteliği ve hitap ettiği tüketici grupları yönünden gerekli olan sosyal, kültürel istisnalar ile tek vergi nispetinin sakıncaları giderilmiştir⁷.

Madde gerekçesinde yukarıdaki ifadelere yer verilmekle birlikte; Bakanlar Kurulu'na %10 oranını, dört katına kadar artırmaya, %1'e kadar indirmeye, bu oranlar dahilinde çeşitli mal ve hizmetler ile bazı malların perakende safhası için farklı vergi oranları tespit etmeye yetki verilmiş olması ve Bakanlar Kurulu'nun da bu yetkisini kullanması sonucunda farklı vergi oranları ortaya çıkmıştır.

Günümüz itibariyle verginin üç değişik oranda uygulandığı görülmektedir. Bunlar genel oran olan %18, indirimli oranlar olan %1 ve %8'dir.

Oranların uygulanacağı mal ve hizmetler listeler halinde belirlenmiş olup; I sayılı listede %1 oranına tabi mal ve hizmetler, II sayılı listede %8 oranına tabi mal ve hizmetler yer almaktadır. %18 oranına tabi tutulacak mal ve hizmetler ise I ve II sayılı listeler dışında kalan mal ve hizmetlerdir.

Söz konusu listelerdeki mal ve hizmet grupları ile vergi oranları daha çok sosyal ve ekonomik nedenler dikkate alınarak belirlenmiş olup, lüks sayılan mallara, zorunlu olanlara göre daha yüksek vergi oranı uygulanması yoluna gidilmiştir⁸. Ancak, bir toplumda zorunlu malların, lüks malların ve temel gıda maddelerinin tayin, tespit ve sınıflandırılması oldukça zor bir husustur. Gıda maddesi deyiminde temel olan nedir, ne cins ve çeşit gıda maddesi temel gıda maddesidir bu konuda karar verebilmek oldukça güç ve hatta imkânsızdır⁹.

⁷ Rifat TOKAT: "Katma Değer Vergisinde Matrah Nispet", **Vergi Dünyası – CD**, Mart 1985, s. 5.

⁸ Doğan ŞENYÜZ: **Türk Vergi Sistemi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2005, s. 423.

⁹ TOKAT: a.g.m., s. 8.

B. Birden Fazla Oran Uygulamasının Yarattığı Sorunlar

Katma değer vergisinin hizmet dahil, tüm tüketim harcamalarını kavraması, kamu finansmanı açısından verimli bir kaynak olma karakteri sağlamakta ve uygulanacak vergi oranının düşük olmasına imkan tanımaktadır. Bu durumun vergi oranlarının yüksek olduğundan hareketle vergiden kaçınma veya kaçakçılık yoluna gidecek olanları engelleyeceği belirtilebilir¹⁰.

Katma değer vergisi tek oranlı olarak uygulanabileceği gibi, teknik yapısı vergi oranlarını farklılaştırmaya müsaittir. Ancak oran farklılığı, katma değer vergisinin basitliğine, kolaylığına, idaresine ve tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Tek oranlı katma değer vergisi uygulamasını savunanlar; verginin idaresinin kolay ve basit olacağını, tarafsız olacağını belirtmekte ve farklı mallara farklı oranlar uygulamasının çeşitli sakıncaları olacağını belirtmektedir¹¹. Çünkü, oran farklılaştırmasında subjektif unsurlar rol oynamakta, uygulama vergi idaresi ve mükellefler açısından zorlaşmaktadır. Dolayısıyla sosyal veya ekonomik gerekçelerle oran farklılaştırılmasına gidilecekse objektif olunması önem taşımaktadır. Objektif olunmadığı takdirde oran farklılaştırmasına gitmeden katma değer vergisi kapsamı dışında ayrı vergiler yoluyla bu amaçlar sağlanmaya çalışılabilir¹².

Vergilemede adaletin sağlanması düşüncesi ise katma değer vergisinde oran farklılaştırmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü dolaylı bir vergi olan katma değer vergisi, vergi mükelleflerinin şahsi ve ailevi durumlarını göz önünde bulundurmeyen, objektif nitelikli bir yükümlülük olduğundan, vergi adaleti ile bağdaşmamaktadır. Dikey vergi adaletinde kısmi bir sonuç sağlayabilecek farklı oran yapısı uygulanabildiği dozda, verginin adaleti bozma etkisi zayıflayabilir. Ancak tek oranlı uygulandığında verginin adaletsizliği artmaktadır. Çünkü gelir artışları karşısında gerileyen tüketim harcamaları varsayımı altında, tek oranlı vergi, gelire göre gerileyen oranlı bir yük görüntüsü ortaya çıkarmaktadır¹³.

¹⁰ ARSLAN: a.g.m., s. 3, 4.

¹¹ Biltekin ÖZDEMİR: “Katma Değer Vergisinde Matrah, Oran ve İndirimler”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93, s. 94.

¹² ARSLAN: a.g.m., s. 4.

¹³ İzzettin ÖNDER: “Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 30. Seri, Yıl 1984-1985, Gür-Ay Matbaası, İstanbul – 1986, s. 22.

Vergilemede adaletin sağlanması bakımından oran farklılaştırması gerekmele birlikte; tek oranlı katma değer vergisinin çok oranlı bir sisteme göre daha avantajlı olduğu; tek oranlı katma değer vergisinin yönetiminin özellikle işletmeler açısından daha kolay olduğu belirtilebilmektedir. Ayrıca, tek oranlı katma değer vergisi ekonomik yönden büyük ölçüde tarafsızdır¹⁴.

Çok oranlı katma değer vergisinin, uygulamada bir takım karışıklık ve zorluklar yarattığı görülmektedir. Bunlar kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir¹⁵.

- Birden fazla oran uygulandığında, toplam satış ve alışlara dayanarak verginin kolayca hesaplanması ve kontrolü imkanı azalmaktadır. Çünkü alış ve satışların tabii oldukları oranlar itibariyle ayrı gruplar halinde saptanması, faturaların daha ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

- Birden fazla oran, satışları alışlarına göre daha düşük oranda vergiye tabii olan işletmelerde vergi fazlası ve bunun iade veya mahsubu sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

- Vergi indirim yöntemi uygulandığında, çeşitli safhalardaki vergi oranlarını ayarlamak suretiyle bir mamulün toplam vergi yükünü değiştirmek de mümkün olmamaktadır.

- Mal ve hizmetlerin vergi oranlarına göre sınıflandırılması, yani lüks olanlar ve olmayanlar biçiminde ayrılması çok güç olup, böyle bir sınıflandırma çok defa subjektif olmakta ve muhtemelen bazı tercihleri cezalandırmaktadır. Yine katma değer vergisi oranları çoğaldıkça vergi sisteminin basitliği ve kolaylığı azalmaktadır ve oran farklılaştırması katma değer vergisinin tarafsızlığını bozmaktadır¹⁶.

- Ayrıca mal ve hizmetlerin farklı oranlarda vergilendirilmesi, nisbi fiyatların değişikliğe uğramasına, tüketicilerin tercihlerinin sapmasına ve kaynakların optimal dağılımının bozulmasına neden olmaktadır¹⁷.

¹⁴ ÖZEN: A.g.m., s. 5.

¹⁵ ÖZEN: A.g.m., s. 5.

¹⁶ A. Aykon DOĞAN: “Katma Değer Vergisinin Esasları ve Türk Katma Değer Vergisi Sisteminin Özellikleri”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93, s. 17-18.

¹⁷ Hakkı ÖZEL: “Maliye Bakanlığınca Hazırlanan Katma Değer Vergisi Kanun Tasarısında Öngörülen Nisbet ve İndirimler Hakkında Düşünceler”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93, s. 108.

IV. Katma Değer Vergisi Uygulamasında Vergi Yükü ve Fiyatların Oluşumu

Katma değer vergisi uygulamasında vergi yükü, mal hareketlerinin her aşamasında yaratılan katma değer ile orantılı olarak sadece o aşamadaki alıcıya yüklendiğinden, vergi yükü ve neden olacağı finansal maliyet gider vergilerindeki kadar fazla olmamaktadır. Dolayısıyla tüketici açısından da mevcut gider vergilerine göre ilave vergi yükleri getirmemektedir¹⁸.

Fiyatların ekonomik gerekçeler ve maliyet hesaplamalarından çok, bunların dışındaki etkenlerle ya da hiçbir kural ve denetime tabi olmaksızın oluşabildiği bir ortamda, vergi oranlarındaki değişikliklerin tüketicilere tam ve düşünülen biçimde yansması beklenilmemelidir. Çünkü vergi oranları örneğin, %1 oranında artırılırken, fiyatların %1'den daha fazla ya da daha az artırılması söz konusu olabileceği gibi; vergi oranları örneğin %5 azaltılırken, fiyatlar %5'den daha az ya da daha fazla azaltılabilmektedir. Bu durum, katma değer vergisinin değil, ekonomide işleyen aksak fiyat oluşum sisteminin doğal bir sonucudur¹⁹.

Bunun gibi yapay fiyat artışlarının önüne geçilmesi ancak etkin piyasa denetimi ve arz – talep dengesinin sağlanabileceği ekonomik ortamın gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Ancak bunun sebebi olmadığı gibi, aracı da katma değer vergisi değildir²⁰.

Harcamalar üzerinden alınan vergilerin ya da tüketim vergilerinin artışı (arzu esnek olmayanlar hariç) ürün fiyatlarını artırarak tüketicilerin satın alma gücünü azaltmak etkisine sahiptir. Dolayısıyla vergilendirilen ürünlerin talebinin azalmasına bağlı olarak üretimlerinin azalması da söz konusu olabilecektir²¹.

V. Katma Değer Vergisi Oranları ve Tüketim Üzerindeki Etkileri

Etkinlik bakımından ideal dolaylı vergilerin uyması gereken koşullar iki kısımda incelenebilir. Bunlar²²;

¹⁸ Veysel ÇAKIR: “Katma Değer Vergisi ve Fiyat Artışları”, **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1984, s. 4.

¹⁹ ÇAKIR: a.g.m., s. 4.

²⁰ ÇAKIR: a.g.m., s. 4.

²¹ Vito TANZİ (Çev. Kamil TÜĞEN): “Vergilerin Arttırılması ve Fiyatlar Genel Düzeyi”, **Vergi Dünyası – CD**, Eylül 1981, s. 2.

²² Aktaran AKALIN: a.g.e., s. 366.

• Bir dolaylı verginin temel hedefleri; gelir elde etmek, ikincil dağılımlar sağlamak, belli tüketim kalıplarını özendirip, bazılarını engellemeyi etkin olarak gerçekleştirebilmektir. Bu açıdan nihai tüketim mallarına dolaylı vergiler konulmalı, ara mallar ve üretim araçları (malları) vergilendirilmemelidir.

• Bu dolaylı verginin nihai tüketim malları arasındaki dağılımını belirlemek açısından, Ramsey kuralına göre, “mallar üzerindeki vergiler tüm malların taleplerini aynı oranda azaltmalıdır”.

Tüketim ve tasarruflar üzerinde etki sağlamak amacıyla katma değer vergisi oranlarında yapılan değişikliklerin de bu koşullar altında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Vergi oranlarının indirilmesinin ilk etkisi vergi hasılatında azalma biçiminde olacaktır. Bu istenilmeyen bir etkidir. Dolayısıyla belli tüketim kalıplarını özendirip bazılarını engellemek amaçlanırken, vergi oranlarında değişiklik yapılacak mallar dikkatle belirlenmelidir.

Ayrıca çoğu mallarda makul bir derecede ikame mümkün olduğundan, mallar üzerinden alınacak vergiler etkinlik kaybına yol açacaktır²³. Dolayısıyla mallar üzerindeki vergilerin tüm malların taleplerini aynı oranda azaltmasına dikkat edilmelidir.

Vergi oranlarında yapılacak değişiklikler, örneğin vergi oranlarının indirilmesi, belirli sektörlerin rekabet güçlerinin artırılması ve içinde buldukları durum sıkıntılı durumdan kurtarılmalarına yönelik de olabilir²⁴. Bu tür değişikliklerin de vergi hasılatının azalması gibi olası etkilerinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

A. Verginin Yansıması ve Vergiden Kurtulma Çabaları

Verginin nispi fiyat etkisini tahmin edebilmek için, yansıma yön ve şiddetinin bilinmesi gerekmektedir. Şekli olarak vergi ileriye taşınmaktadır,

²³ Joseph E. STIGLITZ (Çev. Ömer Faruk BATIREL): **Kamu Kesimi Ekonomisi**, M.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No: 549/396, İstanbul – 1994, s. 539.

²⁴ Örneğin, ülkemizde tekstil sektöründe KDV oranı belirtilen amaçlarla %18'den %8'e indirilmiştir. Bkz. Berrak AYAZOĞLU: “Tekstil Sektöründe İndirimli KDV Uygulamasının Kapsamı ve Yüklenilip İndirilemeyen KDV'nin İade Esasları”, **Vergiciyle ve Muhasebeciyle Diyalog Dergisi**, S. 217, Mayıs 2006, s. 51; Serkan ELİDOLU: “Tekstil ve Deri Ürünlerinde Yapılan KDV İndiriminin, KDV İadesi Açısından Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 211, Nisan 2006, s. 65.

ancak bu durum verginin tümüyle ileriye yansıtıldığı anlamına gelmemektedir. Ülkemizin üretim yapısı ve piyasa koşulları dikkate alındığında, verginin büyük bir kısmı itibariyle ileriye yansıtılacağı görülmektedir. Çünkü sermayenin kıt ve genellikle monopollü konumu, emeğin ise bol ve güçsüz pazarlık koşulu içinde olması, fiyat artışlarını pompalayan para ve kredi hacminin genişlemesi koşulu altında, verginin ileriye yansıtılması olasılığını arttırmaktadır²⁵.

Verginin tamamen ileriye yansıtılmasında sabit kıymetler ve üretimde kullanılan girdilere ilişkin verginin indirilebilmesi etkili olmaktadır. Yani katma değer vergisi bütün harcamaları kapsamakla birlikte, sabit kıymetler (sermaye malları) dahil, üretimde kullanılan bütün girdilere ilişkin vergilerin indirim özelliği nedeniyle; vergi, nihai tüketim amacıyla yapılan alışlar üzerinde kalmakta; hiçbir istisnanın bulunmaması halinde, toplam matrah, aynı dönemdeki toplam tüketim harcamalarına eşit olmaktadır²⁶.

Verginin tamamen ileriye ya da tüketicilere yansımaları vergi oranlarında yapılacak değişikliklerin tüketim üzerinde ne denli etkili olabileceğine işaret etmektedir. Şöyle ki, vergi oranları artırıldığında özellikle **talep esnekliğinin yüksek olduğu mallardan kaçış** ortaya çıkabilecek, tüketiciler alternatif mallara yönelebileceklerdir.

Arz fonksiyonu veri iken talep elastikiyeti azaldıkça verginin ileriye, arttıkça geriye yansımaları ortaya çıkmakta, buna karşılık veri talep fonksiyonu varsayımı altında arz elastikiyeti azaldıkça vergi geriye, arttıkça vergi ileriye doğru yansımaktadır²⁷.

Genel tüketim vergileri, nispi fiyatlar ve kaynak dağılımını etkilemektedir. Şöyle ki, vergi salındıktan sonra mal ve hizmetlerin arz ve talep esnekliklerine bağlı olarak bazı malların fiyat ve üretimleri diğerlerine göre farklı biçimde etkilenmekte; üretim ve tüketim hacimleri farklı boyutlarda gerçekleşmektedir²⁸.

Vergi yoluyla kaynak dağılımının etkilenmesi dolaylı vergiler sistemindeki değişikliklerde daha bariz biçimde ortaya çıkmaktadır. Önceden

²⁵ ÖNDER: “Katma Değer Vergisi”, s. 4.

²⁶ ÖZEN: A.G.M., S. 1.

²⁷ ÖNDER: “Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri”, s. 25.

²⁸ A. Bora OCAKÇIOĞLU: “Katma Değer Vergisinin Türkiye’deki Beş Yıllık Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Prof. Dr. Memduh YAŞA’ya Armağan**, 34. Seri, Yıl 1990/1991, Yayılım Matbaası, İstanbul – 1993, s. 134.

tüketim vergileri belirli mal ve hizmetler üzerinde yoğunlaşmışken; sistem değişikliğinden sonra vergi yükleri başka alanlara kaymışsa önemli nispi fiyat ve kaynak dağılımı değişikliklerinden söz edilebilir²⁹.

Katma değer vergisi uygulamasında üretici ve dağıtımçıların görevi, verginin devlete aktarılmasında aracılık etmekten ibarettir³⁰. Yani katma değer vergisinin üreticilerden çok tüketiciler üzerinde önemli etkileri olmaktadır. Vergi, üretim ve dağıtım aşamalarında yaratılan katma değerler üzerinden alındığından; verginin yükü, sanayi, ticaret, tarım ve hizmet kesimlerine yayılmaktadır. Dolayısıyla verginin devlete ödenmesinde aracı olan işletmeler, vergi yükünü daha az hissedeceğinden, kaçakçılık eğilimi azalmakta; her işletme, yalnızca kendi yarattığı katma değer vergisini satış bedeliyle müşteriden tahsil ederek vergi dairesine yatırmakta aracı olacağından, vergi kaçakçılığı çekiciliğini yitirmektedir³¹. Olaya tüketiciler açısından bakıldığında, vergi yüklenicisi konumundaki tüketicilerin vergi oranlarının yüksek olduğu mal ve hizmetleri kullanmaktan vazgeçmeleri sonucuyla karşılaşılabilir. Yani katma değer vergisi oranlarının yüksek olması ya da yükseltilmesi, tüketicilerin vergi oranı yüksek olan bu mal ve hizmetleri kullanmaktan çekinmelerine neden olabilecektir.

Ayrıca verginin uygulanmasında aracı konumunda bulunan işletmeler, alışları ve giderleri dolayısıyla ödedikleri vergileri, mal ve hizmet teslimleri sırasında borçlanacakları vergilerden indirebilmek için, bunlara ilişkin belge alma gereğini duyacaklar; ancak; tüketiciler, verginin asıl yüklenicisi konumunda olduklarından belge almak yerine katma değer vergisinin indirilmesini isteyebileceklerdir³². Özellikle vergi oranının yüksek olması durumunda bu etkinin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Dolayısıyla vergi oranlarındaki değişikliklerin tüketim eğilimleri üzerinde etkileri olabileceği gibi, vergi yükünden kurtulmaya yönelik çabalara girişilmesine de neden olabileceği görülmektedir.

Nihai tüketicilerin bu şekilde tepki göstermelerini engellemek bakımından özellikle ücretlilere vergi iadesi uygulamasının büyük önemi bulunmaktadır. Ayrıca denetim mekanizmasının etkinliği de bu açıdan rol oynamaktadır.

²⁹ OCAKÇIOĞLU: a.g.m., s. 134.

³⁰ H. İBRAHİM UZUN: "KATMA DEĞER VERGİSİNİN YARATACAĞI ETKİLER", **VERGİ DÜNYASI – CD**, ARALIK 1984, S. 1.

³¹ UZUN: a.g.m., s. 1, 2.

³² UZUN: a.g.m., s. 2.

B. Verginin Anti-Enflasyonist Etkisi

Maliye literatüründe enflasyonla mücadelede vergilerin artırılması veya kamu harcamalarının azaltılması önerilmektedir. Maliye uzmanlarına göre, kişilerin satın alma gücünü ve dolayısıyla tüketimini azaltmak için vergilerin artırılması yoluna gidilmelidir. Çünkü tüketim, satın alma gücüne bağlıdır ve satın alma gücünün vergilerle azaltılması, çoğaltan etkisi ile her defasında milli gelirin büyük ölçüde azalmasına neden olmaktadır³³.

Katma değer vergisi, gelir vergisinin kavrayamadığı satın alma güçlerinin vergilendirilmesi ve piyasadaki satın alma güçlerinin büyük ölçüde devlete aktararak enflasyonun frenlenmesinde etken olması gibi yönlerden önemli bir politika aracıdır. Vergi tabanının genişliği dolayısıyla vergi oranlarındaki küçük değişikliklerle istenilen hedeflere ulaşılabilir; halkın tercihlerinin tüketim ile tasarruf arasında dağılımı düzenlenebilecektir.

Ancak enflasyonla mücadelede alternatif vergilerin sadece deflasyonist etkileri üzerinde durulmamalı, bu vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkileri ile vergi yükünün dağılımı üzerine eğilmek ve aynı hasılatı sağlayan vergilerden deflasyonist gücü fazla olanı değil, adil olanı tercih etmek gerekmektedir³⁴.

VI. Katma Değer Vergisi Oranları ve Tasarruflar Üzerindeki Etkileri

Klasik iktisatçılara göre geliri tayin eden faktör faiz iken, Keynesyenlere göre gelirdir. Yani birey veya ailenin geliri arttıkça, gelirin artan bir kısmı tasarruf edilecektir³⁵. Katma değer vergisi gibi tüketim üzerinden alınan vergilerde verginin yükü tüketim eğilimi yüksek olanlar üzerine düşmekte ve tasarruf eğilimi yüksek olanların elinde daha yüksek bir tasarruf edilebilir gelir kalmaktadır. Tüketim eğilimi yüksek olanlar ise genellikle düşük gelir düzeyinde bulunan kesim olmaktadır. Çünkü bu kesim mevcut gelirleriyle yaşamlarını ancak sürdürebilmektedir. Ülkemiz koşulları dikkate alındığında da gelir dağılımı anketlerinin sonuçlarına göre, nüfusun büyük kısmının ancak asgari düzeyde geçinebilecek kadar, hatta bundan daha düşük düzeyde gelir elde ettiği görülmektedir. Dolayısıyla katma değer vergisinin

³³ TANZİ: a.g.m., s. 1.

³⁴ Hüsnü KIZILYALLI: **Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri - Katma Değer Vergisi Semineri C. II-**, A.İ.T.İ.A. Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları No: 71/7, s. 157.

³⁵ KIZILYALLI: a.g.e., s. 88.

yükünü özellikle düşük gelirli kesimin taşıdığı ve vergi oranlarının artırılmasının tasarruf etkisinin olmayacağı, toplumu daha güç duruma sokacağı belirtilebilir.

Halkı tasarrufa yönlendirmeye çalışmanın gerekçelerinden biri ekonomik büyüme için gerekli fonların sağlanabilmesidir. Ekonomik büyümenin gerçekleştirilebilmesi için diğer ülkelerden fon sağlanabilecek ya da tasarruf oranlarının artırılması yoluna gidilebilecektir. Birinci alternatifin çok kolay olmadığı dikkate alındığında, ulusal tasarruf oranlarının (özellikle kişisel tasarruf oranlarının) arttırılmasının önemi daha kolay anlaşılabilir. Böylece ihtiyaç duyulan fon karşılanmış olacaktır.

Vergi oranları kamu gelirlerinin yanısıra, ekonomik etkinliği ve büyümeyi de etkilemektedir. Hatta yüksek vergi oranları, kaynakların özel sektör tarafından kullanımını saptırabilmekte ve kaynak israfına neden olabilmekte; benzer şekilde vergi kaçırmayı ve kaynakların dağılım kanallarını değiştirerek daha verimsiz alanlara ve yeraltı ekonomisine yönelmesine de neden olabilmektedir³⁶. Ancak bu etkiler, vergilerin türü, oranı ve miktarına bağlı olarak değişmektedir. Yani, harcama, tasarruf, çalışma arzusu, yatırım kararları ve vergi gelirleri üzerinde farklı vergilerin ve vergi oranlarının farklı etkileri olmaktadır.

Vergilerin artırılması kişilerin daha çok tüketip daha az tasarruf etmelerine, tüketimin tasarrufa göre daha az pahalı olmasına ve dolayısıyla tasarruf oranının azalmasına neden olabilir. Böylece, potansiyel üretimin büyüme oranı düşer. Ancak, eğer amaçlardan uzaklaşma ihtimaline göre, mallar biriktirilir ise tasarruf oranlarının düşüşü, potansiyel üretimin çok hızlı artması halinde tasarruf sahiplerini daha çok tasarruf etmeye yöneltebilir³⁷.

Tasarruf düzeyinin düşüklüğünde; sosyal ve demografik faktörlerin yanısıra, vergi politikalarının da önemli etkenlerden biri olduğu görülmektedir. Özellikle gelir vergisi, tüketim vergilerine nispeten tasarruf maliyetini büyük ölçüde yükseltmektedir. Dolayısıyla vergi oranlarını artırarak daha fazla gelir toplama olanağı olmadığı gibi, gelir kaybıyla da karşı karşıya kalınabileceği (Laffer eğrisi)³⁸ görüşüden hareketle zaman zaman vergi oranlarında indirim

³⁶ AHMET ULUSOY – BİROL KARAKURT: “Vergi İndiriminin Ekonomik Etkileri”, **Vergi Dünyası – Cd**, Ekim 2002, S. 1.

³⁷ Tanzi: a.g.m., s. 4.

³⁸ ULUSOY – KARAKURT: a.g.m., s. 5.

söz konusu olmakta ve bu indirimin verginin tabana yayılması ve vergi hasılatını artırması beklenmektedir.

Kuramsal düzeyde, bütün üretim ve hizmet birimlerinin yarattığı değerleri konu alan katma değer vergisinin, maliyet unsurlarını baz olarak aldığından ekonomik yönden tarafsız olması, harcamaları vergilendirmesi, tasarrufları teşvik edici kimlik kazanmasına neden olmaktadır³⁹.

Katma değer vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı OECD ülkelerinde yüzde %18 iken; Ülkemizde %30'un üzerindedir. Bu durumun çeşitli nedenleri bulunmakla birlikte, en önemli nedeni, vergi gelirlerinin artırılması her gündeme geldiğinde tabanı daha geniş ve denetimi daha kolay olan katma değer vergisi oranlarının artırılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla vergilemede adaletin sağlanması bakımından da katma değer vergisi oranları indirilebilecektir. Böylece nihai tüketici daha az vergi ödeyecek, gelirinin artan kısmıyla başka alanlarda harcama yapabilecek veya tasarruflarını artıracaktır. Ayrıca harcama artışı yeni üretim kapasitelerini teşvik edebilecek; tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesi de benzer etkide bulunacaktır⁴⁰.

Katma değer vergisi oranlarının düşürülmesi;

- Verginin asıl yüklenicisi konumunda bulunan nihai tüketicilerin pazarlıkla katma değer vergisinin indirilmesini istemek yerine, belge almak yoluna gitmelerini ve kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasını sağlayabilecektir.

- Belge pazarlığının kalkması, belge düzeninin yerleşmesini sağlayacak ve gelir üzerinden alınan vergilerin hasılatına olumlu yönde katkısı olacaktır.

- Vergi oranlarının indirilmesi ve sistemin basitleştirilmesi, yatırımları ve yabancı sermaye girişini teşvik edebilecektir⁴¹.

VII. Sonuç

Ülkemizde katma değer vergisi 1985 yılında yürürlüğe konulmuş olup, tek oranlı olarak uygulanması benimsenmişken, günümüzde farklı oranlar söz

³⁹ ARSLAN: a.g.m., s. 3.

⁴⁰ ULUSOY – KARAKURT: A.G.M., S. 11.

⁴¹ ULUSOY – KARAKURT: A.G.M., S. 11.

konusu olmuştur. Oranlardaki bu farklılaştırma eleştiri konusu olmakta ve vergi oranlarının hangi mal ve hizmetler için nasıl belirlendiği tartışılmakta, bu belirlemenin subjektif nitelikte olduğu ileri sürülmektedir.

Dolayısıyla zaman zaman katma değer vergisi oranlarının değiştirilmesi gündeme gelmektedir. Bu çerçevede ülkemizde katma değer vergisinin yürürlüğe girmesinden bu yana çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Katma değer vergisi oranlarındaki bu değişikliklerin tüketim ve tasarruflar üzerindeki etkilerinin tam olarak belirlenebilmesi bakımından sadece vergi oranlarındaki değişikliklerin bilinmesi yeterli olmamaktadır. Bu açıdan;

- bu mal ve hizmetleri kimlerin kullandığı,
- vergi oranlarının değiştirildiği dönem,
- söz konusu mal ve hizmetlerin ikame imkanlarının olup olmadığı,
- bu mal ve hizmetlerin kullanıcılarının tüketim ve tasarruf eğilimleri,
- katma değer vergisi oranları değiştirilmekle birlikte, bu değişikliklerin başka vergilerle telafi edilip edilmediği,
- fiyatların katılığı,

gibi hususların bilinmesi gerekmektedir.

Nitekim Ülkemizde özel tüketim vergisi yürürlüğe konulurken en yüksek katma değer vergisi oranları uygulamadan kaldırılmış, ancak bunun yerine bir anlamda verginin adı değiştirilerek, söz konusu oranlarda vergilendirilen mal ve hizmetler, özel tüketim vergisi kapsamına alınmıştır. Yani katma değer vergisi oranları değiştirilmekle birlikte, bu değişiklikler (en üst vergi oranlarının kaldırılmasından doğan boşluk) başka vergilerle telafi edilmiştir.

Yine geçmiş yıllarda örneğin, simitte katma değer vergisi oranları indirilmiş, ancak bu indirim fiyatlara yansımamıştır. Bu durum, fiyatların katılığı ve simit talebinin çok esnek olmaması ile açıklanabilmektedir.

Arz yönlü iktisatçıların belirttiği gibi vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla vergi hasılatının artırılacağı yönündeki görüşlerin de ülkemiz açısından çok fazla geçerlilik taşımadığı belirtilebilir. Çünkü vergi denetimleri yeterli değilken vergi tabanını genişletmek çok mümkün değildir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri: **Kamu Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara – 2000.
- ARSLAN, Erdoğan: “Katma Değer Vergisi ve İlgili Yasa Tasarısının Getirdikleri”, **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1983.
- ÇAKIR, Veysel: “Katma Değer Vergisi ve Fiyat Artışları” , **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1984.
- AYAZOĞLU, Berrak: “Tekstil Sektöründe İndirimli KDV Uygulamasının Kapsamı ve Yüklenilip İndirilemeyen KDV'nin İade Esasları”, **Vergiciyle ve Muhasebeciyle Diyalog Dergisi**, S. 217, Mayıs 2006.
- DOĞAN, A. Aykon: “Katma Değer Vergisinin Esasları ve Türk Katma Değer Vergisi Sisteminin Özellikleri”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93.
- ELİDOLU, Serkan: “Tekstil ve Deri Ürünlerinde Yapılan KDV İndiriminin KDV İadesi Açısından Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 211, Nisan 2006.
- KIZILYALLI, Hüsnü: **Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri - Katma Değer Vergisi Semineri C. II**, A.İ.T.İ.A. Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları No: 71/7.
- OCAKÇIOĞLU, A. Bora: “Katma Değer Vergisinin Türkiye’deki Beş Yıllık Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Prof. Dr. Memduh YAŞA’ya Armağan**, 34. Seri, Yıl 1990/1991, Yaylım Matbaası, İstanbul – 1993.
- ÖNDER, İzzettin: “Katma Değer Vergisi”, **Vergi Dünyası – CD**, Kasım 1984.
- ÖNDER, İzzettin: “Katma Değer Vergisinin Ekonomik Etkileri”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 30. Seri, Yıl 1984-1985, Gür-Ay Matbaası, İstanbul – 1986.
- ÖZDEMİR, Biltekin: “Katma Değer Vergisinde Matrah, Oran ve İndirimler”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93.

- ÖZEL, Hakkı: “Maliye Bakanlığınca Hazırlanan Katma Değer Vergisi Kanun Tasarısında Öngörülen Nisbet ve İndirimler Hakkında Düşünceler”, **Katma Değer Vergisi Seminer Tebliğleri ve Panel Özetleri**, Eskişehir İ.T.İ.A. Yayınları No: 151/93.
- ÖZEN, Kadri: “Katma Değer Vergisinin Genel Özellikleri”, **Vergi Dünyası – CD**, Temmuz 1982.
- STIGLITZ, Joseph E. (Çev. Ömer Faruk BATIREL): **Kamu Kesimi Ekonomisi**, M.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No: 549/396, İstanbul – 1994.
- ŞENYÜZ, Doğan: **Türk Vergi Sistemi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2005, s. 423.
- TANZİ, Vito (Çev. Kamil TÜĞEN): “Vergilerin Arttırılması ve Fiyatlar Genel Düzeyi”, **Vergi Dünyası – CD**, Eylül 1981.
- TOKAT, Rıfat: “Katma Değer Vergisinde Matrah Nispet”, **Vergi Dünyası – CD**, Mart 1985.
- ULUSOY, Ahmet – Karakurt, Birol: “Vergi İndiriminin Ekonomik Etkileri”, **Vergi Dünyası – CD**, Ekim 2002.
- UZUN, H. İbrahim: “Katma Değer Vergisinin Yaratacağı Etkiler”, **Vergi Dünyası – CD**, Aralık 1984, S. 1.

E-DEVLET UYGULAMALARI ÇERÇEVESİNDE MERNİS PROJESİ VE BEKLENTİLER

Dr. H. Tuğba Eroğlu*

Giriş

Nüfus işleri, vatandaş ve devlet arasındaki ilişkilerde önemli bir belirleyicidir. Birey tüm hayatı boyunca eğitim, sağlık, askerlik, güvenlik gibi pek çok alanda devlet ile ilişki içerisinde. Bu alanlardaki işlemlerinde bireyin nüfus kayıtları önemlidir. Her kurumun kendisi ile ilgili olan işlemlerde bireyden nüfus kayıtları ile ilgili bilgiler istenmektedir. Bu da bireyin her işi için başvurduğu kurumda ayrı ayrı nüfus bilgilerini vermesi demektir ki hem maliyet hem de zaman bakımından bir israf söz konusu olmaktadır.

Oysa kamu yönetiminde reform çalışmaları ile bireye yönelik hizmet ve işlerde kolaylık, ucuzluk, hız ve kalite hedeflenmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde de bilgi ve iletişim teknolojileri en önemli araçlardır. Gelişmiş ülkelerde vatandaş-devlet ilişkisinin önemli bir bölümü artık bilgisayar üzerinden sağlanmaktadır.

Ülkemizde e-devlet çalışmalarına öncelikle internet sitelerinin kurulması ile başlanmış (ülkemizde 493 adet kamu kurum ve kuruluşunun belediyeler ve belediyelere bağlı kurumlardan 270'inin internet sitesi bulunmaktadır), daha sonra hazırlanan e-devlet projeleri ile geliştirilmiştir. E-devlet projelerinin başında İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce yürütülen Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) gelmektedir. Bu proje, Türkiye'deki tüm vatandaşların nüfus kayıtlarının bilgisayar ortamında saklanmasını sağlamaktadır.¹

1. MERNİS Projesi'nin Tanımı ve Kapsamı

Devletin zorunlu olarak tutması gereken temel iki kayıt vardır. Bunlardan birincisi vatandaşın kaydı, ikincisi ise toprak kayıdır. Eğitim kurumlarında, sigorta kurumlarında, resmi ve özel kurum ve işyerlerinde, emniyet makamlarında, askerlik şubelerinde, vergi ve tapu dairelerinde kişilere ve bazen de ailelerine ilişkin tutulan kayıtların ana kaynağı kişinin kimliğini

* Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Görevlisi

¹ www.ntvmsnbc.com, 19.07.2003

belirleyen bir başka kayda dayanılarak yapılmaktadır. Bu bağlamda doğal olarak kişilerin hukuken de var olmasını sağlayan ve resmen kanıtlayan nüfus kayıtları ve bu kayıtların tutulmasına ilişkin nüfus hizmetleri ile karşılaşmaktadır. Nüfus hizmetleri, kişinin kimliğine, aile ve vatandaşlık durumuna ilişkin bilgilerin saptanması ve kaydedilmesi olarak tanımlanabilir. Kişinin doğumundan ölümüne kadar kişisel ve medeni durumuna, uyrukluğuna ve bunlardan gelebilecek değişikliklere ait tabi ve hukuki olayların belirlenip saptanması, bu amaçla düzenlenmiş kütüklere (özel defterlere) yazılması, korunması ve istenildiği zaman ilgililere ve resmi kuruluşlara verilmesine ilişkin hizmetleri geliştirmek büyük önem taşımaktadır.²

Nüfus kayıtlarının tutulması önemli bir kamu hizmetidir. Hızla değişen sosyo-ekonomik, siyasal, teknolojik ve kültürel gelişmelerin sonucu giderek artan nüfus hareketleri, yoğun uluslararası ilişkiler ve özellikle devletin görevlerinin artmasıyla bu hizmet daha da önemli hale gelmiştir. Vatandaşların hem sosyal ve hukuki haklarının korunması hem de uluslararası ilişkilerin artması sonucu devletin saygınlığını da ilgilendirmesi sebebiyle kayıt sisteminin etkinliğinin, güvenilirliğinin ve süratliliğinin sağlanması zorunlu olmaktadır.³

Bu konudaki önemli adımlardan birisi, 1587 sayılı Nüfus Kanununun genel müdürlükte bir Merkezi Nüfus Arşivi kurulmasını öngörmesidir. Bir diğeri de Nisan 2006'da kabul edilen 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu sayılabilir (Bu kanunda 1587 sayılı kanunla temelleri atılan MERNİS Projesinin devamı olarak adres kayıt sisteminden de sözedilmektedir).

Vatandaşların kaydının tutulması görevi, 3152 sayılı kanunla İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.⁴ Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, ham bilgileri işlemek, toplumsal yaşama ilişkin sayısal bilgileri ortaya çıkarmak amacıyla yığın halindeki rakamları en kısa sürede değerlendirmenin yolu olarak bilgisayar kullanımını seçmiştir.⁵

Genel Müdürlük, yetki alanına giren konularda hizmette etkinliği sağlamak için devletin olanaklarını mümkün olduğu ölçüde kullanmak suretiyle, teknolojiden de yararlanarak çalışmalarını sürdürmektedir. Bu

² Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s. 128.

³ **A.g.k.**, s. 130.

⁴ Necati Küçükdumlu vd., "MERNİS Uygulamaları Çerçevesinde Nüfus İş ve İşlemlerinin Teftişine İlişkin Usul ve Esaslar Yeniden Belirlenmesi Hakkında Teftiş Raporu", www.mahalli-idareler.gov.tr, 13.06.2003.

⁵ DPT, **a.g.k.**, s. 133.

bağlamda daha etkin bir kurum ve devlet, dolayısıyla vatandaşa daha iyi hizmet etme bilinci ve sorumluluğu ile MERNİS çalışmaları başlatılmıştır.⁶

MERNİS, Türkiye’de yer alan kamu kurumlarının vatandaşı tanımlamakta ve kimliğini teyit etmekte yaşadığı sıkıntıyı “TC Kimlik Numarası”nın üretilmesi ile çözmeyi hedefleyen bir projedir. Devamında bu bilgilerin rasyonel bir biçimde paylaşımı için gerekli olan Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Bilgisi Paylaşım Altyapı Projesi’ni de hayata geçirmek üzere gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bu konuda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile yazışmalar ve toplantılar yapılarak görüşleri alınmış ve bu görüşlerden yararlanılmıştır. Kurumlarda yürütülmekte olan bu projeye yönelik yüksek seviyede ilgi ve istek olduğu da memnuniyetle gözlemlenmiştir.⁷

1587 sayılı Nüfus Kanununun 15.11.1984 gün ve 3080 sayılı kanunla eklenen ek 4. maddesinde; “İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Merkezi Nüfus İdaresi Sisteminin uygulamasına geçilen yerlerden başlamak üzere, Türk vatandaşları ile Türkiye’de nüfus kaydı tutulan yabancılara nüfus kütüklerinde bilgi alışverişini kolaylaştırmaya ve kamu kuruluşlarında tutulan kayıtlar arasında bağ oluşturmaya esas olacak bir kamu kurum ve kuruluşlarının kayıtlarında esas alınacağı” hükme bağlanmıştır.⁸

Bu çerçevede İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) Projesi kapsamında, tüm vatandaşların nüfus kayıtları bilgisayar ortamına aktarılmış ve herkese birer Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası verilmiştir.⁹ 2006 tarihli 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu’nun 46. maddesinde kimlik numarası, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının nüfus kayıtları arasında bağ kurmak, kişilerin kaydına ulaşmak ve kamu kuruluşlarında tutulan kayıtlar arasında ilişki sağlamak amacını taşıyan bir numara sistemi olarak tanımlanmaktadır.

TC Kimlik Numarasının kullanımının yaygınlaştırılması çalışmalarına başlanmış, ilk aşamada vatandaşlara yönelik olarak bu numaranın nüfus cüzdanları ve nüfus kayıt örneklerinde yer alması sağlanmış ve <http://tckimlik.nvi.gov.tr> adresine yer alan internet sitesi üzerinden bu numaraların, vatandaşlar tarafından bilgisayar ortamında öğrenilmesi olanağı sağlanmıştır.¹⁰

⁶ www.ntvmsnbc.com, 15.07.2003

⁷ **A.g.k.**

⁸ www.hukuki.net, 25.01.2004

⁹ Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, “Mernis Projesi”, 20 Haziran 2002 gün ve 2002/22 Sayılı Genelge, www.dpt.gov.tr

¹⁰ Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**

1587 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen ek 4. maddesi uyarınca bu numaraların tüm kamu kurumlarının kayıtlarında esas alınması gerekmektedir. Bu amaçla öncelikle tüm kamu kuruluşlarının kendi bilgisayar kayıtlarında yer alan nüfus bilgilerini TC Kimlik Numaralarını da içerecek hale getirmeleri ve ilk defa bilgisayara kaydedilecek vatandaşlardan diğer bilgilere ek olarak TC Kimlik Numaralarını da istemeleri gerekmektedir. Halen kamu kurumları bilgisayarlarında kayıtlı olan vatandaşların TC Kimlik Numaralarının kamu kuruluşlarınınca İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile birlikte bir çalışma yapmak suretiyle, bilgisayar ortamında belirleyerek kayıtlarına eklenmektedir. Bunun sağlanması amacıyla tüm kamu kuruluşları halen bilgisayar ortamında tuttıkları kişilere ait nüfus bilgisi kayıtlarını 01.07.2002 tarihinden itibaren Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne belirlenen formatta manyetik ortamda göndermeye başlamışlardır.¹¹

Kısaca MERNİS Projesi, nüfus mevzuatına uygun olarak merkez ve ilçe birimlerinde nüfus işlemlerinin bilgisayar ortamında yapılması ve merkezi nüfus veritabanınının oluşturulmasıdır. MERNİS Projesi, Türkiye'nin en zengin merkezi veritabanına sahip projesidir ve Avrupa'da merkezileşmiş ve tamamıyla online sistemine geçmiş başka bir sistem bulunmamaktadır.¹²

2. MERNİS Projesinin Tarihçesi

MERNİS Projesi, tüm bireylerin kişisel bilgilerini elektronik ortama aktaran ve bu bilgilerde meydana gelen herhangi bir değişikliğin ülkenin her tarafına dağılmış 923 merkezden anlık güncellenmesini ve bir ağ üzerinden güvenle paylaşımını sağlayan bir projedir. Proje ile bilgilerin güvenli paylaşımı, bilgilerin hızlı güncellenmesi ve vatandaşa verilen hizmetteki hızın ve verimin artması amaçlanmıştır. Proje kapsamında ülkemizde kurumların vatandaşlarımız için kullandığı farklı numaralar da tekleştirilmiş ve vatandaşlarımızın her kurumda kullandıkları farklı numara ve işaretler de sona erdirilmiştir. Proje güvenilir bilgi desteği ile devletin iş ve işlemlerinde hızın artmasını sağladığı gibi uyguladıkları e-devlet projelerinin de giriş anahtarı olmuştur. Bu kapsamda projenin devamı niteliğinde olan Kimlik Paylaşım Sistemi Projesi ile birlikte de bilgileri kurumların kullanımına açarak güvenilir, hızlı, verimli bir hizmetin yanı sıra kırtasiyeciliğin önlenmesi de sağlanmıştır. Projenin gelişim sürecini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.¹³

¹¹ **A.g.k.**

¹² Küçükdumlu vd., **a.g.k.**

¹³ www.nvi.gov.tr, 19.11.2005

MERNİS Projesi fikri 5 Mayıs 1972 tarih ve 1587 sayılı Nüfus Kanunu ile doğmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi bu Kanuna 3080 sayılı Kanunla eklenen ek 4. maddesinde bilgi alışverişini kolaylaştıracak ve kayıtlar arasında bağ oluşturacak bir numara sistemi öngörülmüştür. 1976 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından projelendirilmiştir.

1980'li yıllara gelindiğinde Ortadoğu Teknik Üniversite'sine (ODTÜ) ihale edilen projenin 1982 yılında uygulama çalışmaları başlamıştır. 1982–1996 yılları arasında da bu çalışmalara devam edilmiştir. 1990'ların sonlarına doğru Dünya Bankası MERNİS projesini özelleştirme ve Sosyal Güvenlik Ağı (PIAL) kapsamına almış ve proje fizibilite çalışması yapılmıştır (1996).

30 Kasım 1997 tarihinde milletvekili dağılımının belirlenmesi ve projenin hayata geçirilmesi için gerekli bilgilerin derlenmesi amacıyla 4300 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sağlanan ödeneğin kullanılması ile MERNİS projesi hız kazanmıştır. Yine aynı yıl içinde MERNİS projesi yönetim şeması oluşturulmuş ve Dünya Bankası MERNİS projesine kaynak aktarmıştır.

Gerekli kaynaklar sağlandıktan sonra 1997-1999 yılları arasında Genel Müdürlük ve 923 ilçe nüfus müdürlüğünün altyapısı tamamlanarak bilgisayar sistemleri ve Genel Müdürlük ile İlçe Nüfus Müdürlüklerinde bulunan Sunucu ve Kişisel Bilgisayarlara İşletim Sistemleri ve Veri Tabanı Yönetim Sistemleri kurulmuştur. Altyapılar ve sistemler tamamlandıktan sonra da bilgisayara aktarma işlemleri başlamış ve 1997-1999 yılları arasında nüfus kayıtları bilgisayar ortamına aktarılmıştır.

1998 yılında ilçe nüfus müdürlüklerine destek vermek amacıyla Acil Destek Merkezi (call center) kurulduktan sonra 1998-2000 yılları arasında MERNİS uygulama yazılımları gerçekleştirilmiştir.

MERNİS Projesini yürütecek personele yönelik olarak 1997-2002 tarihleri arasında 6500 personele bilgisayar teknolojileri konusunda eğitim verilmiştir. Eğitimin tamamlanmasını takiben mevcut nüfus personeli ile hazırlanan veri giriş programını kullanarak nüfus bilgilerinin bilgisayara aktarma çalışmalarına 1998 yılında başlanmıştır. Yoğun bir çalışmadan sonra 122.145.860 kişi kaydının girilmesi 1999 yılı sonu itibariyle tamamlanmıştır. Kayıtlar girildikten sonra isim benzerliğinden kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması, kimlik tespitinin hızlı bir şekilde yapılması, kişinin doğumundan itibaren tüm işlemlerinin ortak numara ile yürütülmesi, kamu kuruluşları arasında bilgi alışverişinin kolaylaştırılması, vatandaşa daha hızlı hizmet verilmesinin sağlanması amaçlarıyla, 28 Ekim 2000 tarihinde, her Türkiye

Cumhuriyeti vatandaşına tek bir Kimlik Numarası verilmiş bulunmaktadır. TC Kimlik Numarası bilgi içermeyen 11 haneli bir sayıdan oluşmaktadır. Kimlik numarasının doğruluğunun sağlanması amacıyla son iki rakam sağlama alanı olarak kullanılmaktadır. Bugüne kadar 560 kamu kurum ve kuruluşuna kendi sistemlerinde kayıtlı kişilere ait TC Kimlik Numaraları transfer edilmiştir. Vatandaşların kimlik numaralarını kolayca öğrenebilmeleri amacıyla, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün internet sitesinde kimlik numarası öğrenme modülü bulunmaktadır.

Kimlik numaralarının verilmesinden sonra ulusal ağın kurulması çalışmaları başlatılmıştır. İlçe nüfus idarelerinin merkezle on-line çalışmalarına olanak vermek amacıyla, MERNİS iletişimi ağının kurulması çalışmalarına 2002 Ocak ayı itibarıyla başlanılmıştır. Uygulama 18 Mart 2002 tarihinden itibaren öncelikle iki pilot ilde (Ankara, Kırıkkale) başlayarak daha sonra Türkiye genelinde yaygınlaştırılmıştır. 2002 yılı sonu itibarıyla 923 İlçe Nüfus Müdürlüğü ve merkez on-line olarak çalışmaya başlamıştır.

MERNİS Projesinin uygulamaya geçmesi ile beraber projenin vatandaşlara ve kamu kuruluşlarına tanıtımı büyük önem kazanmıştır. Bu kapsamda gerek yazılı basında gerekse görsel medyada gerekli tanıtım programları yapılmış ve uygulamanın getireceği yararlar kamuoyuna anlatılmıştır. Genel Müdürlüğün tanıtılması ve yapılan faaliyetlerin anlatılması ve TC Kimlik Numarasının kolayca öğrenilebilmesi amacıyla www.nvi.gov.tr adıyla bir internet sitesi faaliyete geçirilmiştir.

MERNİS Projesi çerçevesinde ilçe nüfus idarelerinin merkezle on-line çalışmasının sağlanmasından itibaren ilçe nüfus idarelerinin iş süreçlerinin yeniden tanımlanması zorunlu hale gelmiş ve bu konuda hazırlanan genelge ve yönetmelikler uygulamaya konulmuştur. Kimlik Paylaşım Sisteminin 2004 yılında uygulamaya konulması ile birlikte paylaşım ile ilgili yönetim ve güvenlik esasları da ayrıca belirtilmiştir. MERNİS Projesinin en önemli amaçlarından birisi de, merkezde oluşturulan veri tabanından kamu kuruluşlarına bilgi verilmesini amaçlayan Kimlik Paylaşım Sisteminin uygulamaya konulmasıdır. Bu kapsamda, merkezde veri tabanı oluşturulmuş bulunmaktadır. 2005 yılının Şubatında tamamlanarak uygulamaya konulan Kimlik Paylaşım Sistemi Projesi ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarına MERNİS veritabanı açılarak nüfus hizmetlerinde tekrar ve zaman kaybının önüne geçilmiştir.

2006 yılının Nisanında kabul edilen Nüfus Hizmetleri Kanunu ile kişinin doğumundan ölümüne kadar kişisel ve medenî durumuna, uyrukluğuna ve bunlarda meydana gelebilecek değişikliklere ait doğal ve

hukukî olayların belirlenip saptanması, bu amaçla düzenlenmiş kütüklere yazılması, elektronik ortamda ulusal adres veri tabanının oluşturulması, nüfus kayıtları ile adres bilgilerinin ilişkilendirilmesinin sağlanmasının amaçlanması MERNİS'in son aşaması olarak değerlendirilebilir. Söz konusu kanunun 48. maddesinde Yerleşim yeri adresi ve diğer adreslere ait bilgilerin tutulmasına ilişkin politikanın oluşturulması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, idarî birimlere göre genel uygulamaya geçiş tarihlerinin tespit edilmesi, ulusal adres veri tabanı ile MERNİS veri tabanının ilişkilendirilmesi ve adres bilgilerinin paylaşılmasına ilişkin işlemlerin kimler tarafından yürütüleceği belirtilmektedir.¹⁴

3. MERNİS Projesinin Amaçları

MERNİS Projesinin amaçlarını genel olarak şu şekilde sıralamak mümkündür: ¹⁵

- Nüfus ve vatandaşlık işlerinin modernize edilmesi,
- Elektronik veri tabanının oluşturulması,
- Nüfus kayıtlarının elektronik ortamda tutulması,
- Vatandaşlık hizmetlerinin optimizasyonu,
- Kalıcı kimlik numaralarının verilmesi,
- İstatistik üretiminin otomasyonu,
- Diğer kuruluşlara verilen bilgi hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Ulusal ağı kurulması,
- Sayısallaştırma alt sisteminin oluşturulması,
- Kişisel kimlik numaralarının verilmesi,
- Sahtecilik ve dolandırıcılığı azaltan yeni nüfus cüzdanlarının hazırlanması.

Bu amaçları üç aşama halinde gruplandırmak da mümkündür:¹⁶

Birinci aşamada MERNİS Projesinin hayata geçirilebilmesi için, yapısal ve işlevsel rehberler oluşturularak çalışma esasları şekillendirilmekte, yani projenin altyapısı oluşturulmaktadır. Böylece projenin işlevlerinin neler olacağı da belirlenmektedir. Bu işlevler şu şekilde sıralanabilir:

- Veritabanlarının oluşturulması ve girilmesi.

¹⁴ www.tbmm.gov.tr, 08.10.2006

¹⁵ İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **MERNİS**, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, s. 25.

¹⁶ İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 25.

- İlçe merkezlerinde girilen ilk veriler de dahil, tüm kayıtların güncelleştirilmesi.

- İlçe merkezleri için bilgisayarların satın alınması.
- İlçe merkezlerinde bilgi işlem altyapısının oluşturulması.
- İlçe merkezlerinde personel eğitimi.
- Yazılım ve veritabanının yüklenerek, bilgisayarların ilçelere dağıtımı.
- Veri güncelleştirilmesinin tamamlanması ve güncel tutulması
- MERNİS prototipinin geliştirilmesi ve test edilmesi.
- İkinci aşamanın başlaması için altyapı hazırlıklarının yapılması.

İkinci aşamada da söz konusu işlevlerin yaygınlaştırılması ve projenin genişletilmesi çalışmaları yer almaktadır. Ayrıca bu aşamada proje ile ilgili ilave sistemlerin hazırlanması da yer almaktadır. Bu aşamada yer alan amaçlar da şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁷

- Prototipin yurt çapında genişletilmesi,
- Geçiş dönemi tahmin ve planlarının hazırlanması,
- Ağ cihazlarının genişletilmesi,
- Operasyonlar için destek sağlanması,
- İlave yazılımların geliştirilmesi,
- İlave personel eğitiminin sağlanması,
- Ağ altyapısının tamamlanması,
- Aktif görüntü/referans sistemlerinin geliştirilmesi,
- Tarihi arşivler için görüntü sistemlerinin geliştirilmesi,
- Vatandaş kimlik numaralarının dağıtılması,

Üçüncü aşamada ise ikinci aşamanın tamamlanmasını takiben nüfus cüzdanı değiştirme projesinin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca bu aşama ile birlikte projenin sosyal, ekonomik, güvenlik, sağlık hizmetleri ile birlikte kendisinden beklenen yararları sağlama hedefleri ortaya konmaktadır.

4. MERNİS Projesinden Beklenen Yararlar

MERNİS Projesi ile hem bireyin yaşamında hem de nüfus ile ilgili kurumların işleyişinde pek çok yarar beklenmektedir. Nüfus idareleri ile, birey

¹⁷ A.g.k., s. 35

ve kamu kurumları açısından beklenen yararları şu şekilde sıralamak mümkündür:¹⁸

1. Nüfus İdareleri Yönünden

- On-line sistemin devreye girmesi ile nüfus olayları kişinin kayıtlı olduğu ilçe müdürlüğü yerine kişinin ikamet ettiği ilçe müdürlüğünden yapılabilmektedir. Böylece posta ve kırtasiye işlemleri tamamen kalkmış durumdadır.

- Merkezi veri tabanının kurulması ile beraber nüfus ve hayat istatistiklerinin alınması en son güncellenmiş haliyle birlikte anında alınabilmekte ve ilgili kurumlara gönderilmektedir.

- Nüfus işlemlerinde yapılması gereken hukuki denetimler bilgisayar ortamında otomatik olarak yapılmakta ve bilgi tutarsızlıkları önlenmektedir. Ayrıca yapılan tüm işlemler anında merkezden izlenebilmekte ve hatalı işlemler konusunda ilçeler uyarılmaktadır.

2. Vatandaş Yönünden

- Bütün nüfus işlemleri elektronik ortamda gerçekleştirildiği için zaman kaybı en aza indirilmiş olup, belgelerdeki bilgi hatası sıfırlanmıştır.

- Nüfus kayıt örnekleri ve nüfus cüzdanlarının alınması ya da yenilenmesi için birey kütüğünün bulunduğu nüfus müdürlüğüne değil, ikamet ettiği ilçe nüfus idaresine müracaat etmektedir. Bu da birey açısından zaman ve maliyet tasarrufu sağlamaktadır.

- Daha önce elle yazılan nüfus cüzdanları bilgisayardan yazdırılmakta ve elle yapılan hatalar önlenmiş bulunmaktadır.

- Kimlik Paylaşım Sisteminin devreye girmesi ile birlikte vatandaşın kamu kuruluşlarındaki işlemleri ayrıca belge istenmeden otomatik olarak gerçekleşecektir.

3. Kamu Kuruluşları Yönünden

Kamu kuruluşları vatandaşlarla ilgili işlemleri en kısa zamanda ve etkili şekilde gerçekleştirebileceklerdir. Kamu kuruluşlarının Kimlik Paylaşım Sistemini kullanmaları sonucunda elde edecekleri faydalardan bir kısmı aşağıda belirtilmiştir.

¹⁸ İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 40-42; www.nvi.gov.tr, 12.10.2005

a. Ekonomik ve Mali Yönden

- Ülke çapında her türlü vergide tek numara kullanılacağından vergi takip ve tahsili kolaylaşacaktır.
- Vatandaşın her yerde ekonomik ve mali konularda kendisi ile ilgili hak ve mükellefiyetinde doğabilecek mağduriyeti önlenebilecektir.
- Bankalardan kredi alma ve vermede güvenlik tahkikatının kalkacağı, anında kişi hakkında olumlu veya olumsuz raporu görüleceğinden her iki tarafa kolaylık sağlanacaktır.
- Bankalarda vadeli veya vadesiz hesap açtırmada ve aramada kolaylık sağlanacaktır.
- Çek ve senet alma ve vermede bankalar bunları kolay izleyebilecek veya dolandırılmalar önlenebilecektir.
- İcra-ipotek gibi işlemlerde kişinin hesaplarının kontrol edilmesinde kolaylık sağlanacaktır.

b. Güvenlik Yönünden

- Pasaportta ve vatandaşın yurtdışına giriş ve çıkışlarının takibinde kolaylık sağlanacak ve olabilecek mağduriyetler önlenebilecektir.
- Sabıkalı kişilerin izlenmesi ve kanun kaçaklarının yakalanmasında kolaylık sağlanacaktır.
- Suça meyilli kişilerde caydırıcı olacaktır.
- Sürücü belgesi ve dosyasının çıkarılması, kaybolma veya polisçe el konulması işlemlerinde kolaylık sağlanacaktır.
- Trafikte daima alkol alan, aşırı hız yapan veya uyuyup da can ve mal güvenliğini tehlikeye sokan ve daima yer değiştiren sürücülerin takip ve yakalanmasında kolaylık sağlanacaktır.
- Silah ruhsatı ve dosyasında kolaylık sağlanacak ve formaliteler azalacaktır.
- Kişilerin herhangi bir kamu veya özel sektörde işe girmelerinde soruşturma ve arşiv araştırmasında kolaylık sağlanacak ve formaliteler kılacaktır.
- Mahkemelerden verilen hükümler, vatandaşın bilgisayar hanesine yazılacağından sabıka kaydı belgesine özel sektör hariç ihtiyaç duyulmayacaktır.
- Kişilere ait dosyaların kaybolması, ad-soyadı benzerliklerinden doğan mağduriyetler veya herhangi bir işlemde dosya numarasının kaybolması veya unutulması ihtimalinden dolayı da vatandaş haklarının kaybolması önlenecektir.

c. Askerlik Yönünden

- Askere alma tarihi, yeri ve terhisi yazılacağından kişi haklarında kolaylıklar sağlanacaktır.

- Asker kaçaklarının takibinde ve yakalanmasında kolaylık sağlanacaktır.

d. Sağlık Yönünden

- Her vatandaşın bir sağlık dosyası, doğumu ile birlikte hazırlanacağından her ilde veya bir ilde birden fazla hastanedeki bilgiler tek yerde toplanacaktır.

- Hastanın tüm geçmişi, muayene esnasında ilgili doktora verileceğinden yanlış anlatım, yanlış teşhis veya geçmişi bilememe riski ortadan kalkacaktır.

- Hastanelerde dosya açmak ve genel arşiv tutmak masrafı ortadan kalkacaktır.

e. Eğitim Yönünden

Vatandaşın temel eğitim, lise ve üniversite bitirmeleri bu programa işleneceğinden yazışmalar ve soruşturmalar ortadan kalkacaktır.

f. Nüfus Sayımı Yönünden

- Doğan her çocuğu kayıt ve ölen her bireyi kayıttan düşürme nedeni ile 31 Aralık tarihi itibariyle genel nüfus bayan ve erkek olarak elde edileceğinden nüfus sayımına gerek kalmayacaktır.

- Her ildeki nüfus hareketleri, nüfusta yer değiştirme ve ikametgâh değiştirme izleneceğinden, her ilin nüfusu her yıl belli olacak, hükümetlerin ve belediyelerin o il hakkında icraatları da yeniden değerlendirilerek izlenecektir.

g. Sosyal Güvenlik Yönünden

Vatandaş, Emekli Sandığı, SSK veya Bağ-Kur'lu olduğunda tek numara taşıyacağından bunların takibi ve birbirlerine geçişleri ve hizmetlerin birleştirilmesi de kolaylaşacağından yazışmaları ortadan kaldıracaktır.

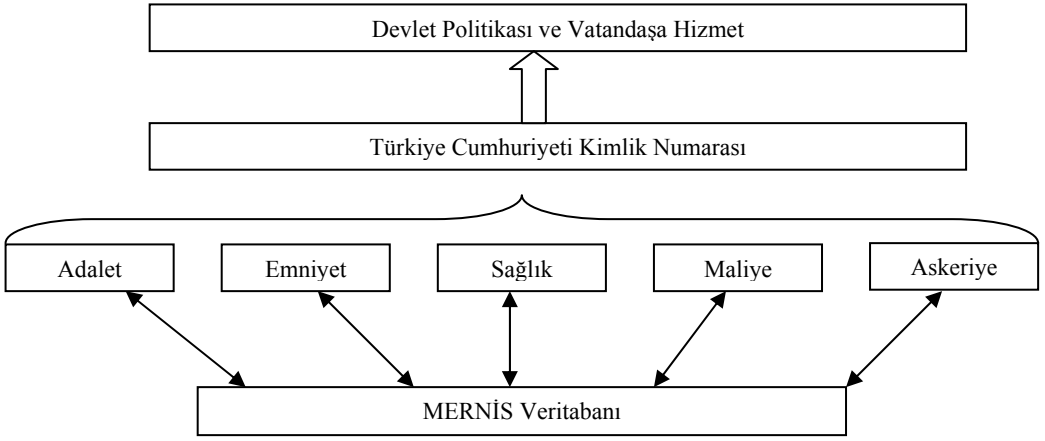
5. MERNİS Projesi ve Kamu Kuruluşlarının Uyguladığı Diğer Projeler

MERNİS Projesi, Ulusal Bilgi Sistemi'nin de altyapısını oluşturmaktadır. 2000 yılında büyük bir hız kazanan ve son aşamasına gelen proje ile

nüfus kütükleri üzerinde tam bir denetim kurmak ve nüfus kütüklerini güvenilir belgeler haline getirerek hizmette hız ve verimlilik sağlamak istenmektedir.¹⁹

Bu bağlamda kamu kuruluşları arasında bilgi alışverişini kolaylaştırmak ve kamu kuruluşlarının işlemlerini verilen kimlik numarası ile hızlandırmak da hedeflenmektedir. MERNİS Projesi kamu kurum ve kuruluşları arasında anahtar olarak görev yapacak bilgi alışverişinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayacaktır.²⁰

Şekil 1: MERNİS Projesi ve Kamu Kurumları İle İlişkisi



Kaynak: İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, a.g.k., s. 37.

Şekilde de görüldüğü gibi kamu kurumları MERNİS veritabanını kullanarak devlet politikaları ve vatandaşa sunulan hizmetlerin yerine getirilmesinde kolaylık, ucuzluk, etkinlik ve verimlilik sağlayabilmektedirler. Bu işlerin yerine getirilmesinde de özellikle T.C Kimlik Numarası önemli bir anahtar rol oynamaktadır. Burada özellikle MERNİS Projesinin bir sonraki adımı olan Kimlik Paylaşım Sistemi bu işleyişte önemli bir rol üstlenmektedir. Kimlik Paylaşım Sistemi projesi ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü vatandaşların kimlik bilgilerini elektronik ortamda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetine sunacaktır. Talep eden kamu kurum ve

¹⁹ www.nvi.gov.tr, 19.07.2003

²⁰ A.g.k.

kuruluşları ile kamu hizmeti veren kurumlar bu bilgileri kullanabileceklerdir. Kimlik Paylaşım Sisteminden Maliye Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, ÖSYM, Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı gibi kurumlar yararlanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda da MERNİS Projesinden yararlanan kurum ve kuruluşların projeleri gösterilmektedir.

Tablo 1: MERNİS Projesinden Doğrudan ve Bilgi Yönüyle Yararlanabilecek Bazı Projeler

Tarım Bakanlığı	
MIS (Management Information System) Projesi	B
TAP (Tarımsal Araştırma Projesi)	B
TUYAP (Tarımsal Uygulama, Araştırma ve Yayım Projesi)	B
Milli Eğitim Bakanlığı	
MEB-NET (MEB Yönetim Bilgi Sistemi)	B
MEB-SİS (İLSİS, OKULSİS, PERSİS Projeleri)	D, B
BİLDEMER (Bilgisayar Destekli Meslek Rehberliği Projesi)	D
DÖNERSİS Projesi	B
Etkileşimli Uzaktan Eğitim Kablo Yayıncılığı Uygulamaları Projesi	B
Açık Öğretim Lisesi Projesi	D, B
EMP (Eğitimde Modernizasyon Projesi)	B
Çalışma Bakanlığı	
SSK Projesi	D
Bağ-Kur Projesi	D, B
Orman Bakanlığı	
Coğrafi Bilgi Sistemleri Projesi	B
Maliye Bakanlığı	
Maliye Bakanlığı Projesi	D
GELNET Projesi (Gelirler Projesi)	D
VEDOP (Vergi Dairesi Otomasyon) Projesi	D
Saymanlık Projesi	D
Emekli Sandığı Projesi	D
Hukuk Bilişim Sistemi Projesi	D
TAKBİS (Tapu Kadastro Bilişim Sistemi) Projesi	D
Milli Emlak Projesi	D
Dış Ticaret Müsteşarlığı	
İHRACAT-NET Projesi (Dış Ticaretin İzlenmesi)	B
Hazine Müsteşarlığı	
HAZİNE-NET Projesi	B
TÜBİTAK-BİLTEN	
ETSOP (Elektronik Ticaret Stratejik Odak Noktası Projesi)	B
Gümrük Müsteşarlığı	
BİLGE-EDİ Projesi	D
GİBOS Projesi	D
T.C. Merkez Bankası	
EFT-I Projesi	D
EFT-II Projesi	D
EMKT (Elektronik Menkul Kıymet Sistemi Projesi)	D
Ulusal Veri Tabanları Projesi	D

TOBB	
Borsalar Arası Bilgi Ağı Projesi	D
Odalar Arası Bilgi Ağı Projesi	D
İGEME	B
GTP-NET Projesi (Küresel Ticaret Noktası Projesi)	B, D
Sağlık Bakanlığı	
Temel Sağlık İstatistikleri Modülü Projesi	D
Çekirdek Kaynak Yönetimi Sistemi Projesi	D
Hasta Takip Sistemi Projesi	D
İçişleri Bakanlığı	
İLEMOD Projesi (İl Envanterinin Modernizasyonu)	B
MERNİS Projesi	B,D
Emniyet Gn. Md.	
POL-NET 2000 Projesi	D
Mobil Bilgisayar Projesi	D
Adli Sicil Gn. Müd.	
Adli Sicil Projesi	D
Sanayi Bakanlığı	
Elektronik Ticaret Projesi	D
KOSBİL.TOP (Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Bilgi Toplama Projesi)	B
KOSGEB	
KOBİ-NET	D
Posta İşletmesi Gn. Md.	
Havale Çek Tahsilat Geçiciliği Projesi	B, D
OCR Projesi (Optik karakter Tanıma)	B
Elektronik Tartı ve Bilgisayar Projesi	B
İnternet Projesi	B, D
Karayolları Gn. Md.	
Yol Bilgi Ağı Projesi	B
Otomatik Geçiş Sistemi Projesi (OGS)	B
Trafik Yönetim Sistemi Projesi (TYS)	B
Acil Haberleşme Sistemi Projesi	B
Coğrafi Bilgi Sistemi Projesi	B
TCDD Gn. Md.	
Rezervasyon ve OMIS (Operasyonel Yönetim Bilişim Sistemi) Projesi	D
CTC (Merkezi Trafik Kontrol Projesi)	B
THY Gn. Md.	
Elektronik Bilet Projesi	D
Kültür ve Turizm Bakanlığı	
TURİZM-NET Projesi	B
TURSAB Projesi	B
Yurtdışı Bürolara Otomasyon Projesi	B
Devlet Malzeme Ofisi	B
Elektronik Satış Merkezi	D
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	
Özürlülere yönelik Bilgi Erişim sistemi	B
Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü	D
Sağlık Projesi	D,B

D: Doğrudan ulaşım olabilecek projeler

B: Bilgi alınabilecek projeler

Kaynak: Türk Bilişim Derneği, a.g.k., s. 68.

Tablodan da görüldüğü gibi pek çok kurum ve kuruluş hazırladıkları e-devlet projelerinde MERNİS Projesinden yararlanmaktadırlar. Bu projelerden 30 tanesi MERNİS Projesinden doğrudan, 28 tanesi bilgi yönüyle, 8 tanesi de hem doğrudan hem de bilgi yönüyle yararlanmaktadırlar.

MERNİS projesinden bu kurum ve kuruluşların nasıl yararlandığını birkaç örnekle açıklamak mümkündür. Mesela, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda sağlık karnesi ile ilgili matbu örneklerin yenileri basılana kadar "T.C. Kimlik Numarası"nın sigorta sicil numarasının yanına, eş, çocuk, ana ve babalar için ise doğum tarihi bölümüne yazılması, söz konusu matbu evrakların yeni basımlarında örnek alınması, sigortalılardan alınacak taahhütnamelerde mutlaka T.C. Kimlik Numarasının aranması gerekmektedir.²¹

Sağlık Bakanlığı, MERNİS Projesi ile ortak başlattığı çalışma ile tüm hastaların kayıtlarını bilgisayar ve internet ortamına taşıyacak Sağlık Bilgi Sistemi'ni geliştirmiştir. Sağlıkta Dönüşüm Projesi kapsamında öncelikle ele alınan "aile hekimliği" uygulamasına geçildikten sonra, hastalar kendi hekimlerini seçebilme şansına sahip olabileceklerdir. Sağlık bilgi sistemi ile tüm sağlık bilgileri kayıt altına alınacak, bu sistemin oturtulabilmesi için MERNİS projesinden yararlanılacaktır. Sağlık Bakanlığında Sağlık Bilgi Sistemleri ile MERNİS'in bir araya gelmesi için çalışmaların yürütüldüğü belirtilmektedir.²²

Emniyet Genel Müdürlüğü de POLNET projesi kapsamında yer alan bilgileri (ad, soyad, ana adı, baba adı, doğum yeri, doğum tarihi, nüfusa kayıtlı olduğu yer bilgileri) MERNİS projesinden almaktadır.

T.C. Kimlik numarasını anahtar alan olarak kullanma çalışmaları devam etmektedir. ÖSYM 2001 yılından bu yana anahtar olarak TC Kimlik No bilgisini kullanmaktadır. Bu yolla, bilgi tutarsızlıkları ve kimliğe dayalı olası sınav suçları önlenmiştir. Yaklaşık 8 milyon kayıt eşleştirilerek, birden fazla ÖSYM sınavına giren kişi kayıtları birleştirilmiştir.²³

6. MERNİS ve Kimlik Paylaşımı Sistemi Projesi

Kimlik Paylaşımı Sistemi (KPS), Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından tutulan kişi bilgilerinin, KPS veri tabanından elektronik

²¹ <http://www.csgb.gov.tr> 10.03.2003

²² <http://www.istabip.org.tr> 14.07.2003

²³ Orhan Akkaya, Ali Arifoğlu, "Mernis Kazandırıyor", **TBD Bilişim Dergisi**, Yıl: 32, Sayı: 87, Eylül 2003, s. 26.

ortamda güncel ve hatasız bir şekilde on-line paylaşılmasını sağlayan projenin adıdır. MERNİS Projesiyle oluşturulan merkezi veri tabanında tutulan kişi bilgilerinin elektronik ortamda kamu kurum ve kuruluşlarının paylaşımına açılması amacıyla gerekli çalışmalara 2003 yılı içerisinde başlanmıştır.²⁴

Kimlik Paylaşım Sistemi veri tabanındaki kimlik bilgileri kamu kuruluşları ile kamu hizmeti sunan kuruluşların paylaşımına açılacaktır. Kurumların kendi verilerinde eksik olan T.C. Kimlik Numaralarını tamamlamaları ile farklı kurumlarda bulunan tek kişiye ait bilgiler arasındaki bağlantının T.C. Kimlik Numarası üzerinden yapılması sağlanacaktır. Elektronik ortamda yapılan tüm işlemlerde kimlik doğrulaması KPS üzerinden yapılabilecektir.²⁵

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünden yazışmalar ile alınan bilgiler elektronik ortamda alınabilecektir. Bunun sonucunda çok hızlı ve güvenli bir şekilde güncel bilgilere ulaşılabilecektir. Kurumların kendi uygulamalarına yapacakları ekler ile; çevrimiçi (on-line) sorgulama yapılabilecek, beyan edilen kimlik ve nüfus olay bilgilerinin doğruluğu kontrol edilebilecek, kurum uygulamasında doldurulması gereken alanlar KPS'den alınan veriler ile otomatik olarak doldurulabilecek, yazışmalar ile alınan bilgilerin tek tek işlenmesi yerine, hazırlanacak uygulamalar ile toplu olarak işlenmesi sağlanabilecektir.²⁶

²⁴ www.nvi.gov.tr

²⁵ www.nvi.gov.tr

²⁶ **A.g.k.**

Şekil 2: Doğumdan Ölüme Nüfus Hizmetleri



Kaynak: www.nvi.gov.tr

Doğumdan-ölüme kadar vatandaşlarımızın faydalanacağı tüm Kamu Hizmetlerinde KPS Projesi önemli bir işlev görecektir ve onların işlerini kolaylaştıracaktır.

KPS Projesi ile güvenli, hızlı erişimli, dünya standartlarına uygun esnek bir yapı, ileriye dönük bir tasarım ve kolay yönetilebilir bir nüfus hizmetinin sağlanması hedeflenmektedir.²⁷

MERNİS veri tabanı tarafından anlık güncellenen KPS veri tabanı kamusal alanda çoklu numara uygulamalarına son vererek yeni bir çığır açan ve dünyadaki pek çok projeye örnek olarak ülkemizin e-devlet otobanı olma özelliği taşıyan MERNİS Projesinin vatandaş odaklı hizmet anlayışına uygun hale gelmesi sağlanmıştır. Proje hayata geçirildiği andan itibaren tüm kamu kurumlarında tutulan fakat sağlıklı olmayan kişi bilgileri tekleşecek ve bilginin güvenilirliği sağlanacaktır. Elektronik ortamda yapılan tüm işlemlerde kimlik doğrulaması KPS üzerinden yapılabilecektir. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünden yazışmalar ile alınan bilgiler elektronik ortamda alınabilecektir. Böylece adalet, güvenlik, ekonomik ve mali, yatırım ve planlama, askerlik, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, seçmen kütükleri yönünden

²⁷ www.nvi.gov.tr

yenilikler ve kolaylıklar sağlanacaktır. Kamu hizmetleri daha kısa sürede, çok daha ucuza ve güvenli bir şekilde sunulacağından yazışmalarda, postada ya da yollarda oluşan kaynak ve zaman israfının önüne geçilecektir. Proje, ayrıca e-devlet alanının giriş anahtarı da olacaktır.²⁸

6.1. KPS Sorgulama Hizmetleri

Kimlik Paylaşım Sistemi'nden web sayfaları ve web servisleri olmak üzere iki farklı yöntem ile sorgulama yapılabilmektedir. Aşağıda bu iki yöntemle yapılan sorgulama sonuçları ile ilgili örnekler verilmektedir.

a. Web Sayfaları İle Sorgulama: Web sayfalarından yapılacak sorgulamada kamu kurumları Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan web sayfasındaki hizmetler menüsünden kişi ile ilgili kimlik numarasından, nüfus kayıt yerinden, nüfus kayıt örneğinden sorgulama yapılabilmektedir.

Kurum ve kuruluş kullanıcıları KPS Web sayfalarına girerek sorgulama yapabilecek ve yazıcıdan ilgili dökümleri alabileceklerdir. Yapılabilecek temel sorgulamalar şunlar olacaktır:²⁹

- *T.C. Kimlik Numarasına karşılık kişi bilgileri sorgulama:* T.C. Kimlik Numarası ile ilgili kişinin açık kaydındaki kişi bilgileri sorgulanmaktadır.

- *Kişi Bilgilerine Karşılık T.C. Kimlik Numarası Sorgulama:* Kişinin adı, soyadı, baba adı, anne adı, doğum tarihi, doğum yeri ve cinsiyeti gibi bazı bilgilerine karşılık T.C. Kimlik Numarası sorgulanmaktadır. Kimlik Paylaşım Sisteminden kişinin nüfusa kayıtlı olduğu ilçe, cilt, aile sıra no, birey sıra no bilgilerine karşılık kişi bilgileri ve T.C. Kimlik Numarası sorgulanmaktadır. T.C. Kimlik Numarasına veya nüfusa kayıtlı olduğu yer bilgilerine karşılık Nüfus Kayıt Örneği olaylı veya olaysız olarak sorgulanabilmektedir. Nüfus Kayıt Örneği; Kişi Kayıt Örneği, kişinin ailesini de içeren Aile Kayıt Örneği, kişinin ailesi, anne, baba ve kardeşlerini de içeren Nüfus Aile Kayıt Örneği olarak farklı şekillerde alınabilmektedir.³⁰

²⁸ Murat Koca, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Mernis Veri Tabanından Bilgi Alışverişinde Bulunabilmeleri Projesi ve Kimlik Paylaşım Sistemi Hakkında Teftiş Raporu", www.mahallidareler.gov.tr, 13.06.2003.

²⁹ www.nvi.gov.tr

³⁰ www.nvi.gov.tr

b. Web Servisleri (XML Altyapısı) İle Sorgulama

Kurum ve kuruluşlar kendi uygulamalarına yapacakları ekler veya kendi geliştirecekleri uygulamalar ile KPS Web Servislerine erişerek sorgulama yapabilecektir.

Web Servislerinin kullanımı web sayfalarının kullanımına oldukça benzemektedir. Aradaki fark bilgilere WEB tarayıcısı yerine herhangi bir uygulama içerisinde erişilebilmesidir. Kurumlar kendi uygulamaları veya yeni geliştirecekleri yazılımlar içerisinde KPS Web Servislerine erişip sorgulama yapabileceklerdir. Sorgulama sonucunda KPS'den elde ettikleri verileri kendi uygulamalarında görüntüleyebilecek veya bu bilgiler ile kendi veri tabanlarını otomatik olarak güncelleyebileceklerdir. Web Servisleri ve Web Servislerinin veri iletim formatı olan XML, Uygulama Geliştirme yazılımlarının büyük bir kısmı tarafından desteklenmektedir.³¹

Kurum ve kuruluşların öncelikle kendi veri tabanlarında yer alan T.C. Kimlik Numaralarını ve kişi bilgilerindeki eksiklikleri tamamlayarak, KPS veri tabanında yer alan bilgiler ile tutarlı hale getirmeleri gerekmektedir. Bu işlemi KPS Web Servislerinden yararlanarak yapabileceklerdir. Kurum ve kuruluşlar yine KPS Web Servislerinden yararlanarak kendi verilerini düzenli olarak güncelleyebileceklerdir.³²

Kamu kurum ve kuruluşlarının KPS veri tabanından bilgi alabilmesi amacıyla oluşturulacak sistem Türkiye'nin e-dönüşümü için bir giriş anahtarıdır. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla KPS ile başlayan süreç e-devletin unsurlarını bir araya getirecektir. Proje uygulandığında nüfus kayıtlarına elektronik ortamda doğrudan ve hızlı erişim mümkün olacaktır. Bu sayede bu verilerin farklı kurumlarda tekrar edilmesinin ve dolayısıyla kaynak israfının önüne geçilmiş olacaktır. Şu anda bu verilere erişim için harcanan mesai ve teknik araç gereçten de tasarruf edilmiş olacaktır.³³

7. MERNİS ve Ulusal Adres Veri Tabanı Oluşturulması Projesi

Ulusal Adres Veri Tabanı Oluşturulması Projesi ile adreslerin belirli bir standarda kavuşturulması, adres bilgilerinin elektronik ortamda merkezi bir yapı içerisinde güncel olarak tutulması, bu konudaki dağınıklığa son verilerek hizmetin daha etkili üretilmesi ve sunulması amaçlanmaktadır. Proje

³¹ A.g.k

³² A.g.k.

³³ www.nvi.gov.tr

kapsamında, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından belediyeler ve il özel idarelerinde numaralama çalışmalarında görev alacak personelin eğitime tabi tutulması ve Türkiye genelinde numaralama çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve bu çalışmanın tamamlanmasının ardından adres bileşenlerine sonradan değiştirilemeyecek sabit tanııtım numaralarının verilmesi, cadde ve sokakların isimleri değışse bile, sabit tanııtım numaralarının değışmeyeceği ele alınmaktadır.³⁴

Adrese ilişkin bilgilerin Nüfus Hizmetleri Kanunu ile nüfus olayları içerisinde yer alarak MERNİS veri tabanında tutulmasıyla birlikte, nüfus sayım ve tespitlerinde kesin sonuçlar her an ve ilave maliyet gerekmeksizin alınacaktır. Projenin uygulanmasından beklenen diğer faydalar ise şöyledir³⁵:

- Tebligatlar zamanında ve hızlı bir şekilde yapılabilecek ve bundan dolayı uğranılan mali kayıp önlenerek vergi gelirleri artacak.

- Herhangi bir alan çalışmasına gerek kalmadan yatırım ve planlamalar yerleşim yerine göre yapılabilecek.

- Okul, sağlık ocağı, hastane, spor tesisleri gibi yapılacak her türlü kamu yatırımı gerçek veriler ışığında yapılacak.

- Seçmen kütüklerinin güncellenmesi ve listelerin oluşturulması sistem üzerinden her an gerçekleştirilecek.

- Ulusal Adres Veri Tabanının oluşmasıyla birlikte ülkemizdeki bina, konut, işyeri sayılarının her an elde edilmesi mümkün olacak.

- Kamusal denetim mekanizmaları daha etkin çalışacak.

- Kent bilgi sistemleri dinamik bir yapıya kavuşacak. Acil servis birimlerinin hizmetleri hızlanacak.

- Dağıtım hizmetleri daha hızlı ve ekonomik yapılacak. Vatandaş-kurum arasındaki işlevsellik artacak.

- Adrese dayalı teknolojik uygulamalar daha etkili sonuç verecek.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının entegre bir e-devlet yapısına ulaşmaları mümkün olacak.

³⁴ www.ansesnet.com, 01.09.2006

³⁵ **A.g.k.**

8. MERNİS Projesine Yöneltilen Eleştiriler

MERNİS Projesi, nüfus olaylarını ve nüfus hizmetlerini elektronik ortama taşıyarak bu alanda pek çok yarar sağlamaktadır. Ancak bu projeye gerek uygulaması gerekse hazırlanması hususunda birtakım eleştiriler yapılmıştır.³⁶

Öncelikle yapılan denemeler ve araştırmalara göre, projenin kişisel bilgilerin korunması konusunda yeterli güvenliğin sağlanmadığı ve projenin hayata geçmesinden sonra nüfus cüzdanlarının akıbetinin ne olacağının belirsizliğini koruduğu söylenmektedir.

Nüfus işlemlerinde daha önceden faks ücreti olarak alınan bedeller bugün aynı ad altında alınmaya devam edildiği belirtilmektedir.

Proje bütün valilik ve hükümet binalarına ulaştığı halde aynı iletişim alt yapısı üzerinden başta valilikler ve kaymakamlıklar olmak üzere diğer devlet organlarının da yararlanabilmesi kaynakların rasyonel kullanımı açısından önemlidir. Oysa bu yönde yapılan hiçbir çalışmaya rastlanılmamıştır.

Adli sicil, ikamet, sosyal güvenlik, maliye, vergi, askerlik gibi konularda kurumlar arası işbirliği sağlanamadığından bu konularda alınan hizmetlerde iyileşme gözlenememiştir. Örneğin sosyal güvenlik numarası, vergi numarası, maliye kişi numarası, ehliyet numarası, pasaport numarası vs numaraları bir tek numara haline getirilememiştir.

Yine devlet kurumlarınca yapılan işlemlerde nüfus cüzdanı örneği, ikametgâh il mühaberi, adli sicil kaydı gibi belgelerin isteniyor olmaya devam etmesi, MERNİS Projesinin amacına ulaşmadığı konusunda endişe uyandırmaktadır.

MERNİS Projesi sadece vatandaşlık hizmetlerinin değil, sosyal güvenlik, vergi, sağlık ve güvenlik hizmetleri gibi daha birçok hizmetin çekirdeğini oluşturmalıdır. Bu proje, özellikle kendisine yönelen bu talepleri gerekli alt yapıyı kurarak karşılamalıdır.³⁷

Bu eleştirileri artırmak mümkündür. Önemli olan bu sorunların çözülüp çözülmediği ve çözüldüyse nasıl çözüldüğüdür. MERNİS Projesi 31 yıllık bir projedir ve önemli olan bu projenin beklentilere ve eleştirilere nasıl cevap verdiğiidir.

³⁶ Hakan Yıldırım vd, **Her Şeyi E-İleştirdik**, Macar Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 145-146

³⁷ Yıldırım vd, **a.g.k.**, s. 150.

Sonuç ve Öneriler

Uzun bir tarihe sahip olan projenin uygulanması da bir anda olmayacaktır. Bunda hem kamu yönetiminin geleneksel yapısının hem de vatandaşların geleneksel toplumsal hayatının etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Elbette ki projenin uygulanabilirliğinin karşısında kaçınılmaz olan değişime direnç yer almaktadır. Bu yüzden yavaş yavaş belli aralıklarla projenin uygulanabilirliğinin sağlanması daha etkili olacaktır. Bu konuda projenin halka tam olarak tanıtılmaması da aslında önemli bir eksikliklerdir. İşe buradan başlamak bu konuda atılacak adımlar içerisinde belki de en önemlisi olacaktır. Bunun dışında projenin amacı ve ilerlemesi açısından bakıldığında zaman özellikle işbirliği konusunda birtakım endişeler bulunmaktadır. Bunlara cevap olarak da E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı Sonuç Raporuna bakmak gerekir.

Raporda vergi, vatandaşlık ve sosyal güvenlik numaralarının birleştirilmesi hususunda gerekli altyapı çalışmalarının tamamlandığı, bu iş için özel olarak kullanılacak veri tabanı ve yazılımlarının hazırlandığı belirtilmektedir. Bugüne kadar yapılan çalışmalarda 630 kamu kurum ve kuruluşu ile elektronik ortamda vatandaşlık numarası eşleştirme çalışmalarının yapıldığı ve bu çalışmaların büyük ölçüde tamamlandığı söylenmektedir. Tüm bu işlemleri tamamlayıcı nitelikte olan Kimlik Paylaşımı Sistemi Projesinin Aralık ayında kullanıma açıldığı ve bu tarihten itibaren tek kimlik numarası kullanımında uygulayıcı kurumlar olan Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı genel müdürlüklerin ve 14 kamu kuruluşunun sisteme bağlanarak iş ve işlemlerini T.C. Kimlik Numarası üzerinden yapmaya başladıkları belirtilmektedir.³⁸

Yine bu raporda MERNİS Kimlik Paylaşım Sistemi ile vatandaş bilgilerinin paylaşılması konusunda da kamu kurum ve kuruluşlarının sistemle ilgili görüş ve talepleri alınarak değerlendirme çalışmalarının tamamlandığı belirtilmektedir. Kurum tarafından, alınan görüşler doğrultusunda çerçevesi belirlenen sistemin ihalesinin 9 Haziran 2004 tarihinde yapıldığı ve 27 Aralık 2004 tarihinde de sistemin çalışır durumda teslim alındığı ifade edilmektedir. Kurumların talepleri doğrultusunda sisteme uyum süreci başlatılmış bulunmaktadır.³⁹

³⁸ DPT, E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı Sonuç Raporu, s. 18.

³⁹ DPT, a.g.k., s. 18.

Kamu kurum ve kuruluşlarının aldıkları bilgilerin gizliliği esastır. KPS içerisinde elde edilecek olan bilgilerin güvenliği ile resmi iş ve işlemlerde kullanılmasının hukuki sonuçları bilgiyi alan kurumun sorumluluğundadır. Kimlik Paylaşımı Sistemi kapsamında nüfus kayıtlarından faydalanan görevliler de bu gizliliğe uymak zorundadırlar. Bu yükümlülük, kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder. Kurum ve kuruluşlar belirlenen kullanıcılar dışında kişilerin KPS'yi kullanmasından sorumlu olacaktır.⁴⁰

Eleştirilen bir husus da güvenliğin ve gizliliğin nasıl sağlanacağı hususudur. Kimlik Paylaşım Sistemi güvenliği, kurum ve kuruluşlar ile Sanal Özel Ağ (Virtual Private Network - VPN) kurularak sağlanacaktır. Kimlik Paylaşım Sistemi kullanıcıları ile sistem arasında güvenli bir tünel kurularak, yüksek gizlilik seviyesindeki bilgilerin üçüncü kişiler tarafından gözlenebilmesi, hatalı yanıtların döndürülmesi engellenmiştir. Tünel ile kontrollü bir erişim ortamı yaratılarak sistemin bilinmeyen kaynaklardan gelecek saldırılara maruz kalması da engellenmiştir.⁴¹

Sonuç olarak MERNİS Projesi ne kadar eleştirilse ve bu konuda söylenen çok şey olsa da sağladığı faydalar göz ardı edilemez. Önemli olan burada MERNİS'in, KPS'nin ve Ulusal Adres Veri Tabanı Oluşturulması Projesinin çok iyi anlatılması gereken zamanın tanınması ve eleştirilere verilen cevapların iyi anlaşılmasıdır. Proje ile birlikte her bir vatandaşın kimlik bilgileri tek bir merkezde toplanmıştır. Her bir vatandaşa kimlik numaraları verilmiş bundan sonraki işlemlerinde bu numaralarının geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu numara ile birlikte bireylerin nüfusla ilgili bir işleminde tekrar tekrar kayıtları yapılmaksızın istenilen bilgilere ulaşılmaktadır. Böylece hem bireyler açısından hem de kurumlar açısından zaman ve kaynak tasarrufu sağlanmakta, kırtasiyecilik azaltılmakta, maliyetler düşürülmektedir. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışıyla istenilen daha az bürokrasi, daha etkin, verimli, hızlı ve kaliteli hizmet anlayışı gerçekleştirilmektedir.

⁴⁰ www.nvi.gov.tr

⁴¹ **A.g.k.**

Kaynakça

- Akkaya, Orhan, Ali Arifoğlu, “Mernis Kazandırıyor”, **TBD Bilişim Dergisi**, Yıl: 32, Sayı: 87, Eylül 2003, ss. 24-26.
- Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, “Mernis Projesi”, 20 Haziran 2002 gün ve 2002/22 Sayılı Genelge, <http://www.dpt.gov.tr>
- Devlet Planlama Teşkilatı, **E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı Sonuç Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, 2005.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, 2000.
- <http://www.ansesnet.com>, 01.09.2006
- <http://www.aysenissever.com> 30.06.2003
- <http://www.csgeb.gov.tr> 10.03.2003
- <http://www.hukuki.net>, 25.01.2004
- <http://www.istabip.org.tr> 14.07.2003
- <http://www.ntvmsnbc.com>, 15.07.2003
- <http://www.ntvmsnbc.com>, 19.07.2003
- <http://www.nvi.gov.tr>, 12.10.2005
- <http://www.nvi.gov.tr>, 19.11.2005
- <http://www.tbmm.gov.tr>, 08.10.2006
- İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, **MERNİS**, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998.
- Koca, Murat, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Mernis Veri Tabanından Bilgi Alışverişinde Bulunabilmeleri Projesi ve Kimlik Paylaşım Sistemi Hakkında Teftiş Raporu”, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>, 13.06.2003.
- Küçükdumlu, Necati vd., “MERNİS Uygulamaları Çerçevesinde Nüfus İş ve İşlemlerinin Teftişine İlişkin Usul ve Esaslar Yeniden Belirlenmesi Hakkında Teftiş Raporu”, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>, 13.06.2003.
- Yıldırım, Hakan, Volkan Kaplan, Tuncay Çakmak, Cem Cihangir Üstün, **Her Şeyi E-İleştirdik**, Macar Yayıncılık, Ankara, 2003.

KAMU BORÇ YÖNETİMİNDE KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİN ROLÜ

Altuğ İNAN*

I. Giriş

1980'li ve 1990'lı yıllarda bazı OECD ülkelerinde borç stoku/GSMH oranının ve dolayısıyla mali riskin artması, bu ülkelerde aşırı borç yükünün ekonomide yol açabileceği olumsuzluklar ve maliyetler konusunda hükümetleri bilinçlendirmiş ve kamu borç yönetiminin önemini artırmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak gelişmiş ekonomilerde para yönetiminin ve dolayısıyla para politikasının bir parçası olan kamu borç yönetimi kendi başına bir alan haline gelmiş ve kamu borç yönetimi konusunda yapısal reformlara gidilmiştir.

Diğer taraftan, gerek ulusal gerekse de uluslararası piyasalarda sermaye arz ve talebinde yaşanan birçok değişim, 1990'lı yıllarda sermaye bolluğunu beraberinde getirmiştir. Derinleşmeye başlayan iç piyasalar, yeni bilgi teknolojileri ve sofistike mali araçlar, ülkelerin daha fazla ve daha rahat borçlanabilmelerine olanak tanımıştır. Ayrıca; dünya piyasalarında faiz oranları düşerken yükselen piyasaların (emerging markets) daha yüksek getiri vaat etmesi, gelişmekte olan ülkelerin borç yapılarındaki düzelmeye birlikte kredi derecelerinin artması, makro ekonomide yapısal reformlara gidilmesi ve piyasaların liberalleştirilmesi, bazı gelişmekte olan ülke piyasalarında sabit kur sisteminden kaynaklanan bir istikrar ortamının oluşması ve bankacılık sektörünün uluslararası mali piyasalara açılması gibi nedenler, yükselen piyasaların uluslararası piyasalardan borçlanmasında ve bu ülkelere yabancı sermaye girişinde patlamaya sebep olmuştur.¹

Bu çerçevede, 90'lı yılların başlarından itibaren Çin, Brezilya, Tayland, Güney Kore, Endonezya ve Meksika gibi yükselen ekonomilere, düşük riske karşın yüksek bir getiri sağlayacağı düşüncesiyle, büyük bir kısmı kısa vadeli borç olmak üzere yabancı sermaye girişi olmuştur. Örneğin; Çin, Brezilya,

* Stj. Hazine Kontrolörü., Sertifikalı İç Denetçi (CIA)

¹ INTOSAI Public Debt Committee, Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs, INTOSAI, 2003, s. 8.

Meksika, Tayland ve Endonezya 1990 – 1997 yılları arasındaki toplam özel sermaye girişinin %50'sini kendi piyasalarına çekmeyi başarmıştır. 1996 yılında gelişmekte olan veya yükselen ekonomilerin verilen garantiler dâhil olmak üzere toplam borç stoku 1,5 Trilyon ABD Doları olmuştur. Bu aşırı sermaye girişi büyük ekonomik büyümeyi ve yüksek cari açıkları da beraberinde getirmiştir.²

90'lı yıllarda yükselen piyasalar veya gelişmekte olan ekonomiler dış borçlanma ve yabancı portföy yatırımları sayesinde büyümeye başlamıştır. Ancak, kamu sektöründe ve mali piyasalarda gerekli reformlar ekonomide yaşanan büyüme ile paralel olarak gerçekleştirilememiştir. Zayıf borç ve risk yönetimi, yetersiz düzeydeki döviz rezervleri, şeffaflık eksikliği, bankacılık ve finans piyasası üzerindeki denetim ve kontrollerin yeterli seviyede olmayışı bu ekonomileri herhangi bir olumsuz mali dalgalanmaya karşı hassas hale getirmiştir. Yapısal eksiklerin yanı sıra bu dönemde, kamu sektörü ve bankacılık başta olmak üzere özel sektörün temin ettiği yabancı borçlar ile yapılan yatırımlar ve bankaların verdiği krediler arasında vade yönünden uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Borçlanmanın önemli bir kısmı uygulanan sabit kur rejiminin verdiği güvenle kısa vadeli döviz üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Yaşanan tüm bu gelişmeler yabancı sermaye girişi ve dış borçlanma ile büyüyen gelişmekte olan ekonomileri kırılgan ve hassas kılmıştır. Sonuç olarak da olumlu esen rüzgârların yön değiştirmesiyle Meksika, Uzakdoğu Asya, Rusya ve Türkiye'de derin ekonomik krizler yaşanmış ve bu krizler başta bu ülkelerin ekonomileri olmak üzere dünya ekonomisinde derin etkiler bırakmıştır.

Gelişmekte olan ülkelere model olarak gösterilen yükselen piyasalarda yaşanan ve küresel ekonomiyi de derinden sarsan krizler, borç stokunun milli gelire oranının normal bir seviyede olmasının yeterli bir gösterge olmadığını, sağlıklı ve sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olmanın gerekliliğini ve kamuya doğrudan ait olan yükümlülüklerin yanı sıra kamuya ait olmayan doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerin de ekonomik dalgalanmalarda hükümetlerin işlerini daha da zorlaştırdığını ve krizlerin derinliğini artırdığını ortaya çıkarmıştır.

II. Koşullu Yükümlülükler

Koşullu yükümlülükler (KY), belirli bir olayın gerçekleşmesi veya belirli şartların ortaya çıkması halinde doğacak mali yükümlülüklerdir. KY'nin

² A.g.e., s. 9.

tanımından da anlaşılacağı üzere, bir yükümlülüğün ortaya çıkması belirli koşullarda gerçekleşmektedir. Buna karşın, bu koşulların ortaya çıkıp çıkmayacağı konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu durum, bütçe kalemleri arasında gözükmese bile gerçekleşmesi durumunda borç yönetimini mali risklerle karşı karşıya bırakması nedeniyle KY'yi önemli kılmaktadır.

KY'yi doğrudan ve örtülü olarak ikiye ayırmak mümkündür. Koşullu yükümlülükleri doğuran sebepler genel hatlarıyla aşağıdaki gibidir.³

a) Doğrudan koşullu yükümlülükler

- ◆ *Kredi garantileri:* Devlet zaman zaman yerel yönetimlerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin veya özelleştirme sürecine katılan özel firmaların kullandıkları kredilerin geri ödenmemesine karşı ödeme garantisi vermektedir.
- ◆ *Devlet sigorta mekanizmaları:* Bu mekanizma, çiftçilerin hasat kayıpları, doğal felaketler veya özel emeklilik sigortaları için minimum getiri garantisi gibi durumlar için geçerlidir.
- ◆ *Hukuki süreçler ve anlaşmazlıklar:* Kamuya ait projelerin, kamu hastanelerindeki tedavilerin veya güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi sırasında mülkiyete zarar verilmesi, vergi uyumsuzlukları, KİT ve belediyelere karşı yapılan itirazlar sonucunda açılan davalar devleti yükümlülük altına sokabilmektedir.

b) Örtülü koşullu yükümlülükler

- ◆ *Mali sistemin krize girmesi:* Mali sektörde yaşanan krizin daha derin ekonomik sonuçlara yol açmaması amacıyla devlet bir taahhüdü olmasa bile krize müdahale edebilmektedir.
- ◆ *Sabit kur sistemi:* Sabit kura veya belirli bir sepete dayalı bir kur rejimleri herhangi bir arz/talep dengesizliği durumunda merkez bankasının piyasaya müdahalesini gerektirmektedir. Bu da aşırı bir döviz talebi sonucunda resmi döviz rezervlerinin tükenme tehlikesini ortaya çıkarmaktadır.
- ◆ *Reel sektör krizleri:* Reel sektörde yaşanacak muhtemel bir kriz bu sektöre kredi veren veya yatırım yapan mali sektörü de krize sürükleyebilmektedir. Bu nedenle, devlet mali krizlere olduğu gibi,

³ CURRIE, E., VELANDIA, A., Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework, World Bank Working Paper, No: 174069, 24 January 2002.

reel sektörde yaşanan krizlere de müdahale edebilmektedir.

- ◆ *Yerel yönetimlerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu kurumlarının devlet garantisi altında olmayan borçları:* Söz konusu borçların ödenmemesi ve söz konusu kurum ve kuruluşların temerrüde düşmesi, ülkenin kredibilitelerini zedelemektedir. Bu nedenle devlet garantisi altında olmamasına karşın, bu borçlar da devlet tarafından karşılanabilmektedir.
- ◆ *Özelleştirilen kuruluşların yükümlülüklerinin üstlenilmesi:* Devlet bir kuruluşun yatırımcılar açısından cazip kılınması amacıyla sadece mevcut varlıklarını satmayı, yükümlülüklerini ise üstlenmeyi tercih etmektedir.
- ◆ *Doğal felaketler:* Doğal felaketler ve mücbir sebepler nedeniyle ortaya çıkan zararlar devlet tarafından karşılanmaktadır.
- ◆ *Sosyal güvenlik harcamaları:* Sosyal güvenlik fonlarının elde ettiği gelirlerin giderlerini karşılayamadığı durumlarda ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları devlet tarafından karşılanmaktadır.

Yukarıdaki doğrudan ve örtülü yükümlülükleri ortaya çıkaran sebepler incelendiğinde, doğrudan koşullu yükümlülüklerin tahmininin nispeten daha kolay olduğu göze çarpmaktadır. Hatta bu yükümlülükler için bütçede ödenek ayırmak da mümkündür. Diğer taraftan, örtülü yükümlülüklerin hem mali boyutu hem de gerçekleşme ihtimali yönünden tahmini güçtür. Ancak, yükselen piyasalarda yaşanan mali krizler örtülü koşullu yükümlülüklerin önemini bir kat daha artırmıştır. Örneğin, Asya krizinde Güney Kore devlet garantisi olmamasına karşın bankaların özellikle dış yükümlülüklerini karşılamak zorunda kalmıştır. Meksika ve Rusya'da uygulanan kur rejimleri resmi döviz rezervlerini tükenme noktasına getirmiştir.

Öncelikle, hükümetlerin KY konusunda genel bir politika belirlemesi şarttır. Bu politika çerçevesinde, KY'nin yönetiminden kimin sorumlu olacağını, KY'nin tek bir birim tarafından mı yoksa ekonomi ile ilgili aktörlerin koordinasyonu ile mi yürütüleceğinin, KY'nin hangi yükümlülükleri kapsayacağını belirlemek gerekmektedir. Bu konuda, son yıllardaki genel eğilim KY'nin borç yönetiminden sorumlu birim tarafından yönetilmesi ve sorumlulukların tek elde toplanması yönündedir.

Bu doğrultuda, koşullu yükümlülüklerin kamu borçlarına ilişkin olarak oluşturulan risk yönetimi çerçevesinin içine dahil edilmesi, kamu borçları için uygulanan risk yönetimi tekniklerinin KY için de kullanılması yerinde

olacaktır. Risk yönetim tekniklerinin KY üzerinde de uygulanması için doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin doğru ve güvenilir olması ve değerlendirilmek üzere bir araya getirilmesi büyük önem arz etmektedir. KY'ye ilişkin maliyet ve risk analizlerinde borç yönetiminde kullanılan tekniklerin yanı sıra özellikle sigortacılık sektöründe kullanılan mali ve finansal modeller de kullanılabilir. 4

Uygulama alanında ise, verilen garantiler konusundaki risklerin paylaşılması, koşullu yükümlülüklerin doğması durumunda karşılanması amacıyla ilgili kuruluşlardan risk primi alınması suretiyle fonlar kurulması, verilen garanti ve diğer uygulamaların hukuki bir zemine oturtularak bu yönde operasyonel rehberler hazırlanması, kredi kullanımı ve teminat konusunda bankacılık sektörüne benzer çeşitli kıstaslar geliştirilmesi ve KY'nin seyrinin düzenli olarak izlenmesi yerinde olacaktır.

İsveç'te 1990'lı yıllardan itibaren mali garantiler, kamu yararı gözetilen projeler, altyapı yatırımları ve muhtemel bankacılık krizlerinin önüne geçilmesi için kullanılmaktadır. Bu uygulamalardan doğan siyasi kararlar doğrudan Parlamento tarafından tek tek değerlendirilmektedir. Hükümet de kullanılacak kredinin garantili veya garantisiz olması ihtimallerini değerlendirmektedir. Bu değerlendirmede, alternatif projelerin fayda maliyet analizleri ve yıllık garanti karşılığı alınan prim ve ücretler ele alınmaktadır. Aynı zamanda, devlet garantisi verilebilmesi için bir projenin uzun vadede maliyetlerini telafi etmesi ve kredinin devlet garantisi olmaksızın uygun bir fiyatla piyasa koşullarında temininin mümkün olmaması gerekmektedir.⁴

Danimarka'da devlet garantileri çoğunlukla altyapı projeleri için verilmektedir. Bu amaçla, Maliye veya Ulaştırma Bakanlığı ile Borç Yönetim Ofisi arasında ve bakanlık ile proje sahibi kuruluş arasında birer anlaşma imzalanmaktadır. Ayrıca, proje için gerekli olan kredinin önceden belirlenmiş kredi listesinde yer alması gerekmektedir. Kanada'da ise KY konusunda genel bir politika ve bütçede disiplin ve şeffaflığın sağlanması için çeşitli mekanizmalar uygulanmaktadır. Bu çerçeveye göre devlet garantisi için ilgili kuruluşun devlet garantisine ihtiyacını ortaya koyması, proje faydalarının maliyetlerini telafi etmesi, proje maliyetlerinin önemli bir kısmının kendi öz kaynaklarından

⁴ CURRIE, E., The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities, World Bank Working Papers, 23 January 2002, s. 13.

karşılanması, kuruluşun da mevcut riskleri paylaşması gibi şartların gerçekleşmesi gerekmektedir.⁵

KY konusunda gelişmiş ülkelerde yukarıdaki örneklere benzer uygulamalar sürdürülürken, gelişmekte olan ülkelerin ve yükselen pazarların bu konuda işleri daha güçtür. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde ve yükselen pazarlarda altyapı yatırımlarının tamamlanamamış olması, sanayi ve tarım sektöründe devlet desteğinin gerekli olması ve devlet gelirlerinin ve yerel yönetim gelirlerinin giderleri karşılayamaması finansman ihtiyacını doğurmaktadır. Öte yandan, bu ülkelerin düşük kredi notları devlet garantisini gerekli kılmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinden doğan açıklar bütçe dengesine baskı yapmaktadır. Örtülü yükümlülükler cephesinde ise, mali piyasaların gelişmemiş olması ve reel sektörün istenen düzeyde olmayışı, ülke piyasalarını ve ekonomiyi kırılgan yapmaktadır. Herhangi bir ekonomik şokta daha derin krizlerin önlenmesi amacıyla devlet müdahalesi söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin yetersiz oluşu, risk yönetimi ve kamu borç yönetimi konusunda yetişmiş personel ve teknoloji eksikliği de KY konusundaki riskleri artırmaktadır. Bu nedenlerden dolayı gelişmekte olan ülkelerin ve yükselen pazarların iyi ülke uygulamalarını ve kendi ekonomik koşullarını değerlendirerek KY'yi de borç yönetimi çerçevesinde değerlendirmeleri hayati önem taşımaktadır.

III. Türkiye'nin Kamu Borç Yönetiminde Koşullu Yükümlülüklerin Yeri

Özellikle 90'lı yıllarda yükselen piyasalarda yaşanan finansal krizler kamunun sahip olduğu borçların yanı sıra doğrudan ve örtülü koşullu yükümlülüklerin de kamu borç yönetimi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Nitekim, Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ve bankacılık sektöründe derin yaralar açan krizler neticesinde devlet, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla ağır bir borç yükünün altına girmiştir.

Bankacılık sektöründeki öz kaynak yetersizliği, küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı, kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği, zayıf aktif kalitesi, piyasa risklerine aşırı duyarlılık, yetersiz düzeydeki iç kontroller, risk yönetimi ve kurumsal yönetim ile saydamlık eksikliği gibi yapısal problemler yaşanan krizlerin boyutunu olumsuz yönde etkilemiştir.

⁵ A.g.e., s. 18.

Dolayısıyla, Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan mali krizler sonucunda, Türk bankacılık sektörünün yapısal zayıflıkları sistemin iyice tıkanmasına sebep olmuştur. Bankacılık sektöründeki operasyonlar neticesinde kamu bankalarına ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna alınan bankalara verilen senet toplamı 2002 sonu itibarıyla 35,6 Milyar ABD Doları tutarında olmuştur.

Diğer taraftan, son yıllarda özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman Hazine garantili dış kredilerle sağlanmış ancak söz konusu kurumların bazılarının kredi borçlarını geri ödeyememeleri sebebiyle söz konusu ödemeler Hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu durum da kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek yüklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca, Hazine tarafından yapılan üstlenimler neticesinde Hazine ile yerel yönetimler arasında bir borç alacak ilişkisi doğmuştur. Buna göre, yerel yönetimlerden Hazineye borçlu olan belediyeler arasında İzmit ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri ilk iki sırayı almaktadır.

1. Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Bazı Güncel Veriler

Tablo 1’de görüleceği üzere, koşullu yükümlülükler kapsamında hazine garantili dış borç stoku Haziran 2006 sonu itibarıyla 4,184 Milyar Dolar’dır. Söz konusu dış borç stokunun %45,9’u Finansal Olmayan Kuruluşlara, %27,4’ü Özel Kesim Finans Kuruluşlarına ve %16,9’u Mahalli İdarelere aittir.

Tablo 1: Hazine Garantili Dış Borç Stoku

	2005		2006 Haziran	
	Milyon \$	%	Milyon \$	%
TOPLAM	4.134	100	4.184	100
Merkezi Yönetim	0	0	0	0
Mahalli İdarelere	781	18	708	16,9
Fonlar	318	7,4	276	6,6
Finansal Kuruluşlar*	186	4,3	134	3,2
Finansal Olmayan Kuruluşlar**	2.034	47	1.919	45,9
Özel Kesim Finans Kuruluşları***	995	23	1.147	27,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

*Kamu Bankaları

** KİT’ler ve İGDAŞ, İZGAZ, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu

*** T. Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.

Diğer taraftan, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere Ocak-Eylül 2006 döneminde toplam 2,401 Milyar Dolar hazine garantili kredi anlaşması imzalanmıştır. Bu dönemde daha önceki dönemlerde imzalanan

hazine garantili kredilere ilişkin olarak 799 Milyon ABD Doları geri ödeme yapılmış, bu tutarın 646 Milyon Doları krediyi kullanan kuruluş tarafından ödenmiş, 153 Milyon Doları ise Hazine tarafından üstlenilmiştir.

Tablo 2: Hazine Garantisi Sağlanan Krediler (2006 Ocak-Eylül)

ABD Doları			
Borçlu	Kredi Adı	Anlaşma Tarihi	Anlaşma Tutarı
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	İstanbul-Taksim Yenikapı Metro su	27.Mar.06	291.225.346
Adana Büyükşehir Belediyesi	Adana Hafif Raylı Sistem	19.Tem.06	198.533.688
BOTAŞ	Doğalgaz Sektörünü Geliştirme	02.Şub.06	325.000.000
İller Bankası	Belediye Hizmetleri Projesi	08.Şub.06	275.000.000
TEİAŞ	Güneydoğu Avrupa Enerji Topluluğu – Uyarlanabilir Program Kredisi 3	13.Nis.06	150.000.000
Samsun B.B.	Samsun Hafif Raylı Toplu Taşım Projesi	10.May.06	83.115.500
TSKB-Vakıfbank	AKKB- KOBİ Kredisi	28.Tem.06	254.000.000
TEDAŞ	TEDAŞ Şehir Şebekeleri Projesi	10.Ağu.06	128.610.000
EÜAŞ	Elektrik Üretiminin Rehabilitasyonu ve Yeniden Yapılandırılması Projesi	12.Eyl.06	336.000.000
	Toplam		2.041.204.534

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve İkincil Düzenlemelerin Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Getirdiği Yenilikler

Geçmiş dönemlerde yaşanan tecrübeler ışığında hazırlanan 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeler uyarınca, hazine garantisi verilmesi yetkisi Hazine Müsteşarlığına verilmiştir. Ayrıca, kanun kapsamında yer alan kuruluşların garantisiz dış krediler için Müsteşarlıktan izin alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bunların yanı sıra, koşullu yükümlülüklerden doğan ödemeler için TCMB nezdinde bir “Risk Hesabı” oluşturulmuştur.

4749 sayılı Kanunun getirdiği sistemde, yapılacak Hazine garantili borçlanmaların tamamı için garanti limiti belirleneceği açıkça hükme bağlanmıştır. Kanunun 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında mali yıl

içerisinde sağlanacak garanti limitinin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği ifade edilmiştir. Öte yandan, 8 inci maddede, Hazine garantileri⁶ ve garantisiz borçlar için izin alınması sistemi düzenlenmiştir. Kanunun 8 inci maddesinin 5 inci fıkrasında, projeler için sağlanacak Hazine geri ödeme garantisi⁷ ile Hazine yatırım garantisinin⁸ verilmesi ve benzeri hususlara ilişkin esas ve usullerin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği hükmüne bağlanmıştır.

4749 sayılı Kanunla birlikte garanti imkânları toplamına bir sınır getirilmekle kalmayıp, garanti limitinin kapsamı da genişletilmiştir. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de yap-işlet-devret projelerinin garanti limiti kapsamına alınmasıdır. Ayrıca, Hazine geri ödeme garantisi verilmesine sadece Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakan, Hazine yatırım garantisi verilmesine ise Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Hazine garantilerine ilişkin düzenlemelerden birisi, 12 Nisan 2002 tarih ve 24724 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmeliktir. Yönetmeliğin kapsamına genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar ile yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkının devri ve/veya benzeri finansman modelleri kapsamındaki idareler girmektedir. Yönetmelikte hazine geri ödeme garantisi ve hazine yatırım garantisi verilmesi hususunda

⁶ Hazine Müsteşarlığının, devletin finansman imkanlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibilitiyi teminat olarak kullanmak suretiyle, yatırım finansman maliyetlerini asgari seviyede tutmak, iktisadi büyümenin sürdürülebilirliğini sağlamak ve yıllara sari yatırımların fon ihtiyacını karşılamak gibi amaçlarla, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinden %50 sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine, bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi hususunda verdiği garantilerdir. Hazine Garantileri, Hazine geri ödeme, Hazine karşı garantisi, Hazine yatırım garantisi ve Hazine ülke garantisidir.

⁷ Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantilerdir.

⁸ Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili mevzuat hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerdir.

uygulanacak kriterler belirlenmiştir. Gerek projeyi yürütecek olan kuruluşun idari ve mali yeterliliğinin gerekse de finanse edilecek olan projenin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve koşullu yükümlülüklerden kaynaklanabilecek olumsuz sonuçlar açısından önemli hususlardır.

Yönetmelikte koşullu yükümlülüklerin yönetimi konusundaki diğer önemli bir husus da hazine garantili kredilerin yönetmelikte belirtilen formül⁹ vasıtasıyla her yıl yeniden değerlemeye tabi tutulmasıdır. Bu yöntemle hesaplanan garanti değeri, garantilerin bütçeleştirilmesi açısından yılı bütçelerine Risk Hesabı için konulacak ödeneğin belirlenmesinde, söz konusu hesabın gelir akımları ile birlikte esas alınmaktadır.¹⁰ Bu hesaplama, koşullu yükümlülüklerin boyutunun borç yönetimi tarafından bilinmesi ve izlenmesi açısından önemlidir.

Hazine garantilerine ilişkin olarak hazırlanan bir başka yönetmelik ise, Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliktir. Söz konusu yönetmelikle, borçlunun izlemesi gereken ilkeler, hazine garantili borçların üstlenilmesinde izlenecek prosedürler, borçlunun yapılan üstlenimden doğan sorumluluğu ve Hazine Müsteşarlığının söz konusu üstlenime ilişkin denetim yetkisi belirlenmiştir.

Hazine garantileri konusundaki en büyük sorunlardan bir tanesi de yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan ödemelerin üstlenilmesi, buna karşın bu üstlenimlere ilişkin alacakların tahsil edilememesidir. Yeni düzenlemelerle birlikte bu konu ile ilgili olarak atılan olumlu adımlardan bir tanesi yerel yönetimler tarafından hazine garantisi ile sağlanacak kredi

⁹ Garanti Değeri=NBD * (GO%-OD%) * GR% - GF

GR%: Kuruluşun vadeye bağlı olarak tahmini borç yükümlülüklerini yerine getirememesi riski,

NBD: Toplam geri ödeme yükümlülüğünün değerlendirme tarihindeki bugünkü değeri,

GO%: Kredinin Müsteşarlık tarafından garanti edilen oranı,

OD%: Müsteşarlığın üstlendiği garantili kredilerin ortalama geri dönüş oranı,

GF: Garanti Ücreti

¹⁰ Bütçe Ödeneği= [(GD/NG)*BS]-RG

GD: Garanti Değeri

NG: Nominal garantili kredi tutarı

BS: İlgili yılın toplam borç servisi tutarı

RG: İlgili yılın öngörülen Risk Hesabı gelirleri

anlaşmasının imzalanmasından önce dış borç ödeme hesabı açılmasıdır. Dış borç ödeme hesabı açılmasının arkasında yatan temel düşünce, yerel yönetimlere sağlanan hazine garantili dış borçlarının ödenmesine öncelik verilmesi ve söz konusu kredi borçlarının hazine tarafından üstlenilecek olan miktarın asgariye indirilmesidir. Dış borç ödeme hesabına ilişkin olarak, Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu yönetmeliğin amacı (1 inci madde), Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen projeler için Hazine geri ödeme garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler çerçevesinde ilgili Kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmını aktaracağı Dış Borç Ödeme Hesabı'nın oluşturulması ve işleyişine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Yönetmelikte yer alan önemli hususlardan birisi, Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin Belediye Meclis Kararı ile; bağlı kuruluşlar ve sair yerel yönetim kuruluşlarının ise Yönetim Kurulu Kararı ile Bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” oluşturabilmeleri ve hesabın oluşturulmasına ilişkin yetkili organın kararının kesin olmasıdır. Böylece dış borç ödeme hesabına ilişkin alınan kararlar, yönetim değişikliklerinden etkilenmeyecektir.

Yönetmelikte yer alan diğer önemli bir düzenleme ise Dış Borç Ödeme Hesabı ile ilgili olarak Kuruluşun vermiş olduğu taahhütler ve Hazine geri ödeme garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler çerçevesinde Müsteşarlığa sunulan bilgi ve belgeler de dâhil olmak üzere, gerçekleştirilen bütün işlemlerin, Dış Borç Ödeme Hesabı yürürlükte kaldığı sürece Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı tarafından denetleneceği ve söz konusu denetim raporlarının Müsteşarlığa sunulacağıdır. Denetim sonucunda hazırlanan raporlarda, Kuruluşun Dış Borç Ödeme Hesabına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği veya usulsüz işlem yapıldığı saptanırsa, kredi bakiye tutarlarının kullanımını dondurmaya, Kuruluş yetkilileri hakkında görevini yerine getirmemesi nedeniyle ilgili mevzuat gereği yasal işlemleri başlatmaya Müsteşarlık yetkili kılınmıştır. Ayrıca, Müsteşarlığın alacaklarına ilişkin olarak 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Böylece, dış borç ödeme hesabına ilişkin denetim ve yaptırımların da çerçevesi bu yönetmelikle çizilmiştir.

3. Türkiye’de Koşullu Yükümlülüklerle İlişkin Düzenleme ve Uygulamaların Değerlendirilmesi

1990’lı yıllarda artan kamu borç stoku, kamu bankaları ve KİT’lerin görev zararları ve yerel yönetimlere verilen garantilerden doğan üstlenimler kamunun mali dengesini kırılgan hale getirmiş ve ülke ekonomisini mali krizlerle karşı karşıya bırakmıştır. Diğer birçok faktörle birlikte, etkin bir risk yönetiminin olmayışı ve bankacılık sektöründeki sorunlar sonucu ortaya çıkan koşullu yükümlülükler de krizlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. 4749 sayılı Kanun ve buna dayanarak çıkarılan düzenlemeler yaşanan ekonomik krizler ve bunları doğuran sebeplerden edinilen tecrübelerle hazırlanmış ve birçok olumlu yeniliği de beraberinde getirmiştir.

4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemelerin kapsamı geniş tutulmuş ve bu sayede kamu kurum ve kuruluşları tarafından alınan hazine garantili ve garantisiz krediler kamu borç yönetimi kapsamında kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca, hazine garantisi kapsamındaki borçların Hazine tarafından üstlenilmesi durumu için de bir risk hesabı oluşturulmuştur.

Bununla birlikte, Hazine garantileri kapsamındaki koşullu yükümlülükler açısından projenin uygulanabilirliği, verimliliği, sosyal ve ekonomik faydaları ile söz konusu kuruluşun mali durumu ve ödeme gücünün değerlendirilmesi önemli bir husustur. Özellikle Hazine garantilerinin verilmesi öncesinde kuruluşların değerlendirilmesi için daha somut kriterler belirlenmeli, bu kriterlerle birlikte söz konusu kurum ve kuruluşların geçmiş geri ödeme performansları ve proje yönetimindeki başarı durumları değerlendirilmelidir. Bu kapsamda, kurum tarafından verilen bilgilerin esas alınması yerine, Hazine Kontrolörleri Kurulu ile Kamu Finansmanı ve Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüklerinde görevli personelden oluşturulacak uzman bir ekip tarafından yerinde bir ön inceleme ve değerlendirme yapılması faydalı olacaktır.

Hazine garantisi kapsamında kullanılan kredilerin kurum tarafından ödenmemesi sonucunda Hazine tarafından üstlenildiği durumlarda, Hazine tarafından söz konusu kurumun mali durumunun geri ödemeye gerçekten elverişli olup olmadığı incelenmektedir. Ancak, bu uygulama daha çok tespit edici bir kontrolken, yukarıda bahsedilen uygulama önerileri ise daha çok önleyici kontroller niteliğindedir.

Diğer taraftan, bankacılık sistemi ve reel sektörden kaynaklanabilecek örtülü yükümlülükler Kanun kapsamına dâhil edilmemiştir. Şüphesiz finans

sektörünün veya reel sektörün kullanmış olduğu iç ve dış krediler devlet garantisi kapsamında değildir. 5411 sayılı yeni Bankacılık Kanununa göre de mevduat garantisi banka bazında açılan mevduat hesabı başına 50.000 YTL'dir ve dolayısıyla mevduat garantisinin belirli bir sınırı bulunmaktadır. Ancak, mali krizlerde ülkenin daha derin bir ekonomik krize girmesini ve ülkenin kredibilitésinin zedelenmesini engellemek için devlet garantisinin ötesine geçilebilmektedir. Dolayısıyla, 4749 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerde özel sektör borçlarından kaynaklanabilecek örtülü koşullu yükümlülükler konusunda herhangi bir düzenlemenin olmaması da önemli bir eksikliktir. Bu konuda, Hazine Müsteşarlığı ile TCMB, BDDK ve SPK arasındaki koordinasyonun kurumsal bir kimlik kazanması, gerekli düzenlemelerin tamamlanması ve bankacılık sektörü ve mali piyasalardaki gelişmelerin yakından takip edilmesi gerekmektedir.

IV. Sonuç

Son on yılda Meksika, Uzakdoğu Asya, Rusya ve Türkiye gibi yükselen piyasalarda yaşanan ve küresel ekonomiyi de olumsuz yönde etkileyen krizler, sağlıklı ve sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olmanın gerekliliğini ve kamuya doğrudan ait olan yükümlülükler ile örtülü koşullu yükümlülüklerin ekonomik dalgalanmalarda hükümetlerin işlerini daha da zorlaştırdığını ve krizlerin derinliğini artırdığını ortaya çıkarmıştır.

Nitekim, Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ve bankacılık sektöründe derin yaralar açan krizler neticesinde devlet, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla ağır bir borç yükünün altına girmiştir. Ayrıca, özellikle yerel yönetimlerin yürüttüğü projeler için gerekli finansman Hazine garantili dış kredilerle sağlanmış, ancak söz konusu kurumlardan bazılarının kredi borçlarını geri ödeyememeleri sebebiyle söz konusu krediler Hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu durum da kamu finansmanı açısından devlet bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek yüklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Geçmiş dönemlerde yaşanan tecrübeler ışığında hazırlanan 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeler çerçevesinde, koşullu yükümlülüklerle ilişkin olarak garanti limiti, risk hesabı, dış borç ödeme hesabı gibi bazı düzenlemelere gidilmiş ve özellikle kamu kesimi tarafından kullanılan hazine garantili ve garantisiz kredilerin disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

Diğer taraftan, 4749 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemelerde kamu kesimi geniş bir kapsamda ele alınırken, başta bankacılık sektörü ve reel sektör olmak üzere özel kesimden kaynaklanabilecek örtülü koşullu yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesi önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Şüphesiz borç ve risk yönetimi ve bu çerçevede koşullu yükümlülüklerin sürdürülebilir bir şekilde yönetilebilmesi için hukuki düzenlemelerin sürekli ve taviz verilmeden uygulanması, bu alandaki gelişmelerin yakından takip edilmesi ve bu doğrultuda düzenlemelerin sürekli gözden geçirilmesi hayati önem taşımaktadır. Ayrıca, özel kesimden kaynaklanabilecek yükümlüklerin kontrol edilmesi ve izlenmesi amacıyla, Hazine Müsteşarlığı ile TCMB, BDDK ve SPK arasındaki koordinasyonun kurumsal bir kimlik kazanması, gerekli mevzuat düzenlemelerinin tamamlanması ve bankacılık sektöründeki ve mali piyasalardaki gelişmelerin yakından takip edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- CURRIE, E., DETHIER, J. J. & TOGO, E., "Institutional Arrangements for Public Debt Management", World Bank Policy Research Working Paper, April 2003, No. 3021.
- CURRIE, E., The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities, World Bank Working Papers, 23 January 2002.
- CURRIE, E., VELANDIA, A., Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework, World Bank Working Paper, No: 174069, 24 January 2002.
- DEMİR, M. V., "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat ile Karşılaştırılması", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, BÜMKO, Mart 2004.
- IMF, "Guidelines for Public Debt Management", IMF Working Papers, 2003.
- INTOSAI Public Debt Committee, Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs, INTOSAI, 2003
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Ağustos 2004.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2003.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Şubat 2004.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Nisan 2006.
- Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı, Ekim 2006.
- Sayıştay Başkanlığı, 2004 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay, Ekim 2005.
- www.hazine.gov.tr
- www.imf.org
- www.worldbank.org

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**ASOSAP'nin Onuncu Genel Kurul
Toplantısı ve Üçüncü Sempozyumu**

**Tsunami Yardım Fonlarının Denetimi
Uluslararası Semineri**

ASOSAI'NİN ONUNCU GENEL KURUL TOPLANTISI VE ÜÇÜNCÜ SEMPOZYUMU*

36. ASOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı

36. Yönetim Kurulu, 10. ASOSAI Genel kurul toplantısı öncesi son toplantısını 11 Eylül 2006 tarihinde Şanghay, Çin'de gerçekleştirdi. Toplantıda yönetim kurulu üyelerinin tamamı ile Türk Sayıştay'ının da yer aldığı Denetim Komitesi üyeleri hazır bulundu.

ASOSAI Başkanı ve Genel Sekreteri bir önceki toplantıdan bu yana gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin raporlarını sunduktan sonra, Türk Sayıştay tarafından da 2003, 2004 ve 2005 dönemlerine ait ASOSAI hesaplarına ilişkin Denetim Komitesi Raporu sunuldu. Daha sonraki gündem maddeleri ise sırayla 2006-2008 ASOSAI bütçesi, ASOSAI stratejik planı, Çin Sayıştay tarafından Çevre Denetimi Çalışma Grubuna ilişkin raporun sunulması, ASOSAI eğitim faaliyetleri, ASOSAI Dergisi ve Web sitesi, ev sahibi Çin Sayıştay tarafından 10. Genel Kurul ve 3. Sempozyum hazırlıklarına ilişkin raporun sunumu, 7. ASOSAI Araştırma Projesine ilişkin raporun sunulması olarak gerçekleştirildi.

Gündemin son maddesi ise; 10. Genel Kurul toplantısında gerçekleştirilecek olan Yönetim Kurulu ve Denetim Komitesi üyelerinin seçimiydi. 7. ASOSAI Yönetim Kurulu toplantısında ASOSAI Tüzüğünde yapılan değişiklik ile Yönetim Kurulunun üye sayısı yediden dokuza çıkarıldı. Dokuz üyenin seçimi şu şekildedir:

- Son Genel Kurula ev sahipliği yapan Sayıştay, ASOSAI Genel Sekreteri, bir sonraki Genel Kurul toplantısına ev sahipliği yapacak Sayıştay Başkanı Yönetim Kurulunun üç doğal üyesini oluşturur.
- Üyelerden birisi, ASOSAI'ye yaptığı katkılar göz önünde bulundurularak Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.
- Kalan beş üye ise Genel Kurul tarafından seçilir.

* Bu çalışma, Başkanlığımız Tercümanı Seher Özer tarafından, ASOSAI Genel Kurul toplantısı süresince elde edilen bilgi ve dokümanlar ile ASOSAI'nin resmi yayın organı olan "Asian Journal of Government Audit" adlı derginin Ekim 2006 sayısından yararlanılarak hazırlanmıştır.

10. Genel Kurula ev sahipliği yapması dolayısıyla Çin Sayıştay'ı doğal üye olarak belirlenirken; Eylül 2005 Kunming, Çin'de yapılan 35. Yönetim Kurulu toplantısında alınan karar doğrultusunda 11. Genel Kurula ev sahipliği yapacak olan Pakistan Sayıştay'ı ile Genel Sekreterlik görevini yürüten Hindistan diğer doğal üyeleri oluşturdu. Yönetim Kurulu, Japonya Sayıştay'ını ASOSAI'ye yaptığı katkıları dikkate alarak dördüncü üye olarak belirledi. Kalan beş üyelik için başvuruda bulunan adaylar ise şu şekildeydi: Bhutan, İsrail, Japonya, Ürdün, Kore, Kuveyt, Malezya, Nepal, Suudi Arabistan, Türkiye ve Tayland. İki denetçiden oluşan Denetim Komitesi adayları ise: Ürdün, Moğolistan ve Sri Lanka oldu.

Toplantıda son olarak, seçim prosedürü gözden geçirildi ve aday listeleri okundu.

ASOSAI Genel Kurulu ve Sempozyumu

36. Yönetim Kurulu Toplantısından sonra Genel Kurul Toplantısı 12-15 Eylül tarihleri arasında Şanghay Uluslararası Toplantı Merkezinde gerçekleştirildi. Genel Kurula 40 üye Sayıştaydan 155 temsilcinin yanı sıra içlerinde INTOSAI Genel Sekreteri, ABD Sayıştay'ı, IDI (INTOSAI Kalkınma Girişimi), AFROSAI Başkanı ile İngiltere Sayıştay'ının da aralarında bulunduğu 9 gözlemci katıldı.

Çin Sayıştay Başkanı Li Jinhua'nın açılış konuşması, Çin Halk Cumhuriyeti Başbakanı Wen Jiabao'nun tebrik mesajının okunması ile başlayan toplantı Şanghay Belediye Başkanı, INTOSAI Genel Sekreteri Josef Moser ve ASOSAI Başkanı Guillermo Carague'ın yaptıkları açılış konuşmaları ile devam etti.

Genel Kurulun ilk oturumu 12 Eylül 2006 tarihinde öğleden sonra gerçekleştirildi. Başkanın açılış konuşmasının ardından; Genel Sekreter bir önceki Genel Kuruldan bu yana yapılan faaliyetlere ilişkin raporunu sundu. Sonrasında 2003-2005 dönemine ait ASOSAI mali tablolarına ait denetim raporu, ASOSAI Stratejik Planı, Eğitim Faaliyetleri, IDI faaliyetleri, ASOSAI Dergisi ve Web sitesine ilişkin raporlar Genel Kurulun bilgisine sunuldu. Yönetim Kurulu ve Denetim Komitesi seçimleri için aday ülkeler açıklandı.

Toplantıdaki diğer önemli gelişmelerden birisi de ASOSAI Başkanı Guillermo Carague'ın başkanlığı, Genel Kurula ev sahipliği yapan Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı Sayın Li Jinhua'ya devretmesiydi.

“Yönetimin Hesap Verebilirliğinin Artırılmasında Denetimin Rolü” konulu ASOSAI 3. Sempozyumu 13 Eylül 2006 tarihinde yapıldı. Seminer konusu Sekreteryaya tarafından hazırlanan ve Haziran 2005 tarihinde tüm üye Sayıştaylara gönderilen bir anket aracılığıyla belirlendi. Bu sempozyum ASOSAI'nin 2000 yılından bu yana gerçekleştirdiği üçlü toplantılarda düzenlenenlerin üçüncüsü idi.

Sempozyumda ilk olarak Çin Halk Cumhuriyeti 10. Ulusal Halk Meclisi Daimi Komitesi Başkan Yardımcısı Sayın Cheng Siwei, “Devletin Hesap Verebilirliğinin Artırılmasında Denetimin Rolü” konulu konuşmasını yaptı. Konuşmasında son yıllarda piyasa ekonomisindeki gelişmeler ve vatandaş haklarında artan bilinçlenme ile birlikte vatandaşların devletin hesap verebilirliğine yönelik taleplerinde de artış meydana geldiğini; dolayısıyla denetimin hesap verilebilirlik kavramının gelişimine olan katkısının göz ardı edilemeyeceğini dile getirdi. Seminerde İsrail Sayıştay Başkanı Sayın Justice Micha Lindenstrauss tarafından “Hesap Verilebilirliğin Uygulanması, Uygulanabilir Tedbirler: İsrail Deneyimi” başlıklı özel bir rapor sunuldu. Öğleden sonra yapılan panelde ise; INTOSAI Sekreteryası, Malezya, Yeni Zelanda, Pakistan ve ABD Sayıştayları bildirimlerini sundular.

Genel Kurulun ikinci oturumu 15 Eylül 2006'da gerçekleştirildi. 3. ASOSAI Sempozyumuna ilişkin raporun sunulmasının ardından 2006-2008 ASOSAI bütçesi Genel Kurulun bilgisine sunuldu. Yeni Yönetim Kurulu ve Denetim Komitesinin oluşturulması için yapılan seçim sonucunda Kore, Kuveyt, Malezya, Suudi Arabistan ve Türk Sayıştayları yeni Yönetim Kurulu üyeleri olurken; Ürdün ve Moğolistan Sayıştayları da Denetim Komitesi üyesi olarak seçildi.

37. ASOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı

15 Eylül 2006 tarihinde yapılan seçimlerin ardından oluşturulan yeni Yönetim Kurulu, ilk toplantısını aynı gün gerçekleştirdi. Yeni üyelerin seçimi ile birlikte Yönetim Kurulunun kompozisyonu da şu şekilde değişti: Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştay (Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla), Hindistan Sayıştay (Genel Sekreter olarak), Japonya, Kore, Kuveyt, Malezya, Pakistan, Suudi Arabistan ve Türkiye Sayıştayları. Yeni Yönetim Kurulu, bir sonraki toplantının 2007'de Kuveyt'te yapılmasına karar verdi. 8. ASOSAI Araştırma Projesinin konusu da “Çevre Denetimi Rehberleri” olarak belirlendi.

TSUNAMİ YARDIM FONLARININ DENETİMİ ULUSLARARASI SEMİNERİ*

Tsunami Felaketi ve INTOSAI Görev Gücü

26 Aralık 2004'te Sumatra adasının kuzey batı kıyısında Richter ölçeğine göre 9.3 şiddetinde gerçekleşen deprem sonrasında meydana gelen Tsunami felaketi Endonezya, Sri Lanka, Hindistan, Tayland ve Maldivler'i etkilemişti. 55 ülkeden yaklaşık 200.000 insanın ölümüyle sonuçlanan felaketin ardından dünya kamuoyu benzersiz bir yardımlaşma ve dayanışma örneğine sahne oldu. Eylül 2005'te Avusturya Kalkınma Ajansı tarafından yaptırılan ankete göre, bağışçı devletlerden ve uluslararası kuruluşlardan toplanan yardım miktarı 6.8 milyar ABD Doları iken; özel dernek ve sivil toplum kuruluşlarından toplanan yardım miktarı 4 milyar ABD Dolarını aştı.

Uluslararası yardım kuruluşlarınca ve sivil toplum kuruluşlarınca toplanan yardımlar; içme suyu, gıda, barınma, sağlık hizmetleri tıbbi destek gibi sadece kısa-dönem insani yardım alanlarında değil aynı zamanda yeniden yapılandırma, rehabilitasyon ve felaket önleme programları için de kullanıldı. Bu dönemde meydana gelen Katrina kasırgası, Pakistan depremi gibi diğer felaketler sonrasında da dünya gündeminin üst sıralarına çıkan konu, Sayıştayların da gündemindeki yerini aldı.

Tsunami felaketinin hemen ardından dünya Sayıştayları da, yardımların denetiminin gerçekleştirilmesinde bir rol üstlenebileceklerinin farkına vardılar. Bu amaçla INTOSAI çatısı altında, Kasım 2005'te Viyana'da yapılan Yönetim Kurulu toplantısında “*Yardım Fonlarının Denetimi ve Hesap Verilebilirliği Görev Gücü*”¹ nün kurulması kararı alındı.

Görev Gücü, yapılan yardımlara ilişkin pilot denetimler yaparak, Tsunami yardımları ile yardım akışının planlanması, izlenmesi ve denetlenmesi amacıyla coğrafya bilgisinin kullanılması konusunda global bir denetim izi arayışındadır. Bu noktada amaç; felaket öncesinde potansiyel bir denetim izine sahip olabilmek amacıyla Sayıştaylar ve paydaşlar için

* Bu çalışma, Başkanlığımız Tercümanı Seher Özer tarafından, INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Ekim 2006 sayısında yer alan makale ve haberler ile diğer ilgili dokümanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹ http://www.intosai.org/en/portal/committees_working_groups_task_forces

rehberlerin hazırlanması ve iyi uygulamaların belirlenmesidir. Görev Gücünün amacı; denetimlerde etkili bir koordinasyonun sağlanmasına zemin hazırlanması açısından bilgi paylaşımının sağlanmasıdır. Böylece bağış yapan taraflardan gelen yardımın saydamlığı güvence altına alınırken, yardımdan faydalananlardan bağışta bulunanlara bilgi akışı sağlanacaktır. Aynı zamanda uluslararası teşkilatların bu bağlamda rolleri belirlenmiş olacak ve felaket yardımlarında hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla ulusal hükümetler, uluslararası kurumlar ve sivil toplum kuruluşları için iyi uygulamalar geliştirecektir.

Felaket Yardımları: Tsunami Yardım Fonlarının Denetimi Uluslararası Semineri

Sempozyum 20 Haziran 2006 tarihinde Avusturya Sayıştay ve INTOSAI Sekreterya'sının ev sahipliğinde Viyana'da düzenlendi. Toplantıya 24 ülkeden gelen heyetlerin yanı sıra; Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, AB Sayıştay, Avusturya hükümeti ve akademik çevrelerden gelen temsilciler katıldı.

INTOSAI Genel Sekreteri ve Avusturya Sayıştay Başkanı Josef Moser konuşmasında toplantının çerçevesini, Sayıştayların karşı karşıya kaldıkları yeni güçlüklerle ilişkin bilgi paylaşımı ve felaket yardımlarının hesap verilebilirliği ve denetimi için INTOSAI'nin yaptığı çalışmalar olarak belirledi. Sempozyumun ana teması beş başlık altında toplandı: Küresel işbirliğinin önemi, yardım ve yeniden yapılandırma çalışmalarının izlenme ve değerlendirilmesinde karşılaşılan sorunlar, INTOSAI Tsunami girişimi, edinilen deneyimler ve iyi uygulamalar.

Avrupa Komisyonu temsilcisi Gerard McGovern ise konuşmasında, 25 üye ülkenin desteğiyle 2 milyar Euro bağışta bulduklarını ve bu yardımın 473 milyon Euro'luk kısmını kendilerinin yönettiklerini belirtti. 2005 Aralık ayında yapılan toplantıda Tsunami felaketinden etkilenen ülkeler ve Avrupa Komisyonu ile AB Konseyi, BM, Dünya Bankası, Avrupa sivil toplum kuruluşlarından temsilciler bir araya gelerek AB'nin yeniden yapılandırma ve insani yardım çabalarını değerlendirdiler. Ülkelerdeki yetki seviyelerinin gösterdiği farklılıklar; felaketlerde harekete geçen ikili ve çok taraflı örgütlerin daha sıkı koordinasyon ve işbirliğine olan ihtiyaçları, bağışta bulunanlara karşı hesap verme sorumluluğunu zayıflatmadan yerel yönetimler üzerindeki yükün azaltılması ve kendi aralarında iletişimi sağlayacak bir stratejinin gerekliliği bu değerlendirmede ön plana çıkan sonuçlar oldu.

BM temsilcisi Dr. Shabir Cheema da BM'nin felaket yardımlarına ilişkin denetim faaliyetlerini şu şekilde sıraladı:

- BM Denetim Heyeti (UN Panel of Auditors) 2006 Aralık ayına kadar Tsunami felaketi yardımlarının denetimine ilişkin bir rapor yayınlamayı planlamaktadır. Raporunda şimdiye kadar hazırlanmış olan münferit raporların derlenmesinin yanı sıra, edinilen deneyimler ve öneriler de yer alacak.

- BM Denetim Kurulu (UN Board of Auditors) ise; BM'nin felaket yardımlarına ilişkin sistemi üzerinde kapsamlı bir değerlendirmeyi koordine etmektedir.

- Ayrıca bir Tsunami Değerlendirme Koalisyonu oluşturuldu. Komisyon BM kurumları, sivil toplum kuruluşları ile Uluslararası Kızılhaç/Kızılay Komiteleri'nden temsilcilerin de yer aldığı 50 üyeden oluşmaktadır. Bu Koalisyon hem belirli kurumlar bazında hem de spesifik konularda ortak değerlendirme çalışmaları yürütmektedir.

- BM İç Teftiş Hizmetleri Ofisi, çalışmalarını Denetim Kurulu ile koordineli bir şekilde yürütecektir.

AB Sayıştay Başkanı Hubert Weber de INTOSAI'yi desteklediklerini ve INTOSAI Tsunami görev gücüne katılımlarını örnek göstererek felaket yardımlarına ilişkin denetim faaliyetleri içerisinde yer aldıklarını ifade etti. (www.eca.eu.int) Hollanda Sayıştay Başkanı ve INTOSAI Tsunami Görev Gücü başkanı, Saskia Stuiveling ise görev gücünün faaliyetleri hakkında bir rapor sundu. Görev gücünün başkan yardımcılığını; edinilen tecrübeleri derleyen Endonezya Sayıştay ile bu tecrübeleri rehberlere ve iyi uygulamalara dönüştürmekten sorumlu olan Kore Sayıştay yapmaktadır.

Toplantıda konuşmacıların bir çoğunun altını çizdiği konu, kurumlar arası işbirliği oldu. 21. yy'da hızla gelişen küreselleşme ile birlikte, Sayıştayların da geleneksel rollerinde kayda değer değişimler meydana geldiğine dikkat çekerek; ortak, çok taraflı denetim düzenlemeleri gerektiren projelerde yüksek denetim kurumlarının işbirliği yapmasının önem kazandığını ifade ettiler.

Sempozyumun sonunda ele alınan konuların özetlenmesi amacıyla Avusturya Sayıştay ve INTOSAI Sekreteryası tarafından *Viyana Deklarasyonu* hazırlandı. Deklarasyonda üç konu başlığı altında iyi uygulamalara yer verildi. Bun konular; iç kontrol ve yönetim, ihale verme ile yardım projelerinin yönetimi ve izlenmesi idi.

e-DÖNÜŞÜM TÜRKİYE PROJESİ ÇERÇEVE- SİNDE YÜRÜTÜLEN FAALİYETLER (ÖZET)¹

Giriş

Günümüzde bilgi teknolojileri; eğitim, çalışma, sağlık, ticaret ve benzeri birçok alanda yaşam biçimlerini değiştirmektedir. Bilgi toplumunun gerektirdiği bu değişime uyum sağlayabilen, bilgiye erişebilen, üretebilen ve kullanabilen bir ülke olmak üstünlük sağlamaktadır. Birçok ülke ve Avrupa Birliği gibi bölgesel oluşumlar, politikalarını oluştururken bilgi ve iletişim teknolojilerini geliştirmeyi, bunların yaygın kullanımını teşvik etmeyi ve “Bilgi Toplumu” olmayı bir amaç olarak görmektedirler. Dünyadaki bu gelişmelerin yansımaları olarak 90’lı yıllardan itibaren ülkemizde de çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Performans denetimi çalışmamıza konu olan eDTr (e-Dönüşüm Türkiye) Projesi bu alanda önemli ve kapsamlı bir atılım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Konu ve Yapılan İnceleme

“eDTr Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler” konulu performans denetimi çalışmasında; eDTr Projesi kapsamındaki faaliyetler, aşağıdaki sorular çerçevesinde incelenmiştir:

- eDTr Projesi çerçevesindeki faaliyetler koordinasyon içinde yürütülüyor mu?
- Sürdürülebilir bir e-Devlet için uygun bir altyapı oluşturulmakta mıdır?
- eDTr Projesi çerçevesinde yürütülen faaliyetlerde maliyet etkinliği sağlanmış mıdır?

Bu bağlamda, bilgi toplumuna geçişte yol haritasını oluşturacak Bilgi Toplumu Stratejisinin belirlenmesi, teknik altyapının hazırlanması, bilgi güvenliğinin sağlanması, bilgi toplumunun gerektirdiği insan kaynağının planlanması ve yetiştirilmesi, kurumların birlikte çalışabilmelerini sağlayacak standartların oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin faaliyetler ve bu faaliyetlerin koordineli bir şekilde yürütülüp yürütülmediği irdelenmiştir. Bu rapordaki denetim bulguları temel olarak 2003–2005 yılları arasında eDTr

¹ 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na 4149 sayılı Kanun ile eklenen Ek 10’uncu madde uyarınca hazırlanan raporun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması Sayıştay Genel Kurulunun 24.07.2006 tarih ve 5166/6 sayılı kararı ile uygun bulunmuştur.

Projesine ilişkin belge ve bilgilere dayanmaktadır. 2006 yılı içinde gerçekleşen önemli değişiklikler ise mümkün olduğu kadar rapora yansıtılmaya çalışılmıştır.

Denetimin Amacı:

- eDTr Projesi çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin önceliklendirilerek, projenin stratejik planının oluşturulması ve koordinasyon içinde yürütülmesi,
- Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik faaliyetler ile eDTr Projesinin hedeflerinin birleştirilerek, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması,
- Kamu kurumlarında, iş süreçlerinin yeniden tanımlanıp sadeleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunuma hazır hale getirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılmasında ağ güvenliği ve birlikte işlerliği sağlayacak, e-Devlete uygun bir teknik alt yapının oluşturulması,
- eDTr Projesi ile Bilgi Teknolojisi (BT) yatırımlarının iş/zaman/maliyet esasları ile izlenmesini sağlayarak, mükerrerliklerin önlenmesi ve kaynakların ekonomik ve verimli şekilde kullanılması, için kamu kurumlarında gerekli önlemlerin zamanında alınmasını sağlamaktır.

Denetim Metodolojisi:

Performans Denetim Grubu'nca yürütülen çalışmada;

- DPT'de, 2003–2005 yılları yatırım programlarındaki BT yatırımları, kurumun Yönetim Bilgi Sisteminin (YBS) ve eDTr Projesi dokümanları irdelenmiştir. e-Dönüşüm Türkiye Projesi kapsamındaki kurumlardan MEB ve Ulaştırma Bakanlığı, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (DAGM), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), TÜBİTAK, TK, TTAŞ, TSE ile Sivil Toplum Kuruluşlarında (STK) projeye ilişkin bugüne kadar yapılan çalışmalar incelenmiştir.
- Stratejik plan çalışmaları Fransa, ABD, İrlanda gibi ülkelerin planları; e-Devlet Ana Kapısı ise, ABD, İngiltere, Kanada, Singapur örneklerinin ışığında değerlendirilmiştir.
- e-Devlet Ana Kapısı, DPT ve TTAŞ'de, e-İmza ve bilgi güvenliği konuları, DPT ve TÜBİTAK'ta; KSM'ye ilişkin çalışmalar, Gebze TÜBİTAK-UEKAE'de yerinde incelenmiştir.

Kamu kurumlarının; e-hizmetlere ilişkin uygulamaları, elektronik ortamda sunulacak hizmetlere ilişkin iş süreçlerinin yeniden yapılandırıp

yapılandırılmadığı ve insan kaynaklarının yeterliliği ve BT yatırım ihtiyaçlarının tespiti amacıyla bir anket çalışması yapılmıştır.

Denetim Bulgu, Sonuç ve Önerileri

eDTr Projesinin Amaç ve Hedefleri: Projenin başlangıcında ortaya konan amaç ve hedefleri, ülkemizin bilgi toplumu alanında mevcut durumunun güncel ve ayrıntılı tespitleri yapılmadan, kısa vadeli bir yaklaşımla belirlenmiş; daha çok AB'nin hazırladığı metinlerin ülkemize uyarlanması şeklinde olmuştur. eDTr Projesinde üst düzeyde bir sahiplenme olmasına karşılık, projelerin başarısı açısından oldukça önemli olan projenin ilgili bütün taraflarca benimsenmesi konusunun uygulamacı kurumlar tarafından yeterince algılanmadığı ve benimsenmediği görülmektedir.

eDTr Projesi çerçevesindeki faaliyetlerin planlı ve koordinasyon içinde yürütülmesi ve başarılı sonuçlar alınabilmesi için; güncel ve ayrıntılı mevcut durum tespitlerine dayalı, amaçlara uygun hedefler ve bunları sağlayabilecek eylem ve projeler net olarak ortaya konmalı bu hedefler yıllık ve ara hedeflere dönüştürülerek zamanında uygulamaya konulmalıdır.

Proje Eylemlerinin Belirlenmesi ve Önceliklendirilmesi: eDTr Projesi kapsamında yapılacak işler, 2003-2005 dönemi için birbirini takip eden iki ayrı eylem planı ile belirlenmiştir. Eylem planlarında yer alan eylemlerden, bilgi toplumu stratejisinin oluşturulması, e-Devlet uygulamaları Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) envanterinin belirlenmesi gibi yönlendirici ve işin başında öncelikle tamamlanması gereken eylemler bile ilk iki yıllık süre içinde gerçekleştirilememiştir. eDTr Projesi kapsamındaki eylemler uygulanırken, ilgili kurumlarda sorumlu ekip veya birimlerin oluşturulmadığı ve öncelikleri belirlenmiş bir iş programının hazırlanmadığı görülmektedir.

Projenin eylemleri, ülkenin bilgi teknolojisi altyapısı ve halihazırda sunulan kamu hizmetlerinin durumu titizlikle analiz edilerek zaman/iş/maliyet esası ile belirlenmelidir. Eylem ve projelerde önceliklendirme yapılmalı, zamanında hayata geçirilmesi için etkin çözümler üretilmelidir. Sorumlu ve ilgili kuruluşlar ile çalışma grupları kendi görev alanları ile ilgili konulardaki iş programlarını yapıp, uygulama öncesi koordinasyondan sorumlu kuruma vermeli ve gerekli olan değişiklikler koordinasyon biriminin görüşü alınarak uygulanmalıdır.

Teknolojik Bağımlılık: eDTr Projesi gibi teknoloji ağırlıklı projeler, ister istemez teknoloji tercihi yapılmasını gerektirmektedir. Bağımlılık düzeyi yüksek tercihler yapılması, ileride verimsiz, pahalı ve koşullara uyum sağlayamayan bir yapı ile karşı karşıya kalınmasına neden olacaktır.

eDTr Projesinin genel bir teknik tasarımı yapılmalı ve teknolojik bağımlılık yaratmayan çözümler üretilmelidir. Yatırım programına alınacak tüm BİT projeleri bu açıdan değerlendirilmeli ve uygulamayı izlemek ve yönlendirmek için sorumlu bir teknik merkez oluşturulmalıdır.

Projenin Organizasyon Yapısı: Projenin yönlendirmesi, izlenmesi, yatırım programına giren ve girmeyen tüm Bilgi Teknolojileri (BT) yatırımlarının değerlendirilip proje ile entegrasyonunun sağlanması gibi ağır bir iş yükü olmasına rağmen eDTr Projesinin koordinasyon görevi, yaklaşık 10 uzmandan oluşan BTDB tarafından, DPT'nin diğer birimlerinin yeterince katkısı sağlanmadan yürütülmektedir.

İyi bir organizasyon yapısı oluşturabilmek için öncelikle ihtiyaç duyulan personel sayısı ve nitelikleri belirlenmeli ve buna uygun personel istihdam edilmeli, DPT'nin diğer birimlerinin katkıları sağlanmalıdır. Projede yer alan bütün kurum ve kuruluşların yetki, sorumluluk ve iş tanımları, açık ve net bir şekilde belirlenmeli ve bu kuruluşlardan koordinasyon birimine (DPT) düzenli ve yeterli bilgi akışı sağlanmalı ve sonuçlar raporlanmalıdır.

Proje Kapsamında Yürütülen Faaliyetlerin İzleme ve Değerlendirmesi: eDTr Projesi eylem planları çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin, uygulamada DPT-BTDB ve bir sivil toplum kuruluşu olan Türkiye Bilişim Derneğinin (TBD) koordine ettiği İzleme Çalışma Grubu tarafından izlenmesi ve değerlendirilmesi öngörülmüştür. Ancak, izleme çalışma grubunun çalışmaları düzenli, bütüncül ve projeyi yönlendirici olamamıştır. DPT-BTDB tarafından yürütülen izleme çalışmaları ise, sorumlu kurumlardan gelen bilgilerin toplandığı değerlendirme ve sonuç raporlarıyla yapılmakta ve projenin gerçek durumunu ve uygulamadaki eksiklik ve aksaklıkları tespit edememektedir.

Projede görevli kurumların faaliyetleri ve eylem planları, yatırım programında yer alan tüm BİT projeleri ile birlikte iş/zaman/maliyet esasıyla izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Koordinasyondan sorumlu kurumun projeye ilişkin yönetim bilgi sistemi, zamanında düzeltici kararlar alınmasını sağlayacak raporlar oluşturulmasına elverişli olmalıdır.

İnternet Altyapısı, Sayısal Uçurum ve Evrensel Hizmetler: Bilgi toplumunun gelişimi ve e-Devlet hizmetlerinin iyi bir şekilde sunumu yeterli internet altyapısına ve erişim olanaklarına bağlıdır. Türkiye genelinde internet kullanım oranı, özellikle Avrupa ülkeleri ortalamasının altında iken, kullanılmayan internet kapasitesinin yüksek olması, internet erişiminin ve kullanımının yaygınlaştırılması konusunda zafiyetlerimizin olduğunu

göstermektedir. e-Devlet hizmetlerinde BİT altyapısının kurulması kadar önemli olan diğer bir husus da, halkın bu teknolojiyi kullanmasının sağlanmasıdır. Kısaca, BİT kullanımında adaletsizlik olarak tanımlanabilecek ve en önemli iki göstergesi bilgisayar ve internet bağlantısı sayısının; yaş, gelir, eğitim, meslek ve cinsiyet grupları gibi toplumun değişik sosyal katmanları ile coğrafi bölgeler tarafından kullanım oranları olan sayısal uçurumun azaltılmaması durumunda, yüksek maliyetli BİT yatırımları atılabilir.

Sayısal uçurumun azaltılması konusunda doğru politikaların geliştirilebilmesi ve uygulanabilmesi için öncelikle ülkemizin bu alandaki mevcut durumu tespit edilmelidir. Toplumun tüm kesimlerinin hızlı, kesintisiz, ekonomik, güvenli internet erişimine kavuşmasını sağlayacak yatırımlara ilişkin strateji oluşturularak, koordinasyon içinde yürütülmeli ve süresi içinde tamamlanmalıdır.

Elektronik Hizmetlerin (e-Hizmet) Kullanımının Yaygınlaştırılması ve e-Devlet Ana Kapısı (e-Portal): İnternet erişim ücretlerinin yüksekliği ve sayısal uçuruma ilişkin bölümde açıklanan diğer nedenlerle ülkemizde BT sahiplik ve internet erişim oranı son derece düşüktür. Ülkemizde BT kullanımının yaygınlaştırılmasına yönelik çeşitli çalışmalar sürdürülmekle birlikte e-Devlet hizmetlerine talep konusunda yeterli gelişme sağlanamamıştır. Kamu hizmetlerinin bir bölümünün gelişmiş kamu portalı, başka bir deyişle e-Devlet Ana Kapısı aracılığıyla sunulması amacıyla proje kapsamında, bir e-Devlet Ana Kapısının oluşturulması kararlaştırılmıştır. Başlangıçta DPT tarafından yürütülmesi öngörülen bu görev daha sonra Türk Telekomünikasyon A.Ş.'ye (TTAŞ) verilmiş ve Kasım 2005'te bu kurum tarafından ihale edilmiştir. TTAŞ'nin özelleştirilmesi sonrasında ise ana kapı kurma görevi TTAŞ'den alınarak Ulaştırma Bakanlığına bağlı Uyuşum ve Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş.'ye (TÜRKSAT) verilmiştir.

Esnek, mimarisi iyi tasarlanmış, güvenli ve sürdürülebilir bir e-Devlet ana kapısını kurabilmek için; BT, sistem entegrasyonu, e-Devlet mimarisi, kamu iş süreçleri konusunda yeterli ve deneyimli kadrolardan oluşan bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. Anakapının eDTr Projesi ve stratejik planla koordinasyonu iyi bir şekilde kurulmalı, kişisel ve kamusal bilgilerin güvenliğini sağlamak için gerekli yasal ve teknik önlemler alınmalıdır. Elektronik ortama taşınacak hizmetlerin yaygınlaştırılması için; kullanımı basit, zaman ve maliyet tasarrufu sağlayacak hizmetlere öncelik verilerek, vatandaşın e-Devlet hizmetlerini kullanma alışkanlığı geliştirilmelidir. Yaygın bir kullanım için toplumun her kesimi, katlanabilecekleri bir bedel karşılığında

internete erişim imkânı kavuşturulmalı ve sosyo-ekonomik açıdan güçsüz bireylerin e-Devlet hizmetlerine erişebilmesini sağlamak üzere; kamuya açık ücretsiz internet erişim merkezleri oluşturulmalıdır.

Elektronik İmza (e-İmza): Elektronik ortamda yapılan işlemlerin en önemli araçlarından birisi de elektronik ortamda yapılan yazışmalarda; kimlik ispatı, bütünlük, gizlilik ve inkâr edilemezlik gibi unsurları içeren “Elektronik İmza” (e-İmza) dır. 15 Ocak 2004 tarih ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının Kanunda belirtilen koşulları taşıyan bir sertifika hizmet sağlayıcısından nitelikli e-İmza sertifikasını münferit olarak temin etmelerine imkân tanınmış olmasına rağmen Eylül 2004 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile, kamu kurum ve kuruluşlarının elektronik sertifika ihtiyaçlarının tek merkezden sağlanması kararlaştırılmış ve Kamu Sertifi-kasyon Merkezi kurma görevi TÜBİTAK-Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü’ne (UEKAE) verilmiştir. Ancak 2005 yılı sonu itibarıyla, KSM kurulmuş ve faaliyete geçmiş olmasına rağmen kamu kurumlarının e-İmzaya geçişi konusunda yeterli gelişme kaydedilememiştir.

Kamuda, birlikte işlerliği ve güvenliği sağlanmış bir e-İmza sisteminin kurulabilmesi, kullanımının yaygınlaştırılması ve bu alanda mükerrer yatırımların önlenmesi için; mevcut altyapının ve iş süreçlerinin gözden geçirilerek e-İmza kullanımına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Hangi kurumun, hangi tarihte e-İmzaya geçeceği konusunda kapsayıcı ve eşgüdümlü bir geçiş planı hazırlanmalı ve e-İmzaya geçilmesi ile sağlanacak maliyet tasarrufları ve faydaları belirlenmelidir.

Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS): e-Devlet hizmetleri, kurumlarda oluşturulacak elektronik kayıt sistemlerinin birbirleriyle uyumlu işlemlerini gerektirmektedir. Bu nedenle, elektronik ortamda üretilecek bilgi ve belgelerin; kayıt, iletim, paylaşım, imha ve güvenlik açılarından tabi olacakları usul ve esasların belirlenmesini zorunlu hale gelmiştir. Elektronik belge yönetim sistemine (EBYS) ilişkin bir düzenleme yapma görevi Eylül 2004’te, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (DAGM), görevlendirilmiş ve bu kurum tarafından bir taslak hazırlanmış olmasına rağmen Haziran 2006 itibarıyla son şekil verilerek uygulamaya konulamamıştır.

Elektronik yazışmanın kamuda sağlıklı bir şekilde yaygınlaştırılması için; EBYS Kriterleri Referans Modeli, ülkemiz şartlarına uygun olarak ve e-İmzaya uyumu da gözetilerek, en kısa zamanda sonuçlandırılması; uyulması

gereken yazılım standartları belirlenmeli ve kurumların ihtiyaç duydukları EBYS ile ilgili uygulama yazılımlarının temini için gerekli önlemler alınmalıdır.

eDTr Projesinde Kaynak Planlaması: Bütün büyük toplumsal dönüşüm projeleri gibi, e-dönüşüm projeleri de uygulanması uzun zaman ve kaynak gerektiren projelerdir. Yeni teknolojilerin transferini zorunlu kıldığı için bu projelerin başarısız olma olasılığı riski yüksektir. Nitekim, dünya uygulamaları, gelişmekte olan ülkelerde yürütülen e-dönüşüm projelerinin; %15'inin başarılı, %50'inin kısmen başarısız, %35'inin başarısız olduğunu göstermektedir. eDTr Projesi; 2003 yılı öncesi kurulmuş kurumsal bilgi işlem merkezleri, yönetim bilgi sistemleri ve internet siteleri gibi yatırımlar üzerine kurulmaktadır. Oldukça uzun bir geçmişten itibaren yapılan bu yatırımların toplam maliyeti bilinmemektedir. eDTr Projesinde ise gerçekçi bir ihtiyaç ve kaynak planlaması yapılmamıştır. 73 eylemden oluşan 2003 yılı KDEP'te yalnızca beş eylem için kaynağı gösterilmeden finansman tutarı belirlenmiş; 50 eylemin yer aldığı 2005 Eylem planında da ise, maliyet tahminlerine ve finansman kaynaklarına ilişkin hiçbir bir bilgiye yer verilmemiştir. 2005 yılı sonu itibariyle, yatırım programı, bütçe ve eDTr Projesi eylem planları arasında bir bağlantı oluşturulmaması nedeniyle e-Devlet Ana Kapısı ve e-İmza altyapısının kurulması gibi e-Dönüşümün en temel projeleri için bile gerekli finansman miktarı ve kaynakları belirlenememiştir.

eDTr Projesinin gerçekçi bir ihtiyaç ve kaynak planlamasının yapılması için; Gerçekçi maliyet tahminlerine dayanan bir stratejik plan hazırlanmalı ve bu plan kapsamında uygulanacak projeler, fayda/maliyet vb. analizler esas alınarak belirlenmelidir. Yatırım programında yer alan BİT projeleri ile eDTR projeleri arasında mutlaka ilişki kurulmalı ve maliyet gerektiren her bir eylem için yatırım programında kaynak ayrılmalıdır.

e-Devlet Ana Kapısının Maliyeti: e-Devlet ana kapısının kurulmasında maliyetleri; yazılım, donanım, fizibilite, entegrasyon ve eğitim kalemleri oluşturmaktadır. En önemli maliyet kalemi, %62 ile sürekli yenileme ve güncelleme gereksinimi olan yazılım ve donanım bedelidir. Bu nedenle, hizmetlerin sürdürülmesi sırasında sürekli finansman ihtiyacı duyulacaktır. Ayrıca e-Devlet ana kapısından ilk aşamada sunulması planlanan 19 kamu hizmetinin yanı sıra bu ihale kapsamında yalnızca fizibilite çalışması yapılacak olan 120 kamu hizmeti ve daha sonra dahil edilebilecek diğer hizmetlerin entegre edilmesi de ciddi bir finansman ihtiyacı yaratacaktır. e-Devlet ana kapısının kurulması projesini yürütecek kurumun 15 aylık bir dönemde iki kez

değiştirilmesi nedeniyle iş gücü ve zaman kaybının yanı sıra, mükerrer ve batık maliyetlerin oluşması riski de bulunmaktadır.

e-Devlet ana kapısı projesinin kurulum ve sürdürülme işinde, maliyet etkinliğini sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

e-İmza Altyapısının Maliyeti: Haziran 2004’de, Kamu Sertifikasyon Merkezi (KSM) kurma görevi, TÜBİTAK-UEKAE’ye verilmiştir. Ancak, eDTr Projesinin kapsamında yürütülen birçok eylemde olduğu gibi, KSM kurulmasına ilişkin olarak herhangi bir kaynak tahsisi yapılmamıştır. UEKAE konuyla ilgili harcamaları daha sonra tahsil etmek üzere, kendi bütçesinden karşılamaktadır. e-İmza alanında yapılması gereken işler, KSM’nin kurulması ile sınırlı değildir. Aynı zamanda, kamu kurumlarında e-İmza sisteminin kurulması gerekmektedir ki bu maliyetler; e-İmza uygulamasına ilişkin maliyetler, e-İmzanın mevcut yazılımlara entegrasyonu için gerekli maliyetler, sertifika ve kart maliyetleridir. Bu maliyetlerin yanı sıra kamu kurumları e-İmza’ya geçişte, EBYS, elektronik arşiv v.b. sistemleri kurmak ve bilgi güvenliğini sağlamak için de çalışmalar yapmak zorundadır. Bunların her biri küçümsenmeyecek büyüklükte finansman ihtiyacı doğuracak ayrı bir maliyet unsurudur ve bunların maliyetinin ne olacağına ilişkin hiçbir çalışma yapılmamıştır.

Kıt kaynakların en verimli şekilde kullanımını sağlamak için; kurumsal projelerin fayda/maliyetleri de dikkate alınarak, kamuda e-İmza alanındaki öncelikler belirlenmelidir. Kamu kurumlarının e-İmzaya geçişinin toplam tahmini maliyetleri belirlenerek, finansmanın nasıl sağlanacağı ve alternatif finansman olanakları değerlendirilmelidir. Yeni uygulama yazılımlarının standartlara ve e-İmzaya uygun satın alınmasını ve üretilmesini güvence altına alacak bir sistem oluşturulmalıdır. Mevcut e-hizmetlere ilişkin uygulamaların en ekonomik şekilde, e-İmzaya uyarlanması için tedbirler alınmalıdır.

Bilişim Sistemlerinin Güvenliği Alanında Maliyetler: e-Devlet ana kapısından verilecek hizmetlerin sunumunda görev ve sorumluluğu olan ve/veya e-İmza kullanacak kurum ve kuruluşların güvenlik düzeylerinin belirlenmesi ve yeterli güvenlik seviyesine ulaşmalarını sağlamak üzere kamu kurumlarının neredeyse tamamında, risk analizi yapılması gerekmektedir. eDTr Projesinin maliyet unsurları belirlenirken diğer eylemlerde olduğu gibi, kamu kurumlarının risk analizinin maliyeti konusunda da bir çalışma yapılmamıştır.

e-Dönüşüm sürecinde kurumların bilgi güvenliğinin ve birlikte işlerliğin sağlanmasının önemi nedeniyle risk analizleri, e-devlet ana kapısına

ve e-İmzaya ilişkin planlarda ve maliyet tahminlerinin belirlenmesinde dikkate alınmalıdır.

Projelerin Sürdürülme Maliyetleri, Alternatif Finansman Kaynakları ve Mükerrer Maliyetler: eDTr Projesi kapsamında yürütülen alt projelerin gerçekleştirilme maliyetleri dışında, önemli sürdürülme maliyetlerinin de olduğu görülmektedir. eDTr Projesi 2003–2004 KDEP’deki eylem maddelerinden biri de projelerin sürdürülme maliyetlerinin tespitini amaçlayan “e-devlet uygulamalarının finansman modelinin belirlenmesi” adlı eylemdir. Her üç ayda bir yayınlanan KDEP değerlendirme raporlarında, bu konudaki rapor çalışmalarının devam ettiği belirtildiği halde bu eylem tamamlanmamış, üstelik, bu eylem 2005 EP’de yer almamıştır. Bu nedenle Haziran 2006 itibariyle eDTR projesine ilişkin olarak bir finansman modeli oluşturulamamış ve alternatif finansman amacıyla kullanılabilecek olan AB ve Dünya Bankası fonlarından kaynak tahsisi edilemediği gibi Türkiye’nin katılım payı ödeyerek dahil olduğu 6 ncı Çerçeve Programı gibi programlardan ödediği katılım payı ile kıyaslanamayacak kadar düşük bir fon kullanımı gerçekleştirebilmiştir. Bu projelerin sürdürülme maliyetleri ve finansmanının nasıl sağlanacağına belirlenmemesi durumunda e-Devlet uygulamalarının çalışmama veya sürdürülemez ve hali hazırda yapılmış yatırımların ölü yatırıma dönüşme riski bulunmaktadır. Kaynak planlamasının önemli adımlarından biri de mükerrer yatırımların önlenmesidir. Proje ve yatırımlarda mükerrerliklerin önlenmesi için ülkemizin BT envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması büyük önem taşımaktadır. Bu envanterin çıkarılmaması durumunda farklı kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmalardaki gereksiz ve mükerrer yatırımların önlenmesi mümkün olmamaktadır.

e-Devlet alanındaki projelerin sürdürülmesini ve ihtiyaç duyulan yatırımların yapılmasını sağlamak için; kaynak planlaması yapılmalı ve geleceğe yönelik finansman modelleri oluşturulmalıdır. e-dönüşüm projelerinin yüksek maliyetli olduğu göz önünde bulundurularak alternatif finansman olanakları değerlendirilmeli ve kurumların ihtiyaç fazlası donanımlarının kullanılmasını sağlayacak bir sistem oluşturulmalıdır. Mükerrer yatırımlar yapılmasını önlemek için ülkemizin BT envanteri tespit edilmeli ve kurumsal ihtiyaçlar karşılanırken, bu altyapıdan diğer kurumların nasıl faydalanabileceği ortaya konularak, mükerrer yatırımlar önlenmelidir.

Yatırım Programında Yer Alan BT Yatırımları ve eDTr Projesi ile Uyumu: BTDB uzmanlarınca yatırım programı taranarak hazırlanmış olan BİT projeleri listelerinde yer alan verilere göre; 2003-2005 yılları yatırım

programlarında yılda ortalama 200 BT projesi yer almaktadır. Yatırım programlarında yaptığımız incelemelerde bu projelerin ortalama olarak başlangıçta planlanan sürenin 2.7 katı bir zamanda tamamlanabildiği görülmüştür. eDTR projesine başladıktan sonra yatırım programında yer alan BİT projeleri için ayrı bir hazırlama kılavuzu (Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojisi Projeleri Hazırlama Kılavuzu) oluşturup bu projelerin bu kılavuzda yer kriterler açısından koordinasyondan sorumlu birim tarafından incelenmesi istenmiş olmasına rağmen bugüne kadar, sadece 2005 yılında (2006 yatırım programı bu açıdan incelenememiştir) yatırım programına ilk defa o yıl giren BİT projelerinin ancak %7'si, değerlendirilebilmiştir. BİT yatırımlarının planlanması için ayrı bir kılavuz oluşturulması oldukça önemli bir gelişme olmasına rağmen, yatırım programına alınan BİT projeleri ile eDTR Projesi arasında ilişki kurulamamış, incelenen az sayıdaki projede ise adı geçen kılavuzda yer alan kriterlere tam bir uyum sağlanamamıştır.

Türkiye'nin bilgi toplumuna dönüşüm çabalarında elindeki kaynakları en verimli şekilde, planlayarak kullanması büyük önem taşımaktadır. BT alanında mükerrer ve gereksiz yatırımların önlenmesi ve kamu kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanılması için; DPT-BTDB'nin yatırım programına alınacak BİT projelerinin değerlendirilmesi konusundaki etkinliğini artıracak önlemler alınmalıdır. BİT Projeleri Hazırlama Kılavuzlarında belirlenmiş olan kriterlerin tam olarak uygulanması ve izlenmesi sağlanmalıdır. Yatırım programına alınacak yeni BİT projeleri belirlenirken geçmiş BT projelerine ilişkin tespitler ışığında ve eylem planları ile ilişkileri kurularak; gerçekçi bir maliyet ve zaman tahmini yapılmalı, planlanan zamanda ve maliyetle bitirilmesi sağlanmalıdır.

BT Projelerinin Fiziki ve Mali Gerçekleşmelerinin İzlenmesi: Yatırım programının gerçekleşmesi DPT tarafından, uygulamacı kurumlardan gelen rapor ve bilgiler esas alınarak izlenmekte ve değerlendirilmektedir. DPT'nin yönetim bilgi sisteminde yeterli olmasa da yatırımların maliyetleri izlenmekte, ancak fiziki gerçekleşmeleri takip edecek hiçbir mekanizma bulunmamaktadır.

Yatırım programında yer alan BT projelerinin, fiziki ve parasal gerçekleşmelerinin tam, karşılaştırmalı ve bütçe ile bağlantılı olarak izlenmesini sağlayacak; karar vericilerin zamanında düzeltici kararlar alabilmesi için ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir mekanizma kurulmalıdır.

e-DEVLETE GEÇİŞTE KAMU KURUMLARI İNTERNET SİTELERİ (ÖZET)*

Son yıllarda, bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki gelişmeler ve bu gelişmelerin toplumsal yaşama yansımaları; eğitim ve sağlık başta olmak üzere bütün alanları, örgütlenme ve yaşam tarzını önemli ölçüde değiştirmiştir. 2000’li yıllarda, başta Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel oluşumlar olmak üzere birçok ülke, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişi, bir amaç olarak belirlemiş ve bu yönde çalışmalar başlatmışlardır. Bu gelişmeler kamu yönetimi anlayışını da değiştirmiş; bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu olanaklar, kamu kurumlarının hizmet sunumunda da kullanılmaya başlanmıştır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) alanında dünyadaki gelişmelere paralel olarak, ülkemizde de birçok kamu kurumunda bilgi işlem merkezleri ve internet siteleri oluşturulmuş ve bilgisayar ortamında bilgi saklanmaya başlamıştır. AB’nin bilgi toplumu olma yolunda belirlediği hedeflere uygun olarak, 2003 yılında e-Dönüşüm Türkiye Projesi (eDTr) başlatılmış, bu çerçevede birçok kamu hizmetinin elektronik ortamda sunumu öngörülmüştür. Bu bağlamda kamu internet sitelerinin devlet ile vatandaş arasındaki dolaysız iletişim ve etkileşimini sağlayan pencereler olarak önemi artmıştır.

eDTr Projesinin ve 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu-nun da hızlandırıcı etkisiyle, ülkemizde kamu hizmeti sağlayan kurum ve kuruluşlara ait internet sitesi sayısı hızla artmış, Ocak 2006 itibarıyla, 8.115’e ulaşmıştır. Kamu internet siteleri oluşturulurken standartlara uyum; sitenin hızlı yüklenmesi, kolay dolaşım ile bu sitelerden verilen hizmetlerde; erişilebilirlik, kolay kullanım gibi hususlar maliyet ve zaman tasarrufu sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Denetim Metodolojisi: Performans Denetim Grubu’na gerçekleştirilen denetimde;

✓ eDTr Projesi kapsamında yer alan “kamu kurumları internet sitesi kılavuzunun hazırlanması” eylemi ve buna ilişkin faaliyetler sorumlu kuruluş

* 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na 4149 sayılı Kanun ile eklenen Ek 10’ uncu madde uyarınca hazırlanan bu raporun Sayıştay Genel Kurulunun 24.07.2006 tarih ve 5166/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

olarak tespit edilen TÜBİTAK-Marmara Araştırmalar Merkezi-Bilişim Teknolojileri Enstitüsünde yerinde incelenmiştir. Kamu internet sitelerinde asgari içerik ve tasarım özelliklerinin neler olması gerektiği ve ülkemizde bu alandaki gelişmeler TÜBİTAK uzmanları ile değerlendirilmiştir.

✓ Web standartları ve bunların hangilerinin ülkemizde uygulanabileceğine ilişkin akademik çalışmalar başta olmak üzere birçok kaynak taranmış, akademisyenler ve alanda uzman kişilerden görüş alınmıştır. Aynı zamanda, bu alandaki uluslararası gelişmeler takip edilmiş ve diğer ülke Sayıştayları tarafından yapılan çalışmalardan yararlanılmıştır.

✓ Denetim kapsamında Eylül-2005'te; icracı bakanlıklar, sosyal güvenlik kuruluşları ve e-devlet konusunda yoğun çalışmaları olan bazı müsteşarlık, genel müdürlük ve başkanlıklardan oluşan 37 kamu kurumunda, toplam 74 sorudan oluşan bir anket çalışması yapılmıştır. Ankette kamu kurumlarının e-Devlet'e hazırlık olarak, elektronik ortamda sunacakları hizmetlere ilişkin iş süreçlerini sadeleştirip sadeleştirmedikleri, halkın ihtiyaç ve tercihlerini dikkate alıp almadıkları ve internet sitelerini hızlı, güvenli ve kaliteli hizmet sunmak üzere yapılandırıp yapılandırmadıkları gibi konular da değerlendirilmiştir.

✓ Öte yandan 32 kurumun internet sitesini kapsayan bir test çalışması yapılmıştır. Söz konusu internet siteleri; anket uygulanan kurumlar, eDTr Projesinde görevi bulunan kurumlar ve çeşitli yarışmalarda ödül almış kurumlar arasından seçilerek tespit edilmiştir. Test çalışmasında, internet siteleri tasarım, dolaşım, içerik ve erişilebilirlik ana başlıkları altında toplanan 35 değerlendirme kriteri çerçevesinde incelenmiştir.

Rapordaki denetim bulguları temel olarak, ilgili kurumlarda Eylül 2005'te yapılan anket sonuçları ve kamu kurumlarının internet sitelerinde Kasım 2005'te gerçekleştirilen test çalışması sonuçlarına dayanmaktadır.

Denetim Bulgu, Sonuç ve Önerileri

İnternet Sitesi Standartlarının Belirlenmesi ve İzlenmesi: eDTr Projesi eylem planlarında, konunun önemi dikkate alınarak, kamu internet sitelerinin uluslar arası standartlara uygunluğunu sağlamak üzere, "kamu kurumları İnternet sitesi kılavuzunun hazırlanması" eylemine yer verilmiştir. Bu eylemi gerçekleştirme görevi, önce projenin bütününün koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesinden sorumlu kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'na (2003-2004), daha sonra TÜBİTAK'a

(2005) verilmiştir. Ancak, projenin geçen üç yıllık uygulama süresi içinde, kamu internet sitelerinin tasarım, dolaşım, içerik ve erişilebilirlik açısından en yüksek faydayı sağlayacak şekilde hizmet sunması için önemli olan internet siteleri kılavuzuna ilişkin TÜBİTAK tarafından hazırlanan taslak çalışma Mart 2006'da DPT'ye sunulmasına rağmen, Haziran 2006 itibarıyla sonuçlanmamıştır. Son olarak, eDTr Projesi İcra Kurulunca Yüksek Planlama Kuruluna (YPK) sunulan stratejik plan taslağında ise, kamu internet sitelerine ilişkin olarak, “Kamu İnternet Siteleri Standardizasyonu ve Barındırma Hizmeti” eylemine ilişkin görev, Ulaştırma Bakanlığına bağlı ve özel hukuk hükümlerine tabi Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş.'ye (TÜRKSAT) verilmiştir.

Sunulan Bilgi ve Hizmetler, Sitelerin Kullanımı. Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulmasını ifade eden elektronik devlet (e-Devlet), kurum hakkında temel bilgilerin verildiği basit bir internet sitesinden vatandaşların çevrimiçi (online) olarak, bir hizmet sürecinin tümüne ulaşabildiği katılımcı yönetime, beş aşamadan oluşan bir gelişim süreci göstermektedir. Ülkemizde kamu kurumlarının internet siteleri, ağırlıklı olarak bilgi ve doküman sunulan birinci düzey ve/veya elektronik yayıncılık yapılan ikinci düzey sitelerdir. Oysa sunulan hizmet çeşidinin ve kalitesinin artırılması, söz konusu hizmetlerin klasik usulde çalışanlar eliyle sunulmasından ve dolayısıyla bürokratik işlemlerin devam etmesinden kaynaklanan maliyet ve zaman kayıplarını önlemenin en önemli aracıdır. *Bu nedenle kamu internet siteleri vatandaşın tercih ve ihtiyaçlarına göre gözden geçirilmeli, uygulanması kolay ve etkisi yüksek hizmetlere öncelik verilerek, elektronik hizmet sunumu geliştirilmelidir.*

İş Süreçlerinin Yeniden Yapılandırılması. Kamu kurumlarının internet sitelerinden hizmet sunmasından beklenen en önemli fayda, bürokrasinin azaltılmasıdır. Mevcut iş süreçleri sadeleştirilmeksizin hizmetin elektronik ortama aynen aktarılması halinde, e-Devletten beklenen en önemli fayda kalemi olan bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin azaltılması gerçekleşmeyecektir. Merkezi kamu kurumlarının internetten sunulan az sayıdaki hizmetlerinde bile, iş süreçlerinin gözden geçirilip sadeleştirilmesi konusundaki çalışmalar yetersiz kalmıştır. *Mükerrer yatırımlardan ve iş tekrarlarından kaçınmak için kamunun yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla, elektronik ortamda hizmet sunulması çalışmaları birlikte değerlendirilmeli, iş süreçleri sadeleştirilmeli ve elektronik ortama uygun olarak değiştirilmelidir.*

İnternet Sitelerinin Güncellenmesi ve Ziyaretçi Sıklığının Ölçülmesi. Günümüzde bilgiye hızlı ve kolay erişim kadar, erişilen bilginin

güncel olması da önemlidir. Güncel bilgiler içermeyen internet sitelerinden verilen bilgi ve belgeleri esas alarak vatandaşın işlem yapması; telafisi güç sonuçlar doğurabilecek ve e-Devlet hizmetlerine talebi azaltacaktır. Merkezi kamu kurumlarının yarıdan fazlası internet sitelerini periyodik olarak güncellemektedir. Bunun yanı sıra, kurum internet sitesinden sunulan hizmetlere vatandaşların talebinin ölçülmesinin önemli bir aracı olan ve vatandaşın ihtiyaç ve tercihlerinin hangi tür elektronik hizmetlerle ilgili olduğuna ilişkin önemli verilerin toplanmasına katkı sağlayabilecek olan ziyaretçi sıklığı ölçümü de genellikle yapılmamaktadır. *İnternet sitelerinin kurulması ve güncellenmesi sırasında, ziyaretçi istatistikleri incelenerek ve vatandaş odaklı hizmet sunumu anlayışı göz önünde bulundurularak; kullanıcıların beklenti ve talepleri alınmalı, şikâyetleri değerlendirilmelidir. Ayrıca her bir kamu internet sitesinin muhtemel kullanıcı profili; eğitim, cinsiyet, kullanım nedeni, gelir düzeyi, vb. kriterler açısından saptanmalı ve bu profile uygun içerik, tasarım, kullanılabilirlik ve erişilebilirlik özellikleri siteye yansıtılmalıdır.*

Güvenlik: Elektronik ortamda sunulan hizmetlere olan talebi en çok etkileyen faktörlerden birisi de güvenlidir. Özellikle kişisel bilgilerin kullanımı ve ödemeleri de içerecek şekilde sunulan elektronik hizmetlerde, güvenlik büyük önem taşımaktadır. Bu alandaki bir zafiyet, bütün e-Devlet hizmetlerini olumsuz etkileyip, talep azalmasına yol açma riski taşımasına rağmen; kurum üst yönetimi tarafından onaylanmış bir bilgi güvenliği politikası dokümanına sahip ve bilgi işlem altyapısını kapsayan bir risk analizi çalışması yapılmış kurum oranı oldukça düşüktür. Kullanıcı bilgisayarı ile sitenin bulunduğu server arasındaki bilgi akışının güvenli olarak yapılmasını garanti eden SSL (Secure Socket Layer/ Güvenli Yuva Katmanı) güvenlik sertifikası ise, çok az sayıda kurum tarafından temin edilmiştir. Bu durum, kamu kurumlarında bilgi güvenliğinin önemi konusunda farkındalık yaratılmadığını ve bilgi güvenliği politikasının oluşturulmadığını göstermektedir. *Kamu kurumlarının bilgi güvenliği politikalarını belirlemeleri ve sitelerinin güvenlik açıklarını ortadan kaldıracak tedbirler almaları sağlanmalıdır.*

Tasarım, Dolaşım, İçerik ve Erişilebilirlik: Hizmetlerin hızlı, etkileşimli, kolay kullanılabilir ve erişilebilir bir şekilde sunulması; sitelerin tasarım, dolaşım, içerik ve erişilebilirlik açısından standartlara uygun kurulmasına bağlıdır. Kamu internet sitelerinin en zayıf olduğu alan, hizmetlerin sunumu, kullanıcı beklentilerinin karşılanması ve işlevselliği açısından önem taşıyan içeriktir. Sitelerin kolay kullanımı ve gezinebilirlik konusunda önem taşıyan ve daha çok teknik beceriye dayanan tasarım ve

dolaşım bakımından görece daha iyi sonuçlar alınmıştır. İnternet sitelerinin erişilebilirlik açısından en büyük zaafı, görme engelliler açısından kullanılabilir olmamasıdır. Kurumsal sitelerde tespit edilen söz konusu zafiyetler büyük ölçüde, kamu internet siteleri ile ilgili asgari standartların belirlenmemesi ve buna ilişkin bir uygulama-kontrol mekanizmasının kurulmamış olmasından kaynaklanmaktadır. *Kamu kurumlarının internet sayfalarının, her türlü tarayıcıyla; hızlı, etkileşimli, güvenli, düzgün ve kolay kullanılabilir nitelikte hizmet sunabilmesi için, başta içerik olmak üzere, tasarım, dolaşım ve erişilebilirlik standartlarına uygunluğu sağlanmalıdır.*

Hizmet Sunumu. İnternet sitelerinde, hizmetlerin hızlı, güvenli, kolay kullanılabilir ve standartlara uygun bir şekilde sunumu;

- ✓ devletin şeffaflaşması,
- ✓ hızlı, kesintisiz ve etkin bir şekilde hizmet sunması,
- ✓ vatandaşın her düzeyde yönetime katılımının sağlanması ve yaşamlarının kolaylaştırılması,
- ✓ kurumlar arası bilgi alışverişinin sağlanarak iş ve veri tekrarlarının önlenmesi

gibi faydalar sağlayacaktır.

Bilgi teknolojileri projelerinin gerçekleştirilmesi hem kapsamlı bir planlama süreci hem de yüksek maliyetler gerektirdiğinden, projelerin hayata geçirilmesi ile elde edilecek faydaların, sadece kurumsal değil, kamunun bütünü açısından maksimize edilmesi sağlanmalıdır. *Bu nedenle; kurumların internet sitelerinin standartlara uygun hale getirilmesi ve teknolojik bağımlılığı önlemek ve teknolojilerin temininde tasarruf sağlamak için; alınması gereken tedbirlerin neler olduğunu belirleyecek, standartları güncelleyecek, kurumların ihtiyacı olan teknik desteği sağlayacak ve nihai olarak hizmet sunumu kalitesinin artırılmasına katkı sağlayacak bir yapı oluşturulmalıdır.*

Not: Raporun tamamına aşağıdaki internet adresinden ulaşılabilir:
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=64>

KIYILARIN KULLANIMININ PLANLANMASI VE DENETİMİ*

Adalar da dahil olmak üzere 1067 km uzunlukta olan kıyılarımız, ülke ekonomisine önemli girdi sağlayan, değişik amaçlarla kullanılan, hızlı nüfus artışı ve yoğun yapılaşma sonucunda birçok kıyı ülkesinde olduğu gibi zarar gören, yenilenmesi mümkün olmayan doğal kaynaklardır. Kıyı alanlarımızdaki uygulamaların kıyı özellikleri yeterince gözetilmeden gerçekleştirilmesi sonucunda kıyılarımız ciddi bir şekilde tahrip edilmiştir. Kıyılarımızın doğal yapısının bozulması, yakın gelecekte hem turizm gelirleri hem de su ürünleri yönünden ekonomimizi olumsuz etkileme riskini de beraberinde getirmektedir.

Denetim Metodolojisi: Denetim çalışmasında; kıyı kullanımının planlama ve uygulama faaliyetleri ile ilgili mevzuat incelenmiş, kıyı kullanımının planlanması ve denetimi alanında sorumluluğu ve yetkisi bulunan kurumların merkez ve taşra teşkilâtı yönetici ve görevlileri ve konuyla ilgili uzmanlar ile görüşmeler yapılmış, ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan doküman ve belgeler incelenerek analiz edilmiş, kıyı alanlarında gözlemler yapılmış, bu alandaki uluslar arası dokümanlar ile bazı yabancı ülke Sayıştaylarının bu alandaki çalışmaları incelenmiştir.

Ulaşılan bulgulara dayanak teşkil eden belge, doküman, görüşme notları ile yapılan çalışmalara ilişkin olarak düzenlenen çalışma kâğıtları Sayıştay Başkanlığında muhafaza edilmektedir.

Raporun taslak metni hakkında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görüşleri alınmış ve değerlendirilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun ek 10'uncu maddesine istinaden hazırlanmış bulunan raporda denetim bulgu, sonuç ve ile önerileri yer almıştır.

Denetim Bulgu ve Sonuçları

■ Ülkemizde kıyı alanlarının kullanımının planlama, planları onaylama, bunlar hakkında görüş bildirme yetki ve görevleri değişik kurumlar

* 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 4149 sayılı Kanun ile eklenen Ek 10' uncu madde uyarınca hazırlanan bu raporun Sayıştay Genel Kurulunun 17.07.2006 tarih ve 5164/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

arasında dağılmıştır. Ancak, kurumlar arası eşgüdümün sağlanamaması görev-yetki çatışma ve boşluklarına, hukuki ihtilaflara yol açmakta olduğundan, planlama çalışmaları aksamakta, plansız kullanımlara yol açılmaktadır.

■ Planlama çalışmalarında yol gösterici üst ölçekli planların eksikliği, sağlıklı planların yapılması açısından risk teşkil etmektedir. Planlama çalışmaları için ihtiyaç duyulan haritaların ve diğer verilerin elde edilmesinde sorunlar bulunmaktadır.

■ Kıyı alanlarının planlanmasında koruma - kullanma dengesi sağlanamamakta, kullanma amacının öne çıktığı görülmektedir. Planlama ilkelerinin her kıyı bölgesinde aynı oluşunun, esnekliğin bulunmayışının ve planların güncellenmemesinin uygulamada sorunlar yarattığı görülmektedir. “Kamu yararı”, “daha uygun alternatiflerin bulunmaması”, “kıyı alanının yetersizliği” gibi kıyıların daha az zarar görmesini sağlayacak kıyı dolgu kriterlerinin varlığı araştırılmamaktadır.

■ Kıyı alanlarında planlama ve uygulama yapılabilmesi için ilk ve zorunlu unsur olan kıyı kenar çizgilerinin (KKÇ) tespitinde sorunlar yaşanmaktadır. Kıyılarımızın ne kadarında KKÇ tespiti yapıldığına ilişkin bilgiler mevcut değildir. KKÇ tespit komisyonlarının çalışmalarında esas alacakları bilimsel kriterler belirlenmemiştir. Bu durum KKÇ tespitlerinde hatalara yol açmakta, hatalı tespitler planlama ve yapılaşmada da yanlış uygulamalara sebep olmaktadır.

■ Kıyılarda özel mülkiyetlerle ilgili tapu iptal davaları genellikle KKÇ tespitinden uzun zaman sonra açılmakta, bu süre içerisinde kıyıda kalan mülkiyetler el değiştirmekte ve hukuki ihtilaflara konu olmaktadır. KKÇ tespiti sonrasında kıyıda kaldığı belirlenen ancak daha önce tapu kayıtlarına, imar planlarına ve ruhsata uygun olarak yapılan ve kullanılan taşınmazların sahiplerinin mağduriyetini önleyecek bir sistem kurulamamıştır.

■ Kıyılarda farklı kurumların değişik açılardan denetim yapması ve aralarında koordinasyonun sağlanamaması denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Aynı kıyı alanında denetim yapan kurumlar, kıyı ihlallerinin giderilmesini diğerlerinden beklemekte, bu durum kıyı alanlarındaki usulsüz eylemlerin devam etmesine yol açmaktadır.

■ Kıyılardaki uygulamaları kontrol görevi bulunan kurumların, kıyı mevzuatı konusunda yeterli ve bilgili personel ihtiyacı içerisinde oldukları, bir kısım belde belediyelerinin denetim yetkilerinin sınırları konusunda tereddütler yaşadıkları görülmüştür. Kıyı ihlallerinin giderilmesinde yerel

idarelerin teknik açıdan da sorunları bulunmakta, kamu kurumları arasında yardımlaşma sağlanamamakta, bazı bölgelerde teknik imkânsızlıklar nedeniyle kıyı ihlalleri kaldırılamamaktadır.

▪ Kıyılarda düzenli denetim yapılmamakta, doğal yapıyı bozan ve usulsüz eylemler hakkında genellikle şikâyet üzerine bilgi sahibi olunması nedeniyle de bu tür eylemlerin hangi bölgelerde yoğunlaştığı, nedenleri, artma veya azalma eğilimleri bilinmemekte, etkili önlemler almak için politika belirlenmemekte, zamanında tedbirler alınamamaktadır. Başlangıç aşamasında önlenemeyen bu tür eylemlerin sonradan kaldırılması son derece güç ve masraflı olmakta, bozulan doğal yapının eski durumuna getirilmesi imkânsız bir hal almaktadır.

▪ Kıyı alanlarındaki yasal olmayan uygulamaların ecrimisil alınarak sürdürülmesi, bu alanların yeterince korunamadığının yada gelir elde etmek amacıyla işgallere göz yumulduğunun bir göstergesi olarak algılanmaktadır. Ecrimisil uygulamasına konu olan eylemler uzun yıllar devam etmekte, işgaller genellikle kaldırılmamaktadır. Kıyılardaki işgal eylemleri sadece haksız kullanım değil, birçoğu aynı zamanda kıyının doğal yapısını da bozan eylemlerdir. İşgallerin sayı ve alan olarak artması, bu alandaki denetimin yetersizliği yanında, tespit edilen ecrimisil miktarlarının da caydırıcı olmadığını ortaya koymaktadır.

▪ Yalnızca özel kişi ve işletmeler değil kamu kurum ve kuruluşları da kıyıları usulsüz, doğal yapıya zarar verici, eşit ve serbest yararlanmayı sınırlayıcı şekillerde kullanmaktadır. Özellikle kıyılardaki uygulamaları denetlemekle görevli kurumların da kıyı mevzuatına aykırı uygulamalar yapması, kıyılardaki kullanımların denetiminde etkinliği azaltmaktadır.

Not: Raporun tamamına aşağıdaki internet adresinden ulaşılabilir:
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor2.asp?id=280>

SAYIŞTAY KARARLARI

- **Temyiz Kurulu Kararları**

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 26.9.2006
No : 28810

Bitirme ödevi ve benzeri eğitim-öğretim faaliyetleri teorik ders dışı faaliyetler olarak kabul edildiğinden ve bu faaliyetleri yürüten öğretim elemanlarının ders yükleri öğrenci sayısına bakılmaksızın 2 saat/hafta ile sınırlandırılmış olduğundan, söz konusu faaliyetlerin 6 saat teorik ders yükü olarak kabul edilmesinin mümkün bulunmadığı

Diğer taraftan, bitirme ödevi ve benzeri eğitim-öğretim faaliyetleri öğrenciler tarafından hazırlanıp öğretim elemanları tarafından yönetildiğinden, 2914 sayılı Kanununun 11'inci maddesine göre sınav ücreti ödenmesinin de mümkün olmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

541 sayılı ilamın 5'inci maddesiyle, Mühendislik Fakültesi Kimya Bölümü öğretim üyelerinden Prof. Dr.'e bitirme ödevi I ve bitirme ödevi II' adlı dersler için 6 kredi ders yükü hesaplanarak ek ders ücreti ve sınav ücreti ödenmesi sonucu-liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, ilam gerekçesine aynen katıldığını zira 1996-2001 yılları arasında bu faaliyetler için ücret ödenmediğini ancak Danıştay'ın onadığı İdare Mahkemesi kararı üzerine bu ücretin ödenmeye başlandığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 'Ek ders ücreti' başlıklı değişik 11'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında: "2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36'ncı maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre aşağıda belirlenen mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok yirmi saate kadar, ikinci öğretimde ise en çok on saate kadar ek ders ücreti ödenir. Ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır.

Öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Ara sınavlar için Yükseköğretim Kurulunca öğrenci sayısı göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek ders yükü beş saati, diğer faaliyetler için belirlenecek ders yükü ise bir saati geçemez. Teorik dersler dışındaki faaliyetlerin ders yükünün tamamlanmasından sonraki kısmı ek ders ücretinin hesabında dikkate alınır. Ancak mecburi ders yükünün tamamlanmasında ve ek ders ücretinin hesabında, teorik dersler dışındaki faaliyetlerin haftalık en fazla on saatlik kısmı dikkate alınır, kalan kısmı ise maaş karşılığı sayılır.

Dersi veren öğretim elemanına her ders için ayrı ayrı olmak üzere yarı yıl ve yıl sonu dönemlerinde her 50 öğrenci için 300 gösterge rakamının Devlet Memurları Kanununa göre aylıklar için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda sınav ücreti ödenir. Öğrenci sayısının hesabında küsurlar tama iblağ edilir ve 500 öğrenciden fazlası dikkate alınmaz. Ara sınavlar ve bütünleme sınavları için sınav ücreti ödenmez." hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu kanunun verdiği yetkiye istinaden Yükseköğretim Yürütme Kurulu'nun 30.10.2001 tarih ve 2001.34.3121 sayılı kararı ile kabul edilen Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esaslar'da;

"Haftalık ders yükünün hesabında bilfiil, bizzat bulunmak ve yapmak şartıyla aşağıdaki denklikler esas alınır. Öğretim elemanının her türlü eğitim ve öğretim faaliyetleri teorik dersler ve diğer faaliyetler olmak üzere iki grupta toplanır.

a) Teorik Dersler: Haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanının aktif olarak katıldığı eğitim- öğretim faaliyetleri olup her saati bir ders yüküne eşdeğerdir. Bu dersler ön lisans lisans ve lisansüstü düzeyde açılabilir

b) Diğer Faaliyetler: Teorik dersler dışındaki tüm eğitim-öğretim faaliyetlerini kapsar.

1-

2-Bitirme ödevi, bitirme projesi, diploma projesi, proje, staj ve benzeri eğitim, öğretim ve danışmanlık hizmetlerini yöneten öğretim elemanları öğrenci sayısına bakılmaksızın 2 saat/hafta uygulamalı ders yükü yüklenmiş sayılırlar.

3- " denilmiştir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun değişik 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında, 2547 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinde olduğu gibi, öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı hususunun Yükseköğretim Kurulunca belirleneceği, bu yetkiye istinaden Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esasların 2'nci maddesinin (a) bendinde, teorik derslerin, haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanının aktif olarak katıldığı eğitim-öğretim faaliyetleri olduğu ve her saatin bir ders yüküne eşdeğer bulunduğu belirtilmiş ve aynı maddenin (b) bendinde ise teorik dersler dışında kalan diğer faaliyetler açıklanmış ve bitirme ödevi ile ilgili olarak eğitim-öğretim hizmetlerini yöneten öğretim elamanları için öğrenci sayısına bakılmaksızın 2 saat/hafta uygulamalı ders yükü ile yüklenmiş sayılacağı kuralı getirilmiştir.

Bu hükümlere göre, bitirme ödevi ve benzeri eğitim-öğretim faaliyetleri teorik ders dışı faaliyetler olarak kabul edilmekte ve bu faaliyetleri yürüten öğretim elamanlarının ders yükleri öğrenci sayısına bakılmaksızın 2 saat/hafta ile sınırlandırılmaktadır. Bu halde, Mühendislik Fakültesi Fakülte Kurulunun 05.02.2002 tarih ve 2002/2 sayılı kararı ile ders programlarında yer verilen bitirme ödevi faaliyetlerinin 6 saat teorik ders yükü olarak kabul edilmesi Yükseköğretim Kuruluna kanunla verilmiş yetkinin kullanılması anlamında mevzuata uygun değildir.

Sayıştay Başkanlığı'nın Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'na gönderdiği yazı üzerine Atatürk Üniversitesi Rektörlüğünce konunun incelenmesi sonucu her ne kadar bitirme ödevi adlı öğretim faaliyetinin uygulamalı ders olarak "esaslar"da belirtildiği üzere 2 saat/hafta ders yükü sayıldığı belirtilmiş ise de, ödeme belgelerinin incelenmesinde söz konusu faaliyetin teorik ders olarak 6 saat ders yükünden sayıldığı görülmüştür.

Diğer taraftan, bitirme ödevi ve benzeri eğitim-öğretim faaliyetlerini öğrenciler tarafından hazırlanıp öğretim elamanları tarafından yönetildiğinden söz konusu öğretim elamanlarına 2914 sayılı kanunun 11'inci maddesine göre sınav ücreti ödenmesi mümkün değildir.

Söz konusu bitirme ödevi ve benzeri eğitim-öğretim faaliyetlerinin dönem sonunda öğrencilerin yazılı tezini görevli öğretim elamanına teslim ederek sözlü sınava tabi tutulması ve başarılı -başarısız olarak değerlendirme

yapılması da sınav ücreti verilmesine dayanak oluşturmaz. Çünkü danışman öğretim elamanına bu verdiği eğitim-öğretim hizmetlerinden dolayı 2 saat ders yükü ile yüklenmiş sayılmaktadır. Görüldüğü üzere, bitirme çalışması veya mezuniyet tezi gibi faaliyetler ayrı bir ders niteliğinde olmayıp öğrencilerin belli tarihe kadar elde ettikleri bilgi birikiminin genel olarak değerlendirilmesini gösteren bir ödev veya araştırma çalışmaları olarak görülmelidir.

Dilekçi aynı konuda idari yargı ve Sayıştay tarafından verilen kararlar arasındaki çelişkinin giderilebilmesi açısından da tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmekte ise de,

Anayasanın 160'ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "... Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş 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 uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır."

832 sayılı Sayıştay kanununun 65. maddesinde denetim sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde izlenecek yöntem belirtilirken ".. genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştay'ın hesap ve işlemleri yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir..."

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın Anayasa ve kendi Kanunundan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, vergi konusunda Danıştay'ca verilen kararlar hariç idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmemektedir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 541 sayılı ilâmın 5'inci maddesiyle- liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 26.9.2006
No : 28815

*D*öner sermaye katkı payı ödenebilmesi için döner sermayenin bağlı olduğu birimlerdeki kadrolara atanma veya bu kadrolara ait görevleri yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirilme yeterli görüldüğünden; üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakla birlikte rektör tarafından 2547 sayılı Kanununun 13/b-4 maddesi hükmüne göre döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

734 sayılı ilâmın 2'nci maddesiyle; Üniversite Genel Sekreter'ın İşletme Müdür Yardımcılığı ile, Hukuk Müşaviri Avukat'ın hastanenin icra ve hukuk işlerini yapmak üzere Tıp Fakültesinde usulsüz olarak görevlendirilmeleri sonucu-liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; döner sermaye işletmesi gelirlerinden pay ödenebilmesi için döner sermayenin bağlı olduğu birimdeki kadrolara atanma veya bu kadrolara ait görevleri yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirilmesinin yeterli görüldüğünü, Üniversite Genel Sekreteri ve Hukuk Müşaviri Avukatın üniversitenin döner sermayesi büyük ölçüde gelir getiren Tıp Fakültesi ile doğrudan ilişkilerinin olduğunu ve bu konuda Sayıştay Temyiz Kurulunun emsal kararları bulunduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasında: "(Değişik: 27.06.1989 -KHK- 375/16 Md.) Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657

sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılır. Öğretim üyeleri ile Üniversitelerarası Kurulca önerilerek Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve (değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.md.) her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel için ise (değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.Md.) % 80'sini geçemez" denilmiştir.

Bu madde hükmüne göre, öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin, bağlı birimin ihtiyaçları için belli oranda ayırdıktan sonra kalan kısmı üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevli öğretim elemanları ile "aynı birimde görevli" 657 sayılı Kanuna tabi personel arasında paylaşılacaktır.

2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin (a) fıkrasının dördüncü bendinde, 657 sayılı kanuna tabi personelden bahsedilirken bunların hangi hizmet sınıfından olacakları, hangi kadroları işgal edecekleri, hangi görevlerde bulunacakları ve bu birimde ne kadar süreden beri görevli olacakları, hangi şekilde görevlendirilenlere katkı payı ödeneceği hususlarında bir açıklık getirilmemektedir. Başka bir ifade ile, bu konuda bir sınırlama getirilmemekle, katkı payı ödenecek personelin döner sermayenin bağlı olduğu birimde "görevli olması" yeterli bulunmaktadır.

Bu nedenle, bağlı birimde görevli olmayı sadece "kadrosu o birimde olmak" şeklinde yorumlamak mümkün olmamaktadır.

2547 sayılı Kanunun rektörün görev ve yetkilerine ilişkin 13'üncü maddesinin (b) fıkrasının 4'üncü bendine göre, rektörün, gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler verme yetkisi bulunmaktadır.

Rapor dosyasında mevcut belgelerin incelenmesinde, katkı paylarına tazmin hükmedilen personelin, üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakta birlikte rektör tarafından 2547 sayılı Kanunun 13/b-4 maddesi hükmüne göre döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirildikleri anlaşıldığından dilekçi iddialarının kabulü ile 734 sayılı ilâmın 2'nci maddesiyle-lıraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA;

Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981