



SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi
Eşleştirme Projesinin Kapanış Töreni

•
Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve
Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

•
Kanun Devletinden Hukukun Üstünlüğüne

•
Dünya Bankası Kredi Kullanımlarında ve
Projelerin Tatbikinde Yaşanan Sorunlar

•
Benford Yasası ve Mali Denetimde Kullanımı

•
Özelleştirme Konulu ARABOSAI-EUROSAI
Bilimsel Sempozyumu

•
Türkiye'de Atık Yönetimi
(Performans Denetimi Rapor Özeti)

•
SAYIŞTAY KARARLARI

OCAK - MART 2007
SAYI : 64

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 ÖZSEMERÇİ
Uzman Denetçi
Murat ARSLAN
Başdenetçi
Necip POLAT
Başdenetçi
Özlem TEMİZEL
Başdenetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Grafiker

Dizgi : **Gürkan ALPSOY**
VHK İşletmeni

Baskı : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

Baskı Tarihi : Nisan 2007

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 Kuruluşlarınınca 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: 64	OCAK-MART 2007

İÇİNDEKİLER

3 Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesinin Kapanış Töreni

- *T.C. Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet Damar'ın Proje Kapanış Töreni Konuşması*

- *Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi Başkan Vekili Sayın Tim Burr'un Konuşması*

- *Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Müsteşarı Sayın Martin Dawson'ın Konuşması*

- *Ulusal Denetim Ofisi Proje Lideri Adına Sayın John Powell'in Konuşması*

- *T.C. Sayıştay Başkanlığı Proje Lideri (Genel Sekreter Yardımcısı) Sayın Erol Akbulut'un Konuşması*

33 Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Asuman ALTAY

Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

59 Kanun Devletinden Hukukun Üstünlüğüne

Hasan Tuna GÖKSU

Sayıştay Denetçisi

69 Dünya Bankası Kredi Kullanımlarında ve Projelerin Tatbikinde Yaşanan Sorunlar

Ekrem CANDAN
Maliye Bakanlığı, İç Denetçi

111 Benford Yasası ve Mali Denetimde Kullanımı

C. Mustafa TÜRKYENER
Sayıştay Denetçi Yardımcısı

123 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

125 “Özelleştirme ve Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Üzerindeki Etkisi” Konulu ARABOSAI-EUROSAI Bilimsel Sempozyumu

Seher ÖZER
Tercüman

131 SAYIŞTAY RAPORLARI

133 Türkiye’de Atık Yönetimi: Ulusal Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi (Özet)

145 SAYIŞTAY KARARLARI

147 Genel Kurul Kararları

150 Temyiz Kurulu Kararları

SAYIŞTAY'IN DENETİM KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ EŞLEŞTİRME PROJESİNİN KAPANIŞ TÖRENİ

İki yıldır yürütülmekte olan Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesinin kapanış töreni, 28 Nisan 2007 tarihinde gerçekleştirildi.

Sayıştay Başkanlığı konferans salonunda, seçkin bir davetli grubunun katılımı ile gerçekleştirilen kapanış töreninde, Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR, İngiltere (Birleşik Krallık) Ulusal Denetim Ofisi Başkan Vekili Sayın Tim BURR, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Müsteşarı Sayın Martin DAWSON, Üye Devlet (İngiltere) Proje Lideri adına Sayın John POWELL ve Lehdar Ülke Proje Lideri (Sayıştay Genel Sekreter Yardımcısı) Sayın Erol AKBULUT birer konuşma yapmışlardır.

Proje, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de kamunun yönetim anlayışında ve mali sisteminde köklü dönüşümün hız kazandığı bir dönemde, Sayıştaya değişimi izlemek, denetlemek ve yönlendirmek adına ihtiyaç duyduğu donanımına kavuşmasında önemli katkılar sağlamıştır. Keza bu süreçte işlevleri önemli ölçüde artmış bulunan Sayıştayın, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması gibi demokratik yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu ekonomisi ve maliyesinin güçlendirilmesinde büyük öneme sahip rol ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmesi için, güçlü bir altyapı oluşturulmuştur.

Proje kapsamında, Sayıştayın hem denetim kapasitesinin, hem de yönetim ve organizasyon yapısının güçlendirilmesine yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüştür. Çağdaş denetim yaklaşımlarının ve dünyadaki uygulamalarının araştırılması, ülkemize uygun olarak geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi yoluyla denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla, mali denetim, performans denetimi, bilişim sistemlerinin denetimi ve bilgisayar destekli denetim alanlarında çeşitli araştırma, kıyaslama, eğitim ve fiili denetim çalışmaları yürütülmüştür.

Bu çalışmaların en somut ürünü, şüphesiz uluslararası standartlar ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri dikkate alınarak, ülkemiz koşullarına uygun bir şekilde hazırlanan denetim rehberleridir. Bu kapsamda mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi alanlarında 3 adet rehber hazırlanmıştır. Bu rehberler, çok kapsamlı araştırmalar sonucunda hazırlanmış, uygulamada da test edilmiştir.

Çağdaş denetim yaklaşım ve teknikleri konusunda gerçekleştirilen eğitimler de, Sayıştay'ın denetim kapasitesinin değişen ve genişleyen rolleri ile orantılı olarak güçlendirilmesinde önemli katkı sağlamıştır. Mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi konusunda yaklaşık 180 kadar meslek mensubumuzun eğitim görmesi sağlanmış ve bunların yaklaşık yarısı, yeni metodolojileri denetimde uygulama şansına da sahip olmuşlardır.

Sayıştayın yönetim ve organizasyon yapısının güçlendirilmesi amacıyla da, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, risk yönetiminin kurumsallaştırılması, yönetim bilgi sisteminin tasarlanması, bilişim teknolojisi stratejisinin geliştirilmesi gibi amaçlar doğrultusunda çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Bütün bu çalışmalar, Sayıştay'ın 145 yıllık tarihinden gelen birikimi, dünyadaki gelişmeler ve başta İngiltere olmak üzere, diğer ülkelerdeki bilgi ve deneyimlerle harmanlayarak, geleceğe dönük yepyeni bir vizyon oluşturmasını sağlamıştır. Bu denli kapsamlı ve yoğun bir projenin yüksek bir başarıyla sonuçlandırılmış olması, bundan sonra yürütülecek benzer çalışmalara ve eşleştirme projesi yürüten diğer kurumlara da önemli ölçüde güç katacaktır.

Projenin kapanış töreninde yapılan konuşmalar da büyük ölçüde projenin önemi ve işlevi üzerinde odaklanmış olup, geleceğe dair önemli mesajlar içermektedir. Tarihe not düşmek adına, bu konuşmaları okuyucularımızla paylaşıyoruz.

Dr. H. Ömer KÖSE

**T.C. SAYIşTAY BAşKANI
SAYIN MEHMET DAMAR'IN
PROJE KAPANIş TÖRENİ KONUşMASI**

Sayın misafirler, kurumumuz ve basınımızın kıymetli mensupları,

Sayıştay'ın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla yürütölen Eşleştirme Projesinin kapanış törenine teşriflerinizden dolayı teşekkür eder, sizleri şahsım ve tüm Sayıştay camiası adına saygı ile selamlarım.

Saygıdeğer konuklar,

Ölkemiz, tarihin önemli bir dönüm noktasında bulunmaktadır. Hem uluslararası, hem de ulusal düzeyde kapsamlı değişimlerin yaşandığı günümüzde, kamu kurumlarının değişen koşullara ayak uydurmaları büyük önem taşımaktadır. Küreselleşmenin doğurduğu risklerin fırsatlara dönüştürölmesi, kamu kurumlarının pasif olmaktan çıkıp, aktif olarak dönüşümde rol almalarına; dönüşüme yön vermelerine bağlıdır.

Ölkemiz mali sisteminde son yıllarda peş peşe reformlar yapılmış; bütçe, mali kontrol, ihale ve muhasebe sistemlerinde kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu alanlarda yürütölen reformlar, hem Sayıştay'ın görev tanımının, hem de Sayıştay denetiminin yürütöldüğü alanın önemli ölçüde farklılaşmasına yol açmıştır. Sayıştay, hem kendisini değişen ve genişleyen denetim alanına göre yeniden tanımlamak, hem de söz konusu değişim ve reformların arzu edilen sonuçları üretmesi için kurumlara destek olup rehberlik etmekle yükümlü bulunmaktadır.

Bugün rahatlıkla söyleyebilirim ki, kurumumuzun bu ağır görevin altından yüz akı ile çıkabilmesi için gerekli altyapı, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen Eşleştirme Projesi ile sağlam bir şekilde atılmıştır. Sayıştay, bu proje ile 1,5 asırlık

tarihinden gelen birikimi esas alarak hem denetim, hem de yönetim yapısını nasıl geliştireceğini her yönüyle tasarlamış durumdadır ve mali yapının sağlıklı bir şekilde çalıştırılmasına destek sağlayacak olgunluğa ulaşmıştır.

Ancak, gerekli altyapının oluşturulduğunu söylemekle birlikte, bu kazanımı etkin bir şekilde kullanabilmemizin, 3 yıldır üzerinde çalıştığımız ve şu anda Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmeyi bekleyen Sayıştay Kanununun kabul edilmesine bağlı olduğunu da vurgulamak durumundayım.

Söz konusu proje, İngiltere Sayıştay'ından çok sayıda uzmanın katkısı ve İspanya Sayıştay'ının desteği ile yürütülmüştür. Burada İngiltere Sayıştay'ını temsilen aramızda bulunan Başkan Yardımcısı Sayın Tim Burr'e ve projede çalışan tüm uzmanlara projenin başarısı için sağladıkları katkıdan dolayı teşekkür ederim.

*Şu hususu iftiharla belirteyim ki, Sayıştay'da yürütmüş olduğumuz proje, Avrupa Komisyonu tarafından görevlendirilen bağımsız ara değerlendirme ekibi ENTEGRASYON** tarafından yapılan inceleme sonucunda, Türkiye'deki en başarılı iki projeden biri olarak belirlenmiştir. Söz konusu değerlendirmelerde projede yer alan birçok uygulama "iyi uygulama örneği" olarak kabul edilmiş ve Türkiye'de yürütülen diğer projelere tavsiye edilmiştir. Bu husus, projeye yapmış olduğumuz büyük yatırımın doğru yönlendirildiğini gösteren güçlü bir güvence sağlamaktadır.*

Peki, projenin bu başarısını neye borçluuz?

Sayıştay, Eşleştirme Projesinin başarılı olarak yürütülebilmesi için mevcut insan kaynaklarına önemli yatırımlar yapmıştır. Bu yatırımlardan en önemlisi, projedeki temel çalışmalarını yürütecek ekiplerin INTOSAI Gelişim İnisiyatifi'nin

*** Ara değerlendirme çalışması, INTEGRATION (Entegrasyon) Ara Değerlendirme Ekibi uzmanları Roland Blomeyer, Firuzan Silahşör, Sevil Geveci ve Ayla Hekimoğlu tarafından, kısa dönem uzmanları, Ann Hyde ve Şule Akarsu tarafından yürütülmüştür. Söz konusu değerlendirmenin yer aldığı raporun numarası R/TR/PAD/06.004'tür.*

katkılarıyla “Eğitim Uzmanı” olarak yetiştirilmeleridir. Eğitim Uzmanlığı programı ile Sayıştay;

- kendi eğitim ihtiyacını detaylı ve doğru bir şekilde analiz edebilme,*
- tespit edilen eğitim ihtiyacını giderecek üstün vasıflı eğitim materyalleri hazırlama,*
- eğitimleri etkileşimli olarak yüksek verim alınacak bir tarzda yürütme ve*
- eğitim sonuçlarını değerlendirme becerilerini kazanmıştır.*

Yine eğitime yapılan bu yatırımla, kurumumuz dışında bulunan bilgi kaynaklarından azami ölçüde yararlanmak ve bilgiyi etkin bir şekilde transfer etmek için güçlü bir altyapı oluşturulmuş, kuruma 54 adet Eğitim Uzmanı kazandırılmıştır.

Proje hazırlıkları arasında insan kaynaklarına yapılan ikinci önemli yatırım, yabancı dil öğrenimi konusunda olmuştur. Sayıştay, 2003 yılından başlayarak her yıl 25 adet meslek mensubunu yurt dışına göndermiş, böylece bilgi transferi için tercüme ihtiyacını ortadan kaldırmış, kendi personelinin yabancı dilde yayınlanan kaynaklardan da istifade etmesini sağlamıştır. Yabancı dil eğitimi, Eşleştirme Projesinin tercüme ihtiyacı duyulmadan Sayıştay'ın kendi personeli tarafından yürütülebilmesine zemin hazırlamıştır.

Proje altyapısını oluşturan bu iki önemli yatırım, tüm proje çalışmalarının bizzat Sayıştay mensupları tarafından yürütülmesi için gerekli ortamı oluşturmuştur. Avrupa Birliğine uyum çalışmaları çerçevesinde yürütülen bu projede Sayıştay için önemli olan bir diğer husus, yabancı uzmanlarla yapılan çalışmalarda elde edilen bilginin Türkiye'nin yerel koşullarına göre yeniden yorumlanması ve uyarlanmasıdır. Bunu sağlamak amacıyla, projenin tüm çıktıları; denetim rehberleri, eğitim materyalleri, yönetime ilişkin stratejiler bizzat projede görevli denetçilerimiz tarafından hazırlanmıştır. Kurum içinde

gerçekleştirilecek tüm eğitimler de yine kendi personelimiz eliyle yürütülecektir. Bu düzenleme, hem bilginin yerelleştirilmesini teminat altına almış, hem de dışa bağımlılığı ortadan kaldırarak kendi kendine yeterli bir yapı ortaya çıkarmıştır.

Biraz da proje ile elde edilen kazanımların neler olduğu ve bunların Sayıştay'ı nereye taşıyacağından bahsetmek istiyorum.

Sayıştay'da yürüttüğümüz projenin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlardan biri denetime, diğeri de kurumun iç yönetimine ilişkindir.

Kamu mali yönetimi anlayışındaki değişime paralel olarak Sayıştay denetimi;

- kamuda hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanması,*
- yolsuzluğun ve israfın önlenmesini,*
- kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir biçimde çalışmasını,*
- kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, saklanması ve kullanılmasını sağlamaya yönelik bir denetim ve raporlama gerektirmektedir.*

Türk Mali Sisteminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, tek dış denetim organı olarak Sayıştay'ın denetim alanını genişletmiş, denetimi sadece saymanlık hesabı denetimi olmaktan çıkarıp kamu idarelerinin mali faaliyet, işlem, karar ve kaynaklarının denetimine dönüştürmüş ve Sayıştay'ın denetim görevini uluslararası standartları dikkate alarak yerine getirmesi esasını benimsemiştir.

Kamu mali yönetimindeki bu değişime yanıt vermek amacıyla Sayıştay'da mali denetim, performans denetimi, bilişim sistemleri denetimi ve bilgisayar destekli denetim alanlarında çalışmalar yürütülmüştür.

Mali denetim alanında yürütülen çalışmalarla, Sayıştay'ın mevcut yapısını, çalışma usul ve esaslarını ve ulusal şartları dikkate alarak, mali denetimin uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesini sağlamak hedeflenmiştir. Bu çerçevede kapsamlı bir mali denetim rehberi hazırlanmış ve 15 değişik kurumda yürütülen denetim çalışmalarıyla test edilmiştir. Söz konusu rehberin uygulanmasına destek vermek amacıyla yaklaşık 500 sayfalık bir eğitim materyali hazırlanmış ve üç haftalık bir kurs ile 35 meslek mensubumuz eğitime tabi tutulmuştur. Eğitimi takip eden pilot uygulamalarla hem eğitim materyalleri, hem de geliştirilen denetim rehberi test edilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda son şekli verilen mali denetim rehber taslağı önümüzdeki hafta kurum içinde tartışmaya açılacaktır. Rehberin tartışmalarla daha da geliştirilmesi sağlanacaktır. Mali denetime ilişkin eğitimler Nisan ayında başlayacak, turne dönüsünde de devam edecektir.

Performans denetimi alanında yürütülen çalışmalarla, kurumumuzun bu alandaki birikimlerinin daha da geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve eksiklerinin tamamlanması hedeflenmiştir. Proje bünyesinde 2,5 yıl içinde yürütülen çalışmalarla 6 adet performans denetimi raporu hazırlanmış ve uluslararası standartlara uygun bir performans denetimi rehberi yazılmıştır. Söz konusu rehberle ilişkin olarak yaklaşık 1000 sayfalık eğitim materyali içeren üç haftalık bir eğitim programı hazırlanmış ve 20 meslek mensubumuz eğitime tabi tutulmuştur. Hazırlanan performans denetimi rehber taslağı önümüzdeki hafta kurum içinde tartışmaya açılarak olgunlaştırılacaktır. Önümüzdeki dönemde tüm Sayıştay denetçilerinin performans denetimi alanında eğitim görmesini hedefleyen 5 yıllık büyük bir eğitim hamlesi başlatılacaktır.

Bilişim teknolojisi, kamu kurumlarında, başta mali işlemler olmak üzere her alanda, giderek artan bir biçimde kullanılmaktadır. Bu durum mali bilgilerin üretildiği iş süreçlerinin ve iç kontrol mekanizmalarının değişmesine yol açmaktadır. Bilişim teknolojisinin kullanımı büyük avantajlar

sağlamakla birlikte kurumları yeni riskler ve tehditlerle karşı karşıya bırakmaktadır. Söz konusu riskler, tedbir alınmaması durumunda mali sistemde zaafılara yol açabilmektedir. Bu itibarla, bilişim sistemleri denetimine olan ihtiyaç artmıştır. Proje bünyesinde bu ihtiyacı karşılamak amacıyla bir bilişim sistemleri denetim rehberi hazırlanmış, pilot denetim çalışmaları yürütülmüş ve eğitim materyalleri hazırlanmıştır. Bilişim sistemlerinin denetimine ilişkin çalışmalar önümüzdeki dönemde daha fazla denetçinin bu alanda eğitilmesi ile devam edecektir.

Günümüzde kurumların işlem hacimleri olağanüstü şekilde artmıştır. Örneğin, sadece Sosyal Güvenlik Kurumunda bir yılda 350 milyon fatura işlem görmektedir. Söz konusu işlem hacmi, kurumların elektronik ortamda tuttıkları verileri ön plana çıkarmaktadır. Bu ortamda denetimde verimin ve etkinliğin artırılması için denetçilerin bilgisayar tabanlı araçlar kullanmaları büyük önem taşımaktadır. Sayıştay bu gerekçe ile, bilgisayar destekli denetime başlamak amacıyla gerekli yazılımları satın almış, temel eğitim programlarını hazırlamış ve destek ekiplerini eğitmiştir. Hedefimiz, uzun vadede tüm denetçilerin bilgisayar destekli denetim yapabilecek şekilde eğitilmeleridir.

Proje ile yürütülen faaliyetlerin diğer bir unsuru da Sayıştay'ın iç yönetim yapısına ilişkindir. Mevzuatta yapılan değişikliklerin Sayıştay'ın iç yapısını ve çalışma şeklini değiştirmesi üzerine, yönetim alanında yürütülen çalışmalarla Sayıştay'da bir performans yönetimi yapısının temellerinin atılması hedeflenmiştir. Bu amaçla, İnsan Kaynakları Yönetimi, Risk Yönetimi, Yönetim Bilgi Sistemi ve Bilişim Sistemleri Stratejisi başlıkları altında çalışmalar yürütülmüştür.

İnsan Kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi, Sayıştay'ın denetim görevini en iyi şekilde yerine getirmesinde kilit öneme sahiptir. İnsan kaynaklarının temini, yönetilmesi, korunması ve performansının değerlendirilmesi; kurum içinde dikkatle yürütülmesi gereken hassas işlevlerdir. Proje ile, Sayıştay'ın denetim ve destek faaliyetlerini, insan kaynaklarını

etkin ve sürdürülebilir bir şekilde kullanmak suretiyle desteklemeyi hedefleyen bir İnsan Kaynakları Stratejisi hazırlanmıştır. Söz konusu strateji, kurumumuzdaki insan kaynakları yönetiminin önümüzdeki beş yıl içinde nasıl gelişeceğini göstermektedir.

Yönetim Bilgi Sistemi, verileri toplayan ve işleyen ve bunları, karar verme, planlama, uygulama ve kontrol aşamalarında kullanacak olan yöneticilere ulaştıran bir sistem olarak tanımlanabilir. Proje bünyesinde, yönetimin bilgi ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle Sayıştay'ın karar verme sürecine destek olacak bir Yönetim Bilgi Sisteminin temel tasarımı yapılmıştır. Bu tasarım, kurumumuzda yönetime bilgi sağlamayı hedefleyen mevcut çalışmalarını koordine ederek, bu çalışmaların bir çatı altında birleştirilmesini ve geliştirilmesini sağlayacaktır.

Risk Yönetimi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri tanımlama, değerlendirme, tahlil etme ve bu risklerin etkilerini en aza indirmek için tedbirler alma anlamına gelmektedir. Günümüzde risk yönetimi çağdaş kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir. Eşleştirme Projesi bünyesinde yürütülen çalışmalarla Sayıştay'da risk yönetimine ilişkin altyapı tasarımı tamamlanmış, kurumun risk sorumluları belirlenerek eğitilmiş ve risk yönetimi uygulamasına başlanmıştır. Sayıştay, risk yönetimini kurgulamakla, karşı karşıya olduğu risklerle etkili bir şekilde mücadele ederek denetim kalitesini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

Sayıştay bilişim teknolojileri kullanımında köklü bir geçmişe sahiptir. Sayıştay'ın uluslararası standartlara uygun ve iyi uygulama örnekleri düzeyinde denetim yapabilmesi için, bilişim teknolojileri imkan ve kaynaklarının kurumsal hedefler doğrultusunda güçlü bir denetim ve yönetim desteğini de içerecek şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Etkin ve sürdürülebilir bir bilişim teknolojileri desteği ve gelecekteki bilişim teknolojileri ihtiyaçlarının karşılanması, uzun vadeli bir strateji ile mümkün olacağından, Eşleştirme Projesi ile 5 yıllık sürdürülebilir bir bilişim teknolojisi stratejisi hazırlanmıştır. Strateji, bilişim

teknolojisinin etkin ve sürdürülebilir kullanımıyla Sayıştay'ın görev ve çalışmalarını desteklemeyi hedeflemektedir.

Sözlerimi tamamlamadan önce, proje ile gerçekleştirilen çalışmalarını daha iyi temsil edeceği inancıyla bir-iki istatistiki bilgi vermek istiyorum:

- Sayıştay proje hazırlıkları için yaklaşık 5.000 kişi / günlük bir eğitim yatırımı yapmıştır.*
- Kurum mensuplarının muhasebe eğitimleri için 15.000 kişi / günlük eğitim yapılmıştır.*
- Proje için Sayıştay ilk aşamada 25 kişiyi tam zamanlı olarak görevlendirmiş, bu sayıyı ilk sene içinde 40'a, ikinci senede 87'ye kadar yükseltmiştir. Bu, Türkiye'de benzeri projeler içinde yapılan en kapsamlı yatırımdır. Proje çalışmalarında mensuplarımızın toplam olarak 26.000 kişi / günlük bir emeği bulunmaktadır.*
- İngiltere Sayıştayı toplam 50 uzman ve 500 kişi / günlük bir çalışma ile projeye destek sağlamıştır.*
- Proje içinde, toplam süresi 25 haftaya ulaşan 24 adet eğitim programı düzenlenmiş; mükerrerler de sayılmak suretiyle toplam 370 kişi eğitimden geçmiştir.*

Verdiğim rakamlar, Sayıştay tarihindeki bu en önemli yatırımın arkasında yatan emeğin miktarını göstermekte ve elde edilen başarının gerekçesini açıklamaktadır.

Değerli konuklar ve mensuplarımız,

Sözlerime son verirken "Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi" projesini destekleyen;

- başta Avrupa Komisyonunun değerli yetkililerine,*
- projenin uygulama aşamalarında katkılarını esirgemeyen Avrupa Komisyonunun Ankara nezdindeki delegasyonunun değerli mensuplarına,*
- Merkezi Finans ve İhale Biriminin değerli temsilcilerine teşekkür ediyorum.*

Projedeki ortağımız olan İngiltere Sayıştay'ının değerli yöneticilerini ve uzmanlarını da tüm proje çalışmaları süresince sağladıkları destek dolayısıyla takdir ediyor ve teşekkürlerimi iletiyorum.

Hazırlık dönemi dahil olmak üzere yaklaşık 3,5 yıldır proje çalışmalarını özveriyle yürüten mensuplarımıza da kurumumuza sağladıkları önemli katkılardan ve elde ettikleri başarılarından dolayı teşekkür ediyorum.

Herşeyin gönlünüzce olması dileğiyle saygılar sunuyor, projenin kurumumuza ve ülkemize hayırlı olmasını diliyorum.

BİRLEŞİK KRALLIK
ULUSAL DENETİM OFİSİ BAŞKAN VEKİLİ
SAYIN TIM BURR'UN KONUŞMASI*

Sayın Başkan, Değerli Konuklar, Bayanlar ve Baylar.

Bu sabah Türkiye'de bulunmaktan ve ortak EŞleştirme Projemizin kapanış töreninde yer alma ayrıcalığına sahip olmaktan dolayı mutluluk duymaktayım. İlk olarak, Birleşik Krallık'taki parlamento ile ilgili işleri dolayısıyla törene katılma fırsatı bulamayan Kontrolör ve Genel Denetçi (Sayıştay Başkanı) Sir John Bourn'un en iyi dileklerini gönderdiğini bildirmeyi bir borç bilirim. Durumu anlayıŐla karŐılayacağınızı umuyorum.

Her Őeyden önce, bu projede yer alarak projenin başarısına katkıda bulunan herkesi tebrik etmek isterim. Sayın Başkan Mehmet Damar başta olmak üzere, bu projenin yürütülmesi sırasında gösterilen kararlılık, gayret, profesyonellik ve özveri, her türlü övgüye değerlidir. Bundan dolayı Sir John ve ben sizlere minnettarız.

Bu etkinlik bir eşleştirme projesinin kapanış töreninden daha fazla anlam taşımaktadır. Türk Sayıştayı ve İngiltere Ulusal Denetim Ofisi yaklaşık 30 yıldır yakın çalışma ilişkisi içerisinde bulunmaktadır. Bu proje iliŐkilerimizi pekiŐtirmiŐ ve inanıyorum ki bağlarımızı da güçlendirmiŐ ve geliŐtirmiŐtir. Gelecekte de, her iki tarafın ortak yararına olacak bu yakın çalışma iliŐkisinin sürdürülmesini sağlayacak fırsatların oluşacağını ümit ediyorum.

Bu projenin tamamlanmasını kutlarken, kısaca değinmek istediğim üç konu olacak.

- Ortaklık*
- Kişiler*
- Süreç*

* Bu ve yabancı konuklara ait diğer konuŐmaların İngilizce'den Türkçe'ye çevirisi Sn. BaŐak Bulgun tarafından gerçekleştirilmiştir.

i. ORTAKLIK: Daha iyi şeyler yapmak için!

Eğer bu projenin temel hedeflerine dönecek olursak; bu hedeflerin şunlar olduğunu görürüz:

- Sayıştayı kamu yönetimi, hesap verme sorumluluğu, kontrol ve denetimin kalitesini değerlendirmesi için desteklemek ve Sayıştay'ın gelişme yönelik önerilere uygun cevapları sağlamasında yardımcı olmak,*
- Türkiye'deki kamu mali kontrol sisteminin verimli ve etkin olmasını sağlamak.*

Bu proje, ortaklık için çok şey ortaya koymuştur. Ve ortaklık, kavramdan da açıkça anlaşılacağı üzere, paylaşılan amaç ve hedefler için birlikte çalışmaktır. Bu anlamda eşleştirme, kurumların karşılıklı fayda elde etmesi için çalışmalarının desteklenmesi anlamında iyi bir araçtır. Avrupa Birliği fonlarından aldığı destekle, ortakların açıkça tanımlanmış hedeflere ve çıktılara yönelik çalışmalarına odaklanmalarına yardımcı olmaktadır. Projemizin eşleştirme uygulamaları için iyi bir tanıtım olduğuna inanıyorum.

Türkiye'de kamu sektörünün kalitesini değerlendirme sorumluluğunuzu yerine getirmenize yardımcı olmak üzere; açık bir şekilde tanımlanmış, etkinlikler, çıktılar ve kıyas noktalarında sizlere destek vermek için birlikte çalıştık. Ve böylelikle Türkiye'deki kamu mali kontrol sistemlerinin verimliliği ve etkinliği ile ilgili güvence verebilmenize yardımcı olmaya çalıştık.

Daha da önemlisi ortaklık ruhuyla hareket ederek çalıştığımız için, hedeflerimize ne yapacağınızı sizlere söyleyerek ya da daha da öteye geçip çalışmalarını sizin için yürüterek ulaşmadığımızı önemle vurgulamak gerekir. Tam tersine, bu sizin çalışmanızdır ve biz ortağınız olarak, arzu edilen çıktılara ulaştıran etkinliklerin gerçekleştirilmesinde size destek vermek için burada bulunduk. Bunu tavsiyelerimizi, uzmanlığımızı ve deneyimlerimizi sizlerle paylaşarak gerçekleştirdik. Ancak, bunun tek yönlü bir yol olduğu anlaşılmalıdır. Eşleştirmede elde ettiğimiz deneyimlerin yanında, genel olarak yürüttüğümüz

çalışmalarda uygulanabilecek yeni ve farklı yaklaşımlar konusunda deneyimlerimizi birlikte geliştirdik ve bu deneyimleri İngiltere'deki çalışmalarımıza da uygulama fırsatı bulduk.

ii. KİŞİLER: Deneyim ve uzmanlığın gücü

Daha önce de belirttiğim gibi bu sizin çalışmanız ve biz de bu süreçte ortağız. Fakat elde edilen bu başarıların kendiliğinden ortaya çıkmadığını da eklemem gerekir. Gerçekten de proje, kendisini bu işe adanmış bir grup insanın çalışmasına bağlı olarak bu başarıya ulaşmıştır. Nicelik ve nitelik itibarıyla bu insanların gerçekleştirdikleri önemli çalışmaların hakkının verilmesi gerektiğini düşünüyorum ve bugüne dek elde edilen tüm başarılar için minnettar olduğumuzu ifade etmek istiyorum.

Son iki yıllık sürece İngiltere Ulusal Denetim Ofisi açısından bakacak olursak, yaklaşık 50 farklı uzmanı 50'den fazla farklı aktivite için görevlendirmiş bulunmaktayız ve bunlar aşağı yukarı 500 günlük uzman desteği sağlamış durumdadır. Uzmanlarımız mali denetim, bilişim sistemleri denetimi ve performans denetimi, bilişim teknolojisi stratejisi, risk yönetimi, yönetim bilgi sistemleri ve insan kaynakları ile ilgili alanlarda katkıda bulunmuşlardır.

Sizin açınızdan ise, siz Sayın Başkan tarafından oluşturulan tam zamanlı Proje Çalışma Grubu; proje çalışmalarını içtenlikle üstlenmiş ve projenin başarı göstergelerinin yakalanmasında gerekli vizyon, kavrayış ve özveriye en üst düzeyde göstermiştir.

Birçokları, projenin 25 aylık süresi içerisinde, bırakın tüm faaliyetlerin tamamlanmasını, bunlardan bazılarında ulaşmakta bile karşılaşılabilecek devasa güçlükler nedeniyle geri adım atarlardı. Ancak sizler, uluslararası denetim standartlarına göre Mali Denetim, Bilişim Sistemleri Denetimi ve Performans Denetimi Rehberlerini 20 ay içinde yazmayı ve geliştirmeyi başardınız. Daha sonra da bu rehberleri iki ayrı dönemde gerçekleşen pilot denetimlerle test etmeniz ise takdire değerdir. Benzer şekilde proje süresi içerisinde; bilişim teknolojileri ve insan kaynakları stratejilerinin hazırlanması, yönetim bilgi sistemlerinin geliştirilmesi ve risk değerlendirmesi yönetimi çerçevesinin

detaylandırılması ve benimsenmesi çok sayıda yetkin kişinin özverili ve yoğun çalışmasının kanıtıdır.

iii. SÜREÇ: Güvenle geleceğe doğru

Bir Çin atasözünün söylediği gibi “Nice uzun yolculuklar vardır ki, tek bir adımla başlar”

Bugün geldiğimiz nokta, bir Yüksek Denetim Kurumu olarak sürekli kaydettiğiniz gelişmenin önemli bir aşamasını gösterse de, bu Eşleştirme Projesi ile ulaşılan sonuçlar, çalışmalarınızın sona erdiği anlamına gelmemektedir. Aslında bugünü, uzun bir yolculuğun kısa bir dinlenme molası olarak tanımlamak daha uygun olacaktır. Bu, projenin başlangıcında yani iki sene önce nerede olduğunuzu, şimdi hangi noktada bulunduğunuzu ve başlattığınız değişim sürecinin tam anlamıyla uygulanmaya yansımaları ve uzun vadede etkili olması için izlemeniz gereken yönü derinlemesine düşünmenize imkan tanımaktadır. Bu süreci daha da ileriye götüreceğinize yürekten güveniyor ve bu projenin başarıyla noktalanmasının faydalarını pilot denetimlerin sonuçları ile şimdiden gördüğünüze inanıyorum.

Ulusal Denetim Ofisi'nin kendi deneyimlerinden de açıkça gördüğümüz gibi, bir kurum içerisinde meydana gelen değişim – bununla daha iyiye doğru gitmek için yapılan değişimi kastediyorum– yaşayan canlı bir süreçtir ve eğer gerçekten etkin ve kalıcı olması isteniyorsa, zaman içerisinde büyümesine ve gelişimine izin verilmesinin gerekliliği aşıkardır.

Örneğin, yeni denetim rehberlerinizi bu açıdan değerlendirdiğimizde; uluslararası standartlar değişecektir ve sizin geliştirdiğiniz uygulamalar, denetim faaliyetlerinizin daha iyi ve daha bir tarzda yürütülmesine rehberlik edecektir.

Paydaşlarınızla etkileşiminiz, farklı iletişim yollarının geliştirilmesine ve üstlenmiş olduğunuz denetim görevine yönelik yaklaşımların ve verilen tepkilerin değişmesine yol açacaktır.

Aynı şekilde, bilişim teknolojileri alanındaki gelişmeler de, bilişim teknolojisinin denetim ve yönetim faaliyetlerini desteklemesini sağlamak üzere, bilişim sistemleri stratejisinin sürekli olarak gözden geçirilmesini ve güncelleştirilmesini gerektirmektedir.

Dahası, bir denetim kurumu olarak karşılaştığımız riskler, paydaşlarımızı ve çalıştığımız çevreyi gelecek yıllarda sizinle birlikte değiştirecektir. Güncel gelişmelerin yakalanması ile kurumunuzdaki risklerin nasıl belirlendiği ve nasıl azaltıldığı düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi ihtiyacı, önemli ve süreklilik isteyen bir iştir.

Son olarak, mevcut en büyük kaynağınız olan personeliniz ve onların nasıl yönetileceği de, üzerinde sürekli olarak durmanız gereken bir alandır. Personelin işe alınması, eğitimi, motivasyonu ve görevini yerine getirmeye nasıl odaklanacağı, bir dış denetim kurumu olarak verimliliğinizi ve etkililiğinizi sağlama konusunda hayati önem taşımaktadır.

Kurum olarak gelişmeye devam ederken, işinizin kurumunuz dışına odaklanmasını da sağlamanızı öneririm. Bilgi birikiminizi, becerinizi ve deneyiminizi, Türk Kamu Yönetiminde uluslararası standartların ve iyi uygulama örneklerinin benimsenmesinde ve iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesinde destek ve yardımcı olmak üzere kullanın. Çünkü bu şekilde, sadece kendi denetim faaliyetlerinizi kolaylaştırmakla kalmayacak, aynı zamanda devlet yönetiminin verimliliği ve etkililiğinin artırılmasına yardımcı olmuş ve vergi ödeyenlerin parasına daha fazla değer katmış olacaksınız.

Bu nedenle sizi, başladığınız değişim ve gelişme sürecine devam etmeniz konusunda cesaretlendirmek isterim. Bu değişim ve gelişim, sadece Birleşik Krallığın tam destek verdiği Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin başarısına yardımcı olmayacak, aynı zamanda Türkiye'ye doğrudan doğruya fayda getirecektir. Bu sürecin devam etmesi, kamu yönetiminin kalitesini, hesap verme sorumluluğunu ve mali kontrolü

değerlendirmede işinizi daha iyi yapmanıza ve denetimler sonucunda yapmış olduğunuz önerilere yeterli karşılık almanıza yardımcı olacak ve Türkiye'deki kamu mali kontrol sisteminin etkinliğini ve verimliliğini artıracaktır.

Sonuç

Sonuç olarak, Ulusal Denetim Ofisi'nin Türk Sayıştay'ının eşleştirme ortağı olarak bu projeye dahil olmasından duyduğu memnuniyeti bir kez daha yinelemek isterim. Ayrıca, ortaya çıkan çalışmalardan ötürü sizi tebrik ederken, bugün burada projenin başarıyla sonuçlanmasını hep birlikte kutluyor olmanın bizi ne kadar mutlu ettiğini belirtmek isterim. Bu projede doğrudan veya dolaylı olarak yer almış olan herkese buradan bir kez daha teşekkürlerimi sunar, çalışmalarınızı srdreceğiniz gelecek günlerde hepimize başarılar dilerim.

Teşekkür ederim.

**AVRUPA KOMİSYONU
TÜRKİYE DELEGASYONU MÜSTEŞARI
SAYIN MARTİN DAWSON'IN KONUŞMASI**

Saygıdeğer Başkanlar, Türk ve İngiliz Yüksek Denetim Kurumlarının Değerli Mensupları, Bayanlar ve Baylar!

Türk Sayıştayı ve İngiliz Ulusal Denetim Ofisi'nin birlikte yürüttükleri Eşleştirme Projesi'nin kapanış töreni nedeniyle burada bulunmaktan mutluluk duymaktayım. Çok sayıda yararlı çıktıının üretildiği ve proje yönetimi dış değerlendirme uzmanlarından önemli ölçüde yüksek puanlar alan bu Proje, Türk kurumlarının Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanması ortak amacı doğrultusunda, Türkiye ve Avrupa yönetimlerinin nasıl birlikte çalışabileceklerini gösteren bir iyi uygulama örneği olmuştur. Proje ekibi, iki yıllık bir süre içinde önemli sayıda etkinlik gerçekleőtirmiő ve karşılıklı diyalog, deneyimlerin paylaşılması ve kıyaslamalar yoluyla nasıl gelişme kaydedilebileceğini göstermiştir.

Bu diyalog aracılığıyla Ulusal Denetim Ofisi, yasal yapının ve denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları doğrultusunda geliőtirmesinde, yönetsel ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesinde ve insan kaynakları yönetiminin ve bilişim teknolojisi stratejisinin geliştirilmesinde Türk Sayıştaya destek vermiőtir.

Sürdürülebilir ekonomik ve mali yönetiőimin temel unsurlarından birisi de, dış denetim tarafından incelenecek sağlam bir mali yönetim ve mali kontrol sisteminin kurulmasıdır. Dış denetim kamu sektörü bağlamında çok önemli bir rol oynamaktadır. Vergi mükelleflerine ait paraların harcanması konusunda profesyonel ve bağımsız bir değerlendirmeye ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konu, öneminden ötürü Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde dikkate alınmaktadır. Avrupa Birliği müktesabati, güvenilir ve güçlü bir mali yönetim ve denetim sistemi için, bu

alandaki uluslararası kabul görmüş ilke ve prensiplerin benimsenmesini öngörmektedir. Dış denetim için bu prensipler, aday ülkenin şu koşullara sahip olmasının sağlanması ile ilgilidir:

- Dış denetim organı, denetim konularının seçiminde, denetim yaklaşımlarının belirlenmesinde ve denetim sonuçlarının raporlanmasında, hükümet veya diğer kurumların sınırlaması ya da müdahalesi söz konusu olmaksızın, tam anlamıyla bağımsız hareket eder.

- Dış denetim organı, kaynağı ne olursa olsun tüm kamu fonlarının bağımsız dış denetimini yapar.

- Parlatmentonun denetim bulgularını takip edebileceği bir mekanizma vardır.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde ve mali yönetim ve kontrol sisteminin geliştirilmesi amacıyla, sahip olduğu sistemi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla aynı seviyeye getirecek olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu (2003 yılında) onaylamıştır. Bu doğrultuda, Türk Sayıştay'ı da, 1.6 milyar Euro tutarındaki Avrupa Birliği'ne giriş öncesi desteğinin dış denetimini yapmakla yetkilendirilmiştir. Sayıştay oldukça uzun zamandır Meclis'te olan yasanı yeniden gözden geçirmiştir. Dileriz sistemin yeni unsurlarının etkili olabilmesini sağlayacak gerekli düzenlemeler bir an önce gerçekleştirilir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, Avrupa Komisyonu sistemin daha da geliştirilmesi için eşleştirme projeleri veya teknik yardımlar aracılığıyla Türkiye'ye verdiği desteği artırmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen "Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun Katılım Öncesi Fonlarına Yönelik Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi" ve "Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Uluslararası Standartlar ve AB Uygulamalarıyla Uyumlu Hale Getirilmesi" adlı iki projeyi de burada duyurmaktan mutluluk duyuyorum. Avrupa Birliği, Türkiye'deki kamu mali yönetim yapısını ekonomik istikrar, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde güçlendirilmesi

amacına hizmet eden bu gibi projelere destek vermeye devam edecektir.

Bayanlar ve Baylar,

En başta söylediğim gibi, bugün burada İngiliz ve Türk kurumlarının sadece mesleki anlamda değil, aynı zamanda kişisel anlamda da yakın bağlar kurmadaki başarılarını kutlamak için bulunmaktayız. Şunu unutmamalıyız ki, projenin bitimiyle bu işbirliği sona ermemiş, aksine gelecekteki yakın ilişkiler için sadece bir başlangıç oluşturulmuştur. Eşleştirme ortaklarını, projeye sağlamış oldukları katkılardan ötürü tebrik etmek istiyorum.

İlginiz için teşekkür ederim.

ULUSAL DENETİM OFİSİ PROJE LİDERİ ADINA SAYIN JOHN POWELL'İN KONUŞMASI

Sayın Başkan, Değerli Konuklar, Meslektaşlarım, Bayanlar ve Baylar,

İlk olarak Proje Yöneticisi Sayın Frank Grogan'ın konuşmasını yapmak üzere bugün burada bulunamayışından dolayı özürlerimi sunuyorum. Geçtiğimiz aylarda geçirdiği bir sakatlık nedeniyle seyahat etmesi doktorlarca uygun görülmemiştir. Ancak, kendisi kapanış etkinliğine katılmayışından dolayı duyduğu derin üzüntüyü ve ayrıca, daha da önemlisi bu projenin hazırlanmasında ve yürütülmesinde emeği geçen herkese minnet ve şükranlarını ifade etmemi rica etmiştir. Bu büyüklükteki ve ölçekteki bir projenin lideri olarak, çoğu ile doğrudan bir bağlantısının bulunmadığı pek çok kişinin yoğun çalışmalarına, iyi niyetlerine ve kararlılıklarına dayanmış olmaktan gurur duyduğunu ifade etmektedir. Bundan dolayı duyduğu minnettarlık nedeniyle, Sayın Erol Akbulut'a ve bu projeyi başarıya ulaştırmak için sabırla, son derece yoğun çalışan Sayıştay proje grubundaki tüm meslektaşlarımıza teşekkürlerini iletmemi istemiştir.

Frank ayrıca kendisi adına şu konularda birkaç söz söylememi de rica etmiştir:

- 1. Proje,*
- 2. Yaptığımız çalışmalar,*
- ve bu sınırlı zaman içerisinde anlatabildiğim kadarıyla*
- 3. Ortak çalışmamızdan beraber çıkarabileceğimiz sonuçlar.*

1. Proje

Şüphesiz bu proje çok iddialı bir projedir. Beş farklı bileşenden oluşan Proje kapsamında, denetim rehberlerinin

yazılmasından yirminin üstündeki pilot denetime, insan kaynakları ve bilişim teknolojileri stratejilerinin hazırlanmasından, risk yönetimi çerçevesinin ve yönetim bilgi sistemlerinin geliştirilmesine kadar 52 farklı etkinlik gerçekleştirilmiştir. Bu denli iddialı bir proje, kuşkusuz sadece Sayıştayın azmini yansıtmaktadır. Sayıştayın uluslararası standartları en kısa zamanda uygulamaya geçirmede aceleci davranması ve kendi yönetsel kapasitesini bu amacı destekleyecek şekilde yapılandırması ve yeniden düzenlemesinde kanımca bir sorun bulunmamaktadır.

Proje çalışma grubunun tam zamanlı elliden fazla Sayıştay mensubundan oluşturulması, yenilikçi ve son derece yararlı bir yaklaşım olup, çalışmaların gerektiği şekilde planlanmasına, görevlerin uygun bir şekilde dağıtılmasına ve mantıklı, gerçekçi bir takvim çerçevesinde yürütülmesine imkan sağlamıştır.

Hem proje çalışma grubu içerisinden, hem de Ulusal Denetim Ofisinden kişilerin farklı sorumluluklarla proje faaliyetlerinin izlenmesi amacıyla görevlendirilmeleri, çalışmaların yürütülmesi ve başarı göstergelerinin yakalanması için gerekli olan hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesinde oldukça yararlı olmuştur.

Bu projenin uygulanmasında izlemiş olduğumuz yaklaşımın mükemmel olduğuna inanıyorum. Açıkçası Avrupa Birliği'nin kendi bağımsız değerlendirme uzmanları da Türkiye'deki eşleştirmeleri değerlendirirken bunun farkına varmışlardır. Raporlarında belirttikleri iyi uygulama örneği olan ve diğer eşleştirme projelerine aktarılmasını önerdikleri on alanın yarısı bu proje kaynaklıdır.

2. Yürüttüğümüz çalışmalar

Bu projenin iddialı bir proje olduğunu daha önce de söylemiştim. Bu nedenle, geçen iki yıl boyunca elde etmiş olduğumuz bazı çıktılara kısaca değinmemeye izin verin.

- Durum analizinin tamamlanması, stratejik gelişme planının hazırlanması ve sunulması ve Sayıştay üst yönetimi tarafından onaylanması,

- *Hem mali ve hem de performans denetimi için uluslararası denetim standartları ile ilgili temel ve ileri düzey eğitimlerin tamamlanması,*
- *Onaltı mali denetim pilot uygulamasının tamamlanması,*
- *Altı performans denetimi pilot uygulamasının tamamlanması,*
- *Mali denetim, bilişim sistemleri denetimi ve performans denetimi rehberlerinin hazırlanması ve geliştirilmesi,*
- *Risk yönetimi çerçeve belgesinin sonlandırılması ve benimsenmesi,*
- *Yönetim Bilgi Sistemi çerçevesinin ve uygulama planının sonlandırılması ve benimsenmesi,*
- *Bilişim sistemleri stratejisinin hazırlanması,*
- *İnsan kaynakları stratejisinin hazırlanması.*

Bu liste üretilen tüm çıktılar kapsamamaktadır. Geniş bir yelpazeye yayılan bu çıktılar, realize edilen çok sayıdaki başarı göstergesi ve ulaşılan standartlar dikkate değerdir ve bu çalışmaları gerçekleştirenler her türlü takdiri hak etmektedirler.

Ayrıca bu geniş kapsamlı çalışmalar, sadece gerçekleştirilmiş olmakla kalmamış, birçok alanda uygulamaya geçirilmeye başlanmış ve bazı konularda da tam anlamıyla uygulamaya konulmuştur. Buna ek olarak sadece hedeflerin gerçekleştirilmesi ile yetinilmemiş, bunun yanı sıra Sayıştay'da uygulanmaya yönelik yeni süreçlerin, yapıların ve prosedürlerin planları hazırlanmış bulunmaktadır.

3. İşbirliğimizden çıkan sonuçlar

Küçük bir uyarı olarak, projenin aşında işin kolay kısmı olduğunu söylemek isterim. Proje faaliyetlerinin birçoğunun hazırlık ve yürütülmesi aşamalarında çeşitli sorunlar ortaya çıkmış olsa da, daha büyük ve yeni sorun ve güçlüklerin bunların uygulanması aşamasında ortaya çıkacağından emin olabilirsiniz.

Bu nedenle her zaman açık yüreklilikle ve projenin yürütülmesi sırasında yaptığınız gibi, yapıcı ve nesnel bir yaklaşımla bu sorunlarla yüzleşmeye hazırlıklı ve istekli olmanızı öneririm.

Birlikte gerçekleştirdiğimiz çalışmalardan çıkan bazı önemli dersler olduğu aşikardır ve dilerim bu dersler, sizin iş süreçlerinizde ve uygulamalarınızda göz önünde bulundurulmaya ve hatta daha geniş bir çerçevede dikkate alınmaya devam edilir. Bana birkaç dakika izin verecek olursanız, bunlardan projenin uygulanması esnasında özellikle göze çarpan üç tanesini sizinle paylaşmak istiyorum.

1. Stratejik vizyon: Hazırladığımız stratejik plan, inanıyorum ki geleceğe odaklanılmasında önemli yararlar sağlayacak ve yürütülecek faaliyetlerin yönünün belirlenmesinde son derece yardımcı olacaktır. Sadece açık hedeflere odaklanan, uzun vadeli stratejik planların kurumların yararına olduğu gerçeği ispatlanmıştır.

2. Açıklık: Değişime ve benzer süreçlerden geçmiş olanlardan tavsiye ve destek almaya açık olmak bir güçtür. Bu nedenle, buradaki meslektaşlarımızın dinlemeye, uyumlaştırmaya ve bu doğrultuda harekete geçmeye olan istekliliklerine müteşekkirim. Sizlere bundan dolayı teşekkür ederim.

3. İletişim: Bu proje, değişimin bir kurumda etkin olabilmesi ve bütünleşebilmesi için iletişimin tüm aşamalarda ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Bu şu anlama gelmektedir:

i. Sayıştayın amaç ve hedeflerine ulaşması ve çalışma programının uygulamaya konulmasının sağlanması için nihai sorumluluğa sahip olan üst yönetim ile iletişim,

ii. Çalışmalarda uyum ve sinerji sağlamak için proje grubu içerisinde iletişim,

iii. Proje grubu dışındaki meslektaşlarımızla değişim sürecinin anlaşılması ve bu sürece katkılarının sağlanması amacıyla yönelik iletişim ve,

iv. Parlatentonun yürüttüğümüz çalışmaların özelliklerini ve yürütmeyi denetlerken bu çalışmalardan nasıl yararlanacağını kavrayabilmesi; denetlediğiniz kurumların yapacağınız yorum ve önerileri daha iyi anlayabilmesi ve böylelikle iç kontrol ve muhasebe sistemlerinde makul ve etkin iyileştirmeler gerçekleştiribilmeleri için dış paydaşlarımızla iletişim.

Kanımca bu proje açıkça göstermiştir ki, hiç bir değişim, arkasındaki nedenler tam olarak anlaşılmadan ve anlatılmadan, gerçekte asla etkili olamaz. Bu nedenle bunun, özellikle Türkiye Avrupa Birliği üyeliği yolunda ilerlerken, daha geniş alanlara uygulanabilecek çok önemli bir ders olduğuna inanıyorum.

Konuşmamı, şahsıma ait bazı yorumlarla sonlandırmak istiyorum.

Burada Sayıştay'da çalışmaktan ne kadar çok keyif aldığımı; karşılaştığımız onca zorluğu omuz omuza çözümlerken ne çok şey öğrendiğimi ve bu kurumda var olan bilgi ve profesyonelliğın derinliğinin beni ne kadar yüreklendirdiğini kelimeler ifade edemez.

Bazıları benim, Yerleşik Eşleştirme Danışmanı olarak eşleştirme kavramını fazlaca ileri götürdüğümü söyleyebilir. Bunun nedeni ise, ikinci ve üçüncü çocuklarımızı bekliyor olmamızdır. Evet, ikizler ve Mayıs ayının sonunda Ankara'da dünyaya gelecekler. Bizim için bu, Sayıştay'ın, bu ülkenin ve Türk insanlarına duyduğumuz sevginin müthiş ve kalıcı başka bir hatırası olacaktır.

Böylece Türkiye'den genişlemiş bir aile ile ayrılacağım. Ama aynı zamanda Sayıştay'da çalıştığım dönem, kazanılmış dostluklar, tamamlanan faaliyetler ve yürüttüğümüz çalışmalardaki profesyonelliğimize ait birçok mutlu anıyı da beraberimde götüreceğim.

Projeye yapmış olduğu liderlik ve göstermiş olduğu vizyondan ötürü Başkan Damar'a; idaresi, bilgeliği ve proje ekibindeki yöneticiliği için Erol Akbulut'a; işimizin yürütülmesi sırasında gösterdiği bitmeyen gayreti ve özverisi için muadilim

Ömer Karamollaoğlu'na kişisel teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Aynı zamanda, geçirdiğimiz iki yıl boyunca süreklilikle ve hevesle çalışan tüm faaliyet sorumlularına ve tabii ki asistanım Zehra Szer'e daimi desteği, sabrı ve çalışkanlığı için teşekkür ediyorum.

Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonundaki meslektaşlarımızın vermiş oldukları destek ve teşviklerinin de önemli olduğunu düşünüyorum. Çalışmalarımız sırasında gösterdikleri işbirliği ve karşımıza çıkan sorunlara destek ve yardım sağlayarak çözüm bulma istekliliklerine minnettarlığımızı sunuyorum.

Son olarak, öğle yemeğinde, Kızılay servisinde, asansörlerde karşılaştığım ya da sadece koridorda yanıma gelip konuşan veya ofislerine çay içmeye davet ederek Trkemi ilerletmeme yardımcı olan Sayıştay çalışanlarına da teşekkür etmek istiyorum.

Konuşmamı bitirmeden önce sizleri, geçtiğimiz iki yıl boyunca yürütmüş olduğumuz çalışmalar için, ayrıca bu çalışmaları böylesine yüksek bir standartta tamamlamış olmanızdan ötürü tebrik etmek isterim. Gerçekleştirdiğimiz çalışmaların uygulamasında atacağınız sonraki adımlar için en iyi dileklerimi sunar, hepinize göstermiş olduğunuz arkadaşlık, saygı ve projenin bu denli yüksek bir başarıyla yürütülmesindeki yoğun abalarınızdan ötürü teşekkür ederim.

Gelecekte Ulusal Denetim Ofisi ve kendim adına yeniden bir arada çalışma imkanına sahip olmayı diliyorum. İnşallah.

Çok teşekkür ederim.

**T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI PROJE LİDERİ
(GENEL SEKRETER YARDIMCISI)
SAYIN EROL AKBULUT'UN KONUşMASI**

Sayın Başkanım, Değerli Konuklar, Sevgili Meslektaşlarım, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Eşleştirme Projesinin Kapanış Törenine teşriflerinizden dolayı teşekkür ederim.

Bilindiği üzere, Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Birliğine üye olması için yürütölen çalışmaların başında “Avrupa Birliği Müktesebatının Kabulüne ilişkin Ulusal Program” yer almaktadır. Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekteştirilecek çalışmalar Ulusal programın 32 No'lu “Mali Kontrol” bölümünde belirtilmiştir. Programda dış denetimin AB ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde geliştirilmesi için mevzuat değişikliği yapılması öngörölmüştür. Ayrıca, Sayıştay'ın dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi hususu, öncelikler başlığı altında yer almıştır.

Kurumumuz, bu alandaki çalışmaları yerine getirebilmek amacıyla, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bir Eşleştirme Projesi yürötmüştür. Projenin ihale aşamasında İngiltere Sayıştay'ı ve İşpanya Sayıştay'ı müracaat etmişlerdir. Yapılan değerlendirme sonucunda projenin İngiltere Sayıştay'ı ile yürötilmesi tercih edilmiş, ancak İşpanya Sayıştay'ından da özellikle yargı ve denetim fonksiyonları arasındaki ilişki hakkında destek alınmıştır. Proje için Avrupa Komisyonu tarafından 1.350.000 Euro'luk finansman sağlanmıştır.

Yüröttüğümüz Eşleştirme Projesinin temel hedeflerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Sayıştay'ı; kamu sektörünün yönetim, hesap verme sorumluluğu, kontrol ve denetim kalitesini daha iyi değerlendirecek şekilde desteklemek,*

- *Sayıştay'ı; bu konuların geliştirilmesi için yapacağı tavsiyelere uygun karşılık bulmasını sağlayacak şekilde desteklemek,*
- *Türkiye'de kamu mali kontrol sisteminin verimlilik ve etkinliğini güvence altına almak.*

Proje bu amaçlara ulaşmak amacıyla dört temel bileşen çerçevesinde yürütülmüştür.

- *Bunlardan birincisi “Durum analizidir”. Durum analiziyle Sayıştay'ın mevcut yapısı ve çalışma yöntemleri detaylı bir şekilde incelenmiş ve uluslararası standartlar ile mukayese edilmiştir. Bu inceleme, proje çalışmalarının hangi noktalarda yoğunlaşması gerektiğini belirlemiştir.*
- *İkinci proje bileşeni olan “Yasal çerçeve” çalışması ile Sayıştay mevzuatının uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi hedeflenmiştir. Sayıştay Kanun Taslağının hazırlanması ile ilgili çalışmalar proje çalışmalarına paralel olarak yürütüldüğünden projenin bu bileşeninde mevcut çalışmaların gözden geçirilmesi ile yetinilmiştir.*
- *Projenin en önemli bileşeni, denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesine ilişkindir. Bu bileşen çerçevesinde mali denetim, performans denetimi, bilişim sistemleri denetimi ve bilgisayar destekli denetim alanında metodoloji geliştirme, uygulama ve eğitim çalışmaları yürütülmüştür.*
- *Projenin diğer bir bileşeni yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi üzerinedir. Bu alanda da kurumsal risk yönetimi metodolojisi belirlenmiş, bir insan kaynakları stratejisi hazırlanmış ve Sayıştay yönetim bilgi sistemi ile ilgili çalışmalar yürütülmüştür.*

- *Projenin son bileşeni uyarınca da Sayıştay'da bir bilişim teknolojisi stratejisi geliştirilmiştir.*

Proje ile belirlenen bu amaçlara ulaşılabilmesi için, Sayıştay, proje sözleşmesi ile; denetim rehberleri, eğitim materyalleri, denetim raporları, kalite kontrol raporları ve kurslar gibi, yaklaşık olarak 110 adet çıktı ve faaliyetin yerine getirilmesini taahhüt etmiştir. Bugün itibariyle bu çıktıların çok büyük bir kısmı tamamlanmış durumdadır. Kalan az bir çıktı da projenin kalan süresi içinde tamamlanacaktır.

Proje uygulamasında bugün geldiğimiz durum itibariyle, Sayıştay'ın proje ile belirlenen amaçları karşılayabilecek bir konuma gelmiş olduğunu görmekten mutluluk duyuyorum.

Bu sebeple bu çalışmada emeği geçen tüm taraflara;

- *Başta Avrupa Komisyonuna ve Komisyonun Türkiye Delegasyonuna; bu proje çalışmasına sağlanan katkı ve proje süresince kurulan iyi ilişkiler dolayısıyla,*
- *Merkezi Finans ve İhale Birimine; projenin mali yönünün yürütülmesindeki katkıları dolayısıyla,*
- *Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine; proje ile ilgili hususlarda sağladığı eğitim ve yönlendirme desteği sebebiyle,*
- *Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığına da; proje süresince değerlendirme toplantılarına katılarak sağladıkları katkıdan dolayı,*

teşekkür ediyorum.

İngiltere Sayıştay'ı bu proje vesilesiyle kendi deneyimlerini paylaşmak suretiyle bize önemli katkılarda bulundu. Bu sebeple İngiltere Sayıştay Başkanlığına, bizimle birlikte 2 yıla yakın bir süredir çalışan Sayın John Powell'e ve buraya gelerek çalışmalara iştirak eden tüm uzmanlara teşekkür ediyorum.

Son olarak da;

- *Sayıştay'da bu çalışmaları başlatan Başkanımıza ve Genel Sekreterimize,*
- *proje çalışmalarını bizzat yürüten, imkansız denecek kadar kısa srelerde gerektiğinde gece gündüz çalışarak proje çıktılarının yüksek bir kalite ile hazırlanması için emek veren proje ekibimize,*
- *görüşleri ve eleştirileri ile çalışmalarımıza ışık tutan meslek mensuplarımıza,*
- *ve çalışmalarda emeiği geçen idari birimlerdeki tüm mensuplarımıza*

teşekkürlerimi iletiyorum.

Proje sonuçlarının kuruma ve ülkemize hayırlı olması dileğiyle...

SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA YENİ AÇILIMLAR VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doç. Dr. Asuman ALTAY*

GİRİŞ

Sağlık hizmetlerinin etkin sunumu, toplumsal gelişmenin en temel öğelerinden birisini oluşturmaktadır. Hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasında öncelikle sağlık hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin artırılması ve bu bağlamda devletin yarı kamusal mal niteliği olan bu hizmetlere önem vermesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok ülkede sağlığın dışsal faydasının yüksek olmasının getirdiği bir sonuç olarak kamu sektöründe ağırlıklı bir yapılanma söz konusudur. Bunun yanında sağlık hizmetlerinin gerek sunumunda gerek finansmanında özel sektör de yer almaktadır.

Son yıllarda artan nüfus yoğunluğu bir yandan sağlık harcamalarının artmasına neden olurken; diğer yandan da sağlık hizmetlerinin finansman yapısına ilişkin tartışmaların hem kamu kesiminde hem de özel kesimde artarak yaşanmasına neden olmuştur. Özellikle bütçe açıkları nedeniyle birçok kamu hizmetinin ve sağlık hizmetinin finansmanının ağırlaştığı ve sağlık alanında piyasaya dayalı uygulamaların artmaya başladığı görülmektedir. Bütçe açıklarının getirdiği finansman sorunlarının yanı sıra, özellikle son 20 yılda ortaya çıkan küresel gelişmeler de sağlık sektörünün piyasa yönlü açılımını hızlandırmaktadır.

Küreselleşme olgusunun temel hareket noktasını oluşturan liberal iktisadi yaklaşımlar, sağlık sektöründe gerek yerel gerek küresel piyasalar açısından ağırlıklı olarak özelleştirmeyi ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda uluslararası kuruluşlar birçok ülkenin sağlık politikalarını etkilerken; sağlık alanında özelleştirme uygulamalarını da desteklemektedir. Özellikle piyasa ekonomisi sürecinde bir yandan etkinlik diğer yandan da hizmet kalitesinin artırılma çabaları özelleştirmenin sağlık alanındaki yoğunluğunu arttırmıştır. Küresel gelişmelerin bir diğer etkisi de sağlık alanında küresel kamu mallarının oluşumudur. Öyle ki; sağlık ve sağlık hizmetleri günümüzde en önemli küresel

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

kamu malı özelliğine sahip olup; Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve IMF gibi küresel kuruluşların başta gelen ilgi alanını oluşturduğu söylenebilir.

Bu çalışmada küreselleşme paralelinde ülkemizde sağlık hizmetleri sunumunda ortaya çıkan gelişmeler ele alınmaya çalışılacaktır. Öncelikle sağlık hizmetleri ve sunumu üzerinde durularak; küresel gelişmelerin sağlık sektöründe ortaya çıkardığı değişimler ve Türkiye'deki durum incelenecektir.

1. SAĞLIK HİZMETLERİNİN NİTELİĞİ

Bireylerin ve buna bağlı olarak toplumların sağlıklı olabilmeleri ve bunun sürekliliğinin sağlanabilmesi için "sağlık hizmetleri"nin üretilmesi büyük önem taşımaktadır. Sağlık hizmetleri, toplumların gelişmişlik seviyelerine paralel olarak gelişme göstermektedir. Bunun yanında toplumların sağlık ve dolayısı ile hastalık konusuna bakışları da kültürel algılamaları ve sosyal yaşamları doğrultusunda değişim göstermektedir. Söz konusu farklılıklar sağlık hizmetlerinin kapsamını ve çeşitliliğini de etkilemektedir. Günümüzde bilimsel kriterlere göre yönlendirilen, tam ve tıbbi tedavi süreçlerini kapsayan "batı tipi" sağlık hizmetleri anlayışı yaygındır. Bunun dışında kalan ve çoğunlukla şifacılık, bitkisel ve metafizik kürler vb. şekilde görülebilen ve ağırlıklı olarak Doğu (Çin, Asya) tıbbı ya da "alternatif tıp" olarak bilinen tarzda sağlık hizmeti üretimleri de söz konusudur. Ancak genel kabul gören ve ülkemizde de yaygın olan bilimsel kriterler ışığında bulgulara ve neden sonuç ilişkilerine dayanan "batı tipi tıp anlayışı", sağlık politikalarını ve uygulamalarını yönlendirmektedir.

Sağlık hizmetleri temelde, "koruyucu", "tedavi edici" ve "rehabilitasyon" olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda "koruyucu sağlık hizmetleri", diğerlerine göre daha öncelikli bir konumdadır. Çünkü korumak, tedavi etmekten çok daha az maliyetlidir. Özellikle ülkenin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak bu hizmetlerin etkinliği de artmaktadır. Sağlık hizmetleri ilaç ve eczacılık hizmetleri ile laboratuvar hizmetlerini de kapsamaktadır.

Koruyucu sağlık hizmetleri koruyucu hekimlik sistemine dayanmakta olup, Dünya Sağlık Örgütü'nün tanımına göre koruyucu hekimlik; "Bedensel ve ruhsal sakatlıkların oluşumunu ve gelişimini, toplumun organize edilmiş çabalarıyla önlemenin yanı sıra, bireylerin ve bunların ailelerinin sağlığından sorumlu olan iyi bir hekim tarafından bağışıklama, sağlık eğitimi ve benzeri çabalarla herkes tarafından, bir bütün olarak toplum sağlığını daha iyiye götürmek için tüm olanaklar kullanarak yapılan hekimliktir".

Tedavi edici sağlık hizmetleri ise, koruyucu sağlık hizmetlerine göre çok daha fazla maliyet ve organizasyon gerektiren hizmetlerdir. Yetmişmiş personel ve fiziki imkanlar ile yönetim ve finansman gibi çok önemli boyutları vardır. Kuşkusuz bu hizmetlerin sunumu da önemli toplumsal faydalara yol açar. Ancak sahip oldukları maliyet ve her türlü organizasyon ihtiyacı nedeni ile tüm dünyada yaygın ve öncelikli sağlık hizmeti sunumu “koruyucu sağlık hizmetleri” şeklinde ele alınmaktadır.

Rehabilite edici sağlık hizmetleri ise, özellikle kaza, savaş ve felaketler gibi beklenmedik ve ani ortaya çıkan ve insanların sakat kalmalarına yol açan ve/veya çalışma güçlerini motivasyonlarını engelleyen olaylar sonrası hastaların topluma yeniden kazandırılmaları ve böylece ekonomik, sosyal ve kültürel olarak güçlendirilmelerini sağlamaya yönelik hizmetlerdir.

Sağlık hizmetlerinin diğer hizmetlerden farklı, önemli ve çok yönlü özellikleri bulunmaktadır. Sağlık hizmetleri insan niteliklerinin geliştirilmesi için gerekli olan en temel hizmet özelliğine sahiptir. Beşeri sermaye, insana ait niteliklerin değeri olarak ifade edilmekte olup; sağlık hizmetlerinin bünyesinde taşıdığı özellikler ile bire bir ilişkilidir (Altay, 2005:3).

2- SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMU VE KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Sağlık hizmetleri arasında “bölünemeyen” ve çok geniş bir kitleyi ilgilendiren bazı ihtiyaçlar vardır ki, karlı olmadığı için piyasa tarafından üretilmezler (ölçek ekonomisi). Bu nedenle özellikle çevre kirliliği, salgın hastalıklar ve bunlarla mücadele yöntemleri ve etkin aşılama vb. gibi sağlıkla ilgili ihtiyaçların tatminine yönelmiş sağlık hizmetleri üretiminin sunucusu kamu sektörüdür. Bu hizmetlerin finansmanı ise, tartışmasız kamu kaynakları ve bunlar içinde de özellikle vergi kaynakları yer alacaktır. İkinci olarak, yukarıda sözü edilen dış fayda ve dış zararların etkilerinin dengelenmesi için gerekmektedir. Bu nedenle “kamu ekonomisi” toplumun genel sağlığını ilgilendiren ve dışsal fayda üreten sağlık hizmetlerini sunmak durumundadır.

Bunun yanında sağlık hizmetleri, yararlananın finansmanına katılabileceği, fiyatlandırılabilen ve pazarlanabilen hizmetler olarak piyasa ekonomisi tarafından da üretilebilen “yarı kamusal” mal niteliğindedir.

A) Kamu Ekonomisi ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu

Sağlıklı bireylerin toplumsal faydası kuşkusuz çok yüksektir. Ters durumda ise, ortaya çıkan zararların boyutları ve maliyetinin tahmini dahi çok

zordur. Bu nedenle kamu ekonomisi tarafından toplumun sağlığını “korumaya” yönelik hizmetlerin üretilmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla toplumsal koruyucu sağlık hizmetlerinin temel sunucusunun devlet olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özel sektör ise bu alanda karlı olamayacağı için faaliyette bulunmak istemeyecektir. Bununla birlikte piyasa ekonomisi, kamu ekonomisi tarafından üretilen “bölünemeyen” ve “koruyucu” sağlık hizmetlerine yönelik mal ve hizmet tedariki süreçlerinde kamu ekonomisine hizmet verebilir. Ancak bu söz konusu hizmetin kamusal niteliğini değiştirmez. Özellikle yaygın ya da risk gruplarının yoğun olması gibi nedenlerle kitlesel ya da bölgesel aşılama faaliyetleri bu kapsamda görülen en önemli hizmetlerdir.

Sağlık hizmetleri piyasada alınıp satılabilen hizmetler olmasına karşın, yukarıda sözü edilen dışsallık olgusu nedeniyle kamu tarafından da üretimi zorunlu olan bir “kamu malı”dır. Özellikle “koruyucu sağlık hizmetleri” sağlıklı bir toplum olmanın en önemli aracıdır. Devlet, ayrıca “tedavi hizmetleri” alanında da faaliyet gösterir. Bundan amaç, bu hizmeti satın alamayanlara destek olunarak bireyin ve dışsal fayda nedeniyle toplumun sağlığına olumlu katkılarda bulunur.

Bunun yanında, günümüzde insan hakları tanımı kapsamında temel beşeri sermaye değişkenleri olan “sağlık” ve “eğitim” bir hak olarak kabul edilmektedir. Birleşmiş Milletler, her bireyin sağlıklı bir yaşam ile temel eğitim hakkı olduğunu kabul etmektedir. Birçok ülkede bireysel hak tanımı kapsamında sağlık bir temel hak olarak kabul edilmektedir. Daha önce de değinildiği gibi sağlık konusunda “hak”, adalet ve eşitlik çerçevesinde bir bakış açısının geliştirilmesi “normatif yaklaşım” dahilinde gerçekleşmektedir. İnsanların sahip oldukları dil, din, ırk, cinsiyet, gelir, servet, prestij ve statü gibi unsurlara bakılmaksızın eşitlik, adalet ve haklar bağlamında sağlık hizmetlerinden faydalanmaları konusunda genel bir kabul söz konusudur. Bununla birlikte, devletin tedavi hizmetleri sunumu sınırsız değildir. Ülkelere göre değişmekle birlikte, piyasa ekonomisine sahip her ülkede kamusal tedavi hizmetlerinin sınırsız olması mümkün değildir (Bulutoğlu, 1981: 286).

Genellikle bu konudaki tek sınırsız hizmet “bulaşıcı hastalıklar” kapsamında gerçekleşmektedir. Bu bağlamda devletin özellikle tedavi edici sağlık hizmetlerinin sunumunda toplumdaki risk gruplarını iyi belirlemesi gerekmektedir. Özellikle yoksullara devletin sınırsız tedavi hizmeti sağlaması sosyal bir sorumluluk ve görevdir. Günümüz piyasa ekonomilerinde devletin sağlık hizmetleri sunucusu olarak konumunun belirlenebilmesinde yanıtlanması gereken iki temel soru bulunmaktadır;

- Birincisi, devletin sunduğu tedavi hizmetlerinin toplumsal sınırı ve kriterleri neler olmalıdır?
- İkincisi, devlet vatandaşlarına tedavi hizmeti sunarken bu hizmetlerin finansman boyutu için bütçe kaynaklarının ne kadarını kullanabilecektir?

Birçok ülkede sağlık konusundaki reform arayışlarının temelinde bu sorulara net yanıtlar verilemiyor olması yatmaktadır. Çünkü devletin bütçe kaynakları tüm vatandaşları kapsayacak sağlık hizmetleri ve özellikle tedavi edici hizmetleri sınırsız sunmasına izin vermemektedir. Ayrıca, bu hizmetlerin bütçedeki kaynağını bilindiği gibi “vergiler” oluşturmaktadır. Diğer yandan vergi mükellefleri açısından bu durum önemli bir yük de oluşturabilir. Özellikle kayıt dışılığın büyük boyutta olması ve buna bağlı olarak vergi kaçırma olgusunun yaşanması ve yoksul kesimlerin nüfusun önemli kısmını oluşturduğu ülkelerde, devletten en azından yoksul olmayan kesimler için sınırsız ve ücretsiz bir sağlık hizmet düzeyi beklemek, kaynak kısıtı nedeniyle çok mümkün değildir. Genellikle, kamusal sağlık hizmetleri sunumunda sınırsız kaynak kullanımı, yoksul insanlara ve salgın hastalıklara yönelik olarak uygulanmaktadır. Burada önemli olan nokta, ülkede yoksul kesimlerin katmanlarının belirlenebilmesidir. Çünkü sağlık hizmetlerinin finansmanına hiçbir şekilde iştirak edemeyecek olan gerçek muhtaç ve yoksulların tespit edilmesi bu noktada önem kazanmaktadır.

B) Piyasa Ekonomisi ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu

Sağlık hizmetlerinin çok büyük bölümü kişilere tek tek sunulur, dolayısıyla fiyatlanması ve piyasada alınıp satılması mümkündür. Ancak burada alınıp satılan sağlık değil, sağlık hizmetinin kendisidir. Dolayısıyla sağlık hizmetlerinin, özel piyasada fiyata konu olabilen ve arz talep koşullarına göre seviyesi belirlenen hizmetler olduğu bir gerçektir.

Sağlık hizmetleri piyasasının yapısı, iyi işleyen rekabete dayalı piyasa yapılarından oldukça farklıdır. Diğer deyişle, sağlık hizmetleri piyasası standart piyasa koşullarını yerine getirmekten uzaktır. Sağlık hizmetleri piyasasının yapısından kaynaklanan ve genel olarak “piyasa aksaklıkları” olarak bilinenlerden farklı özellikler taşımaktadır. Sağlık hizmetleri piyasası yapısı, gereği “aksak rekabet” ve “eksik bilgi” özelliklerini taşır.

Standart rekabetçi piyasalarda, çok satıcı, maksimum kara odaklanmış firmalar, iyi bilinenmiş alıcılar, tüketicilerin malın bedelinin tamamını ödemeleri gibi nitelikler söz konusudur. Sağlık hizmetleri piyasası ise bu standart niteliklerden farklı bir şekilde şu özellikleri barındırır:

- Büyük kentler dışında sınırlı sayıda hastane,
- Çok büyük karlara odaklanamayan firmalar,
- Çoğu zaman eksik ve kötü bilgilenmiş alıcı,
- Tüketici ya da kullanıcıların çoğunlukla sahip oldukları sigorta vb. nedeniyle maliyetlerin tamamına katlanmaması.

Sağlık hizmetleri piyasasının bir diğer özelliği ise, “heterojen” özellikler taşıyan mal ve hizmet piyasaları olmalarıdır. Sunulan malın heterojen olması, malın piyasası hakkında tüketicilerin eksik ve yetersiz bilgiye sahip olmalarına neden olacaktır. Bu durumda birey için sağlık hizmetlerinin tüketimi konusundaki tercihlerin rasyonelliği tehlikeye düşebilecektir. Oysa rekabetçi piyasa yapısında bireyin tercihlerini yaparken rasyonel olduğu kabul edilir. Sağlık hizmetleri piyasasında ise bireyler tam ve iyi bilgilendirilemedikleri için, düşük fiyatın daha iyi bir tüketimin mi yoksa daha kalitesiz bir malın göstergesi olduğundan emin olamazlar (Stiglitz, 1988: 553).

Aksak bilgi yanında, sağlık hizmetleri piyasalarında tam rekabet değil, “eksik rekabet” geçerlidir. Çünkü tıp mesleğinin ve daha genel olarak tıp alanının kendinden kaynaklanan sınırlılıkları söz konusudur. Piyasadaki gibi büyük reklam kampanyaları, fiyata dayalı rekabet, müşteri çalma faaliyetleri bu alanda çok mümkün değildir. Ayrıca bu alanda edinilmiş bilgi ve deneyimlerin, araştırma sonuçlarının en fazla paylaşıldığı ve işbirliği yapıldığı alan “tıp alanı”dır. Bu nedenle, piyasadaki acımasız, sert rekabetin bu alanda olması çok beklenen ve görülebilen bir durum değildir. Hastaneler arası rekabet dahi, birçok bölgede az sayıda hastane hizmeti sunumu olması nedeniyle etkin rekabet koşullarını barındıramamaktadır.

Bundan başka özel piyasada mevcut olan maliyet fayda ilişkisi sağlık hizmetleri sektöründe çok geçerli olamayacaktır. Çünkü sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin büyük bir kısmı, çoğu zaman birey ve devlet tarafından önceden primler şeklinde ödenmektedir. Sağlık hizmetleri kullanıcıları sadece bu hizmetlerden yararlanırken bazen ve belirli, ancak bütüne göre küçük bir katkı payı ile maliyete katlanmaktadır.

Son olarak, iki piyasa arasında çok büyük bir kar beklentisi farklılığından söz edilebilir. Bunun anlamı, sağlık hizmeti sunucusu taraflar çok büyük kar güdüsü ile faaliyetten çok, sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına odaklanmışlardır. Kar güdüsünün yokluğu, maliyetlerin büyük kısmının devletçe ve/veya özel sigorta şirketlerince ödeniyor olmasından da kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte son yıllarda büyük sermaye gruplarının

dünya çapında sağlık hizmeti sunan ve kar amacı güden kuruluşların pazar payı giderek artmaktadır. Bu gelişmelerin sağlık hizmetleri piyasalarının, küreselleşmenin etkisi ile büyük karların beklendiği ve rekabet ortamının yaratıldığı bir ortamı oluşturduğu ileri sürülebilir.

C) Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Başarısızlığı ve Eşitsizlikler

Genel olarak kamu ekonomisi literatürüne göre piyasa ekonomileri bazı mal ve hizmetlerin üretiminde etkin (Pareto-etkin) değildir. Bu durum, yukarıda da değinildiği gibi “piyasa aksaklıkları” ya da “piyasa başarısızlığı” olarak adlandırılmaktadır (Stiglitz, 1988: 350).

Bunun yanında bireyler arasındaki gelir eşitsizliği bir diğer kamu müdahalesi gerekçesini oluşturmaktadır. Sağlık hizmetleri açısından piyasa ekonomisi etkin (Pareto-etkin) olabilir. Ancak, bir sağlık güvencesi, diğer deyişle sigortası olmayan sağlık harcamalarını ödeyemeyecek durumda olan yoksul kesimlere piyasa ekonomisinin bir hizmet üretimi söz konusu olamaz.

Gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde de genel eğilim, herkesin özellikle de yoksulların belli bir asgari sağlık hizmeti güvencesine sahip olmasıdır. Sağlık hizmetlerinin kamu sektörü tarafından sunulmasının bir diğer gerekçesi, bu hizmetlerin sahip oldukları “dışsallık” özellikleridir. Salgın hastalıklar, çevre sağlığını tehdit eden, kirliliğe yol açan ve sağlığa zarar veren gelişmeler vb. gibi zararlı dışsallıklar nedeniyle devlet tarafından sağlık hizmetleri sunumu üstlenilebilir. Zorunlu aşılama, karantina, halk sağlığını koruyucu hizmetler, genel sağlık taramaları vb. bu kapsamda sayılabilir.

D) Küreselleşme ve Sağlık Hizmetleri Sunumuna Yansımaları

Küreselleşme, teorik temellerini ve uygulanma gerekçelerini klasik liberal ekonomi teorisine dayandırmaktadır. Bu teorik yaklaşım, devletin toplumsal yaşamdaki rollerinin kısıtlanmasını, ekonomik müdahale alanlarının özelleştirilmesini, küresel sermayenin ulusal sınırlar içindeki alanının genişletilmesi ve etkinliğinin ulusal düzenlemelerle artırılmasını adeta gerekli kılmaktadır.

Günümüzde gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, artan nüfus, artan ihtiyaçlar, küresel sermayenin çok geniş hizmet alanlarında yatırım yapma istekliliği ve gücü, kamusal hizmet kapsamında yer alan hizmetlerin artan bir şekilde özel sektör tarafından da üretilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin(GOÜ) piyasa ekonomilerini geliştirmeleri ve kalkınma/büyüme hedefine ulaşmada piyasa güçlerince yaratılacak başta istihdam ve

gelir gibi ekonomik dinamikler ve buna bağlı olarak sosyal kültürel gelişmeler, olması gereken bir süreçtir. Ancak burada önemle üstünde durmamız gereken, bu ülkelerin henüz sistematığı oluşturulamamış, yeterince yaygınlaştırılmamış temel kamusal hizmet alanlarına ihtiyaç duyan kitlelerin fazlalığıdır.

Küresel sürecin hızlanması GOÜ için bazı fırsatları ve faydaları ortaya çıkarırken gelişmiş ülkeler (GÜ) tarafından kuralların duruma göre değiştirildiği ve uygulandığı, yerel ve ulusal üretim ve finans imkanlarının daralması giderek GOÜ için eşitsizlik, işsizlik, yoksulluk ve daha az eğitilmiş, daha az sağlıklı, diğer deyişle en temel beşeri sermaye unsurlarına sahip olamayan kitlelerin oluşumuna yol açmıştır.

Küreselleşmenin özellikle işsizlik, yoksulluk gibi sorunların artışına neden olması, sağlık konusunda birçok GOÜ’de elde edilmiş kazanımların da gerilemesine yol açmıştır. Bu ülkelerin en riskli kesimlerini oluşturan işsizler ve yoksullar için kamu hizmet alanları içinde yer alan başta sağlık ve eğitim imkanlarının giderek piyasa ağırlıklı sunumu kamu sağlık üretiminde ve sunumunda ciddi bir yetersizlik ve kalitesizliğe yol açmıştır.

Küresel düzeyde üretim ve sunum yapan çok uluslu şirketlerin ilaç ve tıp teknoloji ürünlerinin üretiminde ve pazarlanmasında egemen güç olmaları sağlık ekonomisini ve yönelimlerini istedikleri gibi biçimlendirmelerine izin vermektedir. Diğer yandan küresel sağlık ekonomisinin gelişimi birçok hastalığın yerel sınırlar dışında ortak geliştirilen programlarla, teknolojilerle daha az maliyetli ve daha etkin sunumuna ortam sağlamaktadır.

Küresel sermayenin artmasına ve hareket hızına paralel olarak, birçok alanda olduğu gibi sağlık sektöründe de özelleştirme çabaları ortaya çıkmıştır. Kamu kurumlarının özelleştirilmesinin yanı sıra belki de daha çok sağlık sektörünün piyasaya açılması ve böylece yeni yatırım ve girişimlerle piyasada üretilen ve rekabete konu olan mal ve hizmetler olmaları amaçlanmaktadır. Tedavi hizmetlerinden çok bu alanda tıp teknolojileri önde gelmektedir. Ancak son zamanlarda uluslararası yatırımların sağlık sektörüne artan bir ilgilerinin olduğu bilinmektedir.

Tıbbın bilgi paylaşımına en açık alanlardan olduğu bir gerçektir. Bu nedenle küreselleşme ile birlikte ve artan bilişim teknolojileri yardımı ile ülkeler, hatta kıtalar arası profesyonel bilgi paylaşimleri söz konusu olmaktadır. Teletip ve robotik tıp uygulamaları, uzaktan eğitim, konsültasyon bu kapsamda sayılabilecek gelişmelerdir. Ancak burada dikkat çekilebilecek bir nokta batı tipi tıp uygulamalarının alternatifsiz hale gelmesidir. Toplumlar

kendi tıp tarih ve kültürlerinden hızla uzaklaşmaktadır. Batı tıbbi uygulamaları dışında uygulamalar diğer alanlarda olduğu gibi alternatifsiz olarak kabul edilmekte ve böylece batı ülkelerince üretilen ve sunulan sağlık ekonomisi ve hizmetleri tüketimi artırılmaktadır.

E) Uluslararası Kuruluşların Sağlık Hizmetleri Üzerindeki Etkileri

Sağlık sektöründe reform hareketlerini değişim doğrultusunda tetikleyen dış unsurların başta geleni, uluslararası kuruluşlardır. Özellikle Dünya Bankası bu konuda 1980'lerin sonlarından itibaren gerek hazırladığı rapor ve dokümanlar ve gerekse bu alana sağladığı fon ve danışmanlık hizmetleri ile sağlık reformu çalışmalarını "piyasa ekonomisi" merkezli yönlendirmektedir. Dünya Bankasının bu çabaları, özellikle "istikrar tedbirleri" kapsamında GOÜ'nün ekonomik yapılarını piyasa odaklı bir yaklaşımla "yeni-den yapılandırma"ları için çalışan IMF tarafından da desteklenmektedir.

Dünya Bankası 1987 yılında "Gelişmekte Olan Ülkelerde Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı" adı ile bir doküman yayınlamıştır. Bu dokümanda banka GOÜ'nün sağlık sistemlerini piyasa odaklı yönlendirmelerinin gerekliliği üzerinde durarak, bunun gerekçelerini ve yöntemlerini sunmaktadır (Demiral vd., 1999: 415).

Sağlık konusunda artarak devam eden bir küresel işbirliği söz konusudur. Başta Dünya Sağlık Örgütü olmak üzere sağlığın birçok alanında hizmet veren UNICEF, UNFPA, UNEP, FAO, ILO gibi uluslararası kurumlar bu kapsamda sayılabilir. Türkiye de bu kurumların çalışmalarına aktif olarak katılmakta ve işbirlikleri geliştirmektedir. Özellikle Dünya Sağlık Örgütü Ljubljana Bildirgesi'ni yayınlamış ve Örgüt'e üye ülkelerce benimsenmiştir. 2000'li yıllarda sağlık politikalarına yön vermek üzere hazırlanan bildirmede, temel ve idari olmak üzere iki yönlü ilkeler demetine yer verilmektedir. Temel ilkeler kapsamında;

- İnsan onuru, eşitlik, dayanışma ve mesleki ahlak gibi değerler tarafından motive olmak;
- Sağlıkla ilgili kazanımları hedeflemek;
- Toplumu hizmetin merkezinde görmek;
- Sağlık hizmetlerinde kaliteye odaklanmak;
- Sağlam bir finansman yapısı oluşturmak;
- Birinci basamak koruyucu sağlık hizmetlerine yönelmek;

Bildirgenin idari ilkeler kapsamında ise; sağlık politikasının geliştirilmesi, vatandaş tercihlerinin ve önceliklerinin dikkate alınması, sağlık sisteminin sunumunun yeniden yapılandırılması, yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, denenmiş yöntem ve araştırmalardan yararlanılması şeklinde ilkeler yer almaktadır.

Küreselleşmenin sağlık sektörüne olumlu etkilerinin sözü edilen kuruluşların çabalarıyla da önemli ölçüde arttığı söylenebilir. Özellikle küreselleşme, iletişim süreçlerini hızlandırmış, bilgiden kısa sürede yararlanma olanaklarını ortaya çıkarmış ve rekabeti gündeme getirmiştir. Sağlık hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayışın öne çıkması ile, özellikle sağlık hizmeti tüketicisi bireylerin davranış ve algılamalarında olumlu gelişmeler kaydedilmektedir. Toplam kalite yönetimi, hasta memnuniyeti, sürecin hizmet yönünün iyileştirilmesi, verilen sağlık hizmetlerinin nitelik ve nicelik açısından ölçülebilmesi, hasta bakım kalitesi, hasta hakları gibi daha önce çok bilinmeyen ya da üzerinde durulmayan konular öncelik kazanmıştır. Özellikle sağlığın Anayasal bir hak olduğu ve herkese eşit olarak sunulması gereği üzerinde durulmaktadır. Tüm bu algılamaların ulus devletlerin sağlık hizmetlerin sunumu kapsamında yer alması, yukarıda sözü edilen uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Uluslararası kuruluşlar, bu çabaları ile, artan hastalıklarla ve bunlara yol açan özellikle yoksulluk vb. sorunlarla mücadelede gelişmemiş ülkelere çok önemli katkılarda bulunmaktadır. Bunun yanında özellikle tıp teknolojileri ve ilaç tedavi hizmetleri konusundaki gelişmelerden birçok ülkenin yararlanması, bu kuruluşların destek ve yönlendirmeleriyle söz konusu olmaktadır. Diğer yandan, sağlık gibi dışsal faydası oldukça yüksek olan bir hizmetin piyasalaştırılmasının, özellikle makro iktisadi istikrarsızlık ve yoksulluk sorununun olduğu ülkelerde sağlık hizmetlerinin toplumsallaştırılmasını engelleyebileceği eleştirisi yapılmaktadır.

3- TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMU VE KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Türkiye'de sağlık hizmetleri kamu ekonomisinin temel hizmet alanı içinde görülmüştür. Bu kapsamda temel sağlık hizmetleri toplumun tümünü kavrayacak şekilde yürütülmeye çalışılmıştır. Temel sağlık hizmetlerinin dışında kalan özellikle ikinci ve üçüncü basamak tedaviye yönelik hizmetler, piyasa ekonomisi tarafından da üretilmektedir. Özellikle son yıllarda küresel gelişmelerin de etkisiyle, sağlık hizmetlerinin piyasa sektörü tarafından sunumunda artış gözlenmektedir.

A- Sağlık Hizmetlerinin Hukuki Altyapısı

1961 Anayasasının 49. maddesinde sağlık temel bir hak olarak tanımlanmıştır. Sosyal bir devletin en önemli fonksiyonu olan sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin tüm sorumluluğu devlete ait kılınmıştır. Nitekim bu yaklaşım Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da devam ettirilmiş ve daha önce de ifade edildiği gibi 224 sayılı Yasa ile sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonunu sağlayacak hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu yaklaşım “halk sağlığının devlet tarafından korunması” gibi bir anlayışın geçerli olduğunu göstermektedir.

1982 Anayasası'nda devletin sosyal boyutu 1960 Anayasası'ndan farklı bir şekilde biçimlendirilmiştir. Sağlık hizmetleri, 1960 Anayasa'sında olduğu gibi devletçe sağlanan temel sosyal ve ekonomik bir hak olmaktan çok, devletçe planlanan ve denetlenen bir hizmete dönüşmüştür. Bu anlayışın uygulamadaki izdüşümü ise, sağlık hizmetlerinin üretimi, sunumu ve tüketiminin piyasa ekonomisi koşullarında daha ağırlıklı olarak yer alması ve rekabetçi bir ortamın yaratılarak hizmetlerin etkinliğinin ve kalitesinin artırılmasının hedeflenmesi idi.

1982 Anayasa'sının “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında 56. maddede, “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir... Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak... amacı ile sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak ve onları denetleyerek yerine getirir” hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın üçüncü bölümünü oluşturan “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında, 58. ve 61. maddelerde, devletin sosyal koruma görevine ilişkin hükümler yer almaktadır. 58. maddeye göre, “Devlet gençleri alkol düşkünlüğünden uyuşturucu maddelerden... korumak için gerekli tedbirleri alır”, 61. maddeye göre ise, “devlet sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır”. Bu hükümlerle, devletin sağlık hizmetlerini denetleyen, bunun yanında da tüm toplum için planlayan otorite olduğu vurgulanmaktadır.

B- Sağlık Hizmetlerinin Sosyalizasyonu (Toplumsallaştırılması)

Sosyalizasyon; vatandaşların tamamına gelir düzeylerinden bağımsız bir şekilde belli mal ve hizmetlerden yararlanabilmeleri için eşit fırsatın verilmesidir (Şener, 1996: 97). Sosyalizasyon, kamusal ve özel mal ve hizmetler için,

toplumsal fayda üretilerek ileri bir refah düzeyine ulaşılması amaçları ile uygulanır. Genellikle her ülkede bu kapsama giren mal ve hizmetler arasında başta sağlık ve eğitim gelmektedir. Özellikle koruyucu sağlık hizmetleri birçok ülkede sosyalizasyon kapsamında yer almaktadır. Koruyucu sağlık hizmetleri sosyalize edildiğinde toplumsal sağlık sorunlarının azalması beklenir. Bu sayede sağlık harcamalarının azalması ve tasarruf yapılması umulur.

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonu 1960’larda başlatılmıştır. Buna karşın koruyucu sağlık hizmetlerinin sunumunda etkin ve yeterli bir organizasyon gerçekleştirilememiştir. Bu kapsamda sağlık ocakları, dispanserler kurulmuş ve hatta hiçbir geliri ve sağlık sigortası olmayan yoksullara “yeşil kart” uygulamasına geçilmiştir. Ancak bu konuda da çok etkin bir hizmet gerçekleştirilememiştir. Ayrıca “genel sağlık sigortası” sistemi kurulmadığı için sağlık hizmetlerinin finansmanında önemli sıkıntılar yaşanmış ve bu durum sağlık hizmetlerinin kalitesinin giderek düşmesine neden olmuştur.

Türkiye’de 5 Ocak 1961 tarihinde yürürlüğe giren 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun ile birinci basamak sağlık hizmetleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda yer alan hizmetlerin giderlerinin tamamının genel bütçeden finanse edilmesi öngörülmektedir. Halen yürürlükte olan bu kanun, özellikle çıkarıldığı yıllarda büyük bir sağlık reformu olarak kabul edilebilir. Kanun, ilk defa Muş’ta uygulanmaya başlanmıştır. 1984 yılında ise ülke genelinde yaygın bir sağlık hizmeti haline getirilmeye çalışılmıştır. Bu örgütlenme dışında kalan hiçbir yerin kalmaması temel hedef olarak belirlenmiş ve bunda da önemli bir ilerleme sağlanmıştır. Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi birinci basamak sağlık hizmetleri yanında kamu tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin genelini ve buna bağlı olarak sağlık hizmetleri sunumunun nüfusa dayalı olarak planlanması ve örgütlenmesini düzenlemektedir (Akyıldız, 2001: 185).

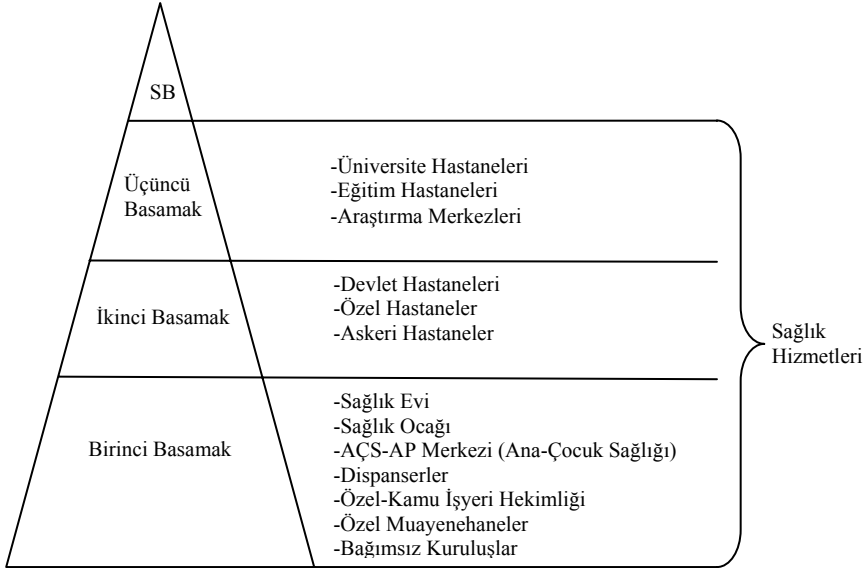
Sağlıkta sosyalizasyon yasasının en büyük faydası bireyi, ailesi ve çevresi ile bütünleşik olarak ele almasıdır. Böylece temel sağlık hizmetlerine en az maliyetle ve etkin bir şekilde yararlanması amaçlanmıştır. Günümüz sağlık politikalarını ve reform süreçlerini yönlendiren daha dar kapsamlı bir sosyalizasyondur. Devlet ve piyasa işbirliğine dayalı bir sağlık hizmet sisteminin oluşturulmasında sosyalizasyon herkese eşit sağlık hizmeti sunulması ilkesini barındırır da önceki devletçi anlayıştan farklı olarak muhtaçlık ve yoksulluk temelinde devletin herkesi kapsamaması; bunun dışında kalanları da kısmen finanse etmesi söz konusudur. Hizmetlerin sunumundan yararlanmada eşitlik kıstası korunurken, finansman açısından ödeme gücü kriteri öne çıkmaktadır.

C- Sağlık Hizmetlerinin Sunulması

Sağlık hizmetlerinin sunumunda ülkemizde kademeli bir sağlık sistemi mevcuttur. Dört basamaklı olarak nitelendirilen bu sistem kapsamında Sağlık Bakanlığı planlayıcı ve denetleyici üst kurum olarak görev almaktadır. Özellikle birinci basamak sağlık hizmetlerinin etkin gördürülmesinden de sorumludur.

Birinci basamak sağlık hizmetleri kapsamında yer alan sağlık birimleri; sağlık evi-sağlık ocağı, AÇS-AP merkezi (ana-çocuk sağlığı), dispanserler, özel-kamu işyeri hekimliği, özel muayenehaneler ve bağımsız kuruluşlardır. Bu birimler, temel sağlık hizmetleri kapsamında yer alan hizmetleri görürler. Temel sağlık hizmetleri kapsamında koruyucu sağlık hizmetleri ile, ayakta ve yataklı tedavi hizmetleri Sağlık Bakanlığı, üniversite, belediye ve özel sektör kuruluşları tarafından sunulmaktadır. Kimi kamu kurumları (askeri kurumlar gibi) da, personeline yönelik sağlık hizmetleri sunumunu gerçekleştirmektedirler.

Şekil 1: Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumu



Kaynak: TC Sağlık Bakanlığı, **Türkiye Sağlık Bilgi Sistemi Eylem Planı**, Ocak 2004, s.10 ve <http://www.saglik.gov.tr/extras/birimler/bidb/tsbs.pdf>, Erişim T: 28.02.2007.

Yukarıda yer alan sağlık piramidinde de görüldüğü gibi ikinci basamak sağlık hizmetleri devlet hastaneleri, özel hastaneler, askeri hastaneleri kapsamaktadır. Bu kapsamda yer alan hizmetler yataklı tedavi hizmetleridir.

Üçüncü basamak sağlık hizmetleri, sağlık hizmetlerinin eğitim, araştırma ve bilimsel kıstaslarda hizmet üretimini sağlayan birimlerce sunulmaktadır. Üniversite, eğitim hastaneleri ile araştırma merkezleri bu kapsamda yer almaktadır. Diğer basamak hizmetler ile karşılaştırıldığında maliyeti en yüksek basamak hizmetlerini oluşturmaktadırlar. Yetişmiş sağlık elemanı, yoğun teknoloji ve fon ihtiyacının en fazla olduğu sağlık hizmeti türüdür.

Türkiye’de sağlık hizmetleri konusunda zaman içinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu bağlamda;

- Özellikle sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesinde temel bir başarıya ulaşıldığı,
- Vatandaşlara temel bir sağlık hakkı verildiği ve
- Sigortalı sayısının artırıldığı söylenebilir.

Bununla birlikte koruyucu, ayakta tedavi ve yatakta tedavi hizmetlerinin verilmesinde tam bir kurumsallaşma sağlanamamıştır.

Ülkemizde sağlık göstergelerindeki gelişmelere baktığımızda, Tablo 1’den de izlenebileceği gibi fiziki ve mekansal göstergeler açısından bazı gelişmeler söz konusu olmakla birlikte, örneğin yatak kapasitelerinin artışına paralel kullanımlarının % 70’lere ulaşamadığı görülmektedir. Ülkemizde hekim başına düşen nüfus hala çok yüksektir. Buna karşın hekim sayısı artırılamamakta ve sağlık işgücü dağılımı bölgelere ve sağlık birimlerine göre etkinleştirilememektedir.

Tablo 1: Sağlık Göstergelerindeki Gelişmeler

	2004	2005	2006 (1)	AB (2)
Fiziki Mekan Göstergeleri				
Yatak Sayısı	187 788	192 658	197 170	-
Yatak Başına Düşen Nüfus	378	374	372	154
Yatak Kullanım Oranı (Yüzde)	64,9	64,5	-	77,5
Sağlık İnsan Gücü Göstergeleri				
Hekim Sayısı	99 300	100 800	103 150	-
Hekim Başına Düşen Nüfus	716	715	707	288

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, DPT, WHO

(1) DPT tahminidir.

(2) AB-25 ülkelerine ait olup, verisi bulunan en yakın yıl verilmiştir.

Genel olarak kabul edilen anlayışa göre; birinci basamağa başvuran hastaların % 95’inin tanı ve tedavisinin bu basamakta gerçekleştirilmesi

gerekmektedir. Sevk hızının standart değeri % 5-10 arasında olmalıdır. Türkiye genelinde birinci basamaktan hastanelere sevk oranının % 14,4 gibi yüksek bir değere ulaştığı görülmektedir. II. Basamak sağlık kuruluşları olan hastanelerin poliklinik yüklerinin yüksek oluşu ve buna karşılık hastane polikliniklerinde muayene edilen kişilerin sadece % 4,4'ünün yatırılarak tedavi edilmeleri, Türkiye'de birinci basamak sağlık kuruluşlarında verilen tedavi edici hizmetlerin gerekli nitelikten oldukça uzak olduğunun en açık göstergesidir.

Aile hekimliği bir sağlık hizmet modeli olarak uygulamaya konulursa, şu anda sunulan hizmet modelinin kapsamında yer alan "çevreye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri" ve "adli hekimlik hizmetleri" dışındaki hizmetlerin tümünü verebilecek niteliktedir. Bununla birlikte kentsel alanlarda etkin yürüyebilecek bu sistem kırsal alanlarda beklenen verimi veremeyecektir. Henüz aile hekimi sayısı dahi bin civarındadır. Bu uygulamanın kentsel alanlarda kademeli olarak uygulanmasına imkan tanıyarak, yaygınlaştırılması, gerek aile hekimlerinin yetiştirilmesi, gerek konunun tüm taraflarca anlaşılmasının sağlanması ile mümkün hale getirilebilir. Halkın çoğu birinci basamak sağlık hizmetlerinden, hastalıklarına tanı koymasını ve bunları tedavi etmesini bekler durumdadır.

D- Sağlık Harcamalarının Seyri

Sağlık alanında kamu harcamaları, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Yardımlaşma Fonu, sivil kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları (SSK, Emekli Sandığı, Bağkur) ile çalışan kamu görevlilerinin kendi kurumları tarafından karşılanmaktadır. Özel harcamalar ise, kişilerin kendi bütçelerinden ve özel sigorta programlarınca karşılanmaktadır. Kişisel harcamaların, toplam sağlık harcamaları içindeki payı %20 civarındadır. Bu harcamaların büyük bir kısmını özel sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar, diğer kısmını da hastane döner sermayelerine yapılan resmi ödemeler oluşturmaktadır.

Dünya Bankası Raporuna göre Bağ-Kur'luların yüzde 40'ı; SSK'luların yüzde 17'si; Emekli Sandığına bağlı olanların yüzde 10'u, hiçbir sağlık güvencesi olmayanların ise yüzde 30'u özel sağlık sunucularından yararlanmaktadır. 2000-2005 yılları arasında sağlık alanında yapılan kamu harcamalarının kaynak ve kullanıcılar açısından dağılımı aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 2: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

Kuruluşlar	2000	2005
Emekli Sandığı Toplamı (Bin Kişi)	8.230	9.271
Sosyal Sigortalar Kurumu Toplamı (Bin Kişi)	32.192	40.719
Bağ-Kur Toplamı (Bin Kişi)	15.036	15.990
Özel Sandıklar Toplamı (Bin Kişi)	324	306
Genel Toplam (Bin Kişi)	55.782	66.286
Sağlık Hizmetleri Bakımından Sosyal Sigortalar Kapsamı (Bin Kişi) (1)	54.939	66.018
Genel Nüfus Toplamı (Bin Kişi) (2)	67.893	72.520
Sigortalı Nüfus Oranı, %	82,2	91,4
Sağlık Kapsamındaki Nüfus Oranı, %	80,9	91,0

Kaynak: Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, DPT.

(1) SSK'da isteğe bağlı sigortalılar sağlık sigortası kapsamı dışındadır.

(2) TÜİK, 2000 Genel Nüfus Sayımı ve HÜNEE, 2003 Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına dayalı 2005 yılında yapılan yıl sonu nüfus tahminleri esas alınmıştır.

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin finansmanı açısından bakıldığında sağlık sigortası kapsamındaki nüfus oranı %80'ler düzeyinde olduğu görülmektedir.

Sağlık alanında sabit sermaye yatırımlarına bakıldığında kamu kesiminin özel kesime göre ağırlıklı olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Sağlık Sektöründe Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Payları (Milyon TL)

Yıllar	Kamu		Özel		Toplam
	Miktar	%	Miktar	%	Miktar %
2003	936	5.6	1592	4.0	2578 4.4
2004	1141	5.7	2329	3.8	3470 4.3
2005	1602	6.3	3004	4.2	4606 4.8

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler, Ağustos 2005 s. 35'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye'de sabit sermaye yatırımları içinde sağlık sektörünün payı çok yüksek değildir. Ancak mevcut yatırımlar ağırlıklı olarak kamu sektörüne yapılmaktadır. Özel sektör karlılığı ve rekabet koşulları daha farklı olan sabit sermaye yatırımlarına yönelmektedir. Bu kapsamda daha çok imalat, ulaştırma

ve konut sektörlerini tercih etmekte dolayısıyla sağlık sektöründe özel sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payı düşük kalmaktadır.

Tablo 4: Kamu ve Özel Sağlık Kurumlarında Hastane Sayısı (2003 Yılı)

Kamu ve Özel Sağlık Kurumları	Hastane S. (Miktar %)	Yatak S. Miktar %)
Sağlık Bakanlığı	789 67.5	120359 66.5
Üniversiteler	50 4.2	26162 14.4
Özel Sağlık kuruluşları	247 2.1	11824 6.5
Diğer (Milli Sav. Bak., KİT, Belediye, vb.)	86 7.1	22452 12.6
Toplam	1172 100.0	180797 100.0

Kaynak: DPT, 2005 Yılı Programı, Ankara, s. 142.

Ülkemizde halen sağlık hizmetleri arzında özel kesimin payı düşüktür. Kamu kesiminin ise hastane sayısında % 78,9 yatak sayısında ise % 93,5 ağırlığı bulunmaktadır.

Ülkemizde işsizlik sigortasındaki devlet katkısı dışında, devletin sosyal güvenliğe yasal/düzenli bir katkısı söz konusu değildir. Türkiye'deki primli sosyal güvenlik sistemi, tamamen çalışanlardan ve işverenlerden (çalışanlar adına) yapılan kesintilere dayanmaktadır. Ancak 1990'lı yılların ortalarından başlayarak sosyal güvenlik sisteminin mali sorunlarının artmasıyla birlikte bütçeden sosyal güvenliğe kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Bu transferler "açık" ve "kara delik" olarak nitelenmiştir. Oysa devletin sosyal güvenliğe aktardığı kaynaklar sosyal devlet olmanın gereğidir. Ancak istikrarsızlığın kaynağı olarak sosyal güvenliğe aktarılan kaynaklar gösterildiği için reformun temel amacı bu açıkların kapatılması olmaktadır.

E- Sağlık Hizmetlerinin Finansal Yapısı

Sosyal güvenliğin finansmanında vergiye ve prime dayalı sistemler yer almaktadır. Avrupa'da sosyal geleneklere bağlı olarak farklı modeller varlığını sürdürmekle birlikte, son yıllarda iki sistemin birbirine yaklaştığı, karma bir sistem olduğu gözlenmektedir. AB ülkelerinde sosyal güvenlik uygulamaları birbirlerinden önemli farklılıklar göstermelerine karşın ortak iki temel yön görülmektedir: Birincisi, milli gelirden sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların

yüksekliği; ikincisi ise sosyal güvenliğin finansmanında devlet katkısının büyüklüğüdür.

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin finansmanında uzun yıllar çok yönlü bir finansman sistemi benimsenmiştir. Sağlık Bakanlığı özellikle koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin finansmanında vergisel kaynaklara başvururken, sosyal güvenlik ödemeleri kapsamında yer alan SSK, hem hizmet sunucusu hem de hizmet alıcısı olarak hizmetlerin finansman boyutunda oluşturmuştur. Son yıllardaki reform hareketleri kapsamında genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması ve yakında uygulamaya geçirilecek olması ile sosyal güvenlik kurumlarının Sağlık Bakanlığı'na devri yoluyla hizmet sunumunda da çok başlı yapıdan uzaklaşmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Sağlık hizmetlerinin finansmanı, sağlık alanında yapılan yeniden yapılandırma reformu kapsamında ele alınmaktadır. Bu kapsamda sağlık hizmetlerinin sunulmasında temel olarak bireye yönelik sağlık hizmetlerinin "prim sistemi" ile karşılanması gerektiği ifade edilmektedir (Aktan, 2001; 1486). Bu bağlamda sosyal sigorta ile finansman yanında, özellikle son reform çalışmasında özel finansman hizmetlerine katkı boyutunda özel sağlık sigortası finansmanı ortaya çıkmaktadır.

1. Sosyal Finansman

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin temel finansman kaynağını devlet bütçesi oluşturmaktadır. Özellikle koruyucu sağlık hizmetlerinin karşılanmasında ve yoksullara yönelik sağlık hizmetleri sunumunda finansman kaynağı bütçelerdir. Sağlık hizmeti sunan kurumların giderlerinin düzenli fonlanabilmesi için finansman kaynaklarının sürekliliği önemlidir. Sağlık hizmetlerinin finansman kaynakları, artan nüfusa ve değişen risk unsurlarına paralel olarak artmamaktadır. Özellikle bütçe kaynağını oluşturan vergi gelirleri, artan bu yükü karşılamakta zorlanmaktadır.

Ülkemizde sosyal sigorta sistemi, işveren, çalışan ve devlet katkısı ile finanse edilmektedir. Herhangi bir geliri ve mülkü olmayan yoksullara genel sağlık hizmeti, yeşil kart uygulaması ile devlet tarafından verilmektedir. Yeşil kart uygulamalarına 1992 yılında başlanmıştır. Aşağıdaki tabloda yeşil karttan yararlanan ve tedavi gören kişi sayıları yer almaktadır.

Tablo 5: Sağlık Hizmeti Sunumunda Yeşil Kart Uygulaması (1992-2004)

	Yeşil Kart Almak İçin Başvuran Kişi Sayısı	Yeşil Kart Alan Kişi Sayısı	Toplam Tedavi Gören Yeşil Kartlı Sayısı
1992-93	2.971.722	2.211.341	155.395
1994	1.498.213	1.460.111	857.441
1995	1.674.712	1.325.276	1.543.903
1996	970.889	716.338	1.258.545
1997	1.298.526	953.912	1.462.449
1998	1.345.953	1.093.465	1.786.637
1999	1.352.148	961.186	2.277.488
2000	1.023.164	935.108	889.249
2001	1.674.706	1.372.419	1.325.977
2002	2.137.520	1.502.452	1.262.359
2003	1.311.728	294.921	1.068.258
2004	176.024	122.461	1.167.758

Kaynak: http://www.sabem.saglik.gov.tr/kaynaklar/671_6yasil_kart_uygulamasi.pdf, Erişim Tarihi: 28.02.2007 ve <http://www.saglik.gov.tr/istatistikler/ytkiy2004> Erişim Tarihi: 28.02.2007

Sağlık harcamalarında finansman kaynaklarının dağılımı yukarıda da söz edildiği gibi devlet bütçesi ve kamu sağlık sigortası ağırlıklıdır. Finansman kaynağı olarak devlet bütçesinden yapılan ödemeler, toplam sağlık harcamalarının yaklaşık % 40'ını karşılarken, kamu sağlık sigortasının payı % 35; özel kesim finansmanı ise %20 civarındadır.

Ülkemizde, reform tasarısına göre devlet toplam prim tahsilatının dörtte biri oranında sosyal güvenliğe katkıda bulunacaktır. Böylece toplam sosyal güvenlik harcamalarının beşte biri devlet tarafından karşılanmış olacaktır. Bu oranlar şu an devletin sağladığı katkının miktarının ve oranının ciddi bir biçimde gerilemesine yol açacaktır. Tablo 6'da da görüldüğü gibi, reform sonrası devlet katkısı yüzde 20'ye gerileyecektir.

Aradaki farkın vatandaşlarca daha fazla prim, daha fazla katkı payı, daha düşük emekli aylığı olarak finanse edileceği açıktır. Reform devlet katkısını azaltmakta, halen devletin ödediği katkının çalışanlar tarafından ödenmesini öngörmektedir.

Tablo 6: Türkiye’de Devlet Katkısı (2004 ve Reform Sonrası Dönem)

2004’teki Durum	Milyar YTL
SSK, Emekli Sandığı, Bağkur Prim Gelirleri	23,4
Toplam Devlet Katkısı	18,8
Toplam Harcama	42,2
Devlet Katkısının Prim Tahsilatına Oranı	80%
Devlet Katkısının Sosyal Güvenlik Harcamaları İçindeki Oranı	45%
Reform Sonrası Durum	
SSK, Emekli Sandığı, Bağkur Prim Gelirleri	23,4
Toplam Devlet Katkısı	5,85
Toplam Harcama	29,25
Devlet Katkısının Prim Tahsilatına Oranı	25%
Devlet Katkısının Sosyal Güvenlik Harcamaları İçindeki Oranı	20%

Kaynak : T.C. Sağlık Bakanlığı, www.saglik.gov.tr, Erişim Tarihi: 28.02.2007.

2. Özel Finansman

Sağlık hizmetleri tüketiminin giderek artması, bu hizmetleri kaliteli ve yeterli düzeyde satın almak isteyen kesimlerin, finansmanının tamamına veya bir kısmına katlanarak donanımlı ve iyi yetişmiş personel ve teknoloji destekli sağlık hizmeti talebini artırmıştır. Bu da özel kesim finansman modellerinin gündeme gelmesine yol açmıştır.

Sağlık hizmetlerinin özel finansmanı ülkelerin sahip oldukları koşullar tarafından belirlenmektedir. Bu hizmeti satın almak isteyen kişiler doğrudan ödeme ile finanse edebilecekleri gibi, özel sağlık sigortasına başvurmak suretiyle kurumsal bir destek alabilmektedirler. Genellikle gelir seviyesi yüksek olan kesimler muayene, teşhis, tedavi, ilaç, vb. giderlerini doğrudan finanse edebilmektedirler. Bunun yanında sosyal sigorta kapsamında yer almakla birlikte sahip oldukları riskleri azaltmak ve daha fazla güvence temin etmek için isteyen kişiler de özel sağlık sigortasına dahil olabilmektedirler (Avcı, 1997: 30-31).

Türkiye’de son yıllarda özel sağlık sigorta uygulamalarında geçmişe göre bir hareketlilik başlamıştır. Özel sigortanın toplam finansman kaynakları içindeki oranının %20’leri geçeceği beklentisi söz konusudur.

F- Küresel Gelişmelerin Yansıması: Sağlıkta Özelleştirme Politikaları

Türkiye’de sağlık sektöründeki gelişmeler, son yıllarda genel sektörel gelişim ortalamalarının çok üzerinde bir hızla seyretmektedir. Bunun temel nedenleri;

- Artan nüfus karşısında daha fazla sağlık kuruluşuna ihtiyaç duyulması,
- Artan satınalma gücü ile daha nitelikli sağlık kuruluşuna talebin artması,
- Nitelikli sağlık hizmetlerinin daha geniş nüfusa ulaştırılması gerekliliği,
- Eskiyeen sağlık kuruluşlarının yenilenme ihtiyacı,
- Güncel teknolojinin kullanılması gereği,
- Avrupa Birliği üyeliği yolunda sağlık hizmeti standartlarının artırılması, sağlık arzının artırılması ve buna bağlı sağlık harcamalarının da doğal olarak artmasıdır.

Sağlık sektörünün gelişiminin önündeki en önemli engel olan sermaye eksikliği sorununa da artık çözüm bulunur hale gelmiştir. Türkiye’de sağlık tesislerine yatırım yapmayı planlayan ya da mevcut tesisini büyütmek ya da daha güncel teknoloji ile donatmak isteyen girişimcilere artık; proje ve cihaz finansman kredileri açılmakta ve uygun ödeme vadeleri ve faiz oranlarıyla destek sağlanmaktadır. Bu kredilerin alınmasında sağlık sektörü yatırımcıları uluslararası denetim kuruluşları ya da fizibilite konusunda deneyimli firmalardan destek alabilmekte ve bu destekler sayesinde kredilendirme süreçleri daha hızlı ve daha sağlıklı olabilmektedir.

Bu yardımlar kapsamında;

- Dünya Bankası'nın bir kolu olan IFC (International Finance Corporation),
- Uluslararası İhracat Kredi Kuruluşları,
- Yerli ve Yabancı Bankalar,
- Tıbbi Cihaz Üreticileri’nden sağlanan destekler sayılabilir.

Kullanılacak kredilerin daha verimli ve planlı bir şekilde yatırıma dönüşmesi için hastanelerin ya da benzer sağlık kuruluşlarının A'dan Z'ye projelendirmelerini yapan ve uluslararası standartlarda inşaatlarını gerçekleştiren kuruluşlar da yatırımcılara dünyada mevcut olan tüm 'know-how' ve 'expertise'i sunabilmektedirler.

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik uygulamaların başlıcaları şu şekilde açıklanabilir:

Sağlık personelinin tam zamanlı çalışma düzenlemesi 31 Aralık 1980 gün ve 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, sağlık hizmetlerinde “hasta değil müşteri” anlayışı yeniden öne çıkarılmaya başlanmıştır.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu 1987 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun 5. maddesi, Milli Savunma Bakanlığı hariç kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğini haiz sağlık işletmelerine dönüştürülmesine olanak tanıyarak, hastanelerin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması, piyasa koşullarında rekabet eden kurumlar haline getirilmesi amaçlanmıştır.

Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Hastanelerde Özel Sağlık Hizmetleri Verilmesine Dair Yönerge, 4 Mart 2002 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Bu düzenlemenin amacı, Sağlık Bakanlığı'na bağlı eğitim ve araştırma hastanelerinde ve en az 100 yataklı Bakanlık hastanelerinde mesai saatleri dışında, isteyen hastalara özel sağlık hizmetinin verilmesidir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması programı çerçevesinde 2003 yılının ilk aylarında hazırlanan kanun tasarı taslaklarında, Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatının kaldırılması ve devletin sağlık tesislerinin yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmüştür. 15 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda bu ilke kabul edilmiştir. Teşhis ve Tedavi Amacıyla Özel Sağlık Kurum ve Kuruluşlarına Hasta Sevkinde İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Tebliğ (30 Mayıs 2003 günlü Resmi Gazete) ile, devlet memurları ve emeklileri ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin özel sektör tarafından sunulan sağlık hizmetlerinden yararlanabilmelerinin yolu açılmıştır.

Özel hastanelerin sayısında 1990'lı yılların başlarından itibaren büyük bir artış görülmüştür. Ekonomik liberal politikalar kapsamında özel hastanelere teşvikler sağlanması ve yatırımların desteklenmiş olmasına karşın, bu sektörde 1990'ların başına kadar pek bir canlanma görülememiştir. 1990'lı yılların son-

larına doğru özel hastanelerin sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Önceki dönemlerde kurulan hastanelerle karşılaştırıldığında tanı ve tedavi hizmetlerini ileri teknoloji ve kaliteli hizmet ile sunan hastane sayısında artış olmuştur.

Son yıllarda dikkat çeken bir gelişme de, özel tıp fakültelerinin sayılarındaki artıştır. Kendi özel hastanelerine de sahip olan bu fakültelerin henüz eğitim kaliteleri ve yeterlilikleri yüksek bulunmasa da, zaman içinde önemli bir boşluğu doldurabilirler. Ancak, özel tıp fakülte ve hastanelerindeki eğitim kalitesinin artırılması yolunda da birtakım adımların atılması gerekmektedir. Özellikle, bu fakültelerin uluslararası akreditasyonlarının sağlanması, devlet tarafından sunulan ulusal tıp eğitimi müfredatını ve kalitesinin uygunluklarının başta YÖK olmak üzere, ilgili birimlerce izlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Sağlık hizmetlerinde özelleştirmenin biçimlerinden biri de, hizmetten yararlananların hizmetin giderlerine giderek yükselen oranlarda katılmalarıdır. Bu alanda çok önemli bir gelişme, 2005 yılının başında gerçekleşmiştir. 6 Ocak 2005 gün ve 5283 sayılı Kanunla SSK sağlık tesisleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Hükümet'in kamunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin programının uygulanmaya devam edilmesi durumunda, 869 hastane ve 116 bin yatak, yerel yönetimlere devredilerek; bunların bir kısmının süreç içinde özelleştirmeleri düşünülmektedir.

1 Temmuz 2007'de uygulamaya başlanacak olan genel sağlık sigortasında düzenlenen aile hekimliği sisteminde, hekimle hasta arasında maddi çıkar ilişkisi girmektedir. Aileler bir aile hekimi seçecek, muayene ücreti ve diğer giderleri sağlık sigortası sisteminde ödenecektir. Bu uygulamaların tümü, Dünya Bankası başta olmak üzere, çeşitli uluslararası kuruluşların önerileri ile gündeme gelmiştir.

Son yıllarda Türkiye'de özellikle ihtisaslaşmış özel hastane sayıları giderek artarak 308'e ulaşmıştır. Nitekim bu gelişmeler aşağıdaki tablodan da izlenebilir. İstanbul, İzmir ve Ankara'da yoğunlaşan özel sektör yatırımlarının giderek Anadolu'nun farklı yerlerinde de arttığı görülmektedir. Sektörde ayrıca, özellikle ihtisaslaşmış hastaneler "sağlık turizmi" yapma eğilimindedirler.

1980'lerin başında devlet teşvikiyle yolu açılan özel sağlık sektörü, bugün Türkiye'nin en büyük sıçramayı yapan sektörleri arasında yer almaktadır. Türkiye'de sağlık hizmetlerinin yüzde 10'unu karşılayan özel hastanelerin bulunduğu sektörün rakamsal büyüklüğü 1 trilyon civarındadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sağlık hizmetlerinin sunumu, sağlık hizmetlerine olan ihtiyaçların artmasına paralel olarak artmakta ve değişim göstermektedir. Küresel gelişmelerin piyasa ekonomisinin alanını genişletip; kamu ekonomisi alanının daraltması, sağlık hizmetlerinin sunumunda da bazı piyasa yönlü değişimleri ortaya çıkarmaktadır. Nitekim, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sağlık hizmetlerinin sunumunda piyasa yönlü bir gelişme süreci yaşanmaktadır. Gerek artan nüfus ve artan sağlık ihtiyaçları ve gerekse artan küresel eğilimler, sağlık hizmetlerinin sunumunda da özelleştirmeyi hızlandırmaktadır.

Sağlık hizmetlerindeki piyasa yönlü gelişme, başta Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası-küresel kuruluşlar tarafından da desteklenmekte ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin sağlık politikalarının bu yönde yapılandırılması sağlanmaktadır.

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumu, ağırlıklı olarak kamu ekonomisi tarafından üstlenilmiştir. Özellikle temel (birinci basamak) sağlık hizmetleri ve bunun yanı sıra diğer tedavi, ilaç ve vb. hizmetler de kamu tarafından etkin olarak sunulmaya çalışılmıştır. Ancak sağlık sunumu ve finansmanında yer alan kuruluşlardaki çok başlılık ve genel makro iktisadi sorunlardan kaynaklanan kaynak yetersizliği, kayıt dışılık gibi nedenlerle yeterli hizmet sunumu sağlanamamıştır. 1990’lı yıllardan itibaren küresel gelişmelerin getirdiği kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması süreci, sağlık sektöründe de etkisini göstermiştir. Sağlık hizmeti satın alabilecek bireylere piyasa tarafından sağlık hizmeti sunulması mümkündür. Ancak Türkiye gibi işsizliğin ve yoksul sayısının yüksek olduğu bir ülke için özellikle temel sağlık hizmetlerinin sunumu ve muhtaç ve yoksullara yönelik diğer sağlık hizmetlerinin sunumunun kamu ekonomisi kapsamında düşünülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Yakında uygulanması düşünülen yeni sosyal güvenlik sistemi ile herkesin eşit bir şekilde bu sistemden yararlandırılması amaçlanmaktadır. Ancak burada önemli olan, uygulamada ortaya çıkması muhtemel aksaklıkların ertelenmeyerek, zamanında çözümlenmesinin sağlanmasıdır. Sonuçta sağlık hizmetleri sunumundaki özelleştirme çabalarının, toplumun her kesimine yönelik hizmet üretimine engel oluşturmaması konusunda gerekli hassasiyet gösterilmelidir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2001), Sağlık Reformu ve Zorunlu Özel Sağlık Sigortası Modeli Önerisi, Yeni Türkiye Sağlık Özel Sayısı, Yıl 7; Sayı 40.
- Akyıldız Nazlı (2001), “Türkiye’de Temel Sağlık Hizmetleri”, Yeni Türkiye Sağlık Özel Sayısı, Sayı:39.
- Altay, Asuman (2005), Türkiye’de Beşeri Sermayenin Karşılaştırmalı Analizi, TÜGİAD, Ankara.
- Avcı, Adnan (1997), Özel Sigorta Kanunları Uygulaması ve Mevzuatı, Melisa Matbaacılık, İstanbul.
- Bulutoğlu, Kenan (1981), Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitapevi, İstanbul.
- Demiral, Y., A. Ergör, S. Şemin(1999), “Küreselleşme ve Sağlık İşkolunda Yeni Çalışma Yaşamı Sorunları”, Toplum ve Hekim, 14(6).
- DPT, 2005 Yılı Programı, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.pdf>, Erişim T: 28.02.2007.
- DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.dpt.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- <http://www.deloitte.com/dtt/newsletter/0,1012,sid=6788&cid=83891,00.html>, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- http://www.sabem.saglik.gov.tr/kaynaklar/671_6yesil_kart_uygulamasi.pdf, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- <http://www.saglik.gov.tr/extras/birimler/bidb/tsbs.pdf>, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- <http://www.who.int/nha/country/tur/en/>, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- Lee, K., (2001), “An Overview of Global Health and Environmental Risks”, Aktaran:Osman Hayran, “Küreselleşme ve Sağlık”, Yeni Türkiye Sağlık Özel sayısı, Cilt:2, Sayı:40.
- Orhaner Emine (2006), Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı Ve Genel Sağlık Sigortası, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi Yıl: 2006 Sayı: 1.
- Stiglitz Joseph E. (1988), Economics of the Public Sector, 2nd ed. New York, W.N. Norton Comp; Inc.

- Şener Orhan (1996), Kamu Ekonomisi, Beta Basım Yayım dağıtım A.Ş., İstanbul.
- T.C. Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü. Sağlık İstatistikleri 2001 <http://www.saglik.gov.tr/extras/istatistikler/temel2001/69-70.htm>, Erişim Tarihi: 28.02.2007.
- T.C. Sağlık Bakanlığı, 80. Yılda Tedavi Hizmetleri (1923-2003), Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004.
- T.C. Sağlık Bakanlığı, Türkiye Sağlık Bilgi Sistemi Eylem Planı, Ocak 2004.

KANUN DEVLETİNDEN HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNE

Hasan Tuna GÖKSU*

Giriş

Günümüz sosyal bilimleri içinde kavramları belki de en çok tartışma konusu olan hukuk olsa gerek. Zira hukuk, toplumu ve devleti bütün kurumları ile düzenleme ve sonrasında kontrol etme amacını taşımakta ve dolayısıyla da ekonomiden siyasete, idari yapılanmadan anayasal düzenin oluşturulmasına kadar hemen hemen tüm alanlarda etkilerinin olması kaçınılmaz bir toplumsal gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukukun bir sosyal bilim olarak doğuşu insanların bireysel yaşam tercihlerinden toplum halinde bir arada yaşamaya başlamalarıyla söz konusu olmuştur. Zira hukuk, karşılıklı hak ve yükümlülükler çerçevesinde birey-birey, birey-toplum ,birey-devlet, toplum-devlet ilişkilerini belli kaidelerle sistemleştirme ve bu vesile ile adaletin her durumda tesis edildiği medeni ve müreffeh bir toplum oluşturma amacını taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında tek tek bireysel hayatların söz konusu olduğu bir durumda hukuka ihtiyaç yoktur, zira orada düzenlenmesi gereken “ilişkiler ağı” mevcut değildir.

Toplumların ve devletlerin gelişim süreçleri tahlil edildiğinde, bu toplum ve devletlere hayat veren kavram ve kurumların bir defa oluşturulduktan sonra sürekli geliştiği ve hiçbir dönem bir önceki dönemle tamamıyla aynı özellikleri bünyelerinde barındırmadıkları gözlenmektedir. Bu gözlem bir anlamda toplumsal hayatta var olan değişimin/dinamizmin sosyal bilimlerdeki yansımasıdır ve liberal felsefeden sosyalist felsefeye kadar hemen hemen tüm ideolojilerde bu gerçeğe rastlamak mümkündür.

Karl Marx sosyalist felsefenin en başta gelen kuramcılarından biri olarak sosyal kavram ve kurumların –toplum ve devlette dahil olmak üzere- tarihsel sürecin ürünü olduğu ve bu sürecinde emek ve sermayenin karşılıklı ve dinamik mücadelesinden kaynaklandığını ifade etmiştir.

Hukukun bir sosyal bilim olduğu gerçeği göz önüne alındığında bu alana ait kavram ve kurumların da sanılanın aksine durağan olmadığı ve

* Sayıştay Denetçisi

sürekli gelişim içinde oldukları rahatlıkla gözlemlenebilir. Konumuzla ilgili hukuk devleti kavramı bu açıdan ele alındığında, toplumsal kabulün aksine bu kavramın tek gerçeklik olmadığı; tarihi seyir içinde kanun devletinden hukukun üstünlüğü kavramlarına doğru bir ilerleme gösterdiği anlaşılacaktır. İlk bakışta kanun devleti, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü kavramlarının aynı anlama geldiği zannedilse de, konu analitik bir bakış açısıyla dikkatlice incelendiğinde devlet ve toplum ilişkilerini temelden değiştirebilecek nitelikte derin farklılıkların olduğu tespit edilebilecektir. Öncelikle bu üç kavramın mukayeseli olarak izah edilip sonrasında da farklılıkların anlaşılabilir kılınması için her bir kavram içinde devlet, toplum ve birey telakkilerinin ifade edilmesi daha faydalı olacaktır.

Kavramlararası Mukayese

Kanun devletinde şekli olarak kanunlar ve bu kanunların uygulayıcısı mahkemeler mevcut olmakla beraber, temelde bu kanunlar devlette var olan resmi ideoloji çerçevesinde vazedilir dolayısıyla amaç hak ve nesafet kuralları çerçevesinde adaletin tesisinden çok resmi ideolojinin meşruiyetinin ve devamlılığının sağlanmasıdır. Bu meşruiyet ve devamlılığın sağlanması adına çok çeşitli aktörler aracılığıyla toplum mühendisliği ve siyasal toplumsallaştırma had safhadadır ve dolayısıyla bu mühendislik ve toplumsallaştırma çerçevesinde sivil irade ve toplum yok denebilecek kadar zayıftır.¹ Halihazırda mevcut olan kanun teknikleri ve kanunlar söz konusu paradigma bünyesinde amaca matuf araçsal değere sahiptir.

Bu kavram çerçevesinde toplumsal ilişkileri esasen, devleti de görünüşte düzenleyen ve kontrol eden hukuk değil, kanunlardır. Zira hukuk felsefesi açısından bakıldığında hukuk ve kanun kavramları farklı anlamlar ihtiva etmektedir. Evet, hukukun bir parçası da kanunlardır, ancak muhtevası sadece bu kanunlardan ibaret değildir. Hukuk soyut bir kavramı ifade ederken kanunlar somuttur ve hukuk, içerisinde kanunlardan başka birtakım maddi ve manevi öğeleri de barındırmaktadır; mahkeme kararları, zengin bir içtihat kültürü, hukukla ilgili bilim adamlarının görüşleri, rasyonel akıl ve sağduyu ile desteklenmiş takdir hakkı, bu öğelere örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu bu öğelerin varlığı adaletin tesisinde vazgeçilmezdir. Zira somut kanunlar somut olaylara doğrudan uygulandığında, her zaman adaletli sonuçlara ulaşılamayabilmir, işte tam bu noktada hukuk, bünyesinde var olan bu

¹ M. Şükrü HANİOĞLU: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Zihniyet, Siyaset ve Tarih, Bağlam Yayınları, Ankara 2006, s.135-138.

öğelerle devreye girer ve ifade edilen eksikliği bertaraf eder. Kanun devleti ise böyle bir “bütün”den mahrumdur ve her şey somut kanunlara indirgendiğinden ve “devlet aklı” haricinde düşünmek de olanaksız olduğundan, adaletin tesisi ikinci plandadır; birinci amaç kamusal akıl/mantık (public reason) rehberliğinde devletin bekasının sağlanmasıdır. Hukuk devletinde ise kanun devletine oranla hukuk, devletten biraz daha bağımsızdır, ancak bu tam bağımsızlık anlamına gelmemektedir; her ne kadar hukuk devletinde de hukuk, toplumdaki en güçlü organizasyon olan devleti sınırlama ve denetleme amacını taşısa da, nihayetinde devlet tarafından vazedilip meşruiyet kazandırıldığından amaca hizmet ettiği nispette bağımsızdır ve varlığını sürdürebilir. Hukuk devletinde de toplum mühendisliği toplumsal bir gerçektir ve bu amaca ulaşma adına hikmet-i hükümet (la raison de ‘Edat) kavramı sıkça kullanılır. Hikmet-i hükümet veya farklı bir isimlendirme ile devlet aklı Mithat Sancar’ın M. Cottaneo’dan aktardığı tanımla:

“Tek tek insanların hakları ve çıkarları dikkate alınmaksızın, devletin çıkarlarına mutlak öncelik ve egemenlik tanınmasını ifade eder.” Buna göre, “devletin asli ve ali çıkarlarını gerçekleştirmek için hangi araçların kullanılacağı konusunda bir sınırlandırma kabul edilmez; yani bu araçların seçiminde mevcut hukuk düzenine ve etik kurallara riayet etmek gerekmez.”²

Bir başka açıdan hukuk devleti kavramı tarihsel süreç içinde yerleşik siyasi ve idari kültür açısından epistemolojik olarak incelendiğinde:

“Kara Avrupalı, özellikle Fransız ve Alman kökenlidir ve dikkat edilirse bu kavramın boy gösterdiği Kara Avrupası ülkelerinde, özellikle Fransa da, devlet merkezli bir yönetim vardır. Devlet her yerde bazar ve nazır; jakoben, aristokratik. Yönetim sıkı-sıkıca hikmet-i hükümet kavramına başvurur ve bu kavram hukukun erişemeyeceği kör bir noktadır. Hukukun eriştiği “kamu yararı”nın ise içeriği belirsiz ve sürekli tartışmalıdır. Bu ülkelerde hukuku üreten temel güç devlettir. O yüzden hukuk hep devletten yanadır ve devlet girişimi elde tutarak hukuk aracılığıyla pek çok şeye el atmıştır. O nedenle “kamu yarar”, “yönetimin takdir hakkı” ağırlıklı bir yönetim düzenleyen devlet, hukuku kendi amaçları doğrultusunda düzenlemiş ve bu nedenle de kamu hukuku özel hukuk ayrımı kendini göstermiştir. Sonuçta toplum ve hukuk devletin vesayetinde edilgendir.”³

² Bekir Berat Özipek: “Devlet”, **Siyaset**, (Editör: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınları, Ankara 2005, s.98.

³ Sami SELÇUK: **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2000, s. 540.

Diğer taraftan söz konusu, hukukun üstünlüğü (the rule of law) kavramı olduğunda devletin toplum ve hukuk üzerindeki vesayeti ortadan kalkmakta; hukuk araçsal öneminden sıyrılmakta ve tek amaç, bağımsız bir hukuk aracılığıyla adaleti tesis etmek olmaktadır. Burada hukuk kendini vazeden kurumlardan tamamen bağımsız olup ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Kamu yararı ve yönetimin takdir hakkı gibi kavramlarla devlet aklının adaletin tesisinin önüne geçmesi engellenmiştir ve bu konuda da en önemli mekanizma güçlü bir sivil toplum olmuştur. Hukuk devletinde sivil toplum zayıftır ve bu nedenle de bağımsız bir hukuka teminat oluşturması olanaksızdır. Oysa hukukun üstünlüğü kavramı, bünyesinde çok güçlü ve bir o kadar da medeni sivil bir toplum barındırır, burada hukuku üreten devlet değil sivil toplumdur. Dolayısıyla “öncelikler hiyerarşisi” toplum lehine değişmiş ve adaletin tesisi her koşulda tek amaç olmuştur. Bu kavram tarihi seyir içerisinde epistemolojik olarak ele alınıp hukuk devleti kavramı ile kıyaslandığında Sami Selçuk’un ifadeleriyle:

“Anglo-Sakson kökenlidir. Toplum sözleşmecisi yani anlaşmacıdır ve kendi kendini düzenler, girişim gücü devlette değil bireyde, sivil örgütlerdedir. Devlet merkezci değildir ve dolayısıyla toplum devlet karşısında özerk bir yapıya sahiptir. Her şey hukukun hâkimliğinde çözülür, devlette toplumda hukuk karşısında eşit ve bu nispette hak ve yükümlülüğe sahiptir. Hukuk sistemi gelişmiş, her şeye ve devlete de egemen olduğundan, Kara Avrupasındaki devletin yerini Pazar; kamusal alanın yerini sivil/özel alan almıştır. Kara Avrupasında hukuk, devletin bir lütfü, Anglo-Sakson dünyasında ise herkesin konusudur. Kara Avrupasında toplum kapalı, katı, kamusal, devletçi kurallara bağlı ve iktidar tektir. Oysa Anglo-Sakson ülkelerinde toplum saydam kuralcı değil düzenlemeci ve sözleşmecidir.”⁴

Devlet

Kanun devletinde devlet Thomas Hobbes’in ifadesi ile “Leviathan”dır.⁵ Devlet bir defa varolduktan sonra artık kendisini kanunlardan ve ahlaki değerlerden tamamen bağımsız kılmıştır, özerk bir alan olup toplumu ve bireyleri sınırlayan ve denetleyen kanunların ve ahlak anlayışının bu organizasyona etkide bulunması söz konusu değildir. Yasama organınca kanunların vazedilip, ardından devlet denilen organizasyonun bu kanunlara tabi olduğunun ifade edilmesi gerçek anlamda devletin bu kanunlarla sınırlandığı anlamına gelmez, zira burada kanunlar devletin resmi

⁴ Sami SELÇUK: a.g.e., s.541.

⁵ Thomas HOBBS: *Leviathan*, Çev: Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1993

görüşü doğrultusunda oluşturulup yine yargı organlarınca –bağımsız ol(a)ma- maları nedeniyle- resmi görüş doğrultusunda yorumlanıp uygulandığından “sınırlama ve denetleme”nin gerçekleştiği iddia edilemez. Kanun devletinde Jean Bodin ile başlayıp Machiavelli ve Thomas Hobbes ile devam eden klasik egemenlik anlayışı hakimdir; egemenlik mutlak, tek, bölünmez, devredilemez olup bütünü ile devlete aittir ve bu egemenlik Halis Çetin’in Hobbes’in Leviathan adlı eserinden aktardığı şekliyle şu cümlelerle ifade edilmiştir:

“Egemenlik, bireysel kudretlerin toplamını egemenin kendi iradesine göre kullanmak yetkisidir. Egemen irade ise, herkesin bu kişi veya heyetin yaptıracağı şeylerin amili olmayı kabul etmesi, kendi iradesini o kişi veya heyetin iradesine ve muhakemesini de onun muhakemesine tabi kılmasıdır. Bu, herkesin bir veya aynı kişilikte gerçekten birleşmeleridir. Bu yapıldığında, tek bir kişilik halinde birleşmiş olan topluluk bir devlet olarak adlandırılmıştır. İşte o ölümlü tanrı Leviathan’ın doğuşudur. Çünkü devlette, her bir kimsenin ona verdiği yetki ile onun elinde o kadar çok kudret ve güç toplanmış olur ki, işte o devletin özü o kişide toplanmış olur. Bu kişiliği taşıyana egemen denir ve onun egemenlik kudretine sahip olduğu söylenir, onun dışında kalan herkes de onun uyrığıdır.”⁶

Hukuk devletinde ise devlet tek egemen güç olmayıp egemenlik belirli kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Mevcut hukuk sistemi içinde egemenliğin halka ait olduğu ifade edilse de egemenlik kavramı “aidiyet” ve “kullanım” olarak ikiye bölünmüştür. Bir tarafta halk, egemenliğin sahibi olarak gösterilirken diğer taraftan kullanım hakkı devlet kontrolünde belirli kurumlara dağıtılmıştır. Devlet, meşru olarak güç kullanabilen tek organizasyon sıfatıyla bireyler ve bu bireylerce oluşturulan toplum gibi hukukla kayıtlıdır. Ancak burada hukukun vazedilmesi ve yorumlanıp uygulanmasında “kamusal akıl (public reason)”⁷ başat olduğundan istisnalar dışında gerçek anlamda devletin hukukla sınırlandırılıp denetlenmesi söz konusu olamamaktadır. Zira hukuk, devletten tam anlamıyla bağımsız değildir, ya da başka bir ifade ile şekli bir bağımsızlık söz konusu olup devlet ile hukuk arasında organik bir ilişki mevcuttur. Söz konusu bu ilişki sürekli canlıdır ve devlet aklı/kamusal akıl lehine işlevseldir.

Hukukun üstünlüğünde ise hukuk maddi ve manevi öğeleriyle devletten tamamen bağımsızdır. Devlet de, toplum ve bireyler gibi hak ve yükümlülükler çerçevesinde bir özne olup hukukun denetimindedir. Hukuk,

⁶ Halis ÇETİN: “İktidar ve Meşruiyet”, **Siyaset**, (Editör: Mümtaz’er Türköne) , Lotus Yayınları, Ankara 2005, s.41

⁷ M. Şükrü HANIOĞLU: a.g.e, s.64-67

kanun devletinde ve hukuk devletinde olduğu gibi devlet tarafından değil halkın tek meşru temsilcisi olan meclisce oluşturulmaktadır. Burada egemenlik aidiyet ve kullanım olarak ayrıma tabi tutulmayıp tamamıyla halka verilmiştir. Bu anlamda meclis bu egemenliğin tek meşru temsil organıdır ve dolayısıyla vazedilen kanunların dolaylı olarak halk tarafından oluşturulduğu kabul edilir. Devlet tüm karar, işlem ve organlarıyla hukukun denetimindedir ve hiçbir organ, işlem ve karar hukuk karşısında özerk hale getirilmemiştir. Hukuk, devleti halk adına denetleyen, sınırlayan, bir anlamda onun “Leviathan”a dönüşmesini engelleyen tek meşru güçtür.

Toplum

Kanun devletinde toplum tamamıyla devletin vesayetinde olduğundan bağımsız ve hür bir ortak iradeden bahsetmek mümkün değildir. Sıkı bir kontrol, katı bir hiyerarşi söz konusu olup bu nedenle güçlü bir sivil toplum gelişmemiştir, dolayısıyla devlet üzerinde kamuoyu baskısının oluşması söz konusu olamamaktadır. Toplum özne değil nesne konumunda olup edildir ve kanunlar aracılığıyla siyasal, kültürel, iktisadi alanlarda “toplum mühendisliği” ve “siyasal toplumsallaştırma” oldukça etkilidir.⁸ Toplumun yönlendirilip baskı altında tutulmasında medyadan aydınlara, iş dünyasından sivil toplum güçleri adı altında “devlet uzantıları”na kadar her türlü araç büyük bir maharetle kullanılır. Baskı ve denetim katı ve sınır tanımaz olduğunda çoğulculuk, farklılık ve özgürlük gibi medeni bir toplum için vazgeçilmez olan değerler hayat hakkı bulamamıştır. Bu nedenle de toplum donuk, özgüvensiz ve “mevcudu muhafazacı”dır, zira girişim ruhu iradi olarak söndürülmüştür.

Hukuk devletinde ise toplum üzerindeki devlet vesayeti şekli olarak kalkmış gözüke de fonksiyonel olarak devam etmektedir. Egemenliğin “aidiyet” ve “kullanım” olarak ikiye ayrılması bu vesayetin devamında en etkili araçtır. Zira belirli kurumlar elinde olan kullanım hakkı aracılığıyla toplum, sınırları kesin hatlarla çizilmiş belli alanlarda özgürlüğünü yaşayabilmekte, izin verildiği ölçüde “müteşebbis” olabilmektedir. Burada devlet/bürokratik kurumlar adına dokunulmaz alanlar oluşturulmuştur ve bu alanlara ait karar alma ve icra etme yetkisi sadece belli ‘imtiyazlı kurumlara’ verilmiştir. Sivil toplum, devletin müsaade ettiği ölçüde hayat hakkı bulmuştur ancak bu olgu sivil toplumun devletin üzerinde kamuoyu baskısı oluşturulabildiği anlamına gelmemektedir, zira böyle bir teşebbüs mevcut sınırların aşılması anlamına

⁸ M. Şükrü HANİOĞLU: a.g.e., s.135-138.

gelip varolan özgürlüklerinde kamu yararı, kamu düzeni, ulusal güvenlik ve benzeri kavramlar aracılığıyla geri alınmasına sebebiyet verebilir.

Hukukun üstünlüğünde ise toplum devletin vesayetinde olmadığından özgür, çoğulcu ve katılımcıdır, egemenliğin hem sahibi hem de tek kullanıcısıdır. Dolayısıyla egemenliğin “aidiyet” ve “kullanım” olarak ikiye ayrılması söz konusu değildir. Devlet tüm kurumlarıyla topluma hizmet ettiği sürece meşru ve yetkilidir, diğer bir ifade ile medeni ve müreffeh bir topluluk tek amaç olup devlet bu amaca matuf araçsal bir değere sahiptir. Toplum medeni ve özgür olduğundan yönlendirilmesi ve kendi adına kararlar almaktan feragat ettirilmesi olanaksızdır zira olaylar ve kavramlar toplum tarafından “devlet akıyla” değil “ortak akıl” kullanılarak değerlendirilmektedir. Devlete araçsal bir değer atfedildiğinden bu organizasyon üzerinde çok güçlü bir kamuoyu baskısı söz konusudur, dolayısıyla devletin hukuku kullanarak toplum üzerinde vesayet kurma şansı daha teşebbüs aşamasında imkansız denilecek kadar azdır. Burada devlet klasik liberal felsefenin ifadesi ile “Gece Bekçisi” olup görevi o bekçiyi “istihdam eden” toplumu hukukun üstünlüğü prensibi çerçevesinde korumak ve kollamaktır.

Birey

Kanun devletinde bireyler devlete anayasal vatandaşlık bağı gibi hukuki bir bağ ile bağlanamadıklarından dolayı şekli anlamda yurttaş olarak görülseler de esasen tebadırlar. Temel hak ve özgürlükler devletin birer lütfu olarak görüldüğünden bu temel hak ve özgürlüklerin teminat altına alınması söz konusu değildir. Farklı fikirler, düşünceler, kimlikler ancak kanunların ve dolayısıyla bu kanunları vazedenden devletin izin verdiği oranda ifade edilip tartışılabilir. Burada çok güçlü bir kolektivizm var olduğundan bireyler bu topluluk psikolojisi içinde silinmişlerdir. Ancak dikkat edilmesi gereken husus bu kolektivizmin fikri ve fonksiyonel seyrinin “medeni güçlü bir toplum” oluşturma değil, devletin kanunlar vasıtasıyla yönlendirebileceği “edilgen bir toplum” var etme geçiştir.

Kanun devletinde hümanist felsefenin temel dayanağı olan “insanların doğuştan sahip oldukları devredilemez ve vazgeçilemez hak ve özgürlüklerinin var olduğu” tezi, “bu hak ve özgürlüklere sahip olan insanların aynı zamanda topluma ve devlete karşı yerine getirmeleri gereken bazı sorumluluklarının olduğu” karşı tezi ile dengelenmiş ve adeta işlemez hale getirilmiştir. Zira bu karşı tezle kanunlar o kadar güzel işlenmiştir ki; zamanla, bireyler söz konusu olduğunda akla -hak ve özgürlükler kavramları görmezden gelinerek-

sadece “sorumluluk sahibi yurttaşlar” gelmiştir. Ayrıca burada bireylerin devlet ve topluma karşı yerine getirmeleri gereken ödev ve sorumluluklarının muhtevasının tespitinde tek yetkili ve meşru gücün devlet olduğu gerçeği ayrıca gözden kaçırılmaması ve incelenmesi gereken önemli bir husustur.

Hukuk devletinde ise birey kanun devletine oranla daha özgür ve girişimcidir. Güçlü bir kolektivizm olmadığından bireylerin toplum içinde silikleşmesi ve dolayısıyla toplum adına ortak iradede erimesi söz konusu değildir. Ancak yine burada da gerçek anlamda anayasal vatandaşlık hakkı oluşturulamamış olup bireyler hukuken yurttaş olsalar da fiilen yurttaşlığa aday konumdadırlar. Aday konumundan yurttaşlığa geçiş ancak bireylerin rüştlarını ispat etmeleri ile mümkündür. Bu ispat bireyler üzerinde bir sorumluluk olup hukukun hakemliğinde yerine getirilmektedir. Bireyler temel hak ve özgürlüklere sahiptirler ancak yeterli ve gerekli güvence mekanizmaları oluşturul(a)madığından bu hak ve özgürlükleri bazı koşullarda kaybetme riski ile karşı karşıyadırlar. Buradaki sorun güçlü ve medeni bir sivil toplumun yokluğudur, zira sivil toplumun oluşturacağı ve aynı zamanda koruyacağı güvence mekanizmaları çoğu zaman yasal mekanizmalardan daha etkili olabilecektir. Çünkü devletin belli araçlarla/kavramlarla hukuku bu amaca matuf manipüle etme imkanı mevzubahisken, güçlü bir sivil toplum karşısında bu manipülasyonu gerçekleştirme olasılığı imkansızdır.

Hukukun üstünlüğünde ise bireyler özgür, girişimci ve katılımcıdır. Bireyler temel hak ve özgürlüklere devletin bir lütfu olarak değil insan olmaları hasebiyle doğuştan sahiptirler ve sahip olunan bu temel hak ve özgürlükler anayasal düzenlemelerle beraber güçlü ve medeni bir sivil toplum aracılığıyla da güvence altına alınmıştır. Burada her birey, kendisine anayasal vatandaşlık bağı tanınarak yurttaş statüsünde kabul edilmiştir ve bu anlamda “rüştünü ispat etme” gibi bir yükümlülüğü de söz konusu değildir. Yasaklar, müeyyideler ve sınırlar bireyler kadar toplum ve devlet içinde geçerli olup hukuk sistemi içinde net olarak ifade edilmiştir, dolayısıyla bireyler için “öngörülebilirlik”⁹ söz konusudur. Bu kavram/kazanım hukuk sistemi içerisinde bireysel ve sosyal istikrar adına hayati önem taşımaktadır. Bireyler birer anayasal vatandaş olarak hem devlet hem de toplumun karşısında özgür iradelerini kullanarak kendi kararlarını veren ve bu kararları hukuki sınırlamalar dışında başka hiçbir sınırlamaya tabi tutmadan uygulayabilen yurttaşlar konumdadırlar. Hukukun üstünlüğünde kanun devletinde –

⁹ Metin GÜNDAY: İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2002, s.44-45

zaman zaman da hukuk devletinde- görülebilen “devlet ve toplum için bireyin feda edilebileceği” düşüncesi asla kabul görmez. Birey özgür bir iradeye sahip olduğundan böyle bir fedakarlıkta bulunup bulunmayacağına bir başkası değil sadece kendisi karar verecektir, zira burada “tek bir ferdin hayatı” en az “devlet ve toplum hayatı” kadar değerlidir. Amaç devlet ve toplumun her koşulda devamının sağlanmasından çok özgür ve medeni insanın yaşatılmasıdır. Zira istenilen özelliklerde bir devlet ve toplumun oluşturulabilmesi zaten yukarıda ifade edilen değerleri haiz bireylerin varlığına bağlıdır; unutmamak gerekir ki hem güçlü ve medeni bir sivil toplumun hem de hukukun üstünlüğü ile sınırlandırılmış meşru bir devletin mevcudiyeti demokratik cumhuriyetin tesisi adına olmazsa olmaz olan özgürlük, katılımcılık, çoğulculuk ve farklılıklara saygı gibi değerlerle mücehhez bireylerin varlığı ile mümkündür.

SONUÇ

Sosyal bilimlere derin ve kuşatıcı bir bakış açısıyla yaklaşıldığında bu bilimlerin içerisinde var olan kavram ve kurumlara devletçe ve toplumca atfedilen anlam ve misyonun en başta temel hak ve özgürlükler olmak üzere, bireysel alandan toplumsal düzene, anayasal kurumların oluşturulmasından idari örgütlenmeye kadar bir çok alanda başat belirleyici faktörlerden biri olduğu gözlemlenebilir. Söz konusu bu kavram ve kurumların soyut tanım/anlamalarının ötesinde analitik bir bakış açısıyla incelenmesi ve muhteviyatlarının belirlenmesinde ortak bir uzlaşma sağlanması bu açıdan hayati önemi haizdir. Zira her kavram ve kurum evrensel ve yerel olmak üzere iki boyutludur ve bunlar arasında dengenin sağlanması devlet ve toplumsal düzenin sağlanması adına oldukça önemlidir.

Kanun devleti, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü kavramları incelenirken bu kavramların evrensel yönleri kadar uygulanma geldikleri ülkelerde o ülkelere has siyasi ve idari kültürden etkilenerek yerel yönlerinin oluşması kaçınılmaz bir gerçektir. Ancak burada önemli olan bu üç kavramın yerel yönlerinin tespitinde “muhteviyatlarının ne olması” gerektiğinden daha çok, bu kavramlar arasında var olan ve bireysel alandan toplumsal hayata oradan da devlet düzenine kadar derin etkileri söz konusu olan farklılıkların net olarak ifade edilmesidir. Zira buradaki mukayeseden amaç iyi-kötü temelli bir sonuca ulaşmak değil, daha özgür, daha medeni ve daha müreffeh birey ve toplum telakkilerine zemin hazırlamaktır.

Kanun devletinden hukuk devletine, hukuk devletinden hukukun üstünlüğüne geçiş uzun ve köklü bir toplumsal ilerlemenin sonucudur. Eğer amaç hukukla sınırlandırılmış güçlü bir devlet, medeni ve özgür birey, sağlıklı ve dayanışmacı bir toplum oluşturmak ise diğer sosyal bilimlerde olduğu gibi hukuk alanında da evrim/ilerlemenin varlığı bizler için kaçınılmazdır.

Unutmamak gerekir ki “adalet mülkün temelidir” ve farklı bir bakış açısıyla buradaki mülkiyet maddi varlıklar kadar yaşam ve onur gibi manevi varlıklar üzerindeki mülkiyeti de kapsamaktadır. Dolayısıyla burada bütün bir yaşam üzerindeki mülkiyet yani hayatın kendisi söz konusudur; devlet de tesis ettiği kamu düzeni ile adaletin dağıtımında vazgeçilmez bir organizasyon olması dolayısıyla bu kurum adına daha iyiye ulaşma isteği bizler için sürekli canlı tutulması gereken bireysel ve toplumsal bir sorumluluktur.

Kaynakça

- ALKAN, Mehmet Ö. Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Cilt 1: Cumhuriyete Devreden Düşünce Mirası, Tanzimat ve Meşrutiyetin Birikimi, İletişim Yayınları, 2004
- ÇETİN, Halis, “İktidar ve Meşrutiyet”, Siyaset, (Editör: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınları, 2005
- GÖZÜBÜYÜK, M. Şeref , Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, 2006
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2002
- HANİOĞLU, M. Şükrü, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Zihniyet, Siyaset ve Tarih, Bağlam Yayınları, Ankara 2006
- HEPER, Metin, Türkiye’de Devlet Geleneği, Doğu Batı Yayınları, 2006
- HOBBS, Thomas, Leviathan, (Çev: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1993
- ÖZİPEK, Bekir Berat, “Devlet”, Siyaset, (Editör: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınları, Ankara 2005
- SELÇUK Sami, Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2000.

DÜNYA BANKASI KREDİ KULLANIMLARINDA VE PROJELERİN TATBİKİNDE YAŞANAN SORUNLAR

Ekrem CANDAN *

I. Giriş

Türkiye ile Dünya Bankası kredi ilişkileri uzun bir geçmişe (ilk kredi 1950 yılında alınmıştır) sahip olmakla beraber, Banka kaynaklarıyla finanse edilen proje kredileri çeşitli nedenlerle azalmış ve Dünya Bankası kredilerinin Türkiye'nin kullandığı dış krediler içindeki nispi büyüklüğü gerilemiştir.¹ Bunun en önemli nedenlerinden birisi, projelerin istenen etkinlikte uygulanamaması ve kredi kullanımında yaşanan sorunlardır. Türkiye'de Dünya Bankası proje kredilerinin kullanımında ve projelerin tatbikinde birçok sorunla karşılaşmakta, krediler amacına uygun olarak kullanılamamakta, gerek Banka'dan gerekse kredi kullanıcısı kamu kurumlarından kaynaklanan sebeplerden dolayı anlaşmaya bağlanan kredi miktarları tam olarak ve zamanında sarf edilememekte, projeler vaktinde hayata geçirilememekte, kısaca alınan krediler etkin olarak kullanılamamakta ve projeler tasarlandığı gibi gerçekleştirilememektedir.

Kredilerin etkin olarak uygulanamaması ve uygulamada yaşanan sorunların bir bölümü Dünya Bankası'nın yapısından, uyguladığı prosedürlerden ve öngördüğü kullanım koşullarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kredi kullanıcısı kamu kurum ve kuruluşlarından, iç hukuk normlarından, kredi temini ve kullanımı sürecinde rol alan merkezi kamu kurumlarından kaynaklanan çeşitli sorunlar ve aksaklıklar da bulunmaktadır. Bu çalışmada kredilerin kullanımı ve projelerin tatbikinde yaşanan sorun ve hatalı uygulamalar ortaya konulmaya çalışılacak ve değerlendirmelere yer verilecektir.

* İç Denetçi, Maliye Bakanlığı, ekremcandan@yahoo.com

¹ Türkiye'nin 1950–2003 dönemi içinde kullandığı Dünya Bankası kredilerinin tafsilatlı bir analizi için bkz: Candan, Ekrem, (2005/a), “Türkiye'nin Dünya Bankası'ndan Sağladığı Krediler (1950–2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148, sh. 82–121.

II. Dünya Bankası'nın Öngördüğü Koşullardan Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası'nın ikraz anlaşmalarında öngördüğü bazı koşullar ve uygulama aşamasında yapılan müdahaleler, kredi koşulları, faiz ve faiz dışı maliyetler gibi hususlar, Banka kredilerinin olumsuz bazı yönlerini oluşturmaktadır. Aşağıda kısaca bu koşullardan ve müdahalelerden kaynaklanan sorunlara değinilecektir.

1. Bazı Projelerin Banka Tarafından Hazırlanması

Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de verimli ve ekonomik proje üretiminde, projelerin fizibilite etütlerinin hazırlanmasında teknik ve idari nedenlerle çeşitli eksiklikler bulunmaktadır. Gerek kamu kurum ve kuruluşlarının bu konudaki yetersizlikleri, gerekse Dünya Bankası'nın genel yaklaşımı nedeniyle, Banka kaynakları ile finanse edilmesi istenen bazı projeler Banka tarafından hazırlanmaktadır. Bazı durumlarda da Dünya Bankası proje önerisi getirmekte ve kendi uzmanlarınca hazırlanan projelerin uygulanması halinde finansman sağlanacağı belirtilmektedir. Bu nedenle, ülke gerçekleriyle ve ihtiyaçlarıyla bağdaşmayan projeler hayata geçirilebilmekte ve bunlar için Banka'dan dış finansman sağlanabilmektedir. Hükümet yetkilileri ile Banka yetkilileri arasında yapılan çeşitli görüşmelerde de ciddi analiz ve değerlendirme yapılmaksızın finansman konusunda mutabakat sağlanabilmektedir. Böylece, Banka, benimsediği genel politikalara uygun, ancak ülke gerçekleri ile bağdaşmayan projeleri ülkemizde hayata geçirebilmektedir.

Bu gibi hususlar nedeniyle ciddi ihtiyaç analizleri ve proje değerlendirmeleri yapılmaksızın ve kalkınma politikasına aykırı olarak geri ödeme kapasitesi olmayan, kendi kendini finanse edemeyen projelere finansman sağlanmakta, bu da hem iç kaynakların hem de yüksek maliyetlerle temin edilen dış kaynakların verimli ve etkin kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

2. Proje-İş Tanımlarının Banka Tarafından Yapılması

Finansmanı kısmen veya tamamen Dünya Bankasınca yapılacak projelere ilişkin ikraz anlaşmalarında proje amaçları ve projenin tanımı genel olarak Banka tarafından belirlenmektedir. İkraz anlaşmalarında "Projenin Tanımı" başlığı altında yer alan hükümlerle projenin amaçları belirlenmekte, proje tanımlanmakta ve hangi kısımlardan oluştuğu belirtilmektedir. Diğer yandan, proje yönetimi, projenin uygulanması gibi hususlarda Banka tarafından belirlenen kurallara göre hareket edilmesi istenmektedir.

Proje amaçları ve bu kapsamda yapılacak işlerin Banka tarafından, Banka'nın birçok gelişmekte olan ülkede uygulanan genel politikaları çerçevesinde belirlenmesi ve bu amaçlar ile yapılması istenen işlerin borçlu ülkeye katkılarının yeterince değerlendirilmemesi, sağlanan dış finansman kaynaklarının ülke çıkarlarına uygun olarak kullanılmasını engelleyebilmektedir.

3. Kullanım Koşullarının Karmaşıklığı

Dünya Bankası'ndan sağlanan proje kredileri bir defada kullanılmamakta, ikraz anlaşmasında öngörülen takvim çerçevesinde proje uygulamasının gerektirdiği ölçüde parça parça kullanılmaktadır. Kullanım için özel hesap açılmakta ve kredi çekişleri bu hesap kanalıyla yapılmaktadır. Kredi kullanımları Banka tarafından her aşamada incelenmekte ve uygun görülmeyen harcamalara kullanım izni verilmemektedir. Prosedürlerin karmaşıklığı ve bu tür onaylar, kurumların proje yönetim birimlerinin ve yöneticilerinin bu konudaki yetersizlikleri ve dil sorunları ile birleşince, bazı usul eksiklikleri nedeniyle kullanımlar zamanında yapılamamakta, Banka tarafından uygun görülmemesi nedeniyle bazı harcamalara ilişkin krediler kullanılamamaktadır. Örneğin, Marmara Bölgesi Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında Banka'dan sağlanan kredi sözleşme koşullarının zamanında yerine getirilememesi (arsa tahsisi, binaların tamamlanamaması, nitelikli personel istihdamı gibi koşullar) nedeniyle vaktinde kullanılamamıştır.

Dünya Bankası'ndan kaynaklanan bürokratik işlemlerin çokluğu kredilerin zamanında kullanımını engellemektedir. Kuşku yok ki, kullanımların zamanında yapılamaması sadece Banka usullerinden kaynaklanmamakta, ulusal düzenlemelerden ve kurumların işleyişinden de doğmaktadır. Kullanım koşulları, bürokratik işlemlerin yoğunluğu, kurumların yetersizliği gibi sebepler, kredi kullanım oranlarının iç kaynak kullanım oranlarına göre daha düşük olmasına neden olmaktadır. Esasında Dünya Bankası kredisi ile yürütülen projelerin istenen etkinlikte uygulanmadığı ve bu nedenle Banka kredilerinin Türkiye'nin orta ve uzun vadeli krediler içindeki payının büyük oranda azalmaya başladığı Hazine Müsteşarlığınca da kabul edilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 6).

4. İhale Usullerinden Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredileri ile finanse edilen yatırım projelerinin uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlardan bir kısmı da, Banka'nın satın almalarla ilgili olarak öngördüğü koşullardan kaynaklanmaktadır. Banka

kreditör olarak proje kapsamında yapılan satın almalarda uygulanacak ihale usullerini tek taraflı olarak belirlemektedir. Satın alma aşamasında karşılaşılan sorunlardan bir kısmı uygulayıcı kurumlardan, bir kısmı da Banka'dan kaynaklanmaktadır. Genel olarak proje sahibi kurumların Dünya Bankası'nın ihale usulleri konusundaki yetersizlikleri, bu usullerin karmaşıklığı, satın almalarla ilgili olarak Bankaca belirlenen ön koşullar, prosedürlerin çokluğu, iletişim sorunları, şartnamelerin düzenlenmesinde yaşanan aksaklıklar gibi hususlar, yaşanan aksaklıklar ve sorunlar cümlesinden sayılabilir.

Dünya Bankası finansmanı ile gerçekleştirilen projeler kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları ile danışman seçiminde, Banka usullerinin uygulanması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu projeler kapsamında yapılan satın almalar, ikraz anlaşmalarında yer alan hükümler ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu dışında tutulmaktadır. Böylece, bu alımlarda iç hukuk normları yerine uluslararası ihale usulleri uygulanmaktadır. Bu da bazı olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Dünya Bankası ihale usullerinin yeterince bilinmemesi nedeniyle, ihale işlemlerinin yürütülmesi, şartnamelerin hazırlanması, komisyonların teşkili, alımların yapılması ve mal ve hizmet alımı aşamalarında kredi anlaşması hükümlerine uyulmaması durumunda Banka ile uygulayıcı idareler arasında uyuşmazlıklar doğmakta ve bu durum ihalelerin iptali ve kredilerinin kullanılamaması sonucunu doğurabilmektedir.

Örneğin, Milli Eğitim Projesi kapsamında kredi anlaşmasının imzalanmasından sonra ihale yapılmış ve sonuçlandırılmıştır. Uygulamada bu ihaleyle ilgili olarak şu sorunlar yaşanmıştır (Nartgün, 2001: 131): İhale usulüne göre yapılıp sonuçlandırılmasına rağmen ihaleyi kaybeden firmalar ihaleye itiraz edince ihale iptal edilmiştir. Proje bir yıldan fazla askıya alınmış, o dönemdeki seçimlerden sonra, dönemin Başbakanının baskısıyla proje yeniden başlatılmıştır. Yeniden uluslararası ihaleye çıkmış; müracaat eden firmaların sayısı dörde indirilmiş ve Banka bunlardan birini seçmiştir. İhalenin iptal edilmesinin altında yatan nedenler proje kapsamında görevli personelce, parasal ve siyasi nedenler olarak ifade edilmiştir. İhalenin iptal edilmesi, daha sonra projeye yeniden başlanması nedeniyle proje bitmeden kredi geri ödemeye başlanmıştır.

5. Danışman İstihdamına İlişkin Koşullar

Dünya Bankası, projeler kapsamında proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak, müşavirlik hizmeti vermek üzere müşavir/danışman istihdamını istemekte veya danışmanlık şirketlerinden danışmanlık

hizmeti satın alınmasını talep etmekte, bu amaçla ikraz anlaşmalarına hükümler koymaktadır. Bu nedenle, kurumlar birçok konuda danışman istihdamı veya danışmanlık firmalarından hizmet satın almak zorunda kalmaktadır. Banka, danışmanların seçimine ilişkin esas ve usulleri de kendisi belirlemekte ve ikraz anlaşmalarına konulan hükümler ile danışmanların seçiminin konuya ilişkin Kılavuz'a göre yapılmasını istemektedir. Banka'nın öngördüğü kriterler nedeniyle genel olarak uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, tanınmış danışmanlık firmaları müşavir olarak görevlendirilmekte ve danışmanlara yüksek tutarlarda danışmanlık ücreti ödenmektedir.

Örneğin, Dünya Bankası'nca kısmen finanse edilen ve 75.000.000 ABD Doları tutarında kredi sağlanan Sağlık I Projesi kapsamında danışmanlara toplam olarak 9.754.010 ABD Doları, 150.000.000 ABD Doları tutarında kredi sağlanan Sağlık II Projesi kapsamında istihdam edilen danışmanlara ise 22.158.679 ABD Doları tutarında danışmanlık ücreti ödenmiştir (Maliye Bakanlığı, 2000). Toplam kredi tutarları ile kredi kapsamında ödenen danışmanlık ücretleri karşılaştırıldığında, proje kapsamında danışmanlara önemli miktarda ödeme yapıldığı görülmektedir. Dünya Bankası kredileri ile finanse edilen altyapı, mal alımı ve inşaat yapımı dışındaki projelerde yani yoğun olarak danışmanlık hizmeti satın alınan projelerde ödenen danışmanlık ücretleri çok daha yüksek olabilmektedir. Mesela, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen, iç kaynaklar ve Dünya Bankası kredileri ile finanse edilen Karayolu İyileştirme ve Trafik Güvenliği Projesi kapsamında İsveç Ulusal Yol Danışmanlık Limited Şirketinden danışmanlık hizmeti satın alınmıştır (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2001/a: 1). Projenin başlangıç bütçesinde danışmanlık hizmetleri için Dünya Bankası kredisinden 2.500.000, iç kaynaktan da 375.000 olmak üzere toplam 2.875.000 ABD Doları tutarında kaynak kullanımı öngörülmüştür (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2001/b: 2).

Danışmanlık hizmetleri için yabancı danışmanlık firmalarına sağlanan yüksek tutarlı ödemelerin yanı sıra, yabancı danışmanlık firmalarınca hazırlanan raporlar, planlar, stratejiler, yeniden yapılandırma projeleri yoluyla ulusal yapılar istendiği şekilde yönlendirilebilmektedir. Böylece, Banka'dan sağlanan dış kaynakların yine yurt dışı firmalarına aktarılması sağlanmakta, dolayısıyla projelerin ülke ekonomisine beklenen katkıları yapması güçleşmektedir.

6. Öngörülen Denetim Sistemi

Dünya Bankası'nca kısmen veya tamamen finansmanı sağlanan projeler kapsamında yapılan işlemlerin ve kredi kullanımlarının denetimine

ilişkin esaslar Banka tarafından belirlenmektedir. İkraz anlaşmalarına konulan hükümlerle proje kapsamında yapılacak denetimin Banka tarafından kabul edilebilir bağımsız denetçiler marifetiyle yapılması öngörülmektedir. Bu denetimler bazı projelerde yine Banka tarafından kabul görmüş ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren bağımsız denetim firmalarına yaptırılmakta ve denetim faaliyetleri nedeniyle bu firmalara krediden ödemelerde bulunulmaktadır. Uluslararası bağımsız denetim şirketlerine yüksek tutarda ödemelerde bulunulması da, yatırımların finansmanı için sağlanan dış kaynakların yurt dışındaki firmalara aktarılmasına ve yatırımlarda kullanılması gereken kısıtlı kalmasına yol açmaktadır. Uluslararası bağımsız denetim firmalarının talep ettikleri ücretlerin yüksek olması nedeniyle çoğunlukla Dünya Bankası proje kredilerinin denetimi Hazine Müsteşarlığına bağlı bir kamu denetim birimi olan ve Dünya Bankasınca kabul edilebilir denetçi olarak tanımlanan Hazine Kontrolörlerince yerine getirilmektedir. Bazı durumlarda Hazine Kontrolörleri ile bağımsız özel denetim firmaları birlikte denetim yapılmaktadır.

Hazine Kontrolörleri veya bağımsız denetçiler tarafından yapılan denetimlerde, PUB'lerin (Proje Uygulama Birimi) faaliyetleri kredilerin ikraz anlaşmalarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı yönünden incelenmekte, kamu adına denetim yapılmamakta, verimlilik ve etkinlik denetimi yerine getirilmemektedir (Sönmez-Sak, 2000: 103). Ayrıca, projelere yönelik performans denetimi ne Hazine Kontrolörleri tarafından ne de Sayıştay tarafından yapılmaktadır.² Denetimin özel denetim firmaları yerine Hazine Kontrolörleri tarafından yerine getirilmesi, kredi kapsamında sağlanan dış kaynakların yurt dışına aktarılmasını önlemekle birlikte, bu durum başkaca sorunlar doğurmaktadır. Türkiye adına borçlanma işlemlerini yürüten Hazine Müsteşarlığına bağlı kamu denetçilerinin, Müsteşarlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen 4059 sayılı Kanunun amir hükmü gereği Müsteşarlığın görev alanına giren konularda denetim, teftiş ve inceleme yapmaları gerekirken, kontrolörler iç denetim birimi olarak proje kredilerinin kullanımını denetlemek yerine Dünya Bankası adına bağımsız dış denetçi sıfatıyla yapılan denetimlere ağırlık vermektedir. Denetimin Dünya Bankası adına yapılması ve bu amaçla özellikle Banka çıkarlarının göz önünde bulundurulması nedeniyle, Türkiye adına bu denetimlerden istenen sonuçların alındığı söylenemez.

² Proje kredilerinin denetimine ilişkin esaslar, konuya ilişkin değerlendirme ve tenkitler konusunda detaylı bilgi için bkz: Ekrem, Candan, (2005/b), “**Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler**”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı:28.

7. Faiz ve Taahhüt Komisyonu

Dünya Bankası kredileri geri ödemesi 3 ila 5 yıl sonra başlamak üzere, 15 ila 20 yıl vadeli uzun vadeli kredilerdir. Kredilere değişken oranlı döviz sepeti, değişken oranlı tek para, sabit oranlı tek para olmak üzere üç tür faiz uygulanabilmektedir. Faiz oranı, Başkanın önerisi ve İcra Direktörlerinin onayıyla tespit edilmektedir. Banka, açılan kredinin faiz oranını; çıkarmış olduğu tahvillerle ödeyeceği faiz oranı ve yapmış olduğu masrafları da göz önünde bulundurarak ve makul ölçüde kar payı ilavesiyle tespit etmektedir. Banka'nın standart faiz oranı yıllara göre değişmektedir. Banka faiz oranını tespit ederken, ayrıca kredi alan ülkelerin gelişmişlik düzeyini de göz önünde bulundurmaktadır.

Dünya Bankası, kendi kaynaklarının, uluslararası piyasalarda aynı vade ve koşullarla sağlanan krediler ile karşılaştırıldığında en uygun döviz kompozisyonuna ve en düşük maliyete sahip krediler olduğunu dile getirmektedir. Fakat Banka kaynaklı kredilerin çoğunun ağırlıklı olarak ABD Doları, Alman Markı ve Japon Yeni'nden oluşan bir döviz havuzu üzerinden alınmış olmaları nedeniyle, bahse konu para birimleri arasındaki değişimlerden dolayı zaman zaman borçlu ülkelerin Banka'ya olan yükümlülüklerinde değişimler olmaktadır. Bu nedenle, denilebilir ki, Dünya Bankası kredilerinde borçlu ülkelerin yaşadığı en büyük sıkıntı, havuz kredilerinden kaynaklanan kur farkları ve söz konusu kredilerin takip ve hesaplamalarında karşılaşılan zorluklardır (Yener, 1997: 49).

Diğer yandan, Dünya Bankası kredilerinin tek maliyeti ödenen faizler değildir. Banka sadece fiilen ödediği kredi miktarına faiz tahakkuk ettirmekte, ancak kredinin kullanılmayan ve Banka'da tutulan kısmı için tutma maliyeti olarak ve kullanımları teşvik etmek amacıyla bir komisyon almaktadır. Kuruluş Anlaşması gereği alınabilen ve "taahhüt komisyonu" olarak adlandırılan bu komisyon kredinin yüzde birinin dörtte üçü (%1'in $\frac{3}{4}$ 'ü) oranındadır. Komisyon tutarı, çekilmeyen ikrazın anaparası üzerinden hesaplanmaktadır. Kredi için faiz ödendiği halde, kullanılmayan anapara üzerinden ayrıca taahhüt komisyonu ödenmesi bu kredilerin maliyetini artırmaktadır.

Dünya Bankası (IBRD) kredilerinin faiz yanında ek bir mali yükümlülüğü niteliğinde olan taahhüt komisyonu ödemeleri konuya ilişkin çalışmalarda, denetim raporlarında ve kamuoyunda sıkça eleştirilmekte ve kredi anlaşmalarına konulacak hükümlerle bu komisyonun ödenmesinin engellenmesi istenmektedir. Bilindiği gibi IBRD'nin Kuruluş Anlaşması ile

kredi anlaşmalarında yer alacak hüküm ve koşulları belirleme yetkisi Banka'ya verilmiştir. Banka bu koşulları saptarken Kuruluş Anlaşmasında yer alan sınırlamalara uymak durumundadır. Kuruluş Anlaşması uyarınca taahhüt komisyonu alınması gereklidir. Ancak, komisyon oranını düşürme veya gerektiğinde yükseltme yetkisi Banka'ya verilmiştir. Taahhüt komisyonu alınması şeklindeki uygulama eleştirilirken, Kuruluş Anlaşmasında yer alan konuya ilişkin hükümler ihmal edildiğinden, anlaşmalara bu yönde hüküm konmaması istenmektedir. Ancak, yukarıda açıklanan nedenlerle, Türkiye'nin borçlu olarak imzaladığı kredi anlaşmalarına taahhüt komisyonunun ödenmemesine yönelik olarak hüküm konulması mümkün değildir.

Öte yandan, Dünya Bankası'nın gelişmiş ülkelerin atıl sermayesinin gelişmekte olan ülkelere daha yüksek maliyetlerle kredi olarak verilmesi konusunda aracılık yaptığı, Banka'nın kredi verme konusunda istekli olduğu, bu nedenle söz konusu kredilerden yararlanılmaması gerektiği de iddia edilmektedir. Ancak, göz önünde bulundurulmalıdır ki çoğu zaman kredi verilmesi yönünde talepkar olan Banka değil, gelişmekte olan ülkelerdir. Banka'nın gelişmekte olan piyasalardan topladığı kaynakları, bu kaynak maliyetinin üzerine belirli bir oranda kar koyarak kredi olarak kullandığı bir gerçektir. Ancak, buna rağmen faiz oranları iç borçlanma ile uluslararası sermaye piyasalarındaki kredilere göre daha düşüktür. Diğer yandan, Dünya Bankası dışındaki Kuveyt Fonu, Suudi Fonu, İslam Kalkınma Bankası gibi bazı finans kuruluşlarının kredi koşulları (faiz, vade, komisyon) Dünya Bankası kredilerine göre daha uygun olabilmektedir, fakat bu kuruluşların verdikleri kredi miktarları Banka kredilerine göre düşüktür.

Dünya Bankası kredilerinin alternatifi diğer uluslararası mali kuruluşlardan alınacak krediler, hükümet kredileri, uluslararası özel sermaye piyasalarından borçlanma yahut iç borçlanmadır. Kuşkusuz Banka dışındaki kreditorler de kredi verirken çeşitli koşullar öngörmektedir. Keza, uluslararası özel sermaye piyasalarından borçlanma ile iç borçlanma hem kısa vadeli hem de daha yüksek maliyetli olabilmektedir. Ayrıca, belirtilmesi gereken bir nokta da şudur: Türkiye sadece Dünya Bankası'ndan borçlanmamakta, hem diğer uluslararası mali kuruluşlardan hem de ulusal ve uluslararası özel sermaye piyasalarından da borçlanmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası kredilerinin dış krediler içindeki payının azaltılması, Banka'ya bağımlılığın ortadan kaldırılması, Türkiye'nin pazarlık gücünün artırılması, kredi maliyetlerinin düşürülmesi ve portföyün zenginleştirilmesi bakımından proje kredisi alınan dış finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi yoluna gidilebilir.

8. Faiz Dışı Maliyetler

Yukarıda belirtildiği üzere, Dünya Bankası kredilerinin tek maliyeti ödenen faizlerden ibaret değildir. Faizlerin düşük olması nedeniyle cazip olan bu krediler faiz dışı maliyetlerin yüksekliği nedeniyle öngörülemez maliyetler yükleyebilmektedir. Faiz yanında taahhüt komisyonu alınması, faiz hesaplama yönteminin karmaşık olması, bu nedenle faiz yükünün tespitinde yaşanan zorluklar, kur artışlarından doğabilecek muhtemel yükümlülükler gibi hususlar bu kredilerin maliyetinin sadece faiz oranının kriter alınarak belirlenmesinin doğru olmadığını göstermektedir. Kredilerin maliyeti hesaplanırken, faiz dışı maliyetler ile (kur artışları, komisyonlar vb.) kredilerin kullanımı ve satın almalar konusunda getirilen kısıtlamalar, kredi iptalleri, satın almaların maliyeti, danışmanlara ödenen ücretler gibi faiz dışı maliyetlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

9. Kredi İptalleri

Türkiye, Dünya Bankası'ndan (IBRD ve IDA) 2003 yılı itibariyle 20,62 milyar ABD Doları tutarında kredi sağlamış ve bu kredilerin 2003 Mart ayı itibariyle 14.76 milyar ABD Dolarlık kısmı kullanılmış, sağlanan kredilerin 2,27 milyar ABD Dolar tutarındaki kısmı ise çeşitli nedenlerle iptal edilmiştir. Buna göre, toplam olarak sağlanan kredilerin % 10'u muhtelif sebeplerle iptal edildiğinden kullanılamamıştır. Bu iptallerin bazıları Banka tarafından yapılan tek taraflı iptaller, bazıları ise Hazine Müsteşarlığı ile Banka yetkilileri arasında sağlanan mutabakat sonucunda yapılan iptallerdir. Dünya Bankası kredilerinin iptal oranları ile diğer ülkelerdeki iptal oranları paralellik göstermekle birlikte, yatırımcı kuruluş temsilcileriyle yapılan görüşmelerde (bizzat yaptığımız mülakatlar) Banka'nın Türkiye uygulamasında çok katı bir yaklaşım sergilediği, esneklik göstermeyerek gerekli durumlarda kredinin kullanımı konusunda süre uzatımı vermediği ve kredinin iptali yoluna gittiği de ifade edilmektedir.

Kredi iptallerinin olumlu ve olumsuz olmak üzere iki yönü vardır. Olumlu yönü, kullanılmayacağı anlaşılan veya kullanımından vazgeçilen kredilerin Hazine Müsteşarlığınca Banka ile irtibata geçilerek iptalinin sağlanması, böylece kullanılmayan kredi anaparası üzerinden taahhüt komisyonu hesaplanmasının durdurulmasının temin edilmesidir. Şüphesiz bu olumlu yön iptalin, sadece borçlu durumunda olan Türkiye'nin talebi halinde yapılması durumunda geçerlidir. İptallerin olumsuz yönü ise şöyle ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası, kreditor olarak kredi kullanım koşullarını büyük ölçüde tek taraflı olarak belirlemekte ve uygulamada bu kurallara uyulmasını

istemektedir. Proje uygulaması Banka tarafından her aşamada gözden geçirilmekte ve kredi kullanımına kurallara uyulduğu sürece imkân tanınmaktadır. Örneğin, proje yönetim birimlerinin örgütlenmesinde, danışmanların seçiminde, mal ve hizmetlerin satın alınmasında, harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgelerin ibrazında ve muhasebe kayıtlarının tutulmasında Banka'ca öngörülen prosedürlere uyulmaması halinde, kredi belirli sürelerle kullandırılmamakta yahut iptal edilebilmektedir.

Bu durumda, daha önce taahhüt komisyonu ödenmiş bulunan kredi tutarları iptal edildiğinde, bu komisyonlar boşuna ödenmiş olmaktadır. İptaller nedeniyle projeler tamamlanamayabilmekte ve istenen sonuçlar elde edilememektedir. Kredinin büyük kısmının veya tamamının iptali durumunda kurumlar yeni dış finansman arayışlarına girmekte, yeni kaynak bulunamaması halinde o zamana kadar üstlenilen maliyetler boşa gitmekte, heba olmaktadır.

III. Kredi Kullanıcısı Kurumlardan ve Kurumlardaki Yetersizliklerden Kaynaklanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredilerinin kullanımında yaşanan sorun veya aksaklıklar yalnız Banka düzenlemeleri ve uygulamalarından değil, kaynak kullanan kuruluşların yetersizlikleri ve yaklaşımlarından da kaynaklanmaktadır. Bu tür sorun ve aksaklıkların başlıcaları şunlardır:

1. Proje Üretme Konusunda ve Dış Finansman Sağlanacak Projelerin Seçimindeki Yetersizlikler

Bilindiği gibi Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının genel olarak verimli, ekonomik ve rantabl projeler üretmesinde sorunlar söz konusudur. Bu sorunlar, personel eksikliği, nitelikli teknik eleman çalıştırmadaki güçlükler ve kaynak yetersizliği gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Projeler için yapılması gerekli fizibilite raporları gereği gibi hazırlanmamakta, yatırım projeleri fayda-maliyet analizleri yönünden yeterince değerlendirmeye tabi tutulmamakta, siyasi veya idari gerekçelerle kendi kendini finanse edemeyen birçok proje üretilmekte ve bu projeler siyasi baskılar sonucu yatırım programına alınmakta, yeterli iç kaynak bulunmaması nedeniyle bu tür projelere dış finansman arayışına girilmektedir. Bu gibi eksiklikler nedeniyle kurumlarca hazırlanan projeler çoğu zaman kreditorler (Dünya Bankası veya diğerleri) tarafından yetersiz bulunmakta ve proje finansmanı uygun görülmemektedir. Bu nedenle, yapılan çalışmalar sonuçsuz kalmakta, kamu yatırım stoku gereksiz yere şişmekte ve bu durum ek maliyetlere neden

olmaktadır. Diğer yandan, ekonomi için net katkı sağlamayacak verimsiz projelerin finansmanı için de dış finansmana başvurulabilmektedir. Dış kaynakların ekonomi için verimli olup olmadığı göz önünde bulundurulmadan birçok proje için dış finansman arayışına gidilmesi, hem dış borç yükünü artırmakta, hem de geri ödeme aşamasında iç kaynakların ülke dışına çıkmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde yatırımların gerek planlanması, gerekse gerçekleştirilmesi aşamasında ekonomiye katkı sağlayıp sağlamadığına ait yeterli araştırma yapılmamaktadır. Örneğin, planlanan bir yatırıma ilişkin olarak hazırlanması gereken mali ve teknik yapılabilirlik etüdüleri ve ekonomiye gerçek katkıları saptanmadan yatırımlara başlanmasının yanı sıra, tamamlandıktan sonra da gerçekleşen yatırımın performans analizlerine gereken önem verilmemektedir (Baştüzel, 1997: 8). Kuşkusuz kamu yatırımları için geçerli olan bu eksiklik, dış proje kredisi ile finanse edilen yatırımlarda da söz konusudur.

Diğer yandan, yatırım programına alınacak projelerin seçiminde ve bu projelere dış kredi imkânı sağlanmasında objektif kriterlere uyulduğu da söylenemez. Hazine Müsteşarlığının dış finansman sağlamadan önce proje hakkında DPT'den görüş istemesi gerekmekte, uygulamada bu prosedür yerine getirilmekte ancak, siyasi nedenlerle dış finansman yoluyla gerçekleştirilmesi uygun olmayan projelere de dış finansman sağlanabilmektedir.

Projelere dış finansman sağlanması sürecinde global olarak sağlanacak dış kaynakların ekonomiye katkısının ve sağlanan kaynakların proje bazındaki getirisinin dikkatlice irdelenmesi gerekmektedir.³ Dış kredi kullanımı ve bu krediler kapsamında yabancı ülkelere mal ve hizmet satın alınmasının doğurduğu sakıncalar bağlamında; dış borçlanmanın (özel olarak dış kredilerin), ulusal geliri kısa sürede ve borç ödeme gücüyle birlikte artırıcı yatırım projeleriyle sınırlandırılması, bu nitelikte olmayan projeler için dış kredi teminine izin verilmemesi, kamu kuruluşları ile belediyelerin yurt içinde yeterince ve makul fiyatlarla üretilen veya üretilme olanağı bulunan malları dış borçlanma yoluyla dışarıdan almalarının önlenmesi de önerilmiştir.⁴

³ Kamu yatırımlarının planlanması ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri hakkında detaylı bilgi için bkz: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2001/a), “**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Ankara.

⁴ Dönemin Sakarya Milletvekili Teoman AKGÜR tarafından iç ve dış borçlar ile kredilerin nerelerde kullanıldığının araştırılması için Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına ilişkin görüşmede yapılan konuşma.TBMM Tutanak Dergisi, B: 76, 14.4.1998, O:1, s.256.

2. Projelerde Yapılan Değişiklikler ve Projelerin Zamanında Tamamlanamaması

Projelerin gerçekçi bir biçimde ve genel kabul görmüş standartlara göre yapılmaması, proje maliyetinin bilinçli olarak düşük gösterilmesi, uygulamaya başlanması sırasında siyasi ve başkaca nedenlerle projenin değiştirilmesi, yeni iş ve alımların proje kapsamına dahil edilmesi gibi nedenlerle projelerin ilk hali ile son hali arasında önemli değişiklikler görülebilmektedir. Misal olarak, Dünya Bankası kaynaklı bazı projelerde öngörülen maliyetlerle uygulamada karşılaşılan maliyetler arasında büyük farklar olması, inşaat işlerinde keşif artışına gidilmesi, proje kapsamında olmayan çeşitli harcamaların yapılan değişikliklerle kapsama dahil edilmesi gibi uygulamalarla karşılaşılmıştır.

Projelerin fizibilite etüdlerinin gereği gibi yapılmaması, yatırımların gerektirdiği iç ve dış finansman kaynaklarının gerçekçi bir şekilde tespit edilmemesi, uygulama sırasında projenin mahiyetinin değişmesi ve gerçek büyüklüğün uygulama sırasında ortaya çıkması, ek finansman teminini gerektirmekte, uygulama sırasında iç veya dış kaynak temini güç olduğundan projeler zamanında tamamlanamamaktadır. Projelerin kaynak ihtiyacının eksik veya hatalı belirlenmesi ve çeşitli nedenlerle uygulama aşamasında değişiklik yapılması yıl içinde ek ödenek ihtiyacını doğurmaktadır. Ek ödenekler bir yandan yatırım programının uygulamasına esneklik getirirken, diğer yandan yatırım harcamalarını önceden programlanan harcama dağılımının dışına çekerek sektörel hedefleri etkilemekte ve yapılan programların etkinliğini azaltmaktadır (Erkan, 2001: 100).

Öte yandan, kredi temin edilmesine rağmen, çeşitli nedenlerle projenin uygulanmasına başlanmasında da gecikmeler yaşanabilmektedir. Bu gecikmeler projenin zamanında tamamlanmasını da engellemektedir. Örneğin, Milli Eğitim Geliştirme Projesi için IBRD ile Türkiye arasında 18 Mayıs 1990 tarihinde anlaşma imzalanmasına ve söz konusu anlaşma imzalandığı tarihten itibaren geçerli olmak üzere 10.07.1990 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmesine rağmen projeye iki yıllık bir gecikmeden sonra Bakanlık birimlerinin harekete geçmesiyle başlanmıştır. Bu projenin kapanış tarihi 30.06.1997 olarak belirlenmesine karşın, proje uygulamalarındaki gecikmelerden ve planlanan çalışmaların tamamlanamamasından dolayı süre bir yıl uzatılmış, ancak proje bu ek süre içerisinde de tamamlanamadığından süre 30.06.1999'a kadar tekrar uzatılmıştır (Nartgün, 2001: 108). Bu örnekte de görüldüğü gibi gerek projelerin yürütülmesine geç başlanması, gerekse de uygulama sırasında yaşanan gecikmeler nedeniyle projeler zamanında tamamlanamamaktadır.

Bilindiği gibi, Dünya Bankası kaynaklı projelerin toplam maliyetinin belirli bir oranı Banka tarafından, kalanı ise iç kaynaklardan karşılanmaktadır. Projenin hazırlanması aşamasında maliyetlerin bilinçli olarak düşük gösterilmesi ya da uygulama sırasında maliyet artırıcı değişikliklere gidilmesi, ikraz anlaşmasında öngörülen Dünya Bankası kaynağının yetersiz kalmasına neden olabilmektedir. Uygulama aşamasında karşılaşılan bu ek maliyetler için iç kaynak tahsisi de yapılmadığı durumlarda projeler tamamlanamayabilmektedir. Bu da, projelerin öngörülen amaç ve hedeflere ulaşmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, projelerin gerçekçi bir şekilde hazırlanması, uygulama sırasında çeşitli saiklerle değişikliğe gidilmemesi, proje kapsamının genişletilmemesi, kurumların etkin proje kontrol mekanizmaları oluşturmaları ve proje maliyetleri ile finansman kaynakları arasındaki uyumun bozulmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, projelerin yürütülmesinde karşılaşılan bürokratik engeller ve proje uygulama becerileri konusundaki zayıflıklar, projelerin zamanında ve amaçlara uygun olarak tamamlanabilmesini engellemektedir. Projelerin zamanında bitirilememesi, yatırımlar kendisini finanse eder duruma gelmeden anapara ödenmesine başlanmasına yol açmaktadır. Böylece, geri ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde bu yatırım projelerinden istenen faydalar sağlanamamakta, diğer yandan teknolojik değişiklikler nedeniyle geç tamamlanan projelerin ekonomiye olumlu katkısı azalmaktadır.

3. Proje Yönetiminde Görev Alacak Nitelikli Personel Eksikliği

Dünya Bankası kredisi kullanan kamu kurum ve kuruluşlar, Banka kaynaklı projelerin yürütülmesinde görev alacak yönetici ve proje sorumlularını çoğu zaman liyakat esasına göre değil kişisel ve siyasi tercihlere göre belirlemektedirler. Lisan bilmeyen, proje yönetimi konusunda deneyimli olmayan ve mali konularda yeterli donanıma sahip bulunmayan kişilerin proje kapsamında görevlendirilmesi, projelerin başarısını doğrudan etkilemektedir. Örneğin Sağlık I ve Sağlık II Projelerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince yapılan bir incelemede (Maliye Bakanlığı, 2000); Dünya Bankası Borçluları ve Yürütme Organı Olarak Dünya Bankası Tarafından Danışmanların Kullanılması İçin Kılavuz'da yer alan düzenlemeler uyarınca en üst seviyede profesyonel nitelik ve tecrübe taşıyan, idari sistem bilgisi, iş tecrübesi Banka'ca uygun bulunan kimselerin çalıştırılması öngörülmesine karşın, söz konusu Projeler kapsamında üniversiteyi yeni bitirmiş, daha önce proje ve benzer işlerde görev almamış, iş tecrübesi az veya hiç olmayan

kişilerin sözleşmeli personel olarak; aynı şekilde, daha önce proje çalışmalarına yönelik benzer işlerde görev almamış bulunan ve bu konuda tecrübesiz bulunan Sağlık Bakanlığı merkez veya taşra teşkilatında görev yapan doktorların da inşaat, muhasebe, satın alma ve bütçe gibi özel bilgi ve tecrübe gerektiren bölümlerde görevlendirildikleri tespiti yapılmıştır. Diğer yandan, aynı Raporda Proje kapsamında görev alan Bakanlık personeline, danışmanlara, koordinatörlükte görevli sözleşmeli personele farklı ücret ödemesi yapıldığı, bunun çeşitli uyumsuzluklara sebebiyet verdiği belirtilmiştir.

Proje yönetiminde etkinliğin sağlanması, sorunların en aza indirilmesi ve istenen başarının sağlanabilmesi bakımından proje yönetiminde profesyonellerin ve tecrübeli kurum personelinin görevlendirilmesi gerekmektedir.

4. Personel Değişiklikleri

Proje uygulamasında karşılaşılan diğer bir sorun, projenin yürütülmesinden sorumlu personelin kurum ve kuruluşların üst düzey yönetim değişikliklerinden etkilenmesi ve yeni gelen yönetimlerce dış finansman ile gerçekleştirilen projelerde görev alan yönetici ve uzmanların görevden alınması ve yerlerine yeni personel atanmasıdır. Örneğin, Dünya Bankası kaynakları ile yürütülen Sağlık I ve Sağlık II Projesi kapsamında İkraz Anlaşmalarında öngörülen hükümler uyarınca oluşturan Proje Koordinasyon Birimini, Sağlık Bakanlığı üst yönetim değişikliğine paralel olarak gerek koordinatör ve yardımcıları, gerekse alt birim sorumluları düzeyinde değişikliğe uğramıştır. Konuya ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince düzenlenen İnceleme Raporunda (Maliye Bakanlığı, 2000) personel değişiklikleriyle ilgili olarak yapılan tespitlerden sonra; “Proje kapsamında yapılan işlerin gerçekleştirilmesindeki her bir safhanın birbiriyle doğrudan bağlantılı olduğu ve süreklilik arz ettiği düşünülürse, personelin ve görevlilerin sık sık değiştirilmesi, iş ve işlemlerin istenilen düzeyde yapılmaması, bilgi akışının ve devrinin sağlanamaması ve bu işle ilgili sorumluların tespit edilememesi sonucunu doğurmaktadır” yargısına yer verilmiştir.

Yetkili personelin sık sık değişmesi, proje kapsamında yapılması gerekli idari ve mali işlemlerin gereği gibi ve zamanında yapılmasını güçleştirmektedir. Yeni görevlendirilen personelin Dünya Bankası ihale usulleri, kredi kullanım kuralları ve diğer prosedürler konusunda yetersiz olması ve gerekli uyumun kısa zamanda sağlanamaması nedeniyle kredi kullanımları zamanında yapılamamakta ve böylece kredi kullanımları kredi anlaşmalarında öngörülen dilim ve miktarlara göre yapılamamaktadır.

5. Kredi Maliyetlerinin Kurum Yöneticileri ve Personeli Tarafından Kavranamaması

Yapılan incelemeler ve mülakatlar göstermiştir ki, Dünya Bankası kredisiyle sağlanan kaynaklar kredi kullanan birçok kamu kurum ve kuruluşunun yöneticileri ve personeli tarafından sıfır maliyetli kaynaklar olarak algılamakta, projelerin tatbikinde ve kredilerin kullanımında dış kredilerin ülkeye gerçek maliyeti göz ardı edilmektedir. Bu kredilerin bağlı kredi niteliğinde olduğu ve ancak kredi anlaşmasında öngörülen amaçlarla ve belirlenen mal ve hizmet alımı ve diğer giderlere yönelik olarak kullanılabilmesi esasını ihmal edilmekte ve çeşitli yöntemlerle kredinin başka amaçlarla kullanılması gayreti içine girilmektedir. Bu tür amaç dışı kullanımların Dünya Bankası yetkililerince tespiti sonucunda kredi kullanımları askıya alınabilmekte veya bu şekilde yapılan harcamalar için kredi çekişine izin verilmemektedir. Örneğin, Milli Eğitim Geliştirme Projesine yönelik olarak yapılan bir araştırmada (Nartgün, 2001: 131) proje kapsamında görev alanlar tarafından karşılaşılan sorunlarla ilgili olarak; “Milli Eğitim Bakanlığı üst kademe yönetiminin, projenin amaç ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması ve alınan bu kredilerin bir borç olduğunun bilincinde olunmaması, kolay sarf edilir bir para olarak görülmesi, projelerin bakanlıkça yeterince benimsenmemesi, proje planlaması ile Milli Eğitim Bakanlığı’nın aynı alanla ilgili planlarının paralel olmaması” gibi hususlar ifade edilmiştir.

Dünya Bankası kredilerinin gerçek maliyetinin proje yürütücüsü kurumların yöneticileri ve proje kapsamında görev alan personel tarafından bilinmemesi nedeniyle harcamalarda gerekli özenin gösterilmediği ve savurganlığa gidildiği görülmektedir. Ayrıca, bu nedenle birçok kurum ve kuruluş yatırım projelerinin finansmanı için Dünya Bankası kredisi alma yönünde girişimde bulunmakta ve bu tutum da dış kredi kullanımını artırmaktadır. Netice itibarıyla bu tür yaklaşımlar büyük kayıplara neden olmaktadır.

6. Kuruluşların Örgüt Yapısındaki Yetersizlikler

Dünya Bankası kredisi kullanan kurum ve kuruluşların örgüt yapısındaki yetersizlikler, projelerin uygulanması aşamasında çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Bazı yatırımcı kuruluşlar (Devlet Su İşleri Gn. Md., Karayolları Gn. Md. gibi) dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut teşkilat yapısı nedeniyle proje uygulamasını gerçekleştirecek, gerekli teknik ve mali kontrolleri yapacak proje uygulamasından sorumlu ihtisaslaşmış birimleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, Dünya Bankası kredi anlaşmalarına koyduğu

özel hükümler ile özel amaçlı proje uygulama birimleri kurulmasını istemekte ve böylece idari yapıya uymayan örgütlenmelere gidilmektedir.

İkraz anlaşmalarında yer alan hükümlerle, Dünya Bankası, proje kredileriyle ilgili ikraz anlaşmasının uygulanması için kadrosu, bu kişilerde aranacak özellikler, ikraz anlaşmaları ve eklerinde yer alan hükümlerle ve fiilen Dünya Bankası tarafından belirlenen, bir “Proje Koordinasyon Birimi” veya “Proje Uygulama Birimi (PUB)” oluşturulması zorunlu kılınmaktadır. İkraz anlaşması çerçevesinde yapılan sözleşmeler bizzat PUB’leri tarafından hazırlanmakta, ikrazdan karşılanacak mal ve hizmet alımlarıyla ilgili sözleşme PUB’un oluşturulduğu kamu kurumunun amiri tarafından imzalanmaktadır. Özetle, PUB’lar yetkili fakat sorumsuz birimler durumunda olabilmektedirler (Devlet Planlama Teşkilatı, 2001/b: 40).

Hukuki statüleri belirsiz olan PUB’lar yetkili fakat yasal olarak sorumsuz birimlerdir. İkraz anlaşmaları PUB’lar tarafından uygulanmakta, PUB personelinin kararları sonucunda doğacak anlaşmazlıkların çözümü için uluslararası tahkim hükümlerinin uygulanmasında Dünya Bankası standart sözleşmeleri geçerli kılınmaktadır. IMF ve Dünya Bankası tarafından fonların tasfiyesi öngörülürken, bizzat Dünya Bankası tarafından ikraz anlaşmaları ile PUB kurulmasının istenmesi, adı fon olmamakla birlikte kamu mali sistemi açısından en az fonlar kadar sakıncalı sonuçlar doğuran uygulamalara yol açmaktadır (Sönmez-Sak, 2000: 102-103). Ancak, sadece Dünya Bankası PUB kurulmasını istememekte, 4749 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde de, Hazine Müsteşarlığınca Hazine Garantisi verilebilmesi için proje uygulama biriminin kurulması koşulu öngörülmektedir.⁵

Öte yandan, nitelikli personel istihdam edilememesi ve mali konulardaki eksiklikler nedeniyle bu birimlerce yürütülen işlemler sağlıklı bir şekilde yapılmaktadır. Kayıt eksiklikleri, hatalı muhasebe kayıtları, arşiv sistemi kurulmaması, iş tanımlamalarının ve görev dağılımının açık yapılmaması, harcama ve kullanımlara ilişkin bilgilerin korunmaması gibi eksikliklere personelin sık sık değiştirilmesi eklenince, projelerin mali portresinin gerçekçi olarak gözükmesi imkânsız hale gelmektedir. Bu husus, uygulamada karşılaşılan usulsüzlükler karşısında gerçek sorumluların tespit edilmesini de güçleştirmektedir.

⁵ Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, md.7.

7. Amaca Aykırı Harcamaların Yapılması

Kredi anlaşmalarında proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet satın almaları, verilecek eğitim çalışmaları, yurt dışı gezi ve eğitimleri için kullanılacak kredi miktarları belirlenmekte ve kredinin ne kadarlık tutarının hangi iş kalemleri için kullanılabileceği belirtilmektedir. Bazı projeler kapsamında yurt dışı bursları verilmek suretiyle proje kapsamında eğitime yönelik faaliyetler yapılmakta, yurt dışına çeşitli amaçlarla geziler yapılmakta ve yurt dışında geçici olarak personel görevlendirilmektedir. Yurt dışına eğitim için veya geçici görevle gönderilmesi gerekli personel objektif kriterler esas alınarak seçilmemekte, kişisel ilişkiler ve siyasi yaklaşımlarla projeye hiç ilgisi olmayan kurum personeli veya proje kapsamında bu ve benzeri amaçlarla geçici olarak görevlendirilmiş kişiler gönderilmektedir. Böylece, söz konusu eğitim ve görevlendirmelerden istenen sonuç alınamamakta, Dünya Bankası'ndan yüksek maliyetlerle sağlanan kaynaklar amaca aykırı olarak harcanmaktadır.

Örneğin, Sağlık I Projesi kapsamında krediden karşılanmak üzere, 1992–1996 yılları arasında 26 kişi muhtelif sürelerle yurt dışı burslardan yararlanmış, ancak söz konusu kişilerin seçiminin hangi esas ve usule ve hangi kriterlere göre belirlendiği konusunda kabul edilebilir bir gerekçe gösterilememiştir. Diğer yandan, Sağlık I ve Sağlık II Projeleri kapsamında 1992–1999 yılları arasında gerçekleştirilen kısa süreli yurt dışı gezilerine 129 kişi katılmıştır (Maliye Bakanlığı, 2000). Bu gezilere, Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli personel, sözleşmeli personel, bazı üniversitelerde görevli akademik personel katılmıştır. İkraz anlaşmaları ile belirlenmiş ve proje bölgesi olarak seçilmiş illerde görevli Bakanlık personeli mevcut iken, proje kapsamında olmayan illerin sağlık il müdürlüklerinde görevli olanlar ile muhtelif üniversite personelinin bu yurt dışı gezilere katılması, bu tür faaliyetler için görevlendirilecek kişilerin seçiminde proje amaçlarına riayet edilmediğini ve seçimlerde başkaca amaçların esas alındığını göstermektedir.

Bir başka örnek Milli Eğitim Projesi kapsamında yurt dışına gönderilen bursiyer öğrencilerin seçimi konusunda yaşanan sıkıntılardır. Konuya ilişkin olarak yapılan araştırmadaş dile getirilen sorunlardan bazıları şunlardır (Nartgün, 2001: 133): Proje kapsamında Yüksek Öğretim Kurulu, eğitim fakültelerinin yeniden yapılanması kapsamında öğretim elemanı yetiştirmek için yüksek lisans, doktora ve doktora sonrası eğitim için Almanya, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'ye bursiyer göndermiştir. Bu bursiyerlerin

seçiminde birtakım şaibeler olduğu gibi, yurt dışında izlenen tüm programların gönderilme ihtiyacını karşıladığı konusunda da şüpheler oluşmuştur. Gönderilen bursiyerlerin eğitimleri ile amaçlanan eğitimlerin uyumsuz olması, verilen eğitimin proje kapsamındaki çalışmalara katkısı olmaması, eğitim sonrasında dönenlerin istihdam edilecekleri programların olmaması, sırf yabancı dil öğrenilmesi için bazı kişilerin yurt dışına gönderilmesi gibi uygulamalar proje kapsamındaki yurt dışı eğitimlerin amaç dışı kullanıldığını ve kredilerin sorumsuzca harcandığını göstermektedir. Diğer yandan, aynı proje kapsamında birçok üniversite rektörü ve dekanın gezi amaçlı olarak yurt dışına gönderildiği de dile getirilmiştir.

Yurt dışı gezileri ve yurt dışı burs ve eğitim çalışmaları kapsamında ciddi boyutlara ulaşan harcamalar yapılmaktadır. Ancak, bu harcamalar, gerek proje kapsamında görev alması için yetiştirilmek üzere yurt dışına gönderilen personelin kısa süre sonra proje kapsamındaki görevlerinden ayrılması, gerekse de çeşitli amaçlarla yurt dışı eğitim ve gezi çalışmalarına projede görevli olmayan kişilerin gönderilmesi, sağlanan kaynakların yersiz ve usulsüz bir şekilde harcanabildiğini göstermektedir.

IV. İç Kaynak Yetersizlikleri ve Kredilerin Kayıt Dışı Kalmasından Doğan Sorunlar

Kredi kullanımında yıllarca yaşanan sıkıntıların en önemlisi, kredi kullanımlarının kayıt dışı kalmasından doğan sorunlardır. Gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasıyla bu sorun büyük ölçüde giderilmiş ve kredi kullanımları kayıt altına alınmıştır. Bir diğer sorun da iç kaynak yetersizlikleridir.

1. Kredi Kullanımlarının Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesinde Yaşanan Kayıt Sorunları

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemeler öncesinde dış proje kredisi kullanımlarında yaşanan aksaklıklardan en önemlisi, kullanımların dış borç kaydının, bütçeleştirilmesinin ve muhasebeleştirilmesinin tam ve doğru bir şekilde yapılamamasıdır. Özellikle 1998 yılına kadar dış kredi kullanımlarının çok cüzi bir kısmı hariç bütçeleştirilememiş ve muhasebeleştirilememiştir. Bütçe kaynakları yanında ek bir kaynak olarak görülen dış kredi kullanımlarına ilişkin bu durum, toplam dış borç verileri ile kurumların kullandığı toplam

kaynaklara ilişkin bilgilerin hatalı-eksik olması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan, dış borç kaydı yapılamayan ve bütçeleştirilmeyen bu kullanımlar kayıt dışında kaldığından, gerekli denetimlerin yapılabilmesi de güçleşmiştir.

Dış kredi kullanımlarının Hazine Müsteşarlığına doğru bir şekilde intikal etmemesi ve bu nedenle gerekli dış borç kayıtlarının Hazine saymanlıklarınca yapılamaması, dış borç kayıtlarının doğruluğunu etkilemiş ve Türkiye'nin dış kredi kullanımından doğan dış borçlarının gerçek boyutu tam olarak tespit edilememiştir. Diğer taraftan, dış borç kayıtlarında gözükmeyen kredi kullanımları Maliye Bakanlığınca da bütçeleştirilememiş ve tabii olarak muhasebeleştirilememiştir. Dış proje kredilerinin kullanımı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda yaşanan aksaklıklar, kontrolsüz bir dış borçlanma yönteminin yaygınlaşmasına, bu finansman yönteminin kurumlar açısından cazip hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum, dış proje kredili yatırımların şeffaflığı ve mali disiplini zedeleyici bir keyfiyet kazanmasına yol açmıştır (Erdem, 2000: 86).

Öte yandan, proje kredisıyla finanse edilen yatırım projeleri kapsamında yapılan fiili kredi kullanımlarının kullanıcı kuruluşlar tarafından zamanında ve doğru bir şekilde bildirilmemesi, aynı kullanımların banka kayıtlarına girmemesi gibi nedenler, T.C. Merkez Bankası sorumluluğunda hazırlanan Ödemeler Dengesi Tablosunda yer alan kullanım rakamları ile fiili kredi kullanımları arasında ciddi farklar doğmasına yol açmış, bu durum da Türkiye'nin Ödemeler Dengesi Tablosunun doğruluk derecesini etkiler bir boyuta gelmiştir (Özcan, 1995: 13). Dış borç kayıtlarının gerçeği yansıtmaması nedeniyle Hazinesinin dış borç hesapları bu yıllarda Sayıştay'ca kabul edilmemiştir. 1995 Yılı Dış Borçlar Hesabına İlişkin Sayıştay İzleme Raporu'nda (Sayıştay, 1996), dış borçların takibindeki temel sorunun kredi kullanım bilgilerinin elde edilememesi olduğu, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kullanım bilgilerinin kullanıcılardan elde edilmesi için yapılmış olan çalışmaların istenen neticeyi vermediği, sorunun çözümü için; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Devlet Planlama Teşkilatı ve kredi kullanan kurumların iştirakiyle ortak çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bütçeleştirme, muhasebeleştirme, borç kayıtlarındaki yetersizlikler konusunda 1996 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda (Sayıştay, 1997), 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda (Sayıştay, 1998: 56) ve Sayıştay'ın "Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı Dış Borçlar Hesabı Uygunluk Bildirimine İlişkin 1998 Yılı İzleme Raporu"nda (Sayıştay, 1998) önemli tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Raporlarda yer alan tespit ve öneriler

üzerine Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan ortak çalışmalar neticesinde çeşitli düzenlemeler (konuya ilişkin olarak yayımlanan tebliğler) yapılmıştır.⁶ Bütçeleştirme, muhasebeleştirme ve borç kayıtları konusundaki sorun ve yetersizliklerin Sayıştay raporlarıyla tespiti üzerine sorunun çözümü için Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Başkanlığı tarafından çeşitli ortak çalışmalar yapılmış ve yapılan düzenlemelerle dış borç kaydı, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme konusunda yaşanan sıkıntıların giderilmesi amaçlanmıştır. Kayıt dışı kullanımların önlenmesi, tüm kullanımlarının dış borç kayıtlarının doğru bir şekilde yapılması, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin gereği gibi yapılabilmesi için 4749 sayılı Kanunun kabulünden önce bütçe kanunlarında yer alan hükümlere dayanılarak hazırlanan çeşitli Tebliğlerle düzenlemeler yapılmış ve kayıt dışı kredi kullanımlarının önlenmesi amaçlanmıştır.

Yapılan düzenlemelerle dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi işlemlerinin yürütülmesi konusunda önemli bir mesafe alınmış, ancak bu düzenlemeler de yetersiz kalmış ve sorunun tamamen çözümünü sağlayamamıştır. Sorunların kökten çözümü için borçlanma işlemlerinin bütçe kanunlarında yer alan düzenlemelere dayanılarak yapılmasına son verilerek, yıllardır eleştiri konusu olan bu husus giderilmiş ve borçlanma işlemlerinin yürütülmesine ilişkin esaslar özel bir kanunla düzenlenmiştir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin temel esaslar belirtilmiş ve Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığına bu konuda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ancak, önceden yılları bütçe kanunlarında yer alan borçlanmaya ilişkin hükümlerde olduğu gibi bu Kanunla da dış borç anapara ödemelerinin bütçe dışında takibi öngörülmüştür. Bu nedenle, önceki yıllarda olduğu gibi dış borç (dış proje kredileri dahil) anapara ödemeleri bütçe dışında özel hesaplarda izlenmektedir. Dış kredilerin anapara ödemeleri bütçede izlenmemekle birlikte 4749 sayılı Kanun ile tüm dış kredi kullanımlarının ve bu kullanımlardan doğan faiz ve masraf ödemeleri ile diğer giderlerin bütçe içinde izlenmesi, tüm kullanımların bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi öngörülmüştür.

⁶ Uygulamadaki sorunlar, Sayıştay raporlarındaki tespitler ve bunlar üzerine yapılan düzenlemeler konusunda tafsilatlı bilgi için bkz: CANDAN, Ekrem, (2003), “**Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Kullanımı**”, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

4749 sayılı Kanunda verilen yetkiye istinaden dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanlık ile Maliye Bakanlığı tarafından Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe konmuştur. Bu Yönetmelik hükümleriyle paralel olarak Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde ve daha sonra yürürlüğe konulan muhasebe yönetmeliklerinde de (son olarak Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği) konuya ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Yönetmelik ile dış proje kredilerinin dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi, kredi kullanım türleri, kullanım ve kayıtlarda uyulacak esaslar, kurumların sorumlulukları ve yapılacak işlemler ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve bu konuda mevzuat eksikliğinden kaynaklanan sorunlar giderilmiştir.

2. İç Kaynak Yetersizlikleri ve Bütçe Uygulamalarındaki Kısıtlamalardan Doğan Sorunlar

2.1. Yeterli Yatırım Ödeneklerinin Konulmaması

Dünya Bankası proje kredisi kullanan yatırımcı kuruluşlar uzun yıllar iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlardan şikayetçi olmuşlardır. Uygulamada bu yatırım projeleri için yatırım bütçesine konulması gerekli milli kaynağın DPT tarafından yeterli tutarda tahsis edilmediği, istenen ödeneğin çok altında ödenek tahsisatı yapıldığı, Maliye Bakanlığınca da DPT’ce uygun görülen yatırım ödeneğinin tam olarak bütçeye konulmadığı, yatırım ödeneği revizelerinde DPT ile Maliye Bakanlığının rijit yaklaşımı nedeniyle sorunlar yaşandığı belirtilmektedir.⁷ Ancak, zikredelim ki iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlardan en önemlisi olan yeterli yatırım ödeneğinin konulmaması biçimindeki uygulamalara son verilmiştir. Dış kaynakların kullanımı, öngörülen iç kaynak tahsisinin yapılmasına bağlı tutulduğundan, iç kaynakların (bütçe ödenekleri) zamanında ve yeteri kadar konulmaması kredi kullanımını engellemekte ve gecikmelere neden olmaktadır. Yatırım bütçesinin hazırlanmasında yatırımcı kuruluşlar, YPK, DPT ve Maliye Bakanlığı gibi kurul ve merkezi kuruluşlar görev almaktadır. Maliye Bakanlığı ve DPT arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle kurumlarca istenen yatırım ödeneklerinin tahsisinde bir takım sorunlar yaşanmıştır.

⁷ Bu husus proje yürütücüsü bazı kurum temsilcileriyle şahsen yaptığımız görüşmelerde öne sürülmüştür.

DPT ve Maliye Bakanlığı yetkilileri, yatırımcı kuruluşlar tarafından dile getirilen eleştirilerin aksine kredi kullanımı için gerekli yatırım ödeneklerinin tam ve zamanında konduğunu, sorunun kurumlardan kaynaklandığını belirtmektedirler. Bahse konu Sayıştay Raporunda yapılan tespitler göstermektedir ki; 1998 yılına kadar gerek Maliye Bakanlığı gerekse de DPT tarafından dış krediler ile finanse edilen yatırım projeleri için kurum bütçelerine konulması gerekli iç kaynaklar tam olarak ve zamanında konmamıştır. Bu sorunun birinci yönü, yıllara sari nitelikte olan söz konusu yatırım projeleri için Yatırım Programında öngörülen ödenek dilimlerinin yılı bütçe kanunu ile Yatırım Programı ödenekleri ile uyumlu olarak konulmaması, yıl içinde ihtiyaç duyulan revizelerin zamanında yapılmaması, ikinci boyutu ise Maliye Bakanlığınca bütçeleştirme işlemlerinin yapılmaması, ödeneklerin bir bölümünün kesilmesi, bloke edilmesi ve zamanında serbest bırakılmamasıdır.

DPT yetkilileri, sorunların kurumlardan kaynaklandığını ifade etmelerine karşın, Yatırım Programının hazırlanması ve yatırım ödeneklerinin tahsisinde gerek YPK kararları çerçevesinde makro hedeflerin gözetilmesi, sektör ve kurumsal tavanların göz önünde bulundurulması, ödenek tavanlarının aşılmak istenmemesi, gerekse de bazı projelere yönelik olarak gelen siyasi baskılar neticesinde bazı projeler için yeterli ödenek tahsisatı yapılmadığı halde, bazılarının gereğinden fazla ödenek tahsisatı yapılabildiğini kabul etmişlerdir. Ancak başta da belirtildiği gibi, ödenek tahsisinde yaşanan söz konusu sorunlar yapılan düzenlemeler neticesinde çözüme kavuşturulmuş olup, bugün itibarıyla DPT ve Maliye Bakanlığı kredi kullanımı için gerekli ulusal kaynakları kurum bütçelerine yatırım ödeneği olarak koymakta ve bu konuda bir sıkıntı yaşanmamaktadır.

2.2. Vergi Ödemeleri İçin Gerekli Ödeneklerin Yetersiz Kalması

İç kaynak yetersizliğinin bir diğer boyutu, proje kapsamında Dünya Bankasınca karşılanmayan katma değer vergisi, gümrük vergisi ve diğer vergiler için iç kaynaklardan karşılanması gerekli giderlerin gerektirdiği yeterli ödeneklerin konmaması nedeniyle uygulama aşamasında yaşanan aksaklıklardır. İkras anlaşmalarında yer alan hükümler gereğince iç kaynaktan karşılanması gerekli vergiler için kurum bütçesine yeterli ödenek konmaması nedeniyle satın almalar zamanında tamamlanamamakta, böylece projenin zamanında bitmesi güçleşmektedir. Yılları bütçe kanunlarına konulan hükümlerle bu tür sorunların giderilmesi amaçlanmış ve gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

2.3. Kur Farkları Nedeniyle Yaşanan Ödenek Yetersizlikleri

İç kaynak yetersizliklerinin diğer bir yönü de, yatırım bütçesine konulan Türk Parası karşılığı ödeneklerin yıl içinde yetersiz kalmasıdır. Döviz kurunun öngörülen tutarın üzerinde gerçekleşmesi veya bütçe ödeneklerinin hesaplanmasına esas döviz kurunun bilinçli olarak düşük hesaplanması durumunda bütçe ödenekleri yetersiz kalabilmekte ve kur farkları nedeniyle ödenek yetersizliği ile karşı karşıya kalılabilmektedir. Her yıl yatırım bütçesine esas teşkil edecek ekonomik hedefler belirlenirken çeşitli nedenlerle (ortalama döviz kurunun düşük belirlenmesi gibi) Dünya Bankası kaynaklı kredilerle proje yürüten kuruluşları yatırım tahminlerini yaparken yanlış yönlendirebilmektedir. Bu nedenle, yatırım bütçesine esas teşkil edecek ekonomik hedeflerin gerçekçi olarak belirlenmesi, proje yürüten kuruluşlar açısından oldukça önem taşımaktadır (Cenk, 1996: 40). Yatırımcı kuruluşlardan bazıları bu sorun karşısında, pratik bir çözüm geliştirerek yatırım bütçesi tahminlerini bilinçli olarak yüksek gösterme yoluna gitmekte, böylece iç kaynak tahsislerinde yaşanacak yetersizlikleri önlemeye çalışmaktadır. Kur farklarından kaynaklanan ödenek yetersizlikleri kur farklarını karşılamak üzere bütçeye konulan ödenekler yoluyla çözülmektedir.

2.4. Yatırım Ödeneklerinin Kesintiye Tabi Tutulması, Bloke Edilmesi ve Tasarruf Genelgesi

Bilindiği gibi, gerek yılları bütçe kanunlarına konulan özel hükümlerle gerekse de Maliye Bakanlığına verilen yetkilerle bazı yıllarda bütçe ödeneklerinin belirli oranları iptal edilmekte, kesintiye tabi tutulmakta veya belirli dönemler itibarıyla ödenekler bloke edilerek kullanımı engellenebilmektedir. Diğer yandan, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan tasarruf tedbirlerine yönelik düzenlemelerle bazı harcamaların yapılması kısıtlanmakta, izne bağlanmakta, böylece çeşitli amaçlarla bütçeye konulan ödeneklerin (iç ve dış kaynakların) kullanımı sınırlandırılmaktadır. Bütçe ödeneklerinin belirli oranlarda kesilmesi, bloke edilmesi, yatırım projeleri kapsamında yapılması gerekli mal ve hizmet alımlarının zamanında ve yeteri kadar yapılabilmesini engellenmekte ve bu da proje uygulamasının aksaması sonucunu doğurabilmektedir. Bu sınırlamalar, kredi kullanımlarının zamanında yapılmasını doğrudan etkileyebilmekte ve bu husus ikraz anlaşmasında yer alan hükümlere aykırılık teşkil etmesi nedeniyle, proje yürütücüsü kuruluş ile Dünya Bankası arasında uyuşmazlıkların yaşanmasına ve kredi kullanımının gecikmesine neden olabilmektedir.

2.5. İç Kaynak Yetersizliğinden Doğan Sorunların Çözümüne Yönelik Olarak Yapılan Düzenlemeler

Diğer dış finansman kaynakları ile yürütülen projelerde olduğu gibi, Dünya Bankası kaynaklı projelerde de, bir yandan, projenin yürütülmesi için gerekli iç karşılıkların yeteri miktarda tahsis edilmemesi, diğer yandan ödeneklerin kullanımı ve harcamaların yapılması konusunda öngörülen kısıtlayıcı tedbirler öngörülen harcamaların yapılmasını engellemektedir. Bu nedenle, hem iç kaynak olarak konan bütçe ödenekleri, hem de dış kredi tutarları ikraz anlaşmalarında öngörülen kullanım takviminde öngörüldüğü süre ve tutarda kullanılamamaktadır. Bu konuda yaşanan sorunlar ve proje yürütücüsü kuruluşların karşılaştığı sıkıntılar, kullanılmayan kredi tutarlarının ülkeye maliyeti gibi hususlar, sorumlu kuruluşları sorunun çözümü yönünde gerekli düzenlemeleri yapmaya sevk etmiştir. Yıllardır yaşanan bu sorunun giderilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu amaçla, 4749 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinde, proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için ilgili yıl bütçesinde kullanıcı kuruluşun talebine bağlı olarak kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarlar göz önünde bulundurularak yeterli ödenek tahsis edileceği, ancak, dış proje kredisi ve hibe kullanımlarından kaynaklanan, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi karşılığı iç kaynağın bulunmaması durumunda bu vergileri ve kur farklarından doğan maliyet artışlarını karşılamak amacıyla yılı yatırım programında yapılacak revizeler üzerine genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idareler (Mülga 1050 sayılı Kanun uygulamasından söz edilmektedir) bütçelerinin mevcut ya da yeni açılacak tertiplerine belirtilen vergiler ile maliyet artışlarını geçmemek üzere ödenek eklemeye ve bütçeleştirmeye, yıl içinde hakedişlerden doğan ihtilaflar sonucu tahakkuk işlemlerinin tamamlanamaması nedeniyle harcanamayan miktarı ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye, devren ödenek kaydedilen miktarlardan projenin tamamlanması nedeniyle kullanılma imkanı kalmayan tutarları iptal etmeye Maliye Bakanının yetkili olduğu hükmüne yer verilmiştir. Böylece, yukarıda sözü edilen iç kaynak yetersizliğinden doğan aksaklıkların çözümü sağlanmıştır.

Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydı, Bütçeleştirilmesi ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte (md.5), genel ve katma bütçeli kuruluşlarca kullanılacak dış proje kredilerinde; dış proje kredilerinden kullanılacak tutarlar için, kredi anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri ve tutarları da dikkate alınarak kurum bütçelerine yeterli ödenek tahsis edileceği, kullanıcı kuruluşlarca mali yıl

içerisinde kullanılacak dış proje kredi tutarları için yılı yatırım programında yeterli ödeneğin önceden tahsis edilmesi esas olmakla birlikte, mali yıl içerisinde gündeme gelebilecek dış proje kredileri kapsamındaki yeni ve/veya ek kullanımlar ile kur farklarından kaynaklanan miktarların, DPT’ce yapılacak proje ödeneği revizyonlarını takiben gerçekleştirileceği, revize işlemini takiben bütçeleştirme işleminin yapılacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, son yıllarda (2003 yılı öncesi) hazırlanan yılı YPK Makro Çerçeve Kararlarında, Bütçe Hazırlama Rehberlerinde, Yatırım Programı Hazırlama Esaslarında; kamu yatırım programında devam eden ve yılı içerisinde kredi anlaşması imzalanarak yürürlüğe girecek dış kredili projelerin kredi kullanımlarında ve dolayısıyla uygulamada yaşanan sorunların azaltılması için projelerin ihtiyaç duyacağı yıllık ödeneklerin yatırım programına tam olarak konulmasına özen gösterileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Bu itibarla, son yıllarda konuya ilişkin olarak yapılan düzenlemelerle iç kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunların giderilmesi yönünde gerekli adımlar atılmış ve bu sorun önemli ölçüde aşılmıştır. Ancak, yeniden benzer sorunlarla karşılaşılması, ikraz anlaşmalarında öngörülen kullanım dönemleri dikkate alınarak gerekli iç kaynakların yatırımcı kuruluşlarca usulüne göre ve zamanında talep edilmesi ve bu ödeneklerin DPT ve Maliye Bakanlığınca da yeteri kadar tahsisine bağlıdır.

2.6. Dış Proje Kredisi Ödeneklerine Aktarma Yapılmaması

Dış proje kredisi kullanımlarında yaşanan sorunlardan bir diğeri yapılan son düzenlemeler ile bu tertiplere ödenek aktarılmamasının öngörülmesidir. Yukarıda belirtildiği üzere, 4749 sayılı Kanun ile bu Kanuna istinaden çıkarılan Yönetmelik kapsamındaki tüm kredi kullanımlarının önceden bütçeleştirilmesi esası getirilmiştir. Buna göre, dış proje kredisine ilişkin ödeneklerin kullanımının, aynı ve nakdi kredi ayırımına tabi tutulmaksızın ilgili tertiplerinden tahakkuk ettirilerek yapılması öngörülmüştür.

Maliye Bakanlığı yayımladığı konuya ilişkin yılları bütçe uygulama talimatları ile de, kuruluşların dış proje kredisi ödeneklerinin yer aldığı tertiplere aktarma talebinde bulunamayacaklarını belirtmektedir.⁸ Yıl içinde ödenek aktarmasının engellenmesi kuruluşlar tarafından olumsuz bir düzenleme olarak karşılanmakta ve bunun işlerin tıkanmasına neden olduğu dile getirilmektedir. Ancak, yukarıda ayrıntısı ile belirtildiği üzere 4749 sayılı Kanun ve

⁸ Örneğin; 10.02.2003 tarih ve 25020 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6 Sıra No’lu 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı.

anılan Yönetmelik ile yapılan düzenlemelerle dış proje kredileri ile finanse edilen yatırım projeleri için gerekli bütçe ödeneklerinin kurumların talepleri çerçevesinde tam olarak konması öngörüldüğünden, tüm harcamaların bu amaçla konulan ödeneklerden yapılması ve diğer tertiplerden dış proje kredilerine ilişkin tertiplere ödenek aktarmasına cevaz verilmemesi yerinde bir düzenlemedir. Kurumların kredi anlaşmalarında yer alan dönem ve kredi kullanım dilimlerini dikkate alarak yatırım ödeneği talep etmesi gerektiğinden, bu işlemlerin kurumlarca zamanında ve doğru bir şekilde yapılması ve yıl içinde aktarma talebinde bulunulmaması gerekmektedir. Diğer yandan, başka tertiplerden ödenek aktarması mümkün olmamakla birlikte, kur farklarından doğan ödenek yetersizlikleri ile yıl içinde kararlaştırılacak ek kullanımlar için revize işlemlerinin yapılması ve ödenek eklenmesi mümkün bulunmaktadır.

V. Dünya Bankası Proje Kredilerinde Yaşanan Diğer Bazı Sorunlar

1. Koordinasyon Eksikliği ve Kurumlar Arası Çekişmeler

Bilindiği gibi Türkiye’de bir yatırım projesinin yatırım programına alınması, ödenek tahsisi, dış finansman sağlanması, sağlanan dış finansmanın kullanımı, projenin uygulanması, satın almaların yapılması gibi süreçlerde bir çok kamu kurum ve kuruluşu rol üstlenmektedir. Projenin yatırım programına alınmasında DPT, bu projelere bütçe ödeneği tahsisinde DPT ve Maliye Bakanlığı, yıl içinde yatırım bütçesi ödeneklerinde revizyona gidilmesinde DPT ve Maliye Bakanlığı, ödeneklerin yıl içinde kullanımının sağlanması için serbest bırakılmasında ve ek ödenek ihtiyacı hasıl olması halinde aktarma yapılmasında Maliye Bakanlığı, yatırım programında yer alan projelere dış finansman sağlanmasında DPT ve Hazine Müsteşarlığı, sağlanan dış finansmana ilişkin işlemlerin yapılmasında Hazine Müsteşarlığı, kredi kullanımını konusunda kreditor, proje yürütücüsü kuruluş, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası, proje kapsamında yapılacak alımlara ilişkin işlemlerin yürütülmesinde kreditor, proje yürütücüsü kuruluş, bazı hallerde Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay, projenin denetiminde Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve proje yürütücüsü kuruluşun teftiş ve denetim birimleri rol üstlenmektedir. Diğer yandan, bir kaç kamu kurum ve kuruluşunun ortaklaşa yürüttüğü dış kredili projelerde farklı kuruluşlar proje uygulamasında görev alabilmektedir.

Proje uygulamasının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi ve çeşitli aksaklıklar yaşanmadan işlerin zamanında ve usulüne uygun olarak

tamamlanabilmesi tüm bu kurumların koordineli bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. Ancak, maalesef Türkiye uygulamasında Dünya Bankası kaynaklı projelerin yürütülmesinde diğer kamu hizmetlerinin ifasında da olduğu gibi gerekli koordinasyon sağlanamamakta, kurum ve kuruluşların ve üst düzey yöneticilerin çekişmeleri nedeniyle işler sürüncemede kalabilmekte, proje kapsamında takvime bağlanmış işler zamanında tamamlanamamakta, böylece kredi kullanımları vaktinde yapılamamaktadır. Uygulamada her kurumun bir diğerini suçladığı ve kendisinin gerekli duyarlılığı gösterdiğini, işlemleri usule uygun olarak yaptığını ancak, diğer kurumların gerekli hassasiyeti göstermediğini ve böylece işlerin zamanında bitirilemediğini ifade ettikleri müşahede edilmiştir. Bu durum, kimsenin sorumluluk altına girmek istemediğini ve kendi dışındaki kurum yetkililerini suçladığını göstermektedir. Ancak, açıktır ki tüm kurumlardan kaynaklanan koordinasyon eksiklikleri bulunmaktadır. Dış proje kredisi ile yürütülen projelerde görev alan kurum ve kuruluşların koordinasyon içerisinde çalışmaları gerektiği çeşitli dokümanlarda (Yönetmelik, genelge gibi) belirtilmesine karşın, kurumlarca bu konuda yeterli özenin gösterilmediği ve söz konusu ahenkli çalışma anlayışı yoksunluğunun yatırım projelerinin zamanında bitirilmesini engellediği görülmektedir.

Bu durum çok ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, yatırım programında yer alan ödenek dilimleri ile uyumlu bütçe ödeneklerinin DPT ve Maliye Bakanlığınca yılı bütçesine konulmaması, yıl içinde gerekli proje ve ödenek revizyonlarının Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından zamanında yapılmaması, kurumlarca bu amaçla hazırlanması gerekli tekliflerin zamanında ve usulüne göre yapılarak DPT ve Maliye Bakanlığınca ulaştırılmaması, sağlanan dış kredilere ilişkin işlemlerin Hazine Müsteşarlığınca zamanında yapılmaması, vize ve tescil işlemlerinin Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından geciktirilmesi (vize ve tescil uygulaması 5018 sayılı Kanunla kaldırılmıştır), kurumlarca vize ve tescil başvurularında dosyaların hazırlanmasında gerekli özenin gösterilmemesi, ihale işlemlerinin yürütülmesinde usule uyulmaması gibi durumlar söz konusu olduğunda ikraz anlaşmalarında öngörülen kredi dilimleri zamanında kullanılamamakta, bazı durumlarda kredinin belirli kısımları iptal edilmekte böylece, bu durumdan ülke zarar görmektedir.

Öte yandan, Dünya Bankası finansmanı ile yürütülen bazı projelerin uygulamasında birçok kamu kurum ve kuruluşu birlikte görev alabilmektedir. Örneğin, Trafik Güvenliği Projesi; Karayolları Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı, Gazi Üniversitesi ve Sağlık Bakanlığı tarafından birlikte yürütülmüştür. Projenin farklı safhalarında çeşitli

birimler görev üstlenmektedir. Proje uygulamasında birlikte görev alan bu kuruluşlar arasında çalışma uyumunun sağlanmaması, ortak hedef ve eylem planı hazırlanmaması, koordinasyon eksikliği gibi nedenlerle proje amaçlarına zamanında ve gereği gibi ulaşılmasını engelleyebilmektedir. Sonuç olarak projenin amacına ulaşabilmesi tüm kurumların kendisine düşen görevleri yapmasına bağlı olduğundan, kurumlar arası koordinasyon önem arz etmektedir.

2. Dış Finansman Sağlanan Projelerin Fazlalığı

Yılları yatırım programları incelendiğinde dış kredi sağlanarak finanse edilecek kamu yatırım projelerinin çokluğu dikkat çekmektedir. Çok geniş bir proje stoku bulunmasına ve birçok proje yıllardır tamamlanamamasına karşın, programa yıllardır sürekli yeni proje ilave edilmekte, bu projeler için gerekli finansman kaynağı sağlanamamakta ve bu nedenle tüm kamu kurum ve kuruluşları dış finansman arayışı içine girmektedir. Proje kredisi yöntemiyle finanse edilen kamu yatırım projelerinin uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorunlardan olan iç finansman sorunları, satın alma sorunları ve personel sorunları daha önce belirtilmiş idi.

Hiç kuşkusuz bu sorunların temelinde, kamu yatırımlarının ekonominin önceliklerinin belirlenerek bir konsantrasyon süreci içinde gerçekleştirilmesi arayışı yerine, aynı anda birbirlerinden bağımsız ve çok sayıda proje yürütülmesi şeklindeki popülist bir takım eğilimler rol almaktadır. Dolayısıyla, projelerin başlama ve bitiş süreleri ve hedefleri arasında sapma olmakta; kullanılan dış kredilerin maliyetlerinde önemli ve başlangıçta görülemeyen ilave artışlar olmaktadır (Bal, 1999: 252). Artan dış proje stoku proje başına düşen harcama miktarını önemli ölçüde azaltmakta ve bu da projelerin amaçlanan sonuca zamanında ve beklenen maliyetle ulaşılmasını engellemektedir. Bu çerçevede, proje stoku gözden geçirilmeli ve stoktaki artış daha makul bir düzeyde tutulmalıdır (Erkan, 2001: 103). Öte yandan, dış kredili finansman yöntemi benimsenmeden önce iç finansman kaynaklarından gereği gibi istifade edilmesi sağlanmalı, kolaycı bir yaklaşımla dış kaynak temini teşvik edilmemelidir.

Son yıllarda yatırım programının rasyonalizasyonu yönünde yapılan çalışmalar ve önceliğin bitmesine az kalmış yatırım projelerine verilmesi, programa dış kredi ile finanse edilecek yatırım projelerinin dahil edilmemesi yönünde irade gösterilmesi olumlu bir yaklaşım olarak görülmektedir. Böylece, hem proje stokunun genişlemesi engellenecek, hem de var olan projelere yoğunlaşmak suretiyle bu projelerin en kısa süre içerisinde tamamlanması ve ekonomiye kazandırılması sağlanacaktır.

3. Borç Yönetiminin Zaafları

Türkiye’de iç ve dış borçlanma işlemleri 2003 yılına kadar özel bir borçlanma yasası olmaksızın yılları bütçe kanunlarına konulan hükümler ve Hazine Müsteşarlığının teşkilat yasası ile diğer bazı yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Borç yönetimine ilişkin esasların açıkça belirtilmemiş olması Hazine Müsteşarlığına önemli bir takdir yetkisi tanımış ve bu takdir yetkisi çoğu zaman yerinde kullanılamamıştır. 90’lı yıllardan beri dış kredi kullanımında çeşitli sorunlarla (dış borç kayıtlarının doğru yapılmaması, bütçeleştirme ve muhasebeleştirme işlemlerinin yapılamaması, bütçe dışında kalan kaynak kullanımlarının denetim dışı kalması, sağlanan dış kredilerin devredilmesinde Hazine aleyhine uygulamalar yapılması, Hazine garantisi verilmesinin objektif kriterlere bağlanmaması, garantilerden doğan yükümlülüklerin Hazine üzerinde kalması ve Hazine alacaklarının takip edilmemesi, yüksek maliyetli kredi kullanımları, mevzuat yetersizlikleri vb. gibi) karşılaşılmasına rağmen gerekli hukuki düzenlemeler yapılmasında gecikilmiş ve ihtiyaç duyulan önlemler alınamamıştır. Söz konusu sorunların çözümü yönünde kısmi düzenlemeler yapılmış (Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığınca yapılan düzenlemeler) ancak bunlar yeterli olmamıştır.

Nihayet, konuya ilişkin olarak 4749 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Kanun ile borçlanmaya yetkili makam ve kişiler sayılmış, borçlanma ve garanti limiti belirtilmiş, iç ve dış borçlanmaya ilişkin esaslar öngörülmüş, garanti verilmesi, hibe alınması ve verilmesine, borç verilmesine, borçlanma ve garanti ve diğer yükümlülüklerden doğan Hazine alacaklarının tahsili ve idaresine, nakit, borç ve risk yönetimine, Devlet borçlarının bütçeleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Özetle, 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemeler ile borç yönetimi ve dış kredi kullanımları, bu kullanımların dış borç kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda gerekli yasal alt yapı oluşturulmuş ve önemli ölçüde başarı sağlanmıştır. Ancak, mevzuat değişiklikleri tek başına yeterli olmamakta, etkin bir borç için gerekli idari ve alt yapı dönüşümünün de sağlanması gerekmektedir.

4. Devirli ve Garantili Kredilerde Karşılaşılan Sorunlar

Diğer dış finansman kaynaklarından sağlanan kredilerde olduğu gibi Dünya Bankası kredilerinde de devirli ve garantili kredi uygulaması olmaktadır. Dünya Bankası’ndan sağlanan bazı krediler Hazine Müsteşarlığınca

genel ve katma bütçe dışı kuruluşlara devir suretiyle kullanılmakta, bazı kurum ve kuruluşlarca sağlanan kredilere ise Müsteşarlıkça garanti verilmektedir. Ancak, Hazine garantisi verilen Dünya Bankası kredilerinin borçlu kurum ve kuruluşlarca zamanında ödenmemesi bu kredilerin Hazine tarafından ödenmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece, muhtemel yükümlülük niteliğindeki bu krediler Hazine Müsteşarlığınca ödenmiştir. Gerek mevzuat yetersizlikleri, gerekse de borçlu kurumların içinde buldukları durum nedeniyle garantili borçların üstlenilmesinden doğan Hazine alacakları zamanında tahsil edilememiştir.

Hazine garantili kredilerin önemli bir kısmı yerel yönetimlerce sağlanan dış kredilerden kaynaklanmıştır. Belediyelerin yatırımları öz kaynakları yerine dış finansman yoluyla çözmeye yaklaşımını benimsemeleri ve bu uygulamanın yaygın bir hal alması hem Hazine garantisi verilmesini hem de garantilerden doğan yükümlülüklerin artmasını doğurmuştur.⁹ Diğer yandan, devirli ve garantili kredi uygulamaları mali disipline aykırı uygulamalar olarak da nitelendirilmektedir (Dedeoğlu-Emil-Erdem, 2003). Öte yandan, Hazine Müsteşarlığınca sağlanan dış finansman kaynaklarının özel sektör kuruluşlarına kredi maliyetlerinin altındaki faiz oranları ile devredilmesi bir anlamda kamu kaynaklarının özel sektör kuruluşlarına transfer edilmesine neden olmuştur. Hazine garantilerinin üstlenilmesinden doğan Hazine alacaklarında olduğu gibi devirli kredilerden kaynaklanan Hazine alacaklarının tahsilatında da çeşitli sorunlar yaşanmış ve bu alacaklardan bazıları tahsil edilememiştir.¹⁰

Devirli ve garantili kredilerin tahsilinde yaşanan güçlükler, bu yükümlülüklerin Hazine üzerinde kalması bu uygulamaları kamu kurum ve kuruluşları ile bazı özel sektör kuruluşlarına yönelik gizli sübvansiyona

⁹ Üstlenilen Hazine garantilerinin doğurduğu sorunlar için bkz. CANGÖZ, M. Coşkun, “**Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı Koşullu Yükümlülükler**”, V. Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu, Kasım 2001.

¹⁰ Yerel yönetimlerin dış kredi kullanımları hakkında detaylı bilgi için bkz: ESEN, Hikmet, “**Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu, Dış Krediyi Sınırlamak Tek Çözüm Mü?**”, Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Temmuz 2000, Sayı:38 ; DOĞANYİĞİT, Sadettin, “**Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli**”, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart 2001; EKİN, Müjdat, “**Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Vergi Dışı Kaynaklar (Borçlanma Üzerine Bir İnceleme)**”, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1995.; ÖNAL, Ayşegül Yakar, “**Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000**”, 18. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ.

dönüştürmüştür. Ancak, 4749 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerle Hazine garantisi verilmesine, bu garantilerden doğan borçların Hazinece üstlenilmesine ve bu üstlenmelerden doğan Hazine alacaklarının takip ve tahsiline ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer yandan, aynı düzenlemelerle dış finansman kaynaklarından sağlanan kredilerin dış borcun devri, tahsisi ve ikrazı yöntemiyle kullanırılmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir.

5. Mali Disiplin, Saydamlık, Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlkelerine Aykırı Uygulamalar

90'lı yıllar boyunca dış kredi kullanımlarının dış borç kayıtlarının sağlıklı yapılamaması, bu kredi kullanımlarının bütçeleştirilememesi nedeniyle kayıt dışı-bütçe dışı kaynak kullanımının yaygınlaşması, bütçe dışında kalan bu kaynak kullanımının denetlenememesi ve kredi kullanımlarının belirli esaslara bağlanmaması nedeniyle dış kredi kullanımının yaygınlaşması mali disipline aykırı uygulamalar olmuştur. Kamu mali sisteminin saydamlığı bu gibi uygulamalar (dış kredi kullanımları) için söz konusu olmamaktadır. Bu projelerde yapılan harcamaların büyük bir kısmı Devlet harcamaları arasında görülmektedir. Yalnız geri ödenen kredilerin bazı faiz ödemeleri bütçede gider olarak görünmekte, anapara ve bazı faiz ve kredi masrafı ödemeleri Hazine bünyesinde ödeme olarak kayda alınmaktadır (DPT, 2001/b: 44).

Mali yıl içinde yatırım programında yer alan yatırım tavanlarının “revize” edilmesi veya yatırım programında hiç yer almayan bir projenin yılı içinde programa dahil edilmesine yol açan bu tür mekanizmalar bilinçli veya bilinçsiz bir biçimde şeffaflık ve disiplini azaltan işlevler üstlenmektedirler. Bu durum kaynağı yurtdışından sağlanan bir yatırım harcamasının makro iktisadi etkilerinin olmayacağı hatta bir etki olsa bile bunun olumlu olacağı yönünde bir eğilim olmasındandır. Dış proje kredilerinin kullanımı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konusunda yaşanan aksaklıklar, kontrolsüz bir dış borçlanma yönteminin yaygınlaşmasına, bu finansman yönteminin kurumlar açısından cazip hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum, dış proje kredili yatırımların şeffaflığı ve mali disiplini zedeleyici bir keyfiyet kazanmasına neden olmaktadır (Erdem, 2000: 86). Özetle, “kayıt dışı kamu maliyesi” olarak adlandırılan bu uygulamalar mali disiplin, bütçe şeffaflığı ve saydamlık ilkelerine aykırılık teşkil etmiştir. Öte yandan, Hazine garantili borç ödemeleri bütçe kanunu ile düzenlenmesine karşın merkezi bütçe harcamaları içinde gözükmemektedir. Bu tür ödemelerin bütçe dışında yer alması mali disiplinin

bozulmasına ve mali saydamlıktan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Bir söylem olarak mali saydamlığın gerekliliği IMF ve Dünya Bankası tarafından gündeme getirilmiş olmasına karşın, “görelî” veya “duruma göre” saydamlığın söz konusu olduğu, çünkü bu uygulamanın kamu mali sisteminin saydamlığa yönelmesinde engel oluşturduğu gözlenmektedir (Sönmez-Sak, 2000: 104).

Muhasebe sistemindeki eksiklikler, açıklanan verilerin yeterlik düzeyi, mali risklerin hesaplanmaması, iç kontrol mekanizmalarının oluşturulmaması, iç ve dış denetimlerin gerçekleştirilmemesi mali saydamlığı engelleyen, dolayısıyla mali disiplinin bozulmasına neden olan unsurlardandır. Öte yandan, 1980’li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanların oluşmasına yol açmıştır. 4749 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerle önemli adımlar atılmasına karşın, bütçe uygulanmasında mali disiplini sağlamak, kontrolünü güçlendirmek; saydamlık ve güvenilirliği artırmak amacıyla, iç kontrollerin geliştirilmesi, kurumsal yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, dış proje kredi kullanımlarının disipline edilmesi için Sayıştay’ın bu kullanımların denetimine yoğunlaşması, bu bağlamda kamu maliyesinin şeffaflaştırılması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunması da önemlidir (Sevimli, 2000: 112). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu hususların önemli ölçüde giderildiğini ve hesap verme sorumluluğunun, mali disiplin ve şeffaflığın, yetki ve sorumluluk dengesinin, iç kontrolü sağlayacak yeni bir kamu mali yönetim sisteminin kurgulandığını söyleyebiliriz. Ancak, Kanunun uygulanmasında çeşitli aksaklıklarla karşılaşıldığı ve öngörülen yaklaşım ve müesseselerin tamamıyla hayata geçirilemediği de görülmektedir.

6. Dış Proje Kredilerinin Kullanım Etkinliğindeki Yetersizlikler

Proje kredilerinin ülke ekonomisine en fazla yarar sağlayacak verimli alan ve şekillerde kullanılması, başka bir ifadeyle bu kredilerin ekonomiye ve kalkınmaya en fazla yarar sağlayacak yatırım projeleri için kullanılması, proje kredilerinin etkinliğini gösterir. Proje kredilerinin etkin kullanımının sağlanabilmesi için bu kredilerin, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak, kendini finanse edebilecek verimli yatırım projeleri için kullanılması gerekmektedir. Şüphe yok ki, dış proje kredilerinin ülke ekonomisine katkısı bu kredilerin

hangi yatırımlar için ve ne amaçla kullanıldığı ile yatırım projelerinin getirilerine bağlıdır. Şöyle ki, “borçlanma ile elde edilen kaynakların geri dönüş oranı, dış borçlanmanın maliyetini aştığı sürece, dış borçlanma politikası sürdürülebilir bir politikadır” (Aklan, 2002). Ancak, dış kredi yoluyla temin edilen kaynakların geri dönüş oranının dış kredi yoluyla borçlanmanın maliyetinin (gizli maliyetler dahil) altında kalması durumunda, bu finansman yönteminin ülkeye net katkısından söz edilemeyecektir. Bu nedenle, dış kredi yoluyla borçlanmanın sağladığı katkıların tespiti önemlidir. Ancak, ülkemizde proje kredileri ile sağlanan kaynakların geri dönüş oranının göz önünde bulundurulduğu ve buna göre dış borçlanmaya gidildiği söylenemez.

7. Vergilendirmede Yaşanan Sorunlar

Dünya Bankası proje kredilerinde karşılaşılan bir diğer sorun da, bu projeler kapsamında yapılan ödemelerin vergilendirilmesinde yaşanan hukuki sorunlardır. Dünya Bankası ikrazlarına ilişkin esasları düzenleyen Kredi ve Garanti Anlaşmalarına Uygulanacak Genel Şartlar isimli dokümanın “Vergiler” başlıklı 8 inci maddesinde yer alan düzenlemeler ve iç hukuk normları (yıly bütçe kanunundaki hükümler, vergi kanunları) çerçevesinde¹¹ Dünya Bankası kaynaklı proje kredileri kapsamında yapılan kredi kullanımları sırasında vergisel yükümlülüklerinin doğup doğmayacağı konusunda uygulamada çeşitli tereddütler yaşanmakta ve bu tereddütler nedeniyle kurumlar arasında farklı uygulamalar yapılabilmektedir. Proje kredileri kapsamında doğabilecek vergisel yükümlülükler üç yönlü olarak ortaya çıkabilmektedir. Birincisi, kredi anlaşmalarının imzalanması, anapara, faiz ve komisyonların vergi kanunları karşısındaki durumu, ikincisi kredi kapsamında yapılan satın almaların vergi kanunları karşısındaki durumu, üçüncüsü ise ikraz anlaşmaları uyarınca istihdam edilen danışmanlara yapılan ödemelerin vergi karşısındaki durumudur.

Dünya Bankası'nın ikraz anlaşması eki olarak nitelendirilen bahse konu dokümanında yer alan vergi muafiyetine ilişkin hükümler ile yılları bütçe kanunlarında yer alan istisna hükümleri çerçevesinde proje kredileri kapsamında yapılan kullanımların herhangi bir vergi kapsamında olmadığı öne sürüldüğü gibi, bu kullanımların ulusal vergi kanunları bakımından vergiye

¹¹ 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25/b bendinde şu hüküm yer almıştır. “Devlet dış borçları ile ilgili anlaşmalarda öngörülen bütün ödeme ve işlemler (dış proje kredileri çerçevesinde yapılacak ödemeler dahil, kredilerin kullanımları hariç) 2004 yılında her türlü vergi, resim ve harçtan müstesnadır.”

tabi olduğu yönünde de görüşler mevcuttur (Ün, 1999: 56; Demircioğlu, 2000: 45). Diğer yandan, proje kredileri kapsamında istihdam edilen danışmanlara yapılan ödemelerin vergi kanunları karşısındaki durumu da önem arz etmektedir. Proje yürütücüsü kuruluşların bu konuda gerekli özeni göstermemeleri ve danışmanlarla idareler arasında düzenlenen sözleşmelerde gerekli hükümlerin konulmaması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Danışmanlara yapılan ödemeler kapsamında doğacak vergi yükümlülükleri de kredilerden karşılanamamakta, bu vergilerin iç kaynaklardan sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, danışmanlarca ödenmesi gerekli vergilerin, bunlara yapılan ödemelerden kesilmesi gerekmektedir (Demircioğlu, 2000: 45). Netice itibariyle, proje kredisi kullanımlarının vergiye tabi olduğu konusunda genel olarak mutabakat bulunmasına karşın, mükellefiyet türü, kazançların niteliği gibi konularda ihtilaflar mevcuttur. Bu nedenle, vergi bakımından uyumsuzlukların yaşanmaması bakımından proje kapsamındaki vergiye tabi işlemlerin değerlendirilmesi ve vergilendirilmesinde bu hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

VI. Sonuç

Dünya Bankası, üye ülkelere finansman faaliyetleri kapsamında, uyum kredisi, proje kredisi ve karma krediler olmak üzere üç tür kredi vermekte, kredi verilecek projelerin tasarlanması, hazırlanması, tanımlanması ve uygulanması, kredilerin kullanımı ve kaynakların harcanması gibi aşamalarda borçlu ülkelere yön vermektedir. Banka, verdiği uyum kredileri ile çeşitli reformların yapılmasını talep etmekte, ekonominin genelinde, finans, endüstri ve tüm sektörlerde serbestiyetin sağlanmasını istemekte, özelleştirmenin hızlandırılması, kamunun ekonomi içindeki payının azaltılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, istihdam ve teknolojinin teşviki, yoksulluğun azaltılması hedefleri doğrultusunda kredi kullandığı ülkeleri teşvik etmektedir.

Banka, kredi başvurularını çok yönlü olarak analiz etmekte ve Banka amaçlarına uygun ve izlenen politikalarla uyumlu projelere finansman sağlamaktadır. Bazı durumlarda Banka bizzat uzmanları aracılığıyla proje hazırlamakta ve kredi önerisinde bulunmaktadır. Finansmanı istenen yatırım projesi, Dünya Bankası tarafından ekonomik, teknik, idari, ticari, mali ve işletmecilik yönleriyle ve ayrıntılı bir şekilde incelemeye ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Banka, sadece kredi verme öncesinde yapılan incelemelerle yetinmemekte, projenin uygulanması, kredinin kullanımı, proje kapsamında

ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin temininde uygulanacak ihale usulleri, istihdam edilecek danışmanların seçimi ve proje kapsamında görevlendirilecek personelin belirlenmesi, kredinin denetimi gibi birçok aşamada müdahale etmekte ve verdiği kredinin ikraz anlaşmasında öngörülen proje tanımı, amaçlar ve usullere uygun olarak kullanılmasını temine çalışmaktadır.

Dünya Bankası kaynaklı projelerde projenin uygulanması borçlunun sorumluluğunda olmakla birlikte kredilerin bir defada kullanılmaması, kredinin proje kapsamındaki ihtiyaçlar ve anlaşmada öngörülen dilimlere göre parça parça kullanılması, birçok aşamada Banka onayına başvurulması, Banka uzmanlarının proje kapsamında görev alması, uygulamanın kontrol edilmesi ve yönlendirilmesi nedeniyle proje uygulaması Dünya Bankası ile krediyi kullanan kuruluşlarca ortak olarak yürütülmektedir. Proje uygulamasının öngörülen kurallara göre yapılmaması, kredinin amacı dışında kullanılması, gerekli iç kaynakların zamanında temin edilmemesi, satın almalarda Banka usullerine uyulmaması halinde kredi kullanımı durdurulabilmekte veya kredinin belirli kısımları iptal edilebilmektedir. Gerek kredi için Bankaya başvurulmasından ikraz anlaşması imzalanarak kredi temini süresinin bir kaç yılı alması, gerekse Banka'nın bürokratik yapısı, her aşamada yapılan Banka kontrolleri ve prosedürlerin çokluğu projelerin hızlı bir şekilde yürütülmesini engellemektedir. Diğer yandan, kredi iptalleri, kullanımların durdurulması gibi nedenler, projelerin zamanında bitirilememesine neden olabilmektedir.

Projelerin etkin bir şekilde uygulanamaması ve zamanında tamamlanamaması, sağlanan kredinin tamamının kullanılamaması gibi olumsuzluklar sadece Banka'dan kaynaklanmamakta, uygulayıcı kurum ve kuruluşların teknik ve idari yetersizlikleri, Banka prosedürlerinin yeterince bilinmemesi, ulusal mevzuat normlarından kaynaklanan gecikmeler, iç kaynakların zamanında tahsis edilmemesi, nitelikli personel eksikliği ve siyasi müdahaleler de, gecikmelere ve kredilerin kullanılamamasına sebebiyet verebilmektedir. Banka, ilke olarak projelerin gerektirdiği tüm finansman ihtiyacını karşılamamakta, projeden projeye geçişle beraber genellikle toplam finansman ihtiyacının belirli bir bölümü kredi olarak verilmektedir. Hem iç kaynakların yatırımlara kanalize edilmesinin temini hem de vergi ve benzeri bazı yükümlülüklerin krediden karşılanmasının önlenmesi bakımından bu yöntem uygulanmaktadır.

Dünya Bankası proje kredilerinin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır: Banka uzmanları tarafından hazırlanan ve tanımı yapılan projelerin ülke ihtiyaçlarıyla bağdaşmayabilmesi, Banka politikaları gereği

belirli sektörlerin teşvik edilmesi nedeniyle, sektörler arası kaynak dağılımının Banka'ca belirlenebilmesi, kredi kullanım koşullarının karmaşıklığı, kullanımların birçok koşula bağlı tutulması, çeşitli sorunlar nedeniyle sağlanan kredilerin zamanında ve etkin kullanılmaması, faiz dışında ayrıca kullanılmayan kredi anaparası üzerinden belirli bir oranda taahhüt komisyonu ödenmesi, kredi iptalleri nedeniyle kullanılmayan kaynaklar için komisyon ödenmesi, faiz hesaplama yönteminin karmaşıklığı ve faizin Banka'nın yükümlülükleri çerçevesinde yeniden hesaplanması nedeniyle kur artışlarından kaynaklanan ek yükümlülüklerin doğması, faiz dışı gizli maliyetlerin tahmin edilenin üstünde maliyet üstlenilmesine neden olması, ikraz anlaşmalarında öngörülen koşullar nedeniyle proje kapsamında danışmanlık hizmetleri ile eğitim amaçlı yurt dışı gezileri ve eğitimlerine kaynak tahsis edilmesi, mal ve hizmet tedarikinde genel olarak uluslararası ihale yönteminin tercih edilmesi nedeniyle bazı durumlarda satın almaların yüksek maliyetlerle yapılması ve sağlanan kredilerin yabancı ülkelere aktarılması, Banka'nın projenin tüm finansman ihtiyacını karşılamaması nedeniyle gerekli iç kaynakların temin edilememesinin kredi kullanımını engellemesi ve uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle projelerin zamanında bitirilememesi.

Özetle, Dünya Bankası proje kredilerinin birçok avantajı olduğu gibi, bir kısım dezavantajları ve ülkeye olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Bu kredilerin kullanımında ve Banka kaynaklarıyla finanse edilen projelerin tatbikinde hem Banka'dan hem de proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlar ile Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı gibi kurumlardan kaynaklanan çeşitli sorunlar ve olumsuzluklar yaşanmaktadır. Son yıllarda yapılan yasal ve idari düzenlemeler uygulamada mevzuattan doğan aksaklık ve sorunları büyük ölçüde gidermiştir. Ancak, Dünya Bankasından, Bankanın kuruluş anlaşması ve genel olarak izlediği politikadan, uygulanmasını istediği kural ve prosedürlerden, kredi kullanıcısı kurumlardan, bunların organizasyon yapısından, bürokratik işleyiş ve teamüllerden, kamuda insan kaynağının yönetimi ve kullanımı konusundaki anlayış ve uygulamalardan, keza sınırlı da olsa, kredi temini ve kullandırılmasında, projelere onay verilmesinde, bütçe ödeneklerinin tahsisi ve kullandırılmasında görev alan ve yetki kullanan merkezi kuruluşların işleyiş ve uygulamalarından kaynaklanan bazı sorunların olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Buna karşın, söz konusu sorun ve aksaklıkların asgariye indirilmesi, ilgili kamu idareleri tarafından aynı amaç ve hedef doğrultusunda hareket edilmesi, yönetici ve diğer görevlilerce faaliyetlerin, iş ve işlemlerin

yürütülmesi ve özellikle kaynak kullanımı konusunda hukuki düzenlemelere, etik kurallara riayet edilmesi, yolsuzluk, israf ve kötü yönetimi önleyici tedbirlerin hayata geçirilmesi, idareler ve birimler arasında koordinasyonun sağlanması, kredi kullanımı ve proje tatbikatına ilişkin olarak ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması, alınması gerekli tedbirlerin uygulanmaya başlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu konuda hem kredi kullanan idarelere, proje uygulama birimlerine hem de Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığına önemli görevler düşmektedir. Ayrıca, Sayıştay tarafından uygunluk denetimi yanında yapılacak performans/etkinlik/yerindecilik denetimi de kaynak kullanımına ilişkin gerçek durumu ortaya koyacaktır.

Netice itibarıyla şunu söylemeliyiz: Projeler için kredi temin edilmiş olması kafi değildir; önemli olan belli maliyetlere katlanılarak sağlanan bu kaynakların amacına uygun, etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, projelerin zamanında hayata geçirilmesi ve bundan ekonomik ve sosyal yarar elde edilmesidir. Görev ve faaliyetlerin bu gaye doğrultusunda yürütülmesi, yetki kullanımlarında bu esasın gözetilmesi ve kredi alınması, projelere kaynak tahsis edilmesi, projelerin uygulanması ve harcama yapılması gibi süreçlerde görev alan kurumsal ve bireysel aktörlerin kamu yararını öncelemesi halinde kredi kullanımlarında yaşanan sorun ve aksaklıklar asgariye inecek, ayrıca projelerin tatbiki ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitap, Makale ve Tebliğler:

- AKLAN, Nejla Adanur, (2002), “Dış Borçlanma Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemi Midir?”, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/temmuz2002/disborclanma.htm>.
- CANDAN, Ekrem, (2005/a), “Türkiye’nin Dünya Bankası’ndan Sağladığı Krediler (1950-2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148.
- CANDAN, Ekrem, (2005/b), “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı: 28.
- CANDAN, Ekrem, (2005/c), “Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar, Proje Kredilerinin Özellikleri, Avantajları ve Dezavantajları”. Sayıştay Dergisi, Sayı: 58
- CANGÖZ, M. Coşkun, (2001), “Kamu Mali Yönetiminde Bir Risk Kaynağı Koşullu Yükümlülükler”, V. Türkiye Finans Eğitimi Sempozyumu.
- ÇELİK, Neriman, (2001), “Dünya Bankası İhale Prosedürleri”, Bütçe Dünyası, Sayı: 6.
- ÇELİK, Neriman, (2001), “Dünya Bankası İhale Prosedürleri (2)”, Bütçe Dünyası, Sayı: 7.
- DEDEOĞLU, Emin; EMİL, Ferhat; ERDEM, Can M., (2003), “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor”, www.tesev.org.tr
- DEMİROĞLU, Mehmet, (2000), “Dünya Bankası Kredili Projelerde Çalıştırılan Danışmanlarla İlgili Vergi Sorunları”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 254.
- DOĞANYİĞİT, Sadettin, (2001), “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”, Sayıştay Dergisi.
- ESEN, Hikmet, (2000), “Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu, Dış Krediyi Sınırlamak Tek Çözüm Mü?”, Sayıştay Dergisi Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Sayı:38.
- GÜLER, Birgül, (20002), “Dünya Bankası ve Tarım Sektörü Kredileri, Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi”, TZMO, Ankara.

ÖNAL, Ayşegül Yakar, (2003), “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000”, 18. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ.

SEVİMLİ, Abdullah, (2000), “Dış Proje Kredileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 37

SÖNMEZ, Sinan; SAK, Güven, (2000), “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi”. XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 3, Antalya.

ÜN, Raci, (1999), “Proje Kredilerinden Yapılacak Ödemelerle İlgili Vergisel Düzenlemeler”, Yaklaşım Dergisi. Sayı:78.

Tez ve Etüd Çalışmaları:

BAL, Harun, (1999), “Uluslararası Finansman Dış Borç Yönetimi ve Türkiye”, Doktora Tezi. Adana.

BAŞTÜZEL, Hülya, (1997), “Türkiye’de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirmesi”, Doktora Tezi. İstanbul.

CANDAN, Ekrem, (2003), “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Kullanımı”, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

CENK, Ömer Faruk, (1996), “Türkiye’de Dünya Bankası Kredilerinin Kullanımı ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

EKİN, Müjdat, (1995), “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Vergi Dışı Kaynaklar (Borçlanma Üzerine Bir İnceleme), Yüksek Lisans Tezi. Bursa.

ERDEM, Can Memduh, (2000), “Bütçe Şeffaflığı ve Disiplini: Türkiye’de Bütçe Şeffaflığı ve Disiplinini Bozan Unsurlar”, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

ERKAN, Volkan, (2001), “Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2510. Ankara.

HADİTALAB, Jafar, (1994), “Dünya Bankası ve Uluslararası Sistem”, Doktora Tezi, İstanbul.

NARTGÜN, Şenay Sezgin, (2001), “Milli Eğitimi Geliştirme Projesine İlişkin Bir Çözümleme”, Doktora Tezi. Ankara.

ÖZCAN, Candan, (1995), “Dış Finansmanla Sağlanan Proje Kredileri Kullanımlarının Ödemeler Dengesi ve Bütçe Açısından Değerlendirilmesi”, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

YENER, Ahmet Levent, (1997), “Dünya Bankası Kredilerinin Yeniden Yapılandırılması”, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Rapor ve Bilgi Notları:

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, (1999), TBMM (10/24,57) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM Başkanlığı, Ankara.

Devlet Planlama Müsteşarlığı, (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

(2001/a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

(2001/b), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

(2001/c), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, (1996), Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı 1995 Yılı Dış Borçları Hesabı Kur Farkı Kaydına İlişkin İzleme Raporu, Ankara.

(1997), 1996 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

(1998), 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Ankara.

(1998), Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı Dış Borçlar Hesabı Uygunluk Bildirimine İlişkin 1998 Yılı İzleme Raporu, Ankara.

Maliye Bakanlığı (2000), Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörlerince Sağlık I ve Sağlık II Projeleri Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Kullanılan Dış Kredilerin İncelenmesi Hakkında Düzenlenen İnceleme Raporu, Ankara.

T.C. Karayolları Genel Müdürlüğü, (2001/a), Türkiye Cumhuriyeti Karayolu İyileştirilmesi ve Trafik Güvenliği (KİTGI) Trafik Güvenliği Projesi, Türkiye İçin Ulusal Trafik Güvenliği Programı, Ana Rapor, Ankara.

(2001/b), T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü, Trafik Güvenliği Projesi Bilgi Notu, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı, (2003), Türkiye-Dünya Bankası İlişkileri Bilgi Notu, Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Diğerleri:

TBMM Tutanak Dergisi (Muhtelif tarihler)

Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Kurulmasına Dair Olan Anlaşmanın Metni. Bretton Woods Konferansı Mukarreratı, Mali Bülten İlavesi, Damga Matbaası, 1944.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1982/237, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

IBRD Kuruluş Anlaşması

IBRD İkrazları ve IDA Kredileri Kapsamında Tedarike Dair Kılavuz.

Dünya Bankası Borçluları ve Yürütme Organı Olarak Dünya Bankası Tarafından Danışmanların Kullanılması İçin Kılavuz.

Web Siteleri:

www.hazine.gov.tr,

www.sayistay.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.dtm.gov.tr

www.tesev.org.tr

www.marmara.edu.tr

BENFORD YASASI VE MALİ DENETİMDE KULLANIMI

C. Mustafa TÜRKYENER*

Giriş

17. yüzyılda astronomlar, matematikçiler, biyologlar, sosyologlar ve diğer bilim adamları henüz hesap makinesi kullanılmadığı için logaritmik hesaplamalarda, kütüphanelerde yer alan logaritma kitaplarını kullanmışlardır. Bu kitaplarda; logaritmalar, üslü sayılar ve köklü sayılara ilişkin hesaplamaların sonuçlarını gösteren birçok tablo yer almıştır. Bilim adamları, parmaklarını sayfaların üzerinde gezdirerek aradıkları işlem sonuçlarına bakmışlardır. Daha sonra bu kitapların yıpranma şekillerine bakılarak, insanları şaşırtan logaritmik bir yasa fark edilmiştir. Bu yasayı bilim adamları veri analizlerinde kullanmaya başlamış ve matematik ile denetim arasındaki bağ güçlenmiştir.

Her geçen gün yasanın denetimde kullanılmasına ilişkin yeni bulgular elde edilmekte olup, özellikle iç denetimde yoğun bir şekilde kullanılmaya başlandığı gözlenmektedir. Bilim adamlarının elde ettiği bulgulara göre Benford analizleri, verilerin hileli olduğunu % 68 oranında, hilesiz olduğunu ise % 67 oranında ortaya çıkarmaktadır. Günümüzde bilgisayar destekli denetimde kullanımı artan bu yasanın, Sayıştay denetiminde de işlevsel kılınabileceği ve özellikle mali denetimde önemli yararlar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu çalışmada, Benford yasası hakkında genel bilgiler verildikten sonra, mali denetimde kullanımı üzerinde durulacaktır.

Benford Yasasının Gelişimi

Amerikalı astronom ve matematikçi Simon Newcomb, 1881 yılında American Journal of Mathematics’de yayımlanan makalesinde logaritma kitaplarında dikkatini çeken bir olgudan söz etmiştir. Newcomb’un gözlemlerine göre logaritma kitaplarının ilk sayfaları diğer sayfalara göre daha kirlili, dolayısıyla daha fazla kullanılmaktaydı. Bilim adamları 1 ile başlayan sayılara 2’den daha fazla bakmışlar, 2 ile başlayan sayılara 3’den daha fazla

* Sayıştay Denetçi Yardımcısı

bakmışlar ve bu süreç sonunda, en az 9 ile başlayan sayılara bakmışlardı. Newcomb, bu kısa argümanından sonra, sıfırdan farklı anlamlı bir rakamın, sayının ilk basamağında olma olasılığını aşağıdaki şekilde ifade etmiştir:¹

$$\text{Olasılık (ilk basamaktaki rakam)} = \log_{10}(1+1/d),$$

$$d=1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9$$

Newcomb'un makalesi o zamanlar dikkate alınmamış ve unutulmuştur. Aradan 57 yıl geçtikten sonra Fizikçi Frank Benford, logaritma kitapları hakkında benzer bir gözlem yapmış ve aynı logaritmik kanunu ifade etmiştir.

Frank Benford; argümanını, toplanması büyük çaba gerektiren çeşitli alanlardan elde ettiği birçok istatistiki veri ile test etmiştir. Topladığı kanıtlar, Frank Benford'un birçok yılını veri elde etmek için harcadığını göstermektedir.

Benford'un 1938 yılında Proceedings of The American Philosophical Society'de yayımlanan makalesi 20.229 adet araştırmadan elde edilen verilere dayanmaktadır. Bu gözlemlerini; nehir uzunlukları, amerikan beyzbol istatistikleri, elementlerin atom ağırlıkları, şehirlerin popülasyonları gibi coğrafi bilimsel ve demografik çeşitli kaynaklardan meydana getirmiştir. Aşağıda yer alan ve Benford'un makalesinden aynen aşağıya alınan tabloda (Tablo 1), 1'den 9'a kadar anlamlı bir sayının ilk basamakta yer alma dağılımı gösterilmektedir.

¹ Anlamlı denmesinin nedeni örnekle açıklanacak olursa; 0,16 sayısının anlamlı ilk rakamı 1'dir.

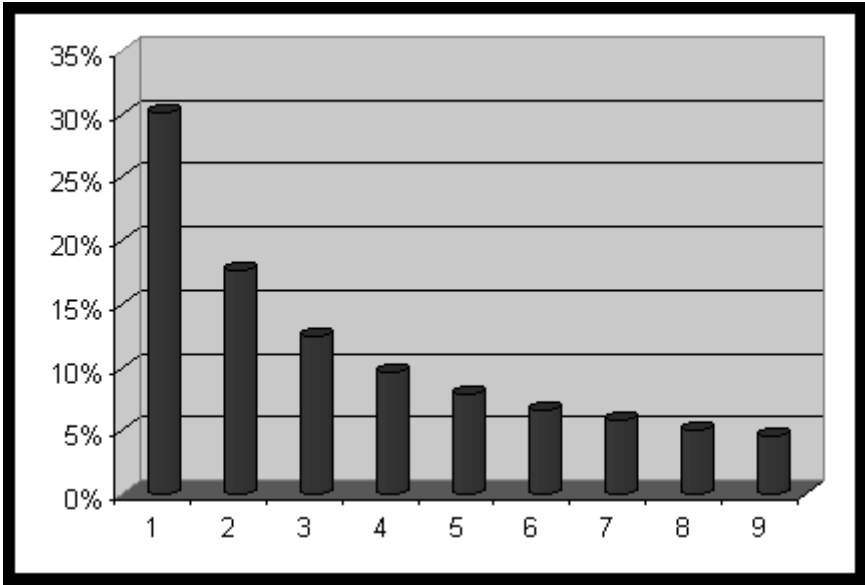
Tablo 1: Benford'un Araştırma Sonuçları

Sütun	Başlık	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Örneklem
A	Nehirler, Alan	31.0	16.4	10.7	11.3	7.2	8.6	5.5	4.2	5.1	335
B	Nüfus	33.9	20.4	14.2	8.1	7.2	6.2	4.1	3.7	2.2	3259
C	Sabiteler	41.3	14.4	4.8	8.6	10.6	5.8	1.0	2.9	10.6	104
D	Gazeteler	30.0	18.0	12.0	10.0	8.0	6.0	6.0	5.0	5.0	100
E	Özgül Isı	24.0	18.4	16.2	14.6	10.6	4.1	3.2	4.8	4.1	1389
F	Basınç	29.6	18.3	12.8	9.8	8.3	6.4	5.7	4.4	4.7	703
G	Beygir Gücü	30.0	18.4	11.9	10.8	8.1	7.0	5.1	5.1	3.6	690
H	Molekül Ağırlığı	26.7	25.2	15.4	10.8	6.7	5.1	4.1	2.8	3.2	1800
I	Drenaj	27.1	23.9	13.8	12.6	8.2	5.0	5.0	2.5	1.9	159
J	Atom Ağırlığı	47.2	18.7	5.5	4.4	6.6	4.4	3.3	4.4	5.5	91
K	n^{-1} , \sqrt{n}	25.7	20.3	9.7	6.8	6.6	6.8	7.2	8.0	8.9	5000
L	Motif	26.8	14.8	14.3	7.5	8.3	8.4	7.0	7.3	5.6	560
M	Amerikan Magazini	33.4	18.5	12.4	7.5	7.1	6.5	5.5	4.9	4.2	308
N	Maliyet Verileri	32.4	18.8	10.1	10.1	9.8	5.5	4.7	5.5	3.1	741
O	X-Ray Cihazı Voltu	27.9	17.5	14.4	9.0	8.1	7.4	5.1	5.8	4.8	707
P	Beyzbol Ligi	32.7	17.6	12.6	9.8	7.4	6.4	4.9	5.6	3.0	1458
Q	Siyah Irk	31.0	17.3	14.1	8.7	6.6	7.0	5.2	4.7	5.4	1165
R	Adresler	28.9	19.2	12.6	8.8	8.5	6.4	5.6	5.0	5.0	342
S	n^1 , n^2 , ..., $n!$	25.3	16.0	12.0	10.0	8.5	8.8	6.8	7.1	5.5	900
T	Ölüm Oranları	27.0	18.6	15.7	9.4	6.7	6.5	7.2	4.8	4.1	418
	Ortalama	30.6	18.5	12.4	9.4	8.0	6.4	5.1	4.9	4.7	1011
	Olası Yanılgı	± 0.8	± 0.4	± 0.4	± 0.3	± 0.2	± 0.2	± 0.2	± 0.3		20229

Kaynak: Benford (1938)

Benford'un bulgularına göre ortalama olarak 1 rakamının anlamlı ilk rakam olma oranı % 30,6; 2 rakamının anlamlı ilk rakam olma oranı % 18,5'tir. 9 rakamının ilk rakam olma oranı ise sadece % 4,7 olmaktadır. Benford bu verilerin dağılımı hakkında fizik ile ilgili bazı varsayımlarda bulunmuş, bu varsayımlarda integral hesaplamalarından yararlanmış, basamak ve basamak kombinasyonlarının beklenen ortaya çıkış sıklıklarını hesaplamıştır. Aşağıda yer alan grafikte (Grafik 1), Benford yasasına göre rakamların birinci basamakta ortaya çıkma sıklıklarını diğer bir ifadeyle, frekansları görülmektedir.

Grafik 1: Bir Sayının İlk Basamağındaki Anlamlı Rakamın Ortaya Çıkış Frekansları



Atlanta Georgia Teknoloji Enstitüsü Matematik Profesörü Ted Hill, 1996 yılında Statistic Science'da yayımlanan makalesinde, Benford Yasasını matematiksel olarak kanıtlamıştır. Ted Hill Benford Yasasını kanıtlarken verilerin değişmezliği ölçüsünü kullanmış, yasa da sayıların ifade edildikleri birimden bağımsız olduklarını göstermiştir. Örneğin; YTL olarak hesaplanmış bir veri kümesi, eğer Benford Dağılımına uyuyorsa dolar ya da avro'ya çevrildiğinde yasa geçerliliğini korumaya devam etmektedir. Ayrıca, Ted Hill,

Newcomb'un denklemini basamak kombinasyonlarını içerecek şekilde genişletmiştir:

$$P(d_1, d_2, d_3, \dots) = \log_{10}(1 + (d_1, d_2, d_3, \dots, d_k) - 1)$$

Örneğin, bir sayının 314 ile başlama olasılığı $\log_{10}(1 + (314) - 1)$ olarak ifade edilmektedir. Buna göre, aşağıda yer alan tabloda (Tablo 2), Benford Yasasına göre rakamların ilk dört basamakta ortaya çıkma frekansları görülmektedir. Böylece, analizler de ilk basamak testinin yanında; ikinci basamak, ilk iki basamak ya da son iki basamak gibi testler uygulanmak suretiyle genişletilmiştir.

Tablo 2: Bir Sayının İlk Dört Basamağındaki Rakamların Ortaya Çıkış Frekansları Eğrisi

RAKAMLAR	BASAMAKLAR			
	BİRİNCİ	İKİNCİ	ÜÇÜNCÜ	DÖRDÜNCÜ
0		11,9680%	10,1780%	10,0180%
1	30,1030%	11,3890%	10,1380%	10,0140%
2	17,6090%	10,8820%	10,0970%	10,0100%
3	12,4940%	10,4330%	10,0570%	10,0060%
4	9,6910%	10,0310%	10,0180%	10,0020%
5	7,9180%	9,6680%	9,9790%	9,9980%
6	6,6950%	9,3370%	9,9400%	9,9940%
7	5,7990%	9,0350%	9,9020%	9,9900%
8	5,1150%	8,7570%	9,8640%	9,9860%
9	4,5760%	8,5000%	9,8270%	9,9820%

Kaynak: Nigrini (1996)

Benford Yasasının Geçerli Olabilmesi İçin Gerekli Özellikler

Herhangi bir örneklem içerisinde Benford yasasının geçerli olabilmesi için belirli şartlar gereklidir. Bu şartlara kısaca değinmek gerekirse;

- Veri kümelerindeki sayılar artan şekilde sıralandığında bu sayılar kabaca geometrik bir devamlılık takip etmelidir.² Örneğin; bir firmada 10.000 işçi çalıştığı düşünülür ve işçi sayısının yılda %10 arttığı varsayılırsa, 25 yıl boyunca her yıl işçi sayılarına baktığımızda, ilk basamak 8 kere “1” olur. Daha sonra 2 ile

² Kabaca denilmesinin nedeni, veriler arasında iki sayının aynı olabilesidir.

başlayan işçi sayıları başlar ve “2”, ilk basamakta 4 kere yer alır. 9 rakamı 25. yılda ilk basamakta yer alır. 26. yıl yüz binli sayılara ulaşılır ve ilk basamak tekrar “1” ile başlar.

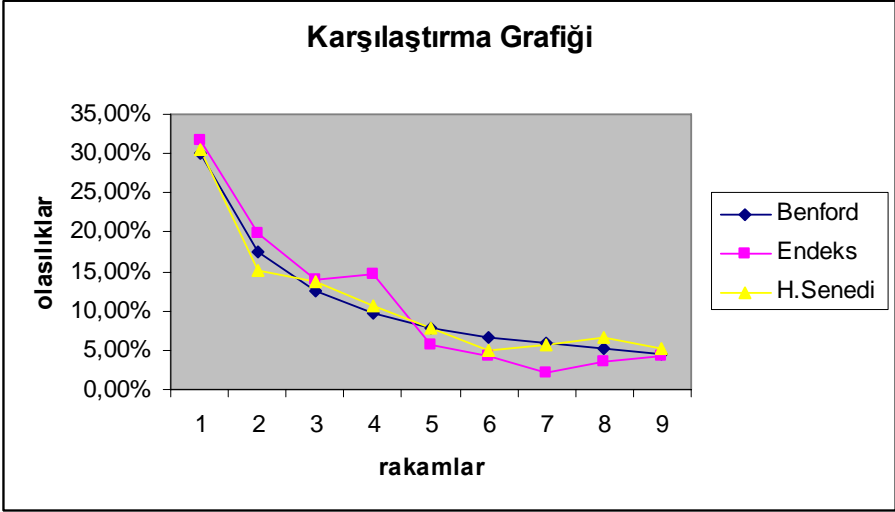
- Veriler en üst ya da en alt limite sahip olmamalıdır. Örneğin; kamu kurumlarında ödenen harcırahlara bakıldığında Benford Yasasına uymaz çünkü devlet belirli bir üst limit tespit etmesi nedeniyle belirlenen bu sayının ortaya çıkış sıklığı fazla olacaktır.
- Verilerin kodlanmamış veriler olması gerekir. Örneğin; kimlik numaraları, posta numaraları, telefon numaraları belli bir kod ile dağıtıldığından, Benford Yasasına göre bir dağılım izlememektedir.
- Veri kümelerinin homojen birimlerden oluşması gerekir. (Şehir popülasyonları, göllerin alanları, şirket payları gibi.) Benford Yasasına uyan bir veri topluluğu, sıfır olmayan bir sabitle çarpıldığında, yeni veri kümesi de bu kanuna uymaktadır. Böylece, para birimi veya değer ölçüsü farklı olan kümeler, eğer yasaya uyuyorsa, birimlerinde yapılan değişiklikler dağılımı etkilememektedir. Fakat bu yasa loto, piyango bileti gibi verilere uygulanmaz, çünkü burada sayılar aynı şansa sahiptir. Bilet ya da benzeri şeyler aslında sayılarla isimlendirilmişlerdir, sayılar yerine herhangi başka bir şeyle de isimlendirilebilirler. Kısaca Benford yasası tekdüze dağılımlara uygulanmamaktadır.

Benford Yasasına İlişkin Örnek ve Araştırmalar

Benford yasasını sınamak için kendimiz de uygulama yapabiliriz. Örneğin İMKB’de işlem gören 322 hisse senedinin 12.02.2007 kapanış fiyatlarına baktığımızda, 98 hisse senedinin fiyatının 1 rakamı ile başladığı ve yalnız 17 hisse senedinin kapanış fiyatının 9 rakamı ile başladığı görülmektedir. Yüzde olarak bakıldığında ise, % 30.43’ünün ilk basamağındaki anlamlı rakamın 1 olduğu ve % 5,28’inin ilk basamağındaki anlamlı rakamının 9 olduğu görülmektedir. Başka bir örnek olarak 1990 ile 2005 yılları arasında aylık ortalama İMKB100 endeks değerlerine baktığımızda, 192 adet endeks değerinden 61 adet değer 1 rakamı ile başlamakta ve yalnız 8 adet endeks değeri 9 rakamı ile başlamaktadır. Yüzde olarak bakıldığında ise, % 31.77’sinin ilk basamağındaki anlamlı sayının 1 olduğu ve % 4,17’sinin ilk basamağındaki anlamlı sayının 9 olduğu görülmektedir. Aşağıda, İMKB100 endeksi ve hisse senetlerinin ilk basamağındaki rakamlarının dağılımını

gösteren grafiğe bakıldığında hisse senetleri değerleri ile borsa endeksi rakamlarının genel olarak Benford Yasasıyla uyum halinde olduğu anlaşılmaktadır. Yasa kişisel bilgisayardaki dosyaların boyutlarına bakılarak test edildiğinde, görülecektir ki, dosya büyüklüklerini gösteren sayıların ilk rakamlarının dağılımı Benford Yasasına uymaktadır.

Grafik 2: İMKB100 Endeks Değerleri ile Hisse Senetleri Fiyatlarının Benford Yasası ile Karşılaştırılması



1940'dan günümüze kadar Benford Yasasıyla ilgili matematikçiler, istatistikçiler, mühendisler, fizikçiler ve muhasebeciler tarafından yapılmış, 150'den fazla akademik çalışma mevcuttur. Örneğin; Viktorya Üniversitesinden David E.Giles'in yaptığı araştırmaya göre; dünyanın en kapsamlı müzayede sitelerinden biri olan ebaY'ın açık artırma ile sattığı profesyonel futbol ligi bilet fiyatlarının ilk basamaklarında yer alan rakamlar Benford Yasasına uymaktadır. Başka bir örnek olarak; California Üniversitesinden George Judge ve Wiskonsin Üniversitesinden Laura Schechter anket verilerinin doğrulunu araştırmak üzere, Benford Yasasının kullanımına ilişkin araştırmalar yapmışlar ve anket verilerindeki uyumsuzlukları Benford Yasası yardımıyla ortaya çıkarmaya çalışmışlardır. Yine Li Zhipeng tarafından yapılan bir başka çalışma; Fibonacci serileri, ülkelerin nüfus artışlarının, magazin ve gazetelerde yer alan rakamların Benford dağılımını takip ettiğini göstermiştir.

Mali Denetimde Benford Yasasının Kullanımı

Rakamların ortaya çıkış sıklıkları Benford Yasasına uymayan bir şekilde değişiyorsa, buna neden olan bir dış etken var demektir. Bu ise muhasebe verileri üzerinde kasıtlı bir girişimin, verilerin doğal akışlarını bozma olasılığını ortaya çıkarmaktadır. Bu varsayım, Benford Yasası ile muhasebe arasında bir ilişki kurulmuştur. Muhasebe Profesörü Mark J. Nigrini, Benford Yasası olarak isimlendirilen bu logaritmik kanunun muhasebe hilelerinin ortaya çıkarılmasında bir yöntem olarak kullanılabileceğini düşünmüştür. Bu düşüncesini doğrulayan birçok kanıt toplamış ve gözleminin birçoğunda ilk rakamın ortaya çıkış frekansı Benford Yasasını izlediğini görmüştür. 1992 yılında yayımladığı doktora tezinde Benford Yasasına dayalı bir kullanım önermiştir. Satışlardan giderlere kadar muhasebedeki birçok verinin, Benford Yasasını izlediğini ve bu verilerdeki yasadan sapmaların, standart istatistiksel testlerin kullanılmasıyla hızlı bir biçimde ortaya çıkarılabileceğini göstermiştir.

Verilerin Benford Yasasından uzaklığının uygunluk testleriyle ölçülmesiyle, muhasebenin normal verileri ve hileli verileri arasında büyük farklar ortaya çıkmıştır. Önce New York Brooklyn Vergi Servisi bu modeli kullanarak, New York'taki yedi şirketin muhasebe hilelerini ortaya çıkarmış, bunu takiben Amerikanın çeşitli eyaletlerinin vergi servisleri bu modeli kullanmaya başlamıştır. Daha sonra denetim alanında önde gelen yazılım firmalarınca bu model veri analiz paketlerine eklenmiş ve dünyanın çeşitli yerlerinde kullanımı yaygınlaşmıştır.

Doğru Verilerin Seçilmesi ve Analizi

Denetçiler, analitik prosedürlerde dijital analizin farklı formlarını uygulamaktadırlar. Örneğin, kopya ödemelerin tespiti için ödeme miktarlarını, ayrıca yazılmamış çek ve fatura numaralarını analiz ederler. Benford Yasası ise denetimde dijital analizlerin daha karmaşık bir şekli olarak uygulanmaktadır. Sayıların beklenen dağılımlara uygunluğu açısından hesaplara bakılmaktadır.

Muhasebe verilerinin çoğunun Benford Yasasına uyması beklenir. Bu veriler dijital analizler için uygun kaynaklar olur. Muhasebe işlemleri çeşitli rakamların bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Örneğin, satın alınan malların sayıları ile fiyatlarının çarpımı alıcılar hesabının eşitliğini göstermektedir. Satıcılar, gelir ve harcama hesapları da buna benzer şekilde oluşmaktadır. Hesabın bir kısmı değil de tümü seçildiğinde, Benford analizinin doğruluğu artmaktadır. Çünkü veri kümesinde işlem sayısı arttıkça analizin doğruluk şansı da artar. Ancak Benford analizi, hesabın temelini oluşturan çeşitli

farklılıkları da ortaya çıkaracaktır. Bu sebeple, “uymayan” olarak adlandırılan hesapların hepsi hileli olmayacaktır. Şöyle ki; muhasebe verilerinden bazı gruplar Benford Yasasına uymamaktadır. Örneğin çek numaraları, satın almalar için verilen numaralar, ATM’lerden çekilen paralar gibi insan düşüncesinden etkilenmiş olan sayılar Bedford dağılımı yerine tekdüze dağılımı takip etmektedirler. Fiyatlar da genellikle psikolojik limitlerin altında kalacak şekilde belirlenmektedir. Örneğin, 10 YTL yerine 9,90 YTL tercih edilmektedir. Böyle bir durumda, 9 rakamı hesaplarda daha fazla görünecek ve Benford dağılımından sapma ortaya çıkacaktır. Görüldüğü gibi, burada bir hile söz konusu değildir. Benford dağılımına uyması beklenmeyen bir diğer hesap da maksimum ve minimum değerleri olan hesaplardır. Örneğin; kaydedilmesi için belli bir önem seviyesini aşmış olması gereken varlıkların listesi, minimum değerlerin çoğunluğundan oluşacağından muhtemelen Benford dağılımına uymayacaktır. Burada, denetçi açıklanan özellikleri göz önüne alarak hangi verileri Benford analizine tabi tutacağı konusunda karar verecektir. Denetçinin kararına ek olarak bazı testler de ortaya çıkmıştır. Bu testler belirli sayı gruplarına Benford Yasasının uygulanıp uygulanmayacağını açıklamaktadır. Örneğin, eğer bir sayı grubunun ortalaması orta değerinden büyükse ve eğrilik değeri pozitifse, veri grubu Benford Yasasına uymaktadır. Ortalamanın orta değere bölünmesiyle bulunan oran arttıkça veri kümesi Benford Yasasına daha fazla uymaktadır. Aşağıdaki tabloda Benford Analizinin kullanışlı olabileceği muhtemel durumlar özetlenmiştir.

Tablo 3: Benford Yasasının Kullanılabileceği ve Kullanılamayacağı Durumlar

Benford Analizinin Kullanışlı Olduğu Durumlar	Örnekler
Sayıların matematiksel kombinasyonlarından oluşmuş olan sayı grupları - iki dağılımdan gelen sonuçlar	Alıcılar Hesabı (Fiyat * Satılan mal sayısı) Satıcılar Hesabı (Fiyat * Alınan mal sayısı)
Tekil işlem düzeyindeki veri - Örnekleme ihtiyacı yok	İadeler, Satışlar, Giderler
Büyük veri gruplarında – Gözlem sayısı çok olmalı	Tam yılın işlemleri
Sayıların ortalaması orta değerinden büyük olduğunda ve eğrilik değeri pozitif olduğunda	Muhasebe verilerinin çoğu grupları
Benford Analizinin Kullanışlı Olmadığı Durumlar	Örnekler
Atanmış numaralardan oluşan veri gruplarında	Çek numaraları, Fatura numaraları, Posta kodları
İnsan düşüncesinden etkilenmiş sayı gruplarında	Psikolojik eşişe göre belirlenen fiyatlar
Minimum veya maksimum değeri belirli hesaplarda	Belli sınırı olan personel yemek gideri
Kaydedilmeyen işlemlerde	Hırsızlıklar, Rüşvetler

Kaynak: Durtschi,C. Hillison,W. Pacini,C. (2004)

Benford Analizi Sonuçlarının Yorumlanması

Benford Kanununa göre yapılan dijital analizlerin ne kadar etkili olduğuna karar verilirken iki unsur göz önüne alınmalıdır. İlk olarak veri girişlerinin seviyesi düştükçe dijital analizlerin etkisinin düşmesi, ikincisi ise birçok örnekte dağılıma uymayan olarak belirlenmiş hesapların hile içermeyebilmesidir. Bu gerçekler göz ardı edilmeden, Benford analizinde de herhangi bir istatistiki testte olduğu gibi, gözlemlenen verilerin gerçek değeriyle beklenen değerleri kıyaslanır ve sapmalar hesaplanır. Örneğin, Benford dağılımında, ilk basamağı 1 olan sayıların beklenen oranı % 30,103'dür. Tesadüfi varyasyondan dolayı gözlemlenen gerçek oranın, beklenen değerden sapması muhtemel olacaktır. Hiçbir veri grubunun tam olarak uyum sağlaması beklenmemektedir. Basamak sıklığının beklenen dağılımı, Benford Yasasına göre logaritmik bir dağılımdır ve görsel olarak “ki-kare” dağılımı gibi ortaya çıkmaktadır. Böyle bir dağılımda normal veya tekdüze dağılımdan önemli ölçüde sapma gösterir. Her basamağın beklenen oranı için standart sapma aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır.

$$S_i = [P_i*(1-P_i)/n]^{1/2}$$

S_i = Her basamağın standart sapması (1 den 9'a kadar)

P_i = Benford Yasasına göre basamaklardaki beklenen dağılım

n = Veri kümelerindeki gözlem sayısı

Denetçi “ki-kare” uygunluk testini uygularken belli bir hata payı belirleyecektir. Daha sonra, bu hata payı ve serbestlik derecesine (bu testte serbestlik derecesi teorik frekansların hesaplanmasında kullanılan parametre sayısı olduğundan $9-1=8$ olacaktır) göre χ^2 tablosundan tablo değerini bulacak ve bu değer aşıldığı noktalarda H_0 hipotezini reddedecektir. Yani, $\chi^2 = \sum (f - F)^2 / F$ (f : gerçek frekanslar, F : teorik frekanslar) formülü kullanılarak bulunan toplam χ^2 değeri, tablodan bulunan eşik değeri geçiyorsa, iki frekans dağılımı arasında bir sapma söz konusudur. Böylece, denetçi hangi frekansların χ^2 değeri, eşik değerinden sapma gösteriyorsa bu frekanslarda hata veya hile olabileceğini düşünüp denetimini bu frekanslara ait sayıların kullanıldığı örneklem üzerinde yoğunlaştıracaktır. Örneğin, 5 ile başlayan sayılar Benford dağılımından sapma gösteriyorsa, bu sayıların yer aldığı işlemleri inceleyecektir.

Günümüzde bu hesaplamalar veri analizi programları yardımıyla hızlı bir biçimde yapılmaktadır. Denetçi ise, sadece sonuçlara bakarak denetim yapacağı alana karar vermektedir.

Sonuç

Benford analizleri, doğru şekilde uygulandığında daha sonraki incelemeler için şüpheli hesapların ortaya çıkarılmasında kullanışlı bir araç olmaktadır. Benford Yasasını temel alan dijital analiz araçları ACL, CaseWare 2002, IDEA gibi birçok veri kontrol programlarında bulunmaktadır. Bu yasanın dijital analizlerde kullanılma amacı, denetçilerin hile tespit edebilme yeteneklerini arttırmak ve denetçilerin denetimlerini planlama evrelerinde analitik testleri kullanmayı yaygınlaştırmaktır.

Ayrıca, işletmeler bilgisayar destekli iç kontrolün bir parçası olarak bu analizleri kullanarak, iç kontrolün etkinliğini arttırmaktadırlar. Ancak, bazı uzmanlar işletmelerin bu analizleri kendilerinin de uygulayarak, gerekli düzeltmeleri yapıp, etkisiz hale getirebileceklerini düşünmektedirler. Sayıştay'ın da kamu hesaplarının mali denetiminde bu yasaı uygulama olanağı olabileceğinden, kamuda hangi verilerin Benford Yasasına uyduğı tespit edilip, bu veriler üzerinde bir denetim aracı olarak bu yasa kullanılabilir. Sonuç olarak, yasanın denetime katkısına bakıldığında; Benford Yasasıyla genel denetim süreci değışmemekte, bunun yanında denetim kapasitesi güçlenmektedir.

KAYNAKÇA

- Simon, N.(1881). "Note on the Frequency of use of the different digit in natural numbers", American Journal of Matematics 4: 39-40.
- Benford, F. (1938). "The Law of Anomalous Numbers", Proceedings of the American Philosophical Society, 78: 551-572.
- Hill, T. P. (1996). "A statistical derivation of the significant digit law", Statistical Science, 10: 354-363.
- Nigrini, M.J.(1996). "A taxpayer compliance application of Benford's law", Journal of the American Taxation Association 18: 72-91.
- Hill, T. P. (1998). "The First Digit Phenomenon", American Scientist, 86: 358-363.
- Nigrini, M.J.(1999). "I've got your number", Journal of Accountancy 187: 79-83.
- Durtschi,C. Hillison,W. Pacini,C.(2004). "The effective use of Benford's law to assit in detecting fraud in accounting data", Journal of Forensic Accounting : 17-34.
- Zhipeng,L. Lin,C. Huajia,W.(2004)."Discussion on Benford's law and its application", 1-13.
- Giles, D.E. (2005). "Benford's law and naturally occurring prices in certain ebaY auctions", University of Victoria, Department of Economics, 1-10
- George, J.-Schechter, L. (2006) "Detecting problems in survey data using Benford's law", 1-39
- Browne, M.W. (1998) "Following Benford's law, or looking out for no.1 ", The New York Times, Ağustos 4.
- www.nigrini.com
- www.acl.com
- www.idea.com

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**“ÖZELLEŞTİRME VE KAMU
HİZMETLERİNİN YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ
ETKİSİ” KONULU ARABOSAI-EUROSAL
BİLİMSEL SEMPOZYUMU**

“ÖZELLEŞTİRME VE KAMU HİZMETLERİNİN YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ” KONULU ARABOSAI-EUROSAL BİLİMSEL SEMPOZYUMU*

INTOSAI'nin bölgesel alt çalışma grupları ARABOSAI ve EUROSAL'nin ilk ortak faaliyeti olan “Özelleştirme ve Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Üzerindeki Etkisi” konulu sempozyum, 1-2 Aralık 2006 tarihlerinde Tunus'ta gerçekleştirildi. İlk olarak INTOSAI çatısı altında Arap ve Avrupa bölgesel grupları arasında işbirliğinin geliştirilmesine yönelik bir karar alınmış; sonrasında bu karar, EUROSAL'nin Haziran 2006 tarihli VI. Kongresinde tekrar gündeme getirilmişti. EUROSAL Kongresinde alınan işbirliği kararının ardından, ARABOSAI her iki bölgesel grup üyelerinin katılabileceği ortak bir seminer yapılması teklifini getirmiş ve sonrasında bu seminerin yapılmasına karar verilmişti. Karşılıklı işbirliği için ortam oluşturmaya yönelik yürütülen bu girişimlerin bir sonucu olan seminer, 39 ülkenin katılımı ile Tunus'ta yapıldı.

Açılış konuşmasında Tunus Sayıştay Başkanı ve ARABOSAI Genel Sekreteri Faiza El Kefi, sempozyumun hedeflerine erişmesi, özellikle de Yüksek Denetim Kurumları (YDK) arasında iş birliğinin geliştirilmesi ve performanslarının iyileştirilmesi amacıyla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunulması, kendi ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmalarına yaptıkları katkının daha da artırılması dileklerini ifade etti.

Açılış konuşmalarının ardından, Ürdün Sayıştay Başkanı ve ARABOSAI Yönetim Kurulu Başkanı Dr. Mustafa El Brari, Macaristan Sayıştay Başkanı ve INTOSAI Başkanı Dr. Arpad Kovacs, Almanya Sayıştay Başkanı ve EUROSAL Yönetim Kurulu Başkanı Prof. Dr. Dieter Engels ile 2009'da yapılacak olan bir sonraki ARABOSAI-EUROSAL bilimsel sempozyumuna ev sahipliği yapacak olan Fransa Sayıştay Başkanı Philippe Seguin konuşmalarını yaptılar. Konuşmalarında, Arap ve Avrupa kurumları arasında ortak konular hususunda karşılıklı deneyim ve bilgi alışverişi için atılan bu ilk adımın devam ettirilmesi konusundaki kararlılıklarını ifade ettiler.

* Bu çalışma, Başkanlığımız Tercümanı Seher Özer tarafından, ARABOSAI-EUROSAL Toplantısında elde edilen dokümanlardan ve EUROSAL'nin resmi web-sitesinde yayınlanan bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu seminerin konusu ve ortak çalışma alanlarından birisi de, kamu sektörünün hizmetlerin ve ekonomik faaliyetlerin yönetiminden çekilmesi ve özel sektörün gittikçe daha fazla önem kazanması ile gündeme gelen “özelleştirme” çalışmalarıdır. Özelleştirme süreci, bir takım gerekliliklerin yanı sıra yeterli seviyede kontrollerin yapılması, – ki Sayıştaylar bu bağlamda çok önemli bir role sahiptir – zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir.

Sempozyum açılışında konuşma yapan Tunus Maliye Bakanı Mohamed Rachid Kechich, özelleştirme çalışmalarının daha saydam olması, belirlenmiş olan hedeflere ulaşmasının sağlanması ve buna ilişkin taahhütlere uyulup uyulmadığının belirlenebilmesi amacıyla özelleştirme faaliyetleri üzerinde denetim yapılabilmesini sağlayan Tunus’un yasal ve düzenleyici çalışmalarını anlattı.

Maliye Bakanının yaptığı bu konuşma, aynı zamanda, Sayıştaylar ile ekonomik ve sosyal politikaları belirleyen ve uygulayan yetkililer arasındaki ilişkiyi de özelleştirme bağlamında ortaya koymuştur. Bakan konuşmasında, toplumun refahı için ve bu toplumu oluşturan bireylerin hayat standardını en üst seviyeye çıkarılması için kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılması amacının gerçekleştirilmesine yönelik roller üstlenen siyasi otoriteler, yargı kurumları ve idari organlardan oluşan sistemin bir ayağının da denetim olduğunun altını çizdi. Konuşmasında, çok çeşitli taraflar arasındaki bu ilişkinin Sayıştayların sadece mali denetim yapmakla tatmin olmayarak, kamu program ve projelerinin performansının ve getirilerinin değerlendirilmesi üzerine daha fazla odaklanarak, metodoloji ve araçlarını geliştirmeleri gerektiğini belirtti. Böylesi bir sonuç-odaklı denetimin Sayıştayların özelleştirmeden sağlanan gelir gibi, gelir ve gider işlemlerinde belirlenmiş olan hedeflerin başarı düzeyini de izleyebilmelerine olanak sağladığını vurguladı.

Bu konuşmanın ardından sırasıyla Umman, Norveç ve Danimarka Sayıştay Başkanlarınca yönetilen 3 oturumda şu konular ele alındı:

1. Özelleştirme: Kavram, Değerlendirme ve Düzenleyici ve Kurumsal Çerçeve (Tunus)
2. Özelleştirmenin Denetimi alanında Avrupa Sayıştaylarına Genel Bakış ve Bu Konuda Karşılaştıkları Sorunlar (İsviçre)
3. Özelleştirmenin Denetimi alanında Arap Sayıştaylarına Genel Bakış ve Bu Konuda Karşılaştıkları Sorunlar: Fas’ta Özelleştirme ve Kamu-Özel Ortaklığı (Fas)

4. INTOSAI Rehberleri açısından Özelleştirmenin Denetimi Alanında İyi Uygulamalar (İngiltere)
5. Özelleştirmenin Denetimi Alanındaki İyi Uygulamalara ilişkin INTOSAI Rehberlerine Arap Bakış Açısı (Suudi Arabistan)
6. Özelleştirmenin Etkilerinin Değerlendirilmesi için Kullanılan İyi Metodolojiler ve Standartlar (Mısır)
7. Özelleştirmenin Etkilerinin Değerlendirilmesi için Kullanılan İyi Metodolojiler ve Standartlar (Rusya Federasyonu)

Bu sunumlar sonrasında yapılan tartışmalar ve yorumlarda, özellikle özelleştirmenin tanımı, hedefleri, nedenleri, türleri ve ön şartlarının yanı sıra kontrol edilmesi ve etkilerinin değerlendirilmesi ve bu konuda Sayıştayların rolü konuları ele alındı.

Sempozyumun ikinci gününde 4 ortak çalışma grubu tarafından organize edilen 4 ayrı vaka çalışması yapıldı. Çalıştaylarda İspanya ve Kuveyt, Polonya ve Umman, Macaristan ve Suudi Arabistan ile Ürdün ve Almanya Sayıştaylarınca teklif edilen 8 vaka çalışması çerçevesinde sunumlar ve tartışmalar yapıldı.

Yapılan bu sunumlar ve vaka çalışmalarından elde edilen sonuçlar şunlardır:

- ✓ Bazı Sayıştaylar, hem özelleştirme süreci esnasında, hem de sonrasında etkili olurlarken, diğerleri ya özelleştirme öncesi denetim ya da özelleştirme sonrası özelleştirmenin etkileri ve hedeflerine ulaşım ulaşamadığı konularında değerlendirme yapabilmektedir.
- ✓ Bazı Sayıştaylar genel olarak özelleştirme sürecine ilişkin görüş bildirme yetkisine sahip olmayıp; rolleri sadece özelleştirmenin uygulama kriterlerine uygunluğun denetlenmesi ile sınırlandırılmıştır ki, bu da Sayıştay'ların bu süreçteki gözlem ve önerilerini zorunlu kılmamaktadır.
- ✓ Özelleştirme kapsamı bazı ülkelerde çok geniştir ve süreç, oldukça hızlı işlemektedir; dolayısıyla Sayıştayların kısa zamanda gerçekleşen yüzlerce özelleştirme işlemini etkili ve yeterli bir biçimde denetlemesi, güvenilir özel denetim kuruluşlarından yardım almaksızın mümkün olmamaktadır.

- ✓ Özelleştirme bazı durumlarda projelerin karlı hale gelmesi, hizmet kalitesinin artması ve maliyetler itibariyle olumlu sonuçlar doğururken; özelleştirmenin çevresel ve sosyal etkileri, genel olarak beklenilenin çok altında kalmıştır. Bu etkiler sadece ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle kalmamakta aynı zamanda aynı ülkede farklı sektörler içerisindeki özelleştirme faaliyetlerinde de farklılıklar gösterebilmektedir.
- ✓ Sayıştayların özelleştirmenin denetimindeki yetki alanı, uygunluk denetimi, performans değerlendirmesi ve kamu finansmanlı program ve projelerin genel karlılığının değerlendirilmesini kapsamaktadır.
- ✓ Özelleştirmenin denetiminin yapılmadığı durumlarda, kamu mallarında israf ve özel sektöre devredilen proje ve maddi duran varlıkların değerlerinin çok altında satılması söz konusu olabilmektedir.
- ✓ Sayıştayların özelleştirme sürecine müdahil olmaları ile özelleştirmeden elde edilen gelir artmakta ve bu süreç daha etkin hale gelmektedir. Sayıştayların yaptığı gözetim sayesinde, adil bir rekabet ve şeffaflığı gerektiren yasal ve düzenleyici çerçeveye oluşturulmaktadır.
- ✓ Sayıştaylarca yapılan tavsiyeler, özelleştirilen malın satışı esnasında değer tahminlerinin daha iyi yapılmasını sağlamaktadır. Sözleşmeden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde, Sayıştayların bu durumu tespit etmesi, ilgili tarafın durumu tazmin ve telafi etmesine ve sözleşme şartlarında değişiklik yapılmasına neden olmaktadır.

Yapılan bu çalışmalar ve elde edilen geribildirimlerin değerlendirilmesinin ardından katılımcılar şu hususlarda görüş birliğine varmışlardır:

- Sayıştayların görevi; çok çeşitli tarafların – siyasi otoriteler, yargı kurumları, idari organlar ve Devlet denetim yapıları gibi – toplumun refahı ve bu toplumu oluşturan fertlerin yaşam kalitelerinin artırılması amacıyla hizmet ettiği kapsamlı bir sistemin ayrılmaz bir parçası olmaktır.

- Sayıştay'ların görevlerini ifa etmeleri iyi yönetişimi geliştirmekte, demokratik uygulamaları ve hukukun üstünlüğünü desteklemektedir.
- Hukukun üstünlüğünün gereklerinden biri de yetki sahibi ile söz konusu yapı arasında; rehberlik etme, aydınlatma, düzeltme ve iyileştirme hedefleri ile kamu hizmetlerinin yönetiminde tarafsız görüş bildirebilecek yeterlilikte bağımsız ve yetkin olan yasal kurumların olmasıdır.

Yukarıda belirtilen görüşler ışığında, katılımcılar şu hususları beyan etmişlerdir:

- Aksi yasal bir metinle ifade edilmediği sürece; Sayıştayların yetki alanı kamu harcamaları ve gelirlerini tüm yönleri ile kapsar.
- Özelleştirme uygulamaları, kamu malının satılması ve gelir elde edilmesini kapsaması sebebiyle, buna ilişkin herhangi başka bir yasal gereklilik olmaksızın, Sayıştayların denetimine tabi olan mali ve muhasebecilik işlemleri niteliğindedir.
- Özelleştirme sadece bir dizi mali ve hesap işlemleri ile sınırlandırılmaz; çünkü kapsamı bu sınırlandırılmış tanımın çok daha ötesindedir. Aslında özelleştirme; temel şartları ve eşitlik, sürdürülebilirlik, yeterlilik, tarafsızlık ve saydamlık gibi kamu hizmetlerini yöneten ilkeleri karşılarken, üretkenliği ve kaliteyi artırarak ekonomik çevreyi serbest rekabete adapte etmeyi ve kamu projelerini özel sektöre devrederek ekonomik kaynakların en rasyonel şekilde kullanılmasını amaçlayan bir ekonomi politikasıdır.
- Özelleştirme, ekonomik açıklık, küreselleşmeye dahil olma, yüksek maliyet-düşük gelirli işletme, proje veya faaliyetlerden devletin çekilmesi gibi her ülkeye göre değişebilen o ülkenin özel şartlarına bağlı farklı gerekçelere sahiptir.
- Özelleştirme faaliyetleri, hem nitelik hem de niceliksel olarak değerlendirilebilen, açık bir biçimde belirlenmiş hedeflere göre, dengeli bir program çerçevesinde yürütülmelidir.

Katılımcıların sempozyum sonucunda belirlediği tavsiyeler ise şunlardır:

- ✓ Kamu kaynaklarını ve bu kaynakların rasyonel olarak kullanılmasını gözetme yetkisine haiz olan kurumlar olarak, Sayıştaylar, özelleştirme politikalarının ve işlemlerinin başarılı yürütüldüğünü kontrol etme rollerini tam olarak yerine getirmelidirler.
- ✓ Sayıştaylara, özelleştirme program, plan ve işlemlerinin çeşitli aşamalarını kapsamlı bir şekilde kontrol edebilmelerine olanak sağlayacak yasal ve kurumsal çerçeve sağlanmalıdır.
- ✓ Sayıştaylar, özelleştirme faaliyetleri ile bu faaliyetlerin etkilerine ilişkin tarafsız görüş bildirmek üzere bilimsel parametreler, mesleki standartlar ile belirlenmiş göstergeler benimsemelidirler.
- ✓ Sayıştaylar, özelleştirme kararlarının alınması sürecine dahil olmaktan kaçınarak bağımsızlıklarını korumalıdır.
- ✓ Sayıştaylar, özelleştirme kararlarını alma yetkisine sahip olan kurumların öncelik haklarına saygılı olmalı ve özelleştirme politikaları üzerine değil bu politikaların sonuçları üzerine görüş bildirmelidirler.
- ✓ Sayıştaylar, özelleştirmenin izlenmesi alanında diğer Sayıştaylar tarafından edinilen deneyimlerden faydalanmalıdırlar.
- ✓ Özelleştirme süreçlerinin çeşitli ve karmaşık olması ve farklı ihtiyaçlara cevap vermesi beklentisi nedeniyle, INTOSAI Özelleştirme Denetimi Çalışma Grubunun bu alandaki genel ilkeleri belirleme konusundaki çalışmaları desteklenmelidir.
- ✓ Özelleştirme işlemleri ve süreçlerinin denetimiyle görevlendirilen denetçiler için eğitim seminerleri düzenlenmelidir.
- ✓ INTOSAI üyeleri standartlar üzerinde anlaşılması ve mümkün olduğunca her bir Sayıştay'ın kendine özgü nitelikleri de dikkate alınarak, metodolojilerin ortak hale getirilmesi için iletişimi artırmalıdır.

SAYIŞTAY RAPORLARI

TÜRKİYE'DE ATIK YÖNETİMİ
Ulusal Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının
Değerlendirilmesi

TÜRKİYE'DE ATIK YÖNETİMİ

Ulusal Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi*

Yönetici Özeti

Sunuş

1. Teknolojik gelişmeler ve sanayileşme ile paralel olarak yaşanan hızlı kentleşme ve nüfus artışı, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki baskısını hızla artırmaktadır. Bu süreçte üretim ve pazarlama faaliyetlerindeki genişleme, doğal kaynakların daha yoğun kullanımını kaçınılmaz kılarken, sürekli artan tüketim eğilimi ile birlikte oluşan atıklar da, hem miktar ve hem de zararlı içerikleri nedeniyle çevre ve insan sağlığını tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Bu koşullarda, gelişen çevre bilincine paralel olarak çevrenin korunması bütün dünyada ülkelerin temel politika öncelikleri arasında giderek ön sıralara yerleşmekte ve atık yönetimi de çevre koruma politikaları arasında ağırlıklı bir yer tutmaktadır. Doğal kaynakların hızla tüketilmesinin önüne geçilmesi ve üretilen atıkların çevre ve insan sağlığı için bir tehdit olmaktan çıkarılarak ekonomi için bir girdiye dönüştürülmesini amaçlayan atık yönetim stratejileri, tüm dünyada giderek öncelikli bir politika hedefi olarak benimsenen “sürdürülebilir kalkınma” yaklaşımının temelini oluşturmaktadır.
2. Atık yönetimi, ülkemizde 1930’lardan itibaren çok sayıda yasal düzenlemeye konu olmuştur. Bu yıllardan itibaren çevre alanında işlev üstlenen kurumların sayısı da sürekli artmıştır. Ancak yeni kurumlar oluşturulurken mevcut kurumların yetki ve sorumluluk alanlarının değiştirilmemesi, ilgili kurumlar arasında yetki örtüşmelerine yol açarken, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun bulunmayışı da, sistemin işlerliğini zayıflatmıştır. Finansman desteğinin zayıf ve teknik bilgi ve donanımın yetersiz oluşu gibi faktörlerin de

* Sayıştay Genel Kurulunun 12.3.2007 tarih ve 5181/1 sayılı kararıyla bu Raporun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

etkisiyle, günümüze dek sağlıklı bir atık yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

3. Atık yönetim sisteminin geliştirilmesinin ulusal çevre politikaları ve sürdürülebilir kalkınma stratejileri arasında ağırlıklı bir yer tutması gerekirken, ülkemizde bu alan politika öncelikleri arasında yer almamış, atık yönetim kapasitesini güçlendirmeye yönelik düzenlemeler, hazırlanan plan ve projeler uygulamaya aktarılamamıştır. Yasal bir zorunluluk ve uluslararası bir taahhüdümüz olmasına rağmen, Türkiye’nin “Ulusal Atık Yönetim Stratejisi” belgesi ve buna bağlı olarak bölgesel ve yerel atık yönetim planları henüz hazırlanabilmiş değildir.
4. Yapılan düzenlemelerin büyük bölümüyle uygulamaya yansıtılamaması ve kurumların rol ve sorumluluklarının gereğini yerine getirmede yeterli kapasite ve kararlılığı gösterememeleri, sorunların birikmesine ve çözüm arayışlarının sürekli ötelenmesine neden olmuş, sonuçta ülkemizin gelişmişlik düzeyi ve sosyo-kültürel yapımızla uyumlu olmayan bir atık tablosu ile karşı karşıya kalmıştır.
5. Avrupa Birliğine uyum açısından ülkemizin en sorunlu alanlarının başında da çevre gelmektedir. AB Müktesebatının en kapsamlı alanlarından birisini oluşturan çevre, üyelik sürecinde tarım ile birlikte Türkiye’yi en çok zorlayacak alan olarak görülmektedir. Müktesebata uyum için en yüksek maliyet gerektiren çevre konularının başında da atık yönetimi gelmektedir. AB Müktesebatı ile uyum sağlanması amacıyla AB’nin mali ve teknik desteği ile bu alanda çeşitli projeler yürütülmüş, bu projeler çerçevesinde hem mevzuatın uluslararası standartlar ve AB Müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi, hem de AB uyum sürecinde yapılması gerekenlerin tespiti ve planlanması açısından önemli mesafeler kaydedilmiştir. Bu yöndeki çalışmalar istikrarlı bir şekilde sürdürülmektedir.
6. Atıklara ilişkin sağlıklı bir envanter bulunmamakla birlikte, Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 2004 verilerine göre ülkemizde 34 milyon ton belediye atığı ve 17,5 milyon ton imalat sanayi atığı üretilmektedir. Buna göre ülkemizde kişi başına üretilen atık miktarı günde 2 kilogramı bulmakta, her insan yılda ortalama ağırlığının 10 katı kadar atık üretmektedir.
7. Gelişmiş ülke uygulamalarına bakıldığında, atıkların %35-45 civarındaki kısmı hariç, kalan kısmının tümüyle geri dönüştürülerek ekonomiye

kazandırıldığı görülmektedir. Ülkemizde üretilen atıkların da yarısından fazlası geri kazanılabilir özelliklere sahip olup, çevresel ve ekonomik bir problem olmaktan çıkarılarak, bir değere dönüştürülebilecek niteliktedir. Buna karşın, sağlıklı veriler mevcut olmamakla birlikte, geri dönüşüm oranlarının çok düşük düzeylerde olduğu bilinmektedir. Ülkemizde sağlıklı bir atık yönetimi altyapısı oluşturulamadığı için, atıklarla birlikte her yıl milyonlarca ton doğal kaynak, binlerce kişilik istihdam olanağı, milyarlarca dolarlık bir servet de çöpe atılmakta, çevrenin kendini yenileyebilme kapasitesi de hızla tüketilmektedir.

8. Atık yönetiminin geliştirilmesi ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi oldukça yüksek maliyetler gerektirmekte ise de, bu alanda hiç yatırım yapmanın maliyetinin çok daha yüksek olduğu unutulmamalıdır. Etkin bir atık minimizasyonu ve geri dönüşüm sağlanamadığı takdirde, oluşacak çöp dağları çevre ve insan sağlığını tehdit edecek, çevrenin bu atıkları massetme kapasitesinin zorlanması ile, doğadaki yaşam olanaklarının tükenmeye yüz tutması kaçınılmaz olacaktır. Keza geri dönüşüm faaliyetlerine, çevre dostu teknolojilere vb. yatırım yapılmadığı takdirde, hızla artacak yeni depolama alanlarının yapım, işletim vb. giderleri, giderek kentsel yerleşim alanları içerisinde kalan eski depolama alanlarının rehabilitasyonu, taşıma giderlerindeki artış vb. alternatif maliyetler çok daha yüksek olabilecektir. Ayrıca neden olunacak hava, toprak ve su kirliliğinin sağlık harcamaları üzerindeki etkisi gibi dolaylı maliyetlerin de hesaba katılması gerekmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde gerçekleştirilen kimi araştırmalarda, çevre koruma amaçlı yatırımların getirisinin, yatırım maliyetinin 4 katına kadar çıkabileceği sonucuna ulaşılmıştır.
9. Atık yönetiminin güçlendirilmesi, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve çevre ve insan sağlığının korunması için yaşamsal önemde olup, mevcut ve gelecek kuşaklara daha kaliteli ve sürdürülebilir bir yaşam ortamı sağlanmasında temel bir faktördür. Bu nedenle başta kamu ve özel sektör kuruluşları olmak üzere, toplumun tüm kesimlerinin, ülkemizin eşsiz doğasını çöp dağlarına teslim etmemek ve Türkiye’ye yaraşır bir atık yönetim sistemi geliştirmek amacıyla gerekli katkı ve özveriye esirgememeleri büyük önem taşımaktadır.
10. Bu denetim raporunda temel olarak Türkiye’nin çok sayıda yasal düzenleme, uluslararası anlaşma, ulusal plan, program vb. dokümanlarla çerçevesi belirlenen ulusal atık yönetim stratejisinin kapsamı, amaçları ve araçları, kurumsal yapısı ve uygulamadaki başarısı değerlendirilerek,

geliştirilmesine ihtiyaç duyulan boyutları için öneriler getirilmiştir.

11. Raporun 1. Bölümünde ulusal atık yönetim stratejisinin temel kaynakları ve bu stratejiyi geliştirmeye yönelik çabalara kısaca göz atıldıktan sonra, entegre bir atık yönetim sisteminin temel unsurlarını oluşturan atık önleme, geri kazanım ve kazanılamayacak atıkların güvenli depolanması ile, aykırı davranışların cezalandırılması bağlamında ülkemizde uygulanan politikalar ve bunların başarısı 2. Bölümde değerlendirildi. 3. Bölümde Çevre ve Orman Bakanlığının AB üyelik sürecinin de etkisiyle son yıllarda hız kazanan faaliyetleri incelenmiş ve uzun süreli ihmallerin etkilerinin giderilmesi ve AB standartlarının yakalanması için yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur.
12. Ülkemizin başkenti ve ikinci büyük kenti olması ve atık yönetimi konusunda kronikleşen sorunlarının varlığı nedeniyle Ankara metropol alanındaki atık yönetimi uygulamaları, Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Çevre ve Orman İl Müdürlüğü'nün faaliyetleri özelinde incelenerek, ulusal stratejinin yerel düzeydeki yansımaları 4. Bölümde değerlendirilmeye çalışılmıştır.
13. 5. Bölümde ise, daha önceki bölümlerde ortaya konulan bulgular göz önünde bulundurularak, atık yönetim stratejisinin geliştirilmesi ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi için alınması gereken önlemler üzerinde yoğunlaşmıştır.

Temel Bulgu ve Öneriler

Bulgular

14. Başta Anayasamız olmak üzere, birçok yasada çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik düzenlemeler yer almakta ve bu düzenlemelerin sayısı, çevrenin artan önemine paralel olarak gün geçtikçe artmaktadır. Çevre mevzuatımızın en kapsamlı alanlarından birisini de atık yönetimine ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. Atık yönetimi alanında halen 9 adet yönetmelik yürürlükte olup, bu yönetmelikler Avrupa Birliği müktesebatına uyum amacıyla ve çeşitli projeler kapsamında geliştirilerek güncellenmiş ya da yeniden düzenlenmiştir.
15. Yasal düzenlemeler ve diğer ulusal plan, program vb. dokümanlar, atık yönetim stratejisi için güçlü bir temel oluşturmaktadır. Ancak atık yönetiminin hedeflerini, temel ilke ve politikalarını ve bunlara ulaşmak için gerekli araçları belirleyen bir strateji belgesi henüz hazırlanmış değildir. Oysa gerek ulusal mevzuatımız ve kalkınma planlarımız, gerek uluslararası taahhütlerimiz ve gerekse Avrupa Birliğine uyum bağlamında gereklerini yerine getirmekle yükümlü olduğumuz AB Direktifleri, atık yönetimine ilişkin olarak ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde strateji ve planlar hazırlanmasını ve uygulamaya geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.
16. Atık yönetimi alanındaki yetki ve sorumlulukların çok sayıda kurum ve kuruluş arasında paylaştırılmış olması, bunlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğini önemli kılmaktadır. Ancak uygulamada başta belediyeler olmak üzere, atık yönetimi alanında teknik ve mali destek sağlamak, denetleme ve izleme yapmak, izin ve ruhsat vermek ve koordinasyon sağlamakla görevli kurum ve kuruluşlar arasında yeterli bir işbirliği bulunmadığından, bu hizmetlerin belirli standartlara uygun, etkin, istikrarlı ve çevreye zarar vermeyecek bir şekilde yürütülmesi mümkün olmamıştır.
17. Atık yönetimi ile ilgili sorunların temelinde, sorumlu kurum ve kuruluşların kurumsal ve teknik kapasitelerinin oldukça yetersiz olması yatmaktadır. Çevre ve Orman Bakanlığın genel olarak yeterli kurumsal yapıya ve uygulama kapasitesine sahip olmadığı, Bakanlığın da dahil olduğu birçok ulusal ve uluslararası çalışmanın çıktılarında açıkça ifade edilmiştir.

18. Atık yönetiminde temel uygulayıcı birim olan belediyeler de, bu alanda yeterli kurumsal kapasiteye sahip değildir. Belediyeler çoğunlukla atıkların sadece toplanması ve taşınması faaliyetleri ile ilgilendiklerinden ve bu hizmetler de ihale yoluyla özel firmalara gördürüldüğünden, idari yapılarında atık yönetimine pek yer vermemektedirler. Bu da hem denetim ve izleme faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine, mevcut altyapının geliştirilmesi, rehabilite edilerek çağdaş standartlara kavuşturulmasını sağlayacak bir mekanizmanın kurulamamasına yol açmaktadır. Kalkınma planları ve diğer ulusal planlar ile Ulusal Programda belediyelerde atık yönetim birimlerinin oluşturulması öngörüldüğü halde, ülkemizin başkenti ve ikinci büyük kenti olan Ankara’da Büyükşehir Belediyesi bünyesinde dahi ayrı bir atık yönetim birimi bulunmamakta, kronikleşen sorunlarına rağmen bu kentte atık hizmetleri Satınalma Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan Küşat Müdürlüğüne bağlı bir şeflik tarafından yürütülmeye çalışılmaktadır.
19. Atık yönetim stratejisinin geliştirilmesi ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla Bakanlığın kuruluşundan itibaren çok sayıda çalışma yürütülmüş; ancak bu çalışmalarda istikrar sağlanamadığı için birçoğu sonuçlandırılmamış, sonuçlandırılanlar da çoğunlukla uygulamaya geçirilememiştir. Yarım bırakılan ya da uygulamaya aktarılamayan çalışmalar zaman içinde yenilenerek, gereksiz tekrarlara, verimsizliğe ve sonuçta hedeflerin sürekli ötelenmesine neden olunmuştur. 1995’ten itibaren uluslararası kuruluşlarca finanse edilen ve Çevre ve Orman Bakanlığı ile belediyeler tarafından yürütülen birçok projenin kapsamı da çoğunlukla mevcut durumun analizi, fizibilite çalışmaları ve yapılması gerekenlere dair öneri geliştirilmesinden ibaret kalmıştır.
20. Atık yönetimine ilişkin bir diğer temel sorun, uygulama iradesinin çok sınırlı kalmış olmasıdır. Çeşitli tarihlerde yürürlüğe konulan birçok yasa ve yönetmelik ile, “Ulusal Çevre Eylem Planı” gibi düzenlemelerin gerçek anlamda hayata geçirilmeleri mümkün olmamıştır. Yeterli örgütsel ve teknik kapasitenin olmayışı, bu tür düzenlemelerin çoğunlukla belge üzerinde kalmasını kaçınılmaz kılmıştır.
21. Atık yönetimi politikalarının formülasyonunda ve uygulamaya geçirilmesinde büyük önem taşıyan, yüksek kaliteli veri (envanter) ihtiyacını karşılayacak bir mekanizmanın henüz kurulmadığı görülmektedir. Envanter oluşturma görevinin ise, Bakanlığın değişik

birimlerine mükerreren verildiği, ancak uygulamada bu birimlerden hiçbirinin kaydedeğer bir başarıya ulaşamadığı tespit edilmiştir. Buna karşın atık envanteri oluşturmak amacıyla TÜİK ile yapılan protokol ve tehlikeli atıklar için bir elektronik veri tabanı oluşturulmuş olması, bu alandaki eksikliğin kısa vadede giderilebileceğini göstermektedir.

22. Bakanlığın atıkların çevresel zararlarının azaltılmasına yönelik izleme ve denetim faaliyetleri çok sınırlı düzeyde kalmaktadır. Merkezi denetim birimlerinin denetim çalışmaları yılda birkaç il ve çok az sayıdaki (20-25 kadar) tesis ile sınırlı kalmakta, önceden haberli olarak gerçekleştirilen bu denetimler, genellikle herhangi bir yaptırım ile sonuçlanmamaktadır. Dolayısıyla bu denetimlerin etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. İl müdürlüklerinin denetim faaliyetlerinin ve bu denetimler sonucu uygulanan cezalar da, bu birimlerde görevli teknik personelin sayı ve niteliğine, mülki idare amirleri de dahil olmak üzere üst yöneticilerin yaklaşımlarına vb. faktörlere bağımlı olarak ilden ile ve dönemden döneme bariz farklılıklar göstermiştir. Örneğin 2004 yılında aralarında Çorum’un da bulunduğu 5 il cezaların %50’sinden fazlasını öderken, aralarında büyük illerin de bulunduğu 17 ilde hiç ceza uygulamasına başvurulmadığı görülmektedir. Keza küçük bir il olan Şırnak’ın ödediği ceza miktarının, büyük ve çevre kirliliğinin en yoğun olduğu illerimizin başında yer alan Konya’dan 2.5 kat fazla olması dikkate değer bulunmuştur.
23. Atık yönetiminin finansmanında, “kirlüten öder” prensibi gereği tüm maliyetlerin atık üreticilerince karşılanması ve bunu sağlayacak araçların oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu ilkenin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi, atık hizmetlerinin ücretlendirilmesinde maliyet unsurunun dikkate alınmaması, altyapının yetersiz ve denetim ve izleme faaliyetlerinin sınırlı olması gibi nedenlerle mümkün olamamıştır. Bu durum, atık azaltımı, geri dönüşüm ve sağlıklı bertaraf gibi temel çevre politikalarının da etkin bir şekilde uygulamaya geçirilmesini güçleştirmekte; çevre dostu teknolojilerin özendirilmesi ya da çevreyi kirleticilik atık uygulamalarının caydırılması yeterince sağlanamamaktadır.
24. Uzun yıllar ihmal edilen ve halen arka plana itilen atık yönetimine ilişkin kronikleşen sorunların çözümü, büyük ölçekli ve yüksek maliyetli yatırımlar gerektirmektedir. Öncelikle sayıları henüz 16 olan düzenli depolama alanlarının hızla artırılması ve mevcut vahşi depolama alanlarının zaman geçirilmeden, belirli bir program dahilinde rehabilite

edilmeleri gerekmektedir. Ancak mevcut yapı ve kaynaklarla bu faaliyetlerin başarıyla yürütülmesi çok zor görünmektedir. Temel uygulayıcı birimler olan belediyeler bu yatırımları karşılayacak kaynaklara sahip olmadıkları gibi, “kirlenen öder” ilkesi gereği atık yönetim maliyetlerini tümüyle atık üreticilerinden karşılamalarını sağlayacak vergi ya da ücretlendirme gibi araçlardan yoksundurlar.

25. Atıkların kaynağında ayrıştırılması ve geri kazanılabilecek olanlarının ekonomiye kazandırılması, atık yönetimi politikalarının temelini oluşturduğu halde, ülkemizde kaynağında ayrıştırma ve geri kazanım faaliyetleri çok düşük düzeydedir. Esasen yürürlükteki mevzuatımız, haneler dahil olmak üzere tüm üretim, dağıtım ve satış üniteleri ile nihai tüketicilere ayrıştırma sorumluluğu yüklemiş ve aykırı davranışlara cezai müeyyide öngörmüştür. Hatta düzenli depolama alanlarına organik atıklar dışındaki atıkların kabulünü yasaklayarak, bir yerde geri dönüşümü zorunlu tutmuştur. Buna karşın geri dönüşüm büyük ölçüde sokak toplayıcılığı sistemi ile, çok sağlıksız koşullarda gerçekleştirilmekte; geri dönüşüm zorunluluğu bulunan üretim ve dağıtım firmaları da, bu faaliyeti doğrudan üstlenmek yerine, çoğunlukla sokak toplayıcılığı sistemini finanse etmek suretiyle bildirim yükümlülüğünü (kotalarını) karşılamaktadır.
26. Türkiye’nin tek tehlikeli atık bertaraf tesisi olan İZAYDAŞ, ülkemizde yılda üretilen 2 milyon ton tehlikeli atığın sadece %5’ini bertaraf edebilmekte, doğal ortamlara kontrolsüz bırakılan ya da evsel atıklarla birlikte belediye çöplüklerine atılan tehlikeli atıklar, insan ve çevre sağlığı açısından ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Enfeksiyon kaynağı olan ve başta Hepatit ve AIDS gibi bulaşıcı hastalıkların insanlara bulaşmasında yüksek risk içeren tıbbi atıklar da, büyük illerdeki bazı iyi uygulama örnekleri dışında genellikle herhangi bir işlemten geçirilmeden, doğrudan belediye atık depolama alanlarına gelişigüzel dökülmektedir.
27. Atık yönetimi alanında ihtiyaç duyulan sosyal ve kültürel altyapının güçlendirilmesine yönelik araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları da çok yetersiz düzeydedir. Bunun bir sonucu olarak halkın ve atık üreticilerinin yeterli bilinç düzeyine sahip olmamaları ve gönüllü katkılarının sınırlı kalması, atık yönetimi uygulamalarının başarısını olumsuz etkileyen faktörlerden birisidir.

28. Ancak ülkemizde çevre bilincinin gelişmesine paralel olarak, çevrenin korunması ve sürdürülebilir bir atık yönetiminin geliştirilmesi yönünde güçlü bir duyarlılık oluşmuştur. Bu duyarlılık, sorunların çözümünün daha fazla ertelenmemesinde ve sürdürülebilir bir yapının geliştirilmesinde tüm toplumsal kesimlerin katılımını sağlayacak güçlü bir güvence oluşturmaktadır.

Öneriler

29. Atık yönetimine ilişkin sorunların çözümü için öncelikle kurumsal kapasitenin geliştirilmesi zorunludur. Bakanlığın kurumsal kapasitesinin etkin bir izleme, denetim ve raporlama altyapısının geliştirilmesi, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun artırılması, araştırma, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerine ağırlık verilmesini sağlayacak şekilde güçlendirilmesi gerekmektedir. Bakanlığın taşra teşkilatlarının da yönetsel ve teknik kapasiteleri güçlendirilerek, etkin bir izleme ve caydırma işlevi görmeleri sağlanmalıdır.
30. Atık yönetiminin temel uygulayıcı birimleri olan yerel yönetimlerin de bu alandaki sorumlulukları ile orantılı bir kapasiteye ulaşmaları sağlanmalıdır. Bakanlık yerel yönetimlerde, yerel yönetimin türü ve büyüklüğünü göz önünde bulundurmak suretiyle model atık yönetim birimlerinin oluşturulmasını sağlamalı ve bunların yapılandırılmalarında ve işleyişlerinde uyulacak standartları belirlemelidir. Çevre ve halk sağlığı ve tüm insanlığın ortak geleceği için büyük önem taşıyan bu alandaki faaliyetlerin ilgisiz ve yetkisiz birimler tarafından yürütülmesine izin verilmemelidir.
31. Atık yönetimine ilişkin mevzuatın, özellikle uygulama kapasitesinin güçlendirilmesini sağlayacak bir yaklaşımla geliştirilmesine devam edilmelidir. Ulusal mevzuatımızın ve uluslararası taahhütlerimizin de bir gereği olan ve etkin bir atık yönetiminin temel çerçevesini oluşturacak çeşitli düzeylerdeki atık yönetim planlarının geciktirilmeksizin hazırlanması ve yürürlüğe konulması sağlanmalıdır. Keza uygulama kapasitesinin güçlendirilmesinde önemli rol oynayacak rehberlerin de, iyi uygulama örneklerini ve uluslararası kıyaslamaları içerecek şekilde geliştirilmesine öncelik verilmelidir.
32. Atık yönetimi konusunda çeşitli düzeylerde yetki ve sorumluluk sahibi olan kurum ve kuruluşlar arasındaki bilgi akışını sürekli ve işlevsel kılabacak

önlemler alınmalıdır. Bu konuda Bakanlık gerekli mekanizmaları oluşturmalı ve işbirliği ve koordinasyonun kurumsallaşmasını sağlayacak önlemleri almalıdır. Güçlü bir koordinasyon ve işbirliği için, yetki ve sorumlulukların mümkün olduğunca daha az sayıda kurum ve kuruluş arasında paylaşılması ve eski düzenlemelerden kaynaklanan yetki örtüşmeleri ve aşırı yetki dağınıklığının giderilmesi de büyük yararlar sağlayacaktır. İlgili mevzuatın taranarak mükerrerliklerin ve gereksiz yetki dağınıklığının giderilmesi amacıyla sadeleştirilmesi, kurumların daha etkin çalışmasını ve ulusal kaynakların daha rasyonel kullanımını mümkün kılacaktır.

33. Denetim ve izleme faaliyetleri yaygınlaştırılmalı ve etkinliği artırılmalıdır. Bu amaçla Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının çok sınırlı olan denetim kapasiteleri süratle güçlendirilmeli, denetimlerden sonuç alınabilmesi için müeyyidelenme mekanizmasının etkin işletilmesinin önündeki engeller kaldırılmalıdır. Keza başta belediyeler olmak üzere, yetkili ve sorumlu kuruluşların denetimlerde daha etkin rol almaları sağlanmalı ve bunlar arasında denetim alanında da etkin bir koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır.
34. Üretim süreçlerinde çevre dostu teknolojilere destek verilerek atık azaltımının özendirilmesi ve çevre yatırımlarının teşvik edilerek, bu yatırımlara kaynak ayırmayan sanayicilerin haksız rekabetlerinin önlenmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.
35. Geri kazanımın teşvik edilmesi ve atıkların kaynaktan ayrı toplanması için uygulanan pilot proje sayısı artırılmalı ve uygulamanın en kısa sürede tüm kentlerde yaygınlaşması sağlanmalıdır. Bu amaçla gerekli teknik ve sosyo-kültürel altyapının oluşturulmasına Bakanlıkça destek verilmelidir. Ambalaj atıklarının geri dönüşümünde kota uygulaması yerine depozito uygulamasının yaygınlaştırılması, çok daha yüksek bir geri dönüşüm oranına ulaşılmasını sağlayacaktır.
36. İnsan ve çevre sağlığı açısından yakın ve yaygın bir tehdit unsuru olan tehlikeli atıkların çok büyük bir bölümünün doğal ortamlara ya da belediye çöplüklerine doğrudan bırakılmalarının önüne geçmek için, üretici sorumluluğunun özel sektöre yüklediği yükümlülükler de devreye sokularak, acil önlemler geliştirilmelidir. Tehlikeli atık yönetim sürecinin belediyelerin değil, bizzat sanayicilerin sorumluluğuna verilerek, sanayicilerin örgütlü bir şekilde tehlikeli atık bertaraf tesisleri ve taşıma

- sistemleri oluşturmak amacıyla teşvik edilmeleri, sorunun daha kısa sürede ve daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulmasını sağlayacaktır.
37. Mevcut düzensiz depolama alanlarının rehabilitasyonu için bir ulusal eylem planı hazırlanarak ve bir öncelikler sıralaması yapılarak, en kısa zamanda harekete geçilmesi gerekmektedir. Bu sorunun ertelenmesinin insan ve çevre sağlığı açısından karşılanması imkansız maliyetlere yol açacağı da dikkate alınarak, gerek mevcut vahşi depolama alanlarının rehabilitasyonu ve gerekse yenilerinin kurulması için gereken yüksek yatırım maliyetlerinin karşılanmasına yönelik bir kaynak planlaması yapılmalıdır.
 38. Avrupa Birliği çevre direktiflerine uyum amacıyla Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu yatırım miktarı, Bakanlıkça yaptırılan çalışmada 60 milyar Avro olarak hesaplanmış; kamu ve özel sektörün bu yatırımlardaki tahmini payları da ortaya konulmuştur. Oldukça yüksek olan maliyetleri nedeniyle, bu yatırımların finansman ihtiyacının karşılanmasında, ulusal ve uluslararası finans kaynaklarından da etkin bir şekilde yararlanılması büyük önem taşımaktadır. Finansman ihtiyacının karşılanmasında AB fonlarından da etkin bir şekilde yararlanılmasını sağlayacak stratejiler oluşturulmalıdır. Aynı şekilde kamu ve özel sektörün yükümlülüklerini belirli bir takvim dahilinde yerine getirebilmelerini sağlayacak bir eylem planı hazırlanmalıdır
 39. Yasal düzenlemeler bazında Avrupa Birliği düzenlemeleri örnek alındığı gibi, uygulamaya dönük olarak da gelişmiş ülkelerin iyi uygulama örneklerinden yararlanılmalıdır. Çağdaş ülkelerce uygulanan halkı bilinçlendirme kampanyalarından, uygulamanın etkinliğini artırmaya yönelik olarak kullanılan araçlara kadar birçok alandaki deneyimlerden yararlanılmalı, uluslararası kıyaslama metodu, en iyi yönetim modelinin oluşturulmasında etkin bir araç olarak kullanılmalıdır.
 40. Çağdaş ve etkin bir atık yönetim sisteminin geliştirilmesi, sadece kamu kurum ve kuruluşlarının ya da endüstriyel ve ticari kuruluşların çabaları ile gerçekleştirilemez. Bu alanda toplumun tüm kesimlerine önemli sorumluluklar düşmektedir. Bu nedenle başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere, meslek örgütleri, eğitim kurumları, akademik kuruluşlar, medya vb. kurum ve kuruluşların destek ve katkılarını maksimum düzeye çıkaracak katılımcı politikalar geliştirilmelidir.

SAYIŖTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 7.12.2006
No : 5173

KONU

Sayıştay ilâmı üzerine hesaplara kaydedilen alacağın, 1.7.2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanun hükmü gereğince hesaplardan çıkarılması için 832 sayılı Sayıştay Kanununda belirtilen kanun yollarına başvurularak yeni bir ilâmın çıkarılmasına gerek bulunup bulunmadığı hususunda Maliye Bakanlığının görüş istemi.

USUL YÖNÜNDE İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüşüldü:

Maliye Bakanlığının 25.9.2006 tarihli ve B.07.0.MGM.0.16.04106/16199 sayılı yazısından, Ağrı Taşlıçay Malmüdürlüğü 2003 yılı idare hesabı hakkında Sayıştay 2. Dairesince düzenlenen ilamla, yazılı talebi üzerine naklen ataması yapılan Öğretmen'e ödenen yolluk tutan olan 2.139.700.000 lira için sorumluları hakkında tazmin hükmolunduğu; ancak 1.7.2006 tarih ve 5538 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi ile, 6245 sayılı Harcırah Kanununa eklenen geçici 5'inci maddenin birinci fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinde, "31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin (a) bendi ve 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi uyarınca, 22.7.2003-26.4.2005 tarihleri arasında kendi yazılı talepleri üzerine naklen ataması yapılanlardan, 21.4.2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin (a) bendi uyarınca, kendi yazılı talepleri üzerine naklen ataması yapılanlardan, harcırah ödenmemiş olanlara, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 31.12.2006 tarihine kadar, en son görev yaptıkları yerdeki idareye kendilerinin veya ölümleri hâlinde kanunî mirasçılarının başvurmaları durumunda, başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde bu Kanunun ilgili hükümleri uyarınca naklen atandıkları tarihte müstahak oldukları harcırah, ödendiği yılda yürürlükte olan kanunî faiz oram uygulanmak suretiyle ödenir." hükmünün yer aldığı, Sayıştay ilamı üzerine hesaplara kaydedilen söz konusu alacağın, belirtilen Kanun hükmü gereğince hesaplardan çıkarılması için 832 sayılı Sayıştay Kanununda belirtilen kanun yollarına başvurularak yeni bir ilam çıkarılmasına gerek bulunup bulunmadığı konusunda Sayıştay Başkanlığı görüşüne ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.

Esas itibarıyla görüş istenilen konu, Sayıştay ilamlarının uygulamasına ilişkindir. Ayrıca, yargılanmış hesaplar hakkında verilen ilamların durumu ile ilgili olduğundan, ileride yargı hakkı şümulüne girecek bir durum da mevcut değildir. Dolayısıyla, anılan konuda Maliye Bakanlığına görüş verilmelidir.

Her ne kadar, 11.9.1967 tarih ve 3218/2 sayılı Genel Kurul kararına göre, görüş verilebilmesi için Maliye Bakanlığının kendi görüşünün de belirtilmesi gerektiği, Maliye Bakanlığı yazısında ise bu konudaki görüşünün bulunmadığı, bu nedenle de görüş verilmemesi gerektiği iddia edilebilirse de, Sayıştay ilamlarının uygulamasına ilişkin hususlar, anılan karar kapsamında değerlendirilemeyeceğinden, zikredilen kararda görüş verilebilmesi için belirtilen şartların aranması gerekmemektedir. Zira, görüş istenilen konu, malî nitelikte olmayıp, belirtildiği gibi, Sayıştay ilamlarının uygulamasına yöneliktir. Anılan karar kapsamında değerlendirilmeyen konu hakkında görüş verilebilmesi için de, Maliye Bakanlığının görüşüne lüzum bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Maliye Bakanlığınca görüş istenilen konuda, anılan Bakanlığa görüş verilmesinin uygun olacağına,

Ağrı Taşlıçay Malmüdürlüğü 2003 yılı idare hesabının Sayıştay 2. Dairesince yargılanması sonucunda düzenlenen ilamda, kendi yazılı talebi üzerine naklen ataması yapıldığı halde, Öğretmen'e 2.139.700.000 lira tutarında harcırah ödenmesi nedeniyle sorumluları hakkında tazmin hükmolunmuştur.

Daha sonra, 1.7.2006 tarih ve 5538 sayılı Kanununun 3'üncü maddesi ile, 6245 sayılı Harcırah Kanununa eklenen "Geçmişe yönelik harcırah ödemesi" başlıklı geçici 5'inci maddenin birinci fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinde ise, 31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Kanununun 1'inci maddesinin (a) bendi ve 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi uyarınca, 22.7.2003-26.4.2005 tarihleri arasında kendi yazılı talepleri üzerine naklen ataması yapılanlar ile 21.4.2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinin (a) bendi uyarınca, kendi yazılı talepleri üzerine naklen ataması yapılanlardan, harcırah ödenmemiş olanlara, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 31.12.2006 tarihine kadar, en son görev yaptıkları yerdeki idareye kendilerinin veya ölümleri hâlinde kanunî mirasçılarının başvurmaları durumunda, başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde bu Kanunun ilgili hükümleri uyarınca naklen atandıkları tarihte müstahak oldukları harcırahın, ödendiği yılda yürürlükte olan kanunî faiz oranı uygulanmak suretiyle ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Böylece, ilam düzenlendiği tarihte yapılması yasal olmayan bir ödemenin, sonradan çıkarılan bir kanunla, müracaat halinde geçmişe yönelik olarak ödenmesinin mümkün hale getirildiği anlaşılmaktadır.

832 sayılı Sayıştay Kanununda temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi olmak üzere kanun yolları sayılarak kimlerin, hangi durumlarda bunlara başvurabileceği açıklanmıştır. Buna göre, 832 sayılı Kanunun 67'nci maddesinde yazılı sebeplerle Kanunun 63'üncü maddesinde yazılı ilgililer temyize başvurabileceklerdir. Aynı Kanunun 74'üncü maddesinde yazılı sebeplerin varlığı halinde de bu maddede yazılı olanlar yargılamanın iadesi yoluna başvurabilir. Anılan Kanunun 77'nci maddesindeki sebeplerin vukuu halinde ise, Kanunun 63'üncü maddesinde belirtilenler tarafından karar düzeltilmesi yoluna başvurulabilir.

Ancak, ödemenin yapıldığı ve hükmün tesis edildiği sırada kanunî dayanağı olmayan bir ödemenin, sonradan çıkarılan bir kanunla geriye yönelik olarak ödenebileceğinin düzenlenmesi durumu, anılan Kanunda belirtilen kanun yollarına başvuru sebepleri arasında yer almamaktadır. Dolayısıyla, kanun yollarına başvurma sebepleri arasında yer almayan bir durumun varlığı halinde de, bunlara başvurulması imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle, kanun yollarına başvurulma sebeplerinin oluşmadığı bu gibi durumlarda, bu yollar kullanılarak yeni bir ilam çıkarılması da mümkün bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Sayıştay ilamı üzerine hesaplara alınan söz konusu alacağın, 5538 sayılı Kanun hükmü gereğince hesaplardan çıkarılması için 832 sayılı Sayıştay Kanununda belirtilen kanun yollarına başvurularak yeni bir ilam çıkarılmasına gerek bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.1.2007
No : 29065

*B*elediye Başkanı ile birlikte çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretinin hesabında; belediyenin farklı birimlerini ayrı bir makam olarak kabul ederek her bir makam için Bütçe Kanunu ile getirilen 450 saatlik sınırlamanın aşılmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüşüldü:

855 sayılı ek ilam ile, Belediye Başkanı ile birlikte çalıştığı belirtilen personele fazla çalışma ücreti ödenmesinde 2002 yılı Mali Bütçe Kanunu ile getirilen sınırlamalara uyulmaması nedeniyle toplam-lirasına tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle, fazla mesai ödemelerinde her bir makam ve kişi için tespit edilmiş olan sınırlamalara uyulduğunu, dolayısıyla fazla ödeme olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun K Cetvelinin III-Fazla Çalışma Ücreti Bölümü A) Saat Başı Fazla Çalışma Ücreti 2 (b) bendinde aynen;

"Her bir makam için aylık 450 saati geçmemek üzere Kurul Başkanı (Bakanlıklar), Genel Müdür ve daha üst birim yöneticileri, Vali, General ve Amiral rütbesini haiz olmak kaydıyla Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığındaki Daire Başkanı ve daha üst birimlerin yöneticileri, Rektör, Büyükşehir ve İl Belediye Başkanları ile çalışan personele makam onayına istinaden ayda 90 saati,

..... geçmemek üzere makam onayına istinaden yapılacak ödemenin 600.000 lira" olduğu belirtilmektedir.

Dilekçiler tarafından her biri ayrı ayrı makamlarda, bütçeleri ayrı olan ve Belediye Başkanı ile birlikte bir yıl boyunca normal mesai saatleri dışında fazla mesai yapmış personel olduğu için aylık 90 saat ve her bir makam için aylık toplam 450 saat sınırlamalarına uyulduğunu belirtilmekte ise de, K

Cetvelinin yukarıda belirtilen madde hükmünde Bakanlıklarda kuru! başkanı, genel müdür ve daha üst birim yöneticileri, Kuvvet Komutanlıklarında ise daire başkanı ve daha üst birim yöneticilerinin ayrı makamlar olarak değerlendirildiği görülmektedir. İl Belediye Başkanları için çalışan personel için ise herhangi bir ayrıma yer verilmediğinden, Belediye Başkanının fazla çalışma ücreti ödenebilecek tek bir makam olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Her iki verile emrine ekli belgelerde de ödemenin Belediye Başkanı yanında fazla çalışma yapan personel için olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle belediyenin farklı birimlerini ayrı bir makam olarak kabul ederek her bir makam için yılda 450 saatlik fazla mesai ücretinin aşılmadığı iddiasını kabul etmek mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile 855 sayılı ek ilâm ile toplam-liranın tazminine dair hükmün TASDİKİNE

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.1.2007
No : 29068

*B*elediyeden emekli olan işçiler, ücretlerinden kesilen tasarruf kesintileri ile buna ilişkin nemaların ödenmesi için Belediye Başkanlığına dilekçe ile başvurmuş oldukları halde, haklı bir gerekçe olmaksızın ödemenin yapılmaması üzerine hak sahiplerinin dava açması sonucu belediye aleyhine hükmedilen faiz, yargılama gideri ve vekalet ücretinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı bk.

687 sayılı ilâmın 1'inci maddesinde, Trabzon Belediyesinin değişik birimlerinde çalışırken emekli olan işçilerin ücret bordrolarından kesilen tasarruf kesintileri ile buna ilişkin nemaların ödenmesi için Belediye Başkanlığına dilekçe ile başvurmuş olmalarına rağmen, ödemenin yapılmayarak hak sahiplerinin dava açması sonucu, faiz, yargılama gideri ve mahkeme vekalet ücreti olmak üzere belediye aleyhine hükmedilen toplam-liranın tazminine hükümlenmiş, 822 sayılı ek ilam ile de sorumluların gönderdikleri ekstreler belediyenin nakit yetersizliği içerisinde bulunduğunu kanıtlayıcı belge niteliği taşımadığından konu hakkında yargılamanın iadesi yoluyla hüküm tesisine mahal bulunmadığına karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, imkanlarının kısıtlı olması nedeniyle ödemelerin zamanında yapılamadığını, ödemelerin öncelik sırasının idarece belirlendiğini, belediyenin öncelikli olan diğer hizmetlerinin karşılandığı düşünülürse geç ödeme nedeniyle belediyenin bir zararının bulunmadığını, ödemelerin gecikmesinin İta amirinin yazılı emrine dayandığını, işçilerin tasarruf kesintilerinin geçmişe yönelik olup, 1989 yılından 2002 yılına kadar ödenemediğini, ödenememe sebeplerinin başında miktar konusunda uyuşmazlık olduğunu, o döneme ait yasal faiz oranlarının %70 civarlarında olduğunu, gecikme faizi ile karşılaştırıldığında da idarenin menfaatinin bulunduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun'un 4'üncü maddesinde; "Kurumlar bu Kanun Hükümleri çerçevesinde çalışanların aylık ve ücretlerinden yapacakları tasarruf kesintisi ile sağlanacak Devlet katkılarını aylık ve ücret ödemelerinin

yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar T.C. Ziraat Bankasında personeli adına açtıracakları "Tasarruf Teşvik Hesabı'na yatırılırlar....".

Aynı Kanunun 6'ncı maddesinde ise, emeklilik veya ölüm halinde biriken tasarruf kesintileri ile Devlet katkılarının, ilgililere veya kanuni mirasçılarına nema ile birlikte ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen hükümler uyarınca, çalışanlardan yapılan tasarruf kesintileri ile Devlet katkılarının T.C. Ziraat Bankasındaki hesaba yatırılması ve yatırılan bu paraların nemalandırılması suretiyle hak sahiplerine buradan ödemedede bulunulması gerekirken, tasarruf kesintilerinin bankaya yatırılmadığı anlaşılmaktadır. Emekli olan işçilerin ücret bordrolarından kesilen tasarruf kesintileri ile buna ilişkin nemaların ödenmesi için Belediye Başkanlığına dilekçe ile başvurmuş olmalarına rağmen, ödemenin yapılmayarak hak sahiplerinin dava açması sonucu, faiz, yargılama gideri ve mahkeme vekalet ücreti olarak belediye bütçesinden yersiz ödemeye neden olduğu görülmektedir.

Dilekçi tarafından ödemelerin gecikmesinin ita amiri olan'ın yazılı emrine dayandığı belirtilmektedir. 1050 sayılı Kanununun 13 ve 82'nci maddelerinde sorumluluk üstlenmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Yine 1050 sayılı Kanuna paralel olarak düzenlenen Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün "Sorumluluk Üstlenme" başlıklı 57'inci maddesinde: "Ödenek yetersizliği, atama ve çalıştırmaların kadro üstü olması, yüklenme ve gerçekleştirme belgelerinin noksanı, maddi hata ve hak sahibinin kimliği dolayısıyla kabul edilmeyen verile emirlerinin ödenmesine saymanlar zorlanamaz.

Yukarıda sayılanlar dışında, saymanların kanun, tüzük ve tertibe uygunluk hakkında ileri sürecekleri itirazlar üzerine ita amirleri tarafından yazılı olarak sorumluluk üstlenildiği takdirde sayman ödemeyi yapmak zorundadır. Bu durumlarda sorumluluk, üstlenme yazısını veren ita amirine ait olup üstlenme yazısı verile emrine bağlanır." ifadesi yer almaktadır.

Dilekçinin dilekçe ekinde ibraz ettiği yazı incelendiğinde, yasal ödemelerin zamanında ödenmemesi hususunda genel olarak sorumluluk üstlenilmesi mümkün olmayıp dilekçi tarafından da bu belgenin yazılı bir emir olarak düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir. Deruhte-i Mesuliyet belgesinin her bir ödeme için ayrı olarak verilmesi ve verile emrine eklenmesi gerekmektedir, Verile emrine ekli belgelerin incelenmesinde dilekçinin sorumlu tutulduğu ödeme belgelerinde ita amiri olarak imzasının ve ödemeye

ilişkin olarak deruhte-î mesuliyette bulunduğuna ilişkin belgenin eklenmiş olduğu görülmektedir.

Dilekçi tarafından belediyenin nakit sıkıntısı içinde olması nedeniyle ödemenin yapılamadığı belirtilmekte ise de gönderilen belgeler başka yıllara ilişkin olup, işçilerin belediyeye başvurdukları tarih olan 2002 yılında belediyenin nakit sıkıntısı içinde olduğunu doğrulayan herhangi bir belge ibraz edilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile, 687 sayılı ilâmın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASFİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.2.2007
No : 29135

MS-YF-03 poz no'lu betona koruyucu antifriz katkı maddesi ilavesi imalatına ilişkin yeni fiyatın tanziminde, katkı maddesi fiyatının rayiç listesinde yer almasına karşın BİG.Ş'nin 20'nci maddesine uyulmayarak fatura fiyatının esas alınmasının mümkün olmadığı bk.

1099 sayılı asıl ilâmın 11'inci maddesi ile Masat Sulaması işinde MS-YF-02 poz no'lu betona hava sürükleyici katkı maddesi ilavesi imalatına ilişkin yeni fiyatın tanziminde Bayındırlık işleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesine uyulmayarak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı fiyat listesinde yer alan imalat için yeni fiyat tanzim edilmesi sonucu fazla ödemede bulunduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir. İlam hükmüne karşı temyiz isteminde bulunan tarafından verilen dilekçe üzerine hazırlanan dosya Sayıştay Temyiz Kurulunda görüşülmüş ve yeni fiyat tanziminde dilekçi görüşü doğrultusunda tutanak ile belirlenen miktarın ve belirlenen işçilik saatinin esas alınması, fazla ödeme tutarının tespit yılı fiyatıyla değil imalatların yapıldığı yıl fiyatlarıyla hesaplanması gerektiği gerekçeleriyle tazmin hükmünün bozulmasına karar verilmiştir. Kararda ayrıca katkı maddesi fiyatı olarak ilamda hükmedildiği gibi, fatura fiyatı yerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı rayiç listesindeki fiyatın esas alınması gerektiğine ve tutanakla belirlenen miktarların aşılamayacağına karar verilmiştir. 1779 sayılı ek ilâmın 1'inci maddesi ile; Temyiz Kurulu Kararı doğrultusunda fazla ödeme hesaplanmış ve tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; Sayıştay sorgusuna yönelik savunmada da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; (MS-YF-02): "Betona Hava sürükleyici Katkı Maddesi İlavesi" yeni fiyatı ve diğer ilam konusu yeni fiyatlar yapılırken; "Masat Sulaması İnşaatı" bünyesinde gerçekleştirilen bu fiyata esas imalatın, kendine has uygulamalarının dikkate alındığını, "Masat Sulaması İnşaatı"ndaki bu imalatın 1600 m. kotunda ve olağanüstü iklim koşullarının etkisinde gerçekleştirildiğini, kaplama betonu dökülmesi esnasında çatlama dahil bir çok problemle karşılaşıldığını, bu hususun Bölge Müdürlüğü Kalite kontrol Şube Müdürlüğü elemanlarının, inşaat mahallinde gerçekleştirdikleri fiili

incelemeleriyle tespit edildiğini ve tutanak altına alındığını, söz konusu tutanakların, Sayıştay sorgusuna yönelik savunma ekinde sunulduğunu, her iş bünyesinde kullanılan agrega ve çimentonun, yöresel iklim ve fiili yapıları açısından farklı niteliklere sahip olduğu için, kullanılacak katkı malzeme oranlarının da farklılık gösterdiğini, bu nedenle; değişik yörelerdeki inşaatları kapsayan genel bir katkı malzemesi oranını belirlemenin fiilen imkansız olduğunu, söz konusu farklılıklar konusunda, Kalite Kontrol ve Laboratuvar Şube Müdürlüklerinin tespitlerinin geçerli olduğunu, bu işte de, bu tespitler gerçekleştirilerek, en uygun katkı malzemesi oranının tespit edildiği ve fiilen bu oranların kullanıldığını,

10 cm kalınlığındaki bir betonun, 1600 m kotundaki iklim şartlarına dayanabilmesinin ilerideki hizmet süresi açısından büyük önem taşıdığını, en ufak bir çatlama veya deformasyonun, söz konusu beton kaplamaya sahip sulama tesisinin bütünüyle hizmet dışı kalmasına ve dolayısıyla; bu tesisten yararlanan arazilerin sulanamamasına neden olacağını,

DSİ Bölge Müdürlükleri bünyesinde kurulu bulunan Kalite Kontrol ve Laboratuvar Şube Müdürlüklerinin, Genel Müdürlük bünyesindeki Teknik Araştırma ve Kalite Kontrol Dairesi Başkanlığı tarafından, yetki devri suretiyle yetkilendirilen, tam yetkili taşra birimleri olduğunu, 18.12.1953 tarih ve 6200 sayılı "Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun" hükümleri uyarınca; taşra teşkilatının, merkez teşkilatından aldığı yetki devirleri sayesinde ve bu yetki devirlerinin kapsamında kalmak kaydıyla işlem yapabildiğini, dolayısıyla; temyize konu Sayıştay İlamındaki yetki devrine ilişkin olarak ilgili kanunun madde numarasının belirtilmediği iddiasının aksine; DSİ Sulama İnşaatları Teknik Şartnamesinin 111-7'nci maddesinde yer alan deney sonuçları konusundaki yetkili merci; merkez biriminden aldığı yetki ile hareket eden, bölge bünyesindeki şube müdürlüğü olduğunu, söz konusu yetki devrinin 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğünün Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanununun 20'nci maddesinde ki;

"Bölge Müdürleri; kendilerine bağlı teşkilatın amiri ve Umum Müdürlüğün mümessili olup, bölgelerindeki muamelattan Umum Müdürlüğe karşı sorumludurlar" hükmüne dayandığını, bu nedenle; imalat bünyesindeki katkı malzemesi oranının bölge müdürlüğü'nce tespit edildiğini ve yeni fiyat analizine eklendiğini, müteahhit firmanın, bölge müdürlüğünce, laboratuvar ve mahalli şartlara göre tespit edilen söz konusu işçiliği gerçekleştirdiğini ve belirlenen orandaki katkı malzemesinin kullandığını, ilave harcamaların işin

niteliğinden doğmuş olup, yapılmamaları durumunda istenilen kalitede beton elde edilmesinin imkânsız olduğunu,

16.041 pozuna ait birim fiyat tarifinde, istenilen mukavemetin sağlanması ve yapılan her türlü işçiliğin birim fiyata dahil olduğunun belirtildiğinin doğru olduğunu, ancak bu hususun, münhasıran 16.041 pozu için geçerli bir ifade olduğunu, her imalatın, kendi fiili gerçekleşme şartları ve özel nitelikleri göz önüne alınarak fiyatlandırılmasının gerektiğini, zorunluluktan kaynaklanan bu ilavelerin, analize dahil edilmesinde ve bedellerinin ödenmesinde hiçbir hukuka aykırılık bulunmadığını,

Belirterek ek ilâmın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Tazmin hükmü yeni fiyat tanziminde imalatta kullanılan hava sürükleyici katkı maddesinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı rayiç listesinde 04.613/1G numarası ile yer alan betona hava sürükleyici katkı malzemesinin fiyatının esas alınması gerektiği, fatura fiyatının alınamayacağı ve tutanakla belirlenen miktarların esas alınması gerektiği gerekçelerine dayanılarak verilmiştir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesinde; yeni birim fiyatların tespitinde, maddede belirtilen analizlere öncelikle Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca tespit edilip yayımlanan rayiçlerin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Dilekçi, dilekçesinde bu konuyla ilgili herhangi bir açıklamada bulunmamıştır. Yeni fiyat tanzim edilirken, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı rayiç listesinde yer alan malzemenin rayiç fiyatı yerine fatura fiyatı esas alınmaz.

DSİ Sulama inşaatları Teknik Şartnamesi'nin Katkı Malzemeleri başlıklı III-7'nci maddesinde; "Betonun dayanımını, işlenebilme özelliğini ve su geçirmezliğini artırmak veya priz müddetini kısaltmak için uygun katkı malzemeleri idarenin izniyle kullanılabilir. Katkı malzemelerinin uygunluğu ve miktarı DSİ Araştırma ve Geliştirme Dairesinin yapacağı deney sonuçlarına göre saptanacaktır" denilmektedir. Katkı malzemelerinin uygunluğu ve miktarı DSİ Genel Müdürlüğü Teknik Araştırma ve Kalite Kontrol (TAKK) Daire Başkanlığı tarafından yapılan deneylerle belirlenmemiştir. İlgili Teknik Şube Müdürlüğü elemanlarının da yer aldığı teknik heyet tarafından yerinde yapılan tespitlerle kullanılacak katkı maddesi miktarı tutanağa bağlanarak belirlenmiştir. Temyiz Kurulu bozma kararında katkı maddesi oranının tutanakla tespit edilmesini yeterli görmüştür. Dilekçi

bu tespitlerin inşaat mahallinde yapılan fiili incelemelerle tespit edildiğini, iklim ve malzeme özelliklerinin tek bir oran belirlenmesine imkan vermediğini belirtmektedir. Hakediş raporuna ekli tutanak ile beton imalatlarda kullanılacak katkı maddesi oranı, yerinde yapılan deneyler sonucu % 0,3 olarak tespit edilmiştir. Ek ilamda bu oran binde 3 olarak alınmış ve bu oranın üzerindeki miktar için fazla ödeme hesap edilmiştir. Dilekçi tek bir oran belirlenemeyeceğini iddia etmekteyse de, değişen durumlara göre katkı maddesi oranının hakediş raporu ekinde yer alan tutanakta olduğu gibi ayrıca tutanakla belirlenmesi gerekirdi.

Temyiz Kurulu bozma kararında açıklandığı üzere; katkı maddesi miktarının tutanakla belirlenmiş oranı aşan kısmı için ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının rayiç fiyatı esas alınarak 1779 sayılı ek ilâmın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.2.2007
No : 29136

a) Öğrenci temsilcilerine alınan cep telefonlarına ilişkin giderlerin, 2547 sayılı Kanununun 46'ncı maddesi gereğince hazırlanan Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetine Öğrenci Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usullerin "Gider Bütçesi" başlıklı 11'inci maddesinde belirtilen, öğrencilere yönelik harcamalar kapsamına girdiğinden, söz konusu giderlerin ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı,

b) Öğrenci ve idarecilerin spor müsabakalarına katılımından kaynaklanan yiyecek ve yatacak giderleri, sporcu harçlıkları, ilaç giderleri, malzemelerin kargo ücretleri ve bediyelik eşya ücretleri; Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetine Öğrenci Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas Usullerin 11/d maddesi hükmü gereği Öğrenci Sosyal Hizmetler Saymanlığı bütçesinden karşılanabilecek giderler olup, bu giderler yanında herhangi bir harcırah ödemesi de yapılmamış olması karşısında mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı bk.

a) 765 sayılı ilâmın 2'nci maddesi ile herhangi bir yasal dayanağı olmamasına karşın, öğrenci temsilcilerine cep telefonu alındığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; ilam konusu yapılan harcamaların öğrenciler için o anda yapılması gereken giderlerden olduğunu ve zorunluluktan kaynaklandığını, daha önceki savunmalarının da yeniden değerlendirilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

Öğrenci temsilcilerine alınan cep telefonlarının ayniyat teslim müzekkeresi düzenlenerek ayniyata kaydedildiği, öğrenci temsilcilerine süreli olarak verildiği ve temsilcilik süresinin bitiminde yeni öğrenci temsilcilerine verilmek üzere geri alındığı görülmektedir. Yapılan ödemenin öğrencilerin sorunlarının zaman geçirilmeden yetkililere iletilmesi amacına yönelik olması nedeniyle, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 46'ncı maddesi gereğince hazırlanan Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetine Öğrenci

Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usullerin Gider Bütçesi Başlıklı 11'inci maddesinde belirtilen, öğrencilere yönelik harcamaların kapsamına girdiği görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının kabulü ile 765 sayılı ilâmın 2'nci maddesi ile verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA, oybirliği ile,

b) 765 sayılı ilâmın 3'üncü maddesi ile Üniversite Sporları Federasyonunun düzenlemiş olduğu müsabakalara katılan üniversite öğrenci ve idarecilerine, sadece harcırah ödenmesi gerekirken, bu tutarın üzerinde ödemede bulunulduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; ilam konusu yapılan harcamaların öğrenciler için o anda yapılması gereken giderlerden olduğunu ve zorunluluktan kaynaklandığını, daha önceki savunmalarının da yeniden değerlendirilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereğince çıkarılan Spor idarecisi ve Sporculara Ödenecek Yolluklara Ait Esasların 4'üncü maddesinde:

"Yurtiçi spor temalarında verilecek gündelikler, 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre her yıl Bütçe Kanunu'na bağlı (H) işaretli cetvel ile tespit edilen miktarlar dikkate alınmak suretiyle;

a) İdarecilere Devlet memurlarından 2. derecede olanlar için tespit olunan miktar (Devlet memuru olup kadro derecesi 1 olanlara kendi derecesi) üzerinden ödenir.

b) Sporculara Devlet memurlarından 4. derecede olanlar için tespit olunan miktar üzerinden ödenir" hükmü yer almaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 46'ncı maddesi gereğince hazırlanan Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetine Öğrenci Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usullerin Gider Bütçesi Başlıklı 11-d maddesine göre; spor faaliyetlerinin yürütülmesi için gerekli olan cari, yatırım ve transfer harcamaları bütçeden karşılanacaktır.

Üniversite spor takımları Isparta ve Kütahya illerinde yapılan müsabakalara katılmış, yol, yemek ve yatacak giderleri ile sporcu harçlıkları, ilaç giderleri, malzemelerin kargo ücretleri, hediyelik eşya ücretleri kurum

bütçesinden karşılanmıştır. İlamda sporcu ve idarecilerin gündelikleri ile yol giderleri toplamı yapılan harcamadan düşülmüş ve kalan tutar için tazmin hükmolunmuştur.

Tazmin hükmolunan harcamalar; spor müsabakalarına katılımdan kaynaklanan yiyecek, yatacak giderleri ve sporcu harçlıkları, ilaç giderleri, malzemelerin kargo ücretleri, hediyelik eşya ücretleri olup, yukarıdaki Esasların 11- d hükmü gereği Öğrenci Sosyal Hizmetler Saymanlığı bütçesinden karşılanabilecek giderlerdir. Müsabakalara katılan idareci ve öğrencilere bu giderlerin yanında herhangi bir harcırah ödemesi de yapılmamış olduğundan fazla ödeme yapılmadığı görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının kabulü ile 765 sayılı ilâmın 3'üncü maddesi ile verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 6.3.2007

No : 29166

Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinde, yemek maliyetinin ancak yarısının kurum tarafından karşılanacağı, kalan yarısının ise memurlar tarafından karşılanacağı belirtilmiş iken, memurlara verilen öğle yemeği maliyetinin tamamının Belediye bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı bk.

679 sayılı ilâmın 6'ncı maddesinde, memurlara yiyecek yardımının hatalı yapılması nedeniyle toplam-liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle, işçilerden yemek bedeli alınmaz iken daha düşük ücret alan ve işçi personel ile aynı salonda yemek yiyen memur personelden ücret almanın çalışma barışına uymadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

12.1986 tarih ve 19308 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 86/11220 sayılı BKK ile çıkarılan "Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin "Yemek Servisi Giderleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Yiyecek Yardımının gerektirdiği giderler yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

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

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun'a göre tayin bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemeleri halinde yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır."

denilmektedir.

Görüldüğü gibi personele yapılan yiyecek yardımının gerektirdiği giderin yarısının kurum bütçesinden ödenmesi, diğer yarısının da yemek yiyenlerden alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan 15.01.2003 tarih ve 24994 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan (2) Sıra No'lu Bütçe Uygulama Talimatının 2'nci maddesi ile 2003 yılında öğle yemeği servisinden faydalanan memurlardan alınacak en az bedeller belirlenmiştir. Talimatın 4'üncü maddesi ile "kuruluşlar, hizmetlerin özelliği, yemek maliyetleri ve yemek servisinin farklı mahallerde daha iyi şartlarda sunulması gibi hususları dikkate alarak belirtilen miktarın üzerinde de yemek bedeli tespit edebileceklerdir."denilmek suretiyle de, Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde yer alan kurum bütçesinden karşılanacak kısmın yemek maliyetinin yarısını aşmaması ile uyumluluk sağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, memurlara verilen öğle yemeğinin maliyetinin ancak yarısı kurum tarafından karşılanacak kalan yarısı ise Bütçe Uygulama Talimatıyla belirlenen en az bedellerden az olmamak üzere memurlardan katkı payı olarak alınacaktır. İstanbul Kartal Belediyesi'nde memurlara verilen öğle yemeği maliyetinin tamamının Belediye bütçesinden karşılandığı anlaşıldığından 679 sayılı ilâmın 6'ncı maddesi ile verilen-liraya ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981