



SAYIŞTAY DERGİSİ

Değişim Mühendisliği ve
Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği

Anayasa Değişiklikleri,
Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet

Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü

İnsan Kaynakları İle İlgili Risklerin Yönetilmesi

Temel Belgeler Eşliğinde
Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye'de Dış Borçlanmanın Nedenleri
Ekonometrik Bir Değerlendirme

19. INTOSAI Kongresi ve Meksika Deklarasyonu

Hastane Enfeksiyonları İle Mücadele
(Performans Denetimi Raporu)

SAYIŞTAY KARARLARI

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

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

Yayın Kurulu : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Uzman Denetçi
Kemal ÖZSEMERCI
Uzman Denetçi
Necip POLAT
Başdenetçi
Musa KAYRAK
Denetçi
Dr. Selami ER
Denetçi
Çiğdem AKSUNGUR
Denetçi
Engin GÜLBAY
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Grafiker

Dizgi : **Gürkan ALPSOY**
VHK İşletmeni

Baskı : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

Baskı Tarihi : Şubat 2008

Yayın Türü : Yaygın Süreli Yayın

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

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

Internet Adresi : 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 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların 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 kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 66-67	TEMMUZ-ARALIK 2007

İÇİNDEKİLER

3 Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği

Murat AKÇAKAYA

Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Nazlı YÜCEL

Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

35 Anayasa Değişiklikleri, Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet

Gülşah YALÇIN GÜLER

Sayıştay Başkanetçisi

47 Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü

Dr. Klaus-Henning Buse

INTOSAI Stratejik Planlama Direktörü

Çev.: Seher ÖZER

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

53 İnsan Kaynakları İle İlgili Risklerin Yönetilmesi

Yaşar UZUN

Sayıştay Uzman Denetçisi

67 Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

Dr. M. Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

**99 Türkiye’de Dış Borçlanmanın Nedenleri
Ekonometrik Bir Değerlendirme**

Dr. Kadir KARAGÖZ

İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

111 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

113 19. INTOSAI Kongresi ve Meksika Deklarasyonu

Çiğdem AKSUNGUR

Sayıştay Denetçisi

133 SAYIŞTAY RAPORLARI

135 Hastane Enfeksiyonları İle Mücadele (Özet)

151 SAYIŞTAY KARARLARI

153 Genel Kurul Kararları

177 Temyiz Kurulu Kararları

DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Murat AKÇAKAYA*

Nazlı YÜCEL**

Giriş

Teknolojideki ilerlemeler ve küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla beraber son otuz yıl içerisinde her şey yeniden şekillenmeye başlamıştır. Örgütler günün değişen şartlarına ayak uydurmak, etkinlik ve verimliliklerini arttırmak, günün iş gereklerini yerine getirmek, çalışanların ve müşterilerin beklentilerini karşılamak, varlıklarını devam ettirmek için katı yapılarından uzaklaşmak ve daima değişime açık olan esnek bir yapıya kavuşmak zorundadırlar. Artık günümüzde değişim bir ihtiyaç değil, bir zorunluluk haline gelmiştir.

Değişim; genel olarak herhangi bir şeyi bir düzeyden başka bir düzeye getirmeyi ifade etmektedir. Günümüzde örgütleri değişime iten en önemli faktörler; küreselleşme ve rekabet, uluslararası ve bölgesel entegrasyonların önem kazanması, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, insanın en önemli ve ikame edilemeyecek kaynak olduğunun anlaşılması, insanların bilinçlenmesi ve beklentilerinin değişmesi ve uluslararası ticarete standardizasyona gidilmesi olarak sıralanabilir.

Dünyadaki bu gelişmeler, yapılar ve olaylar hakkında yeniden düşünme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu şartlar çerçevesinde örgütler, örgütle ilgili her alanda kendilerini sorgulama çabası içine girmişler ve iş gereklerini en iyi nasıl yapacakları sorusu karşısında iç muhasebe yapma gereği duymuşlardır. Bu çerçevede yönetim yapısının günün şartlarıyla uyumlaştırılması, örgütsel verimliliği ve etkinliği arttırmak amacıyla yönetimde yeni yaklaşımları benimseme eğilimleri ön plana çıkmıştır. Yönetim anlayışına yeni bir dinamizm katacağı düşünülen değişim mühendisliği de ön plana çıkan eğilimlerden bir tanesidir.

* Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

** Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Değişim mühendisliği; yöneticilerin organizasyonlarında uygulayabilecekleri kolay yollu onarım yöntemlerinden birisi değildir. Örgütün ürün veya hizmet kalitesini geliştirmeyi ya da giderleri azaltmayı sunan yeni bir teknik hiç değildir. Değişim mühendisliği “her şeye en baştan, sıfırdan başlamak, iki yüzyıllık endüstriyel yönetim sonucu elde edilen bilgi birikiminin bir yana atılması, işin kitle üretimi çağında nasıl yapıldığını unutup, şu anda en iyi şekilde nasıl yapılabileceğini saptamak” demektir. Kısacası değişim mühendisliği; maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı gelişmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal şekilde yeniden tasarlanmasıdır.

Bu çalışmada, değişim mühendisliğinin Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği konusu irdelenmeye çalışılacaktır. Amaç; değişim mühendisliği felsefesiyle kamu yönetimi sisteminin uyumlaştırılabilip uyumlaştırılmayacağını incelenmesidir. Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde değişim mühendisliğinin kavramsal çerçevesi, kapsamı ve amacı ele alındıktan sonra, değişim mühendisliğinin özellikleri, aşamaları, ekip elemanları üzerinde durulacak ve değişim mühendisliği uygulamalarının örgüt yapılarında ortaya çıkardığı değişiklikler ortaya konulacaktır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde ise; değişim mühendisliğinin uygulanma nedenleri anlatılarak, Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği tartışılacaktır.

A. Değişim Mühendisliği

1. Kavramsal Çerçeve

Değişim mühendisliğine dair literatürde pek çok tanım yer almaktadır. Bu kavram en genel anlamıyla, eskiyi bırakıp yeniye aramanın bir metodu olarak düşünülebilir. Değişim mühendisliğinde eski sistem tamamıyla göz ardı edilip yeni bir sistemin tasarımı yapılmaktadır (Yalınkılıç, 2006: 2). Değişim mühendisliği, değişime dair tasarımları ve bu tasarımların uygulanmasını içermektedir. Değişim mühendisliğinin başarılı olması ise tasarım aşamasının radikal olmasına bağlıdır. Başarılı tüm değişim mühendisliği projeleri radikal tasarımlarla başlamaktadır. Gerçekleştirilen tasarımlar, organizasyon içinde değişim için istek oluşturmada yardımcı olurken aynı zamanda yöneticilerin işletme süreçleri içinde yenilik modelleri keşfetmelerini de sağlar (Kiely, 1995: 16).

Değişim mühendisliği, en kısa ve genel tanımıyla, her şeye yeniden başlamaktır. Buna göre, var olanı tamir etmek ya da aşamalı değişiklikler yapmak yaklaşımı terk edilmeli ve örgütler, işi daha iyi yapmanın yollarını keşfetmelidirler (Süerdem, 2006: 1).

Değişim mühendisliği, bir örgütteki iş akışlarını ve üretkenliği optimize etmek için stratejik ve katma değer yaratan süreçler ile bunları destekleyen sistemin politika ve örgütsel yapılarının hızlı ve radikal yeniden tasarımının yapılması şeklinde de ifade edilebilir. Bu tanım bütünlük yaklaşımını içermektedir. İşin süreçlerinin yeniden tasarımı kapsamında, işin geliştirilmesi amacıyla, işin teknik ve sosyal boyutları birlikte ele alınarak bütünsel bir yaklaşım izlenmektedir. İşin yeniden tasarımı, daha fazla teknoloji kullanımını içermektedir. Bu durum çalışanların imkanlarını arttırmakta ve onları daha güçlü kılmaktadır (Manganelli, Klein,1994: 10).

Diğer bir tanıma göre değişim mühendisliği, müşterilere karşı örgütlerin ürettiği mal ve hizmetlerin saygınlığını arttırmak, kalite, maliyet ve zaman konularında köklü süreçleri ve bunu destekleyen bilgi akış sistemlerini yeniden yapılandırmaktır. Burada önemli nokta, organizasyon yapısının değil, mal ve hizmet üretimindeki süreçlerin yeniden tasarlanmasıdır (Koçel, 1998: 290).

Değişim mühendisliği kavramını ilk olarak 1993 yılında literatürde tartışmaya başlayan Michael Hammer ve James Champy'dır. İki Amerika'lı araştırmacıya göre ise değişim mühendisliği, maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı geliştirmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir şekilde yeniden tasarlanmasıdır. Bu tanım, bünyesinde 4 önemli kavramı barındırmaktadır: Temel, radikal, çarpıcı ve süreç.

Temel: Değişim mühendisliğinde örgüt yöneticileri, örgütler ve yönetim tarzları hakkında en temel soruyu sormak zorundadır: “Yaptığımız işleri neden ve bu şekilde yapıyoruz?” Bu temel soruyu sormak, insanları işlerini yürütüş tarzlarının altında yatan ama yazılı şekilde ifade edilmemiş kural ve varsayımları gözden geçirmeye zorlamaktadır. Çoğunlukla bu kuralların çağdışı, hatalı ve uygunsuz oldukları görülmektedir. Değişim mühendisliğinde varsayım, sabit değerler ve emin olunan hiçbir şey yoktur. Var olanlar göz ardı edilir ve ne olması gerektiği araştırılır. Kısacası “temel” kavramıyla anlatılmak istenen, değişim mühendisliğini gerçekleştirmek isteyen yöneticilerin, örgütler ve işleyiş tarzları hakkında en temel soruyu sormalarının gerekliliğidir. “Yaptığımız işleri neden yapıyoruz?” ve “Neden bu şekilde yapıyoruz?” şeklindeki temel soruları sormak yöneticileri, örgütlerinin çalışma tarzları altında yatan söze dökülmemiş kural ve varsayımları yeniden gözden geçirmeleri için zorlar.

Radikal: İkinci anahtar sözcük Latince “radix” sözcüğünden türemiş olan “radikal”dır. Radikal, işleri yeniden tasarlama, işlerin köküne inme

anlamına gelir. Bir başka deyişle radikal, mevcut olanla oyalanıp yapay değişiklikler yapmak değil, eski yapıyı tamamen kaldırmaktır. Değişim mühendisliğinde radikal; var olan tüm yapıları ve prosedürleri göz ardı edip iş yapmanın yepyeni yollarını bulmaktır. Değişim mühendisliği işin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ya da değiştirilmesi değil, işin yeniden icat edilmesi demektir.

Çarpıcı: Değişim mühendisliğinde “çarpıcı” kavramı, marjinal veya aşamalı geliştirmeler yapmayı değil, performansta önemli sıçramalar gerçekleştirmeyi anlatmaktadır. Bu açıdan ele alındığında, değişim mühendisliği ancak, büyük bir patlamaya gereksinim duyulduğu zaman uygulanmalıdır. Marjinal geliştirme bazı ayarlamalar yapılmasını gerektirir. Çarpıcı geliştirmede ise, eskiyi çöpe atıp yerine yenisini getirme söz konusudur.

Süreç: Değişim mühendisliği tanımının en önemli kavramıdır. Ancak bu kavram örgüt yöneticilerinin bir çoğuna büyük sorunlar yaşatmaktadır. Çünkü yöneticilerin büyük bir kısmı süreç zihniyetli olmayı başaramaz. Yöneticiler genel olarak görev zihniyetlidirler. İş, insan, yapı gibi kavramlar üzerine süreçten daha fazla oranda odaklaşırlar. İş süreci, bir veya birkaç çeşit girdinin alınıp bunlardan müşteri için değer oluşturacak bir çıktının elde edildiği faaliyetler toplamıdır (Hammer, Champy, 1993: 29-32). Örgüt süreçlerine değişim mühendisliğinin uygulanması ise önemli değişiklikleri beraberinde getirecektir. Zira, örgütsel yapı, yönetim sistemleri, çalışanların sorumlulukları ve performanslarının değerlendirilmesi, bilgi teknolojisinin kullanılması gibi konularda bazı değişiklikler olacaktır. Bu ölçekte yapılan değişiklikler örgütleri kaçınılmaz bir başarıya götürebileceği gibi, sonuç tam bir başarısızlık da olabilmektedir (Aksu, 2000: 38).

2. Değişim Mühendisliğinin Kapsam ve Amacı

Değişim mühendisliği kapsamını dar bir çerçevede sınırlandırmak, temel felsefesine aykırı düşecektir. Değişimi esas alan her şeyin yeniden tasarımı, radikal bir bakış açısı ile örgüt içinde ve örgütün çevresiyle ilişkilerindeki her türlü faaliyetle ilgili olarak, çalışmaların öncesinde, kapsamı belirleyecek dört önemli soruya cevap aramaları gereğini vurgulamaktadır (Süerdem, 2006: 2)

Örgütün hedefleri, yetenekleri ve eğilimleri nelerdir? Nasıl bir organizasyon kültürü oluşturmak istenmektedir? İşler nasıl ve hangi yöntemlerle yerine getirilecektir? Kimlerle birlikte çalışılacaktır?

Örgütün faaliyetlerinin yapısını ve işleyişini etkileyen en önemli kesim müşterilerdir. Faaliyetlerini müşterilerin isteklerine en uygun şekilde gerçekleştiren örgütler başarılı olacaktırlar.

Değişim mühendisliği ile tüm fonksiyonel sınırlar kaldırılarak, rekabetçi üstünlüğü tanımlayan ana süreçler tespit edilmeye ve şimdiki durumdan etkilenmeksizin geleceğe yönelik süreçler tasarlanmaya çalışılır. Bu yaklaşıma göre, bir örgütü oluşturan üç ya da dört tane temel süreç bulunmaktadır. Bu süreçlerin her biri de bütünlük olarak örgütün rekabetçi başarısını belirleyen birbiriyle ilişkili bir dizi faaliyet, karar, bilgi ve materyal akışından oluşmaktadır.

Süreçleri sadece örgüt içi faaliyet ve ekiplerle sınırlamamak gerekmektedir. Süreçlerde örgütün dış çevresindeki birçok faktör de doğrudan ya da dolaylı olarak önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla değişim mühendisliği, süreçleri önemli derecede etkileyen örgüt içi ve dışı her türlü faktörü de dikkate almak durumundadır.

Sadece süreçlere odaklanılmamalı, süreçle ilgili her şey dikkate alınmalıdır. Sınır koyma ya da eski sistemin bir parçasını koruma çabaları örgütü başarısızlığa mahkûm edecektir (Hammer, Stanton, 1995: 21).

Hızlı bir değişim içinde bulunan bir dünyada kurumlar planlama, denetim ve kontrollü büyüme yerine hız, yenilik, esneklik, kalite, hizmet ve maliyete önem vermek durumundadırlar. Örgütlerin bu yeni gerçekliğe uymalarını sağlayacak tek çözüm değişim mühendisliğidir (Hammer, Stanton, 1995: 13).

Değişim mühendisliği, yüksek performanslı süreçler yaratmaktadır. Bu süreçler basit olmalıdır. Basit süreç ise, değişim mühendisliği ile karmaşık hale getirilmektedir. Yani bireyler, işin bölünmüş parçacıkları yerine, daha büyük bölümlerini üstlenmeye başlamaktadırlar. Böylece, bir süreç tek bir görev değil, görevler bütünü haline gelmekte ve çalışanlar, kendi parçalanmış işleri yerine, sonuç üzerinde yoğunlaşmaktadırlar (Akın, 2001: 2).

İşlevsel süreçlerin ve organizasyon yapısının yeniden tasarımı ve yeniden dönüştürülmesinin temeli, organizasyonun temel yeteneğine odaklanmıştır. Böylece, örgütsel performansın gelişimi başarılı ve gerçekleşir. Yeniden tasarım, çok etkili ve büyük karlar, yüksek müşteri memnuniyeti, düşük harcama, birleştirilmiş, sağlamaştırılmış aktiviteler ve artan verimle sonuçlanır.

Değişim mühendisliğinin amacı, sadece süreçlerin değiştirilmesi değil, organizasyona bir değer katarak organizasyondaki stratejik ve katma değer yaratan süreçleri yeniden tasarlamak, böylece kısa süreli ve geçici yenilikler sağlamak değil, örgütün ürettiği mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak için köklü değişimler sağlamaktır.

3. Değişim Mühendisliğinin Özellikleri

Değişim mühendisliğinin uygulandığı iş süreçlerinde görülen ortak özellikler şu şekilde ifade edilebilir:

- Değişik nitelikteki işler tek bir iş grubu içinde birleştirilir.
- İşi yapanlar karar verici haline gelir.
- İşlerin yapılma sırası kendi doğal akışına göre oluşur.
- İş en mantıklı yerde gerçekleştirilir.
- Süreçlerin, işlerin niteliğine göre değişen esnek yapıları mevcuttur.
- Yapılan bir işin bir üst kademe tarafından kontrol edilmesi minimuma indirilir.
- Katma değer yaratmayan, sadece birbirini başka şekilde tekrarlayan işler minimuma indirilir.
- Merkeziyetçi ve âdemimerkeziyetçi organizasyon yapısı ve işleyişi egemendir (Fettahlıoğlu, Tanrıverdi, 2000: 65).

4. Değişim Mühendisliğinin Aşamaları

Değişim mühendisliğinin aşamaları birçok açıdan ele alınabilir. Organizasyonu yeniden inşa etme açısından yeniden düşünme, yeniden tasarım, organizasyon yapısının değiştirilmesi ve re-organizasyon olarak ele alınabileceği gibi, “değişim yönetimi merdiveni” şeklinde de ele almak mümkündür. Değişim yönetiminin basamakları olarak da adlandırabileceğimiz ve sürekli gelişme anlayışını içeren bu yaklaşıma göre ise aşamalar; yeni paradigmayı öğrenme, değişimin gereği ve yönetim felsefesi olarak uzlaşma, değişimi planlama ve uygulama olarak belirtilebilir (Aktan, 1999: 45).

Ancak bu aşamalardan daha da önemlisi, değişim mühendisliğinin uygulanmasında önemli rol oynayacak lider, ekip ve bunların çalışmaları ile ilgili yaklaşımın irdelenmesidir. Değişim mühendisliğinin örgüt içinde etkili şekilde uygulanabilmesi için yöneticiler aşağıda sıralanan safhaları yerine getirmelidirler:

a) Liderin ve Değişim Mühendisliği Ekibinin Belirlenmesi:

Değişim mühendisliği ilk etapta bir liderin seçilmesini gerektirir. Değişim mühendisliği programı, örgütte yukarıdan aşağıya doğru yayıldığı için öncelikle tepe yönetimi tarafından kabul edilmeli ve yönetim programının uygulanmasına bizzat katılmalıdır. Ayrıca, yürütülecek faaliyetler için diğer sorumlular da belirlenir. Bu faaliyetler, tüm elemanların katılımını sağlayacak ve kimden gelirse gelsin, her yeni fikri değerlendirecek bir anlayışla yürütülmelidir.

b) Mevcut Görev ve Yapıların Belirlenmesi: Değişim mühendisliği çabaları, faaliyetler sonunda elde edilen sonuçlar ve bunları elde etmek için kullanılan kaynaklar hakkında tüm ayrıntıların tespit edilmesi ile başlar. Örgütün ne yaptığı ve nasıl yaptığı soruları cevaplandırılmaya çalışılır. Örgütte mevcut olan tüm varsayımlar yok sayılarak, örgütün mevcut durumu veri olarak kabul edilmemelidir.

c) Örgütün Değerlerinin Yeniden Şekillendirilmesi: Örgütün faaliyet sonuçlarının kalitesi, hızı ve maliyeti ile benzer faaliyet sonuçlarının nasıl daha iyi hale getirileceği araştırılır. Katma değer yaratmayan, iş yavaşlatan ve karmaşıklaştıran işler elimine edilmelidir. Daha iyi faaliyet sonuçları elde etmek için yeni süreçler tanımlanmalı ve öncelik sıraları belirlenmelidir. Böylelikle, daha etkili çalışan bir yapıya ulaşılmış olacaktır.

d) Harekete Geçme ve Değişimi Benimsetme: Değişim mühendisliği çalışmaları örgüt yapısı içinde yukarıdan aşağıya doğru yürütülmektedir. Bu yüzden, mutlaka tepe yöneticilerinin tam desteği gereklidir. Değişim mühendisliği çalışmaları kapsamında şekillendirilen yeni yapı yöneticiler tarafından örgüt elemanlarına tanıtılmalı ve çalışanlar uygulama için harekete geçirilmelidirler. Bu amaçla, orta ve alt kademe yöneticilerini ikna edecek olan teşvik ve ödül sistemleri hazırlanmalıdır.

e) Direnişleri Ortadan Kaldırmak: Her değişim karşısında direnç durumlarının yaşanması kaçınılmazdır. Bu doğrultuda, direnişin sebepleri sağlıklı bir şekilde teşhis edilerek yönetilmeye çalışılmalıdır. Direnişlerin kaynağı, değişimin sonuçlarına inanmama, tanıtmaya yetersizliği, işini veya sahip olduğu imkânları kaybetme korkusu, dedikodular ve beceriksiz uygulama olabilir. Direncin kolaylıkla ortadan kaldırılabilmesi için yöneticiler, örgüt çalışanlarını süreç tasarımlarına dâhil etmelidirler (Dinçer, Fidan, 1996: 437).

5. Değişim Mühendisliği Ekibi

Değişim mühendisliği çalışmaları süreçlere, örgütler tarafından değil insanlar tarafından uygulanır. Örgütlerin değişim mühendisliğini gerçekte uygulayacak kişileri seçmesi ve organize etmesi yöntemleri değişim mühendisliği çalışmalarının başarıyla sonuçlanması sonucunu doğurur. Bu çalışmaları yerine getiren ekip üyeleri şu şekilde sıralanmaktadır (Hammer, Champy, 1993: 93-103):

a) Lider: Değişim mühendisliğinin gerçekleşmesini sağlayacak kişidir. Bu yüzden, organizasyonun tersine dönmesini sağlayacak ve insanları değişim mühendisliğinin getireceği radikal değişiklikleri kabul etmeye ikna edecek etkiye sahip olması gerekmektedir. Liderin temel görevi, vizyon yaratmak ve bireyleri motive etmektir. Yaratmak istediği organizasyonun türü hakkında bir vizyon oluşturup vizyonunu söze dökerek örgütteki tüm bireylere bir amaç ve görev duygusu kazandırır. Lider aynı zamanda değişim mühendisliği çalışmalarının başlatıcısıdır. Bu doğrultuda değişim mühendisliğinin uygulanmasına yardımcı olacak bir ortam da yaratmak zorundadır. Lider rolüne en uygun kimse, değişim mühendisliğinin uygulandığı süreçlerdeki tüm bireyler üzerinde yetkiye sahip olan kimsedir. Bu nedenle liderlik rolü genellikle, bakış açısı hem örgüt dışına yani, müşteriye ve hem de örgüt içine yani iş operasyonlarına yönelen örgütün işletme müdürü ya da başkanı tarafından üstlenilir. Ancak, liderlik sadece pozisyon değil, aynı zamanda karakter sorunudur.

Değişim mühendisliği liderinin vazgeçilmez özellikleri hırs, hareketlilik ve entelektüel meraktır. Statüko meraklısı birisi ise, bu çalışmanın gerektirdiği tutku ve gayrete asla ulaşamayacaktır. Değişim mühendisliği lideri, liderliğini işaretler, semboller ve sistemlerle gösterebilir. İşaret, liderin değişim mühendisliği hakkında organizasyona gönderdiği açık mesajlardır. Semboller, liderin işaretlerinin içeriğini vurgulamak ve sözlerini kendisinin de yaşadığını göstermek için yaptığı hareketlerdir. Örgütün en iyi ve en parlaklarını değişim mühendisliği ekibine atamak, sadece aşamalı geliştirmeler vaad eden tasarım önerilerini reddetmek ve değişim mühendisliği çalışmalarını önleyen yöneticileri örgüt içindeki değerleri ne olursa olsun safdışı bırakmak önemli sembolik faaliyetlerdir. Sembol, organizasyona liderin değişim mühendisliği hakkında ciddi olduğunu gösterir. Sistemler, liderin değişim mühendisliği mesajını vurgulaması için kullandığı yönetim sistemlerini içermektedir. Sistem, bireylerin performansını, onların büyük bir değişime uyum sağlamalarını teşvik edecek şekilde ölçmeli ve ödüllendirmelidir.

b) Süreç Sahibi: Değişim mühendisliğinin belli bir sürece uygulanması sorumluluğunu taşımaktadır. Süreç sahibi, prestijli, güvenilir ve örgüt içinde etkili, genellikle çizgisel sorumluluklar taşıyan orta kademe yöneticisi olmalıdır. Süreç sahibinin görevi, değişim mühendisliğinin küçük çapta, yani her bir süreç seviyesinde uygulanmasını sağlamaktır. Ayrıca, değişim mühendisliğini uygulamaktan değil, uygulanmasının sağlanmasından sorumludur. Bu yüzden, süreç sahibi, bir değişim mühendisliği ekibi oluşturmalı ve ekibin görevini yerine getirebilmesini sağlamak için gerekli her şeyi yapmalıdır. Süreç sahibi ekibe gereken kaynakları sağlar, bürokratik engelleri aşar ve fonksiyonel grupları sürecin içinde yer alan diğer yöneticilerin işbirliğini kazanmaya çalışır. Süreç sahibi aynı zamanda, ekibi motive eder, ilham verir ve yönlendirir. Ekibin eleştirmeni, sözcüsü, gözlemcisi ve bağlantı kurucusu olarak çalışır.

c) Değişim Mühendisliği Ekibi: Değişim mühendisliğinde gerçek iş değişim mühendisliği ekibi üyeleri tarafından yapılır. Fikirleri ve planları üretip gerçeğe dönüştürürler. İş yeniden yaratan kimselerdir. Ekipte, içeridekiler ve dışarıdakiler olmak üzere iki tür birey yer alır. İçeridekiler, değişim mühendisliğinin uygulanacağı sürecin içinde çalışmaktadırlar. Dışarıdakiler ise değişim mühendisliğinin uygulandığı süreçte görevli değildirler. Dışarıdakiler, genellikle süreç zihniyetli ve eğilimli bireylerinin toplandığı mühendislik, bilgi sistemleri ve pazarlama gibi birimlerinden temin edilmelidirler. Bu kimseler iyi birer dinleyici ve iletişimci olmalıdırlar. Büyük boyutta düşünebilmeleri ve hızlı çalışabilmeleri şarttır. Ayrıca, yaratıcı düşünce gücüne sahip olmalı ve bir kavram canlandırarak bunu uygulamaya geçirebilmelidirler. Değişim mühendisliği ekibinin resmi bir başı yoktur. Ekiplerin çoğu, kimi zaman süreç sahibi tarafından atanan ama genellikle ekip üyelerinin aday göstermeleriyle seçilen bir ekip başkanına sahip olmayı yararlı bulurlar.

d) İdare Komitesi: İdare komitesi, değişim mühendisliği yönetim yapısında isteğe bağlı olarak yer alabilir. İdare komitesi, üst düzey yöneticilerden oluşan bir topluluktur. Genellikle süreç sahiplerini içerse de, onlarla kısıtlı değildir. Komite, organizasyonun genel değişim mühendisliği stratejisini planlar. Bu gruba lider başkanlık etmelidir. Bireysel süreçler ve projelerin kapsamını aşan konular idare komitesine gelir. Süreç sahipleri ile ekipleri, kendi başlarına çözemeyecekleri sorunlarla karşılaştıklarında idare komitesine başvururlar. Komite üyeleri, süreç sahipleri arasındaki çekişmeleri dinleyip çözüme ulaştırır.

e) Değişim Mühendisliği Yöneticisi (Çarı): Lidere bağlı değişim mühendisliği personelinin başkanı olarak işlev görür. İlke olarak doğrudan lidere rapor vermelidir. Çarın iki işlevi vardır: (1) Her bir süreç sahibi ile değişim mühendisliği ekibini destekleyip çalışabilmelerini sağlamak. (2) Sürmekte olan tüm değişim mühendisliği faaliyetlerini koordine etmek. Çar, ekibin içindekileri seçmeye yardımcı olabileceği gibi uygun dışarıdakileri de belirleyebilir. Çar aynı zamanda yeni süreç sahibine, karşılaşabileceği konu ve sorunlar hakkında tavsiyelerde bulunmaktadır. Çar değişim mühendisliği çalışmaları hakkında deneyim sahibi olduğundan, bu çalışmalara yeni katılanları bilgilendirmeye gayret sarfeder (Hammer, Champy, 1993:93-101).

6. Bilgi Teknolojileri ve Değişim Mühendisliği Uygulamalarındaki Rolü

Son otuz yılda teknolojiye meydana gelen devrim niteliğindeki değişiklikler her alanda yeni uygulamaları beraberinde getirmiştir. Teknolojideki bu gelişmeler iş yapış tarzımızı sınırlayan kuralları ortadan kaldırmamıza yardımcı olmakta ve yıkıcı özelliği nedeniyle rekabet alanında ön planda olmayan örgütler için büyük avantajlar sağlamaktadır. Teknoloji sayesinde örgüt kurallarının işleyişinde değişiklikler meydana gelmektedir. Teknolojinin ortaya çıkardığı değişiklikler şu şekilde ifade edilebilir (Hammer, Champy, 1993: 84-92):

- Önceden bilgi aynı anda bir tek yerde bulunurken, ortak veri tabanları sayesinde bilgi aynı anda gerektiği kadar çok yerde bulunabilmektedir.

- Karmaşık işler sadece işin uzmanları tarafından yapılabilirken uzman sistemler sayesinde bir uzmanın işini genel bir uzman yapabilmektedir.

- Örgütler faaliyetlerinde başarı sağlamak amacıyla merkezîyetçilik ve merkezîyetçilikten uzaklaşma arasında seçim yapma zorunluluğunda iken, telekomünikasyon ağları sayesinde merkezîyetçilik ve merkezîyetçilikten uzaklaşmanın avantajlarını aynı anda kullanabilmektedirler.

- Tüm kararları yöneticiler verirken karar destekleme araçları (modelleme, veritabanları) sayesinde karar verme tüm elemanların işlerinin bir parçası haline gelmektedir.

- Saha elemanları bilgiyi elde etmek, depolamak, ulaştırmak ve aktarmak için bir ofise ihtiyaç duyarken telsiz veri iletişimi ve taşınabilir bilgisayarlar sayesinde saha elemanları bilgiyi buldukları yerden gönderip alma imkânına sahip olmaktadır.

- Planlar belirli bir zaman aralığında değişirken, artık yüksek performanslı hesaplama sayesinde planlar anında değişme imkânına sahiptir.

Bu ve bunun gibi teknoloji sayesinde oluşan değişikliklerin, teknolojinin sürekli değiştiği göz önüne alındığında, devam edeceğini söylemek yanlış olmaz. Teknoloji bu yıkıcı gücü ve örgüt yapılarını değiştiren özelliği nedeniyle değişim mühendisliği uygulamalarının itici gücü konumundadır. Örgüt değişim mühendisliği uygulamalarında başarılı olmak istiyorsa teknolojinin getirdiği avantajları iyi kullanma gücüne sahip olmalı ve değişen şartlara ayak uydurma esnekliğini başarabilmelidir.

7. Değişim Mühendisliği Uygulamasının Örgüt Yapılarında Oluşturduğu Değişiklikler

Değişim mühendisliğinin uygulandığı örgüt yapılarında oluşan değişiklikleri şu şekilde ifade edebiliriz (Hammer, Champy, 1993: 59):

a) İş birimleri işlevsel bölümlerden süreç ekiplerine doğru değişir: Önceden küçük parçalara ayrılan işler yeniden bir araya getirilir ve tüm bir süreci gerçekleştirmek üzere bir arada çalışan insan grupları, süreç ekiplerini oluşturur. Bu tür bir yeniden yapılandırmanın, işi gerçekleştirmek üzere elemanları organize etmenin en mantıklı yolu olduğu görülecektir. Bu yapıda süreç ekipleri, eski bölüm yapısının yerine geçmektedir.

b) İşler, basit görevlerden çok boyutlu işlere değişir: Süreç ekiplerindeki elemanlar yeni işlerinin, eski görevlerinden çok farklı olduğunu göreceklerdir. İster memur düzeyinde olsun ister işçi, montaj hattı tarzı iş büyük oranda uzmanlaştırılmıştır. Bir görev sürekli olarak tekrarlanır. İş belli bir yetiştirme hatta yüksek seviyede bir eğitim de gerektirebilir. Bireysel olarak bir görevden sorumlu olmak yerine sürecin sonuçları açısından toplu sorumluluğa sahip süreç ekibi elemanlarının daha farklı işleri vardır. Sürecin bir parçasının değil, tümünün gerçekleştirilmesi için ekibin diğer üyeleriyle ortak sorumluluğu paylaşırlar. Her gün kullandıkları becerilerin artmasının yanı sıra, daha büyük bir tabloyu düşünerek çalışırlar. Ekibin tüm üyelerinin farklı yetenek ve becerileri vardır, bu nedenle yaptıkları işler birbirinin aynı değildir. Ama yine de işleri arasındaki sınırlar keskin değildir. Ekibin her üyesi sürecin tüm adımlarına en azından aşınadır ve bu adımların çoğunu yerine getirebilirler. Dahası, tüm bireylerin işleri süreci bir bütün olarak algılayabilmelerini sağlayacak şekildedir.

c) İnsanların rolleri kontrol edilenden yetkilendirilene doğru değişir: Değişim mühendisliği uygulanmış örgütlerde ise kurallara uyan kişiler

değil, kendi kurallarını kendileri yaratan bireyler istenir. Yönetim, ekiplere tüm sürecin tamamlanması sorumluluğunu verirken ekip üyelerine sürecin tamamlanması için gerekli kararları alma yetkisini de tanımaktadır. Bu durum işletmelerin eleman seçimlerini de büyük oranda etkileyecektir. Örgütler sorumluluk sahibi, güvenilir, kalifiye elemanı işe almayı isteyeceklerdir.

d) İşe hazırlanma, yetiştirmeden eğitime doğru değişir: Değişim mühendisliğinde çalışan kişi kendi yargı ve kurallarını belirleyeceğine göre iş hakkında oldukça bilgili olmalıdır. Eğitime ya da eğitilmiş kişilerin işe alınmasına önem verilir. İşin “nasılları” yerine eğitimde “niçinleri” öğretilir. Bu nedenle değişim mühendisliği uygulanan örgütlerde eğitim sürekli devam eden bir uygulama haline gelmektedir.

e) Performans ölçüm ve ücret politikalarının odak noktası faaliyetten sonuçlara doğru değişir: İnsanlara organizasyon içindeki pozisyonlara göre ücret vermek ve terfi ettikçe ücretlerini yükseltmek, değişim mühendisliğine aykırıdır. Değişim mühendisliği uygulanmış örgütlerde ücret politikasını, işleme katkı ve performans belirler.

f) Değerler koruyucudan üretkene doğru değişir: Değişim mühendisliği örgütün yapısının yanı sıra kültürünü de değiştirir. Değerler değişmedikçe yeni süreçlerin uygulanması da olanaksız hale gelir. Değerlerin işlerin anlayışı içinde, yarının ne getireceği konusundaki belirsizlikleri dikkate alarak sürekli öğrenme yönünde değişmesi kaçınılmaz olmaktadır.

g) Yöneticiler amirden antrenöre doğru değişir: Burada yönetici gözleyen kontrol eden değil, katalizör ve çalışanların yeteneklerini geliştiren bir kişidir. Yönetici çalışanların işlerini yapması sırasında karşılaştıkları sorunların çözülmesinde ve onların önlerinin açılmasında önemli bir rol üstlenir. Yönetici çalışanların amiri yerine koçu olur.

h) Organizasyon yapıları hiyerarşiden sadeliğe doğru değişir: Gereksiz tüm işler değişim mühendisliği sonucunda elimine edileceği için, gereksiz kademeler de ortadan kaldırılır. Böylece organizasyon yapısı dik hiyerarşik yapıdan daha yatay sade bir yapıya doğru değişir.

i) Düşünme sistemi itaatten yaratıcı düşünmeye doğru değişir: Yöneticiler ve çalışanlar değişim mühendisliği sonucu olaylara daha farklı ve yaratıcı bir düşünce ile bakmaya başlarlar. Farklı bir bakış açısıyla yenilik peşinde koşularak daima süreçlerin ve yapının geliştirilmesine dönük çabalar içinde olurlar.

B. Değişim Mühendisliğinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği ve Karşılaşılan Sorunlar

1. Değişim Mühendisliğinin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Gerekliği

Kamu sektörü dünyanın en büyük ve en eski sektörüdür. Fakat bu sektörün çalışması ile ilgili şikâyetler, hemen hemen her ülkede giderek artmaktadır. Özel sektörde gittikçe artan etkinlik, verimlilik ve kalite endişeleri bu sektörde henüz kendini yeterince hissettirmemektedir. Oysa kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması, tüm ülke ekonomisini doğrudan etkilemektedir.

Kamu yönetimleri, hemen bütün ülkelerde son yıllarda politika, ekonomi, bilim ve teknolojiye ortaya çıkan hızlı değişimlerin etkisi ile yeniden değerlendirmeye alınan ve değişimi zorunlu alanlardır. Özellikle 1960'lı yıllardan bu yana kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarının amacı, kamu hizmetlerini kamu yararını göz önünde tutarak yerine getirebilecek, etkin, verimli ve hızlı çalışabilen bir sistemi oluşturabilmektir. Kamu hizmetlerinde en çok karşılaşılan; pahalı, kalitesiz ve yetersiz mal ve hizmet üretimidir. Bugüne kadar bu olumsuzlukların giderilmesine bütçe, kadro ve yatırım kısıtlamaları ve kontrollerin artırılması yöntemiyle çözüm oluşturulmaya çalışılmıştır. Oysa ki sorun, kamu yönetiminin bilgi çağında endüstriyel dönem bürokrasisi ile sürdürülmeye çalışılmasıdır. Kamu yönetiminin hizmet veren ve hizmet satın alan ikili bir yapısı vardır. Bu nedenle her iki yönünün de iyileştirilmesi gerekmektedir.

Son birkaç yıl içinde Batı'da, kamu hizmetlerinde maliyet, etkinlik ve kalite üzerinde önemli etkiler yapacak bir değişime tanık olunmaktadır. İşletme yönetimi açısından örgüt bazında olumlu sonuçlar verdiği söylenen değişim mühendisliği kamu yönetiminin amaçlarının gerçekleştirilmesinde bir yönetim felsefesi ve tekniği olarak sunulmaktadır.

2. Değişim Mühendisliğinin Uygulanmasındaki Etkenler

Global bir yapıya bürünmekte olan dünyada yoğun olarak yaşanan değişim süreci, karmaşıklaşan ve gittikçe büyümekte olan kamu örgütlerinin yapılarında ve yönetim yaklaşımlarında köklü değişiklikler için bir baskı oluşturmaktadır. Özel sektör örgütlerinin adaptasyonda fazla zorlanmadan kabul ettikleri bu değişim, kamu örgütleri açısından aynı şekilde kolayca

kabullenilebilmiş değildir. Ancak bütün dünyada kamu örgütlerinde bir değişim gündemdedir.

Özellikle 1980'lerden başlayarak hemen bütün dünyada kamu yönetimleri mercek altına alınmaya başlanmıştır. Kamu yönetimlerinin neden hep aynı olduğu, yani daha pahalı ve daha kalitesiz üretim hizmet verdikleri araştırılmaya başlanmıştır. 1980'lere kadar çoğunlukla; bütçe kısıtlamaları, kadroların dondurulması, işten çıkartmalar, programların ve yatırımların iptali, kontrollerin artırılması gibi yöntemler denenmiştir. Ancak sonuçta ne verimlilik artmış, ne kalite yükselmiş, ne de kamu yönetiminin sorunları giderilebilmiştir.

Geçtiğimiz otuz yıla yakın süre içerisinde, kamu örgütlerinin etkinlik ve etkenlik içerisinde çalışması, özelleştirmenin alternatif olarak sunulması, bürokratik yaklaşımlar yerine katılımcı modellerin dile getirilmesi, devlette küçülme istekleri ve yeniden yapılandırma gibi kamu örgütlerinin daha fazla kaliteye ve müşteriye yönelik olarak çalışmasına ilişkin birçok zorlayıcı neden ortaya çıkmıştır (Balcı, 1999: 63).

Kamu yönetimi uzmanları kamu alanında görülen ve çözüm gerektiren sorunlar karşısında birçok öneri sıralamaktadırlar. Bu önerilerden birisi de değişim mühendisliğidir.

Değişim mühendisliğinin Türk kamu yönetiminde uygulanmasını gerektiren nedenler şu şekilde ifade edilebilir:

a) Kamu Yönetimini İşletme Yönetimi İlkeleri Doğrultusunda Yeniden Şekillendirme Arayışı

Günümüzde yaşanan hızlı değişimi kamu yönetimi yakalayamamıştır. Hizmetler talepleri karşılayamamakta, hızlı karar alma ve uygulama sağlanamamakta, çalışanlar büyük zorluklara maruz kalmaktadırlar.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bürokratik kuralların doğru bir biçimde uygulanmasını, kamunun alıcısı durumunda bulunan vatandaşlara hizmetin bu kurallar çerçevesinde yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu anlayışa göre kamu örgütleri işlevlerini yerine getirirken, vatandaşların doyumundan ziyade kurallara harfiyen uymanın telaşesi içerisinde. Kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu, politikanın karıştığı ve kamu yönetiminde çoğu kez sorumsuz bir yönetimin egemen olduğu söylenebilir (Bingöl, 1999: 77-78).

Çağımızda yaşanan hızlı değişim ve yenileşme, toplumsal ve ekonomik örgütleri değiştirmeye, başka bir anlatımla yeni durumlara uyarlanmaya zorlamaktadır. Bu olgu, toplumsal bir kurum olan kamu yönetimi sistemi ve bu sistem içinde belirli işlevleri gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuş bulunan kamusal örgütler için de geçerlidir. Bu, bir ülkenin yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik yapısı ve siyasal düzeni arasında karşılıklı ve yakın bir ilişkinin, onun da ötesinde bir etkileşimin varlığından kaynaklanmaktadır. Günümüzde insanı doğu değişiminin amaçsız, nedensiz, rastgele ve denetimsiz olacağını düşünmeyip, bunun belirlenen amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesi gerektiğinin bilincinde olduğundan örgütleri, bu arada da kamu yönetimi mekanizmasını değişen koşullarla gelen ihtiyaçları karşılayacak bir yapı ve işleyiş düzenine kavuşturmak için gözden geçirmekte, yeniden düzenlemekte, onlara yeni bir biçim vermektedir (Karaer, 1987: 25).

Kamu yönetiminde meydana gelen aksaklıkların önlenmesi amacıyla, yapılması gereken köklü değişiklikleri ifade etmek için, farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz. İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, İskandinav Ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Adem-i Merkezileştirme Reformu”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Sovyetler Birliği’nde “Yeniden Yapılanma”, OECD yayınlarında “Yeni Yöneticilik” kavramları tercih edilmektedir (Tutum, 1994:3-4). Ülkemizde de, “Yönetimde Reform”, “Yönetimin İyileştirilmesi”, “Bürokrasinin Azaltılması”, “Devletin Küçültülmesi” gibi farklı kavramlar kullanılmaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak, kökeni çok daha eskilere dayanmakla birlikte, özellikle 1980’li yıllarda başlayan devletin yeniden yapılandırılması anlayışı, İngiltere, ABD, Fransa ve Sovyetler Birliğinde iç kamuoyunun ilgi odağı haline gelmekle kalmamış, dünya kamuoyunun çok yakından izlediği bir konu olmuştur. 1990’lı yıllarda da bu alandaki gelişmeler, yeni bir ivme kazanmıştır. 1992’de ABD’de yayınlanan, Osborne ve Gaebler tarafından yazılan, “Reinventing Government” adlı kitabın büyük yankılar uyandırması sonucu, Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından hazırlanan “The Gore Report on Reinventing Government” adlı raporda ifade edilen, kamu yönetimine yeni bir bakışı sergileyen anlayışla başlayan çalışmalar, başta merkezîyetçi ülkeler olmak üzere, özelleştirme uygulamalarına yeni bir boyut getirmiştir (Aykaç, 1999: 6; Poister, Henry, 1994: 156).

David Osborne ve Ted Gaebler, 1992’de yazdıkları ve her birine kitabın bir bölümünü ayırdıkları on ilke doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiğini belirtmektedirler. Bu ilkeleri şu şekilde sıralamaktadırlar (Osborne, Gaebler, 1992: 25; Aktan, 1999: 293) :

- **Katalitik Kamu Yönetimi:** Yapmaktan çok yönlendiren,
- **Yerel Ağırlıklı Kamu Yönetimi:** Hizmet vermektten çok, yerel kuruluşlara ve topluluklara yetki veren,
- **Rekabetçi Kamu Yönetimi:** Hizmet vermeye rekabeti enjekte eden, tekelden çok rekabeti teşvik eden,
- **Misyon – Amaçlı Kamu Yönetimi:** Kurala dayalı organizasyonların dönüştürülmesi,
- **Sonuçlara Yönelen Kamu Yönetimi,**
- **Müşteriye Yönelik Kamu Yönetimi:** Bürokrasinin değil, müşterinin ihtiyaçlarının karşılanması,
- **Kamu Yönetimini Girişimci Hale Getirmek:** Harcamaktan çok, kazanmak üzere yoğunlaşmak,
- **Tedavi Etmekten Çok, Önleyici Kamu Yönetimi,**
- **Desantralize Edilmiş Kamu Yönetimi:** Hiyerarşiden, katılma ve takım çalışmasına yönelmek,
- **Piyasa Güdülü Kamu Yönetimi:** Sorunları kamu programları yaratarak çözüme yerine piyasayı kullanma.

Osborne ve Gaebler’in kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi doğrultusunda ortaya koydukları ilkeler incelendiğinde; yapmaktan çok yönlendiren, yetki veren, rekabeti teşvik eden, sonuçlara yönelen, müşteriye yönelik, önleyici, katılma ve takım çalışması vb. birçok unsurun, değişim mühendisliğinin felsefe ve ilkelerinin hemen hepsine atıfta bulunduğu görülmektedir.

b) Devletin Yeniden Yapılandırılması Gereği

Devletin yeniden yapılandırılmasında temel sorun; kamu yönetiminin bilgi çağında, endüstriyel dönem bürokrasisi (yapılanması) ile kamu hizmetlerini sürdürmeye çalışmasıdır.

Günümüzde önemli yapısal sorunları bünyesinde barındıran kamu yönetimleri, bir yandan bu sorunlardan kurtulmaya çalışırken, diğer yandan da bu sorunlar yumağının ortaya çıkardığı olumsuzluklarla mücadele etmektedir.

Bu çerçevede Yeni Kamu Yönetimi ve özelleştirme doğrultusunda devletin küçültülmesi ve asli fonksiyonlarına (eğitim, sağlık, adalet ve savunma) dönmesi, öncelikli bir politika tercihi olarak ön plana çıkarılmaktadır. Merkezîyetçi, hantal, ağır işleyen, verimsiz ve rasyonellikten uzak bir devlet anlayışı yerine; hızlı, esnek, verimli çalışan ve temel görevlerini yerine getiren bir devlet anlayışının benimsenmesi üzerinde durulmaktadır.

Esnek bir yapı, katılım, ortak sorumluluk, sürekli gelişme, koordinasyon, motivasyon, müşteri önceliği ve daha pek çok unsuru bünyesinde taşıyan değişim mühendisliği, kamu yönetimlerinin içinde bulunduğu sorunlardan kurtulmasını sağlayacak çözüm önerilerinin başında gelmektedir.

c) Maliyetleri Düşürme ve Verimliliği Artırma Çabaları

Kamu yönetimindeki hantal yapı, artan ihtiyaçlar maliyetlerde büyük artışlara sebep olmuş ve bunun sonucunda bütçelerde kısıntıya gitmek bir zorunluluk halini almıştır.

Kaliteyi ikinci plana atarak, yapılan hizmetleri yalnızca sayısal olarak değerlendirmenin maliyet ve giderler açısından doğru olmadığı artık bilinen bir gerçektir (Başsoy, 1999: 39). Sınırlı kaynakların olduğu bir zamanda örgütsel hayatın sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi, değişim mühendisliği yoluyla hizmet kalitesinin iyileşmesi ve maliyetlerin düşürülmesiyle mümkün olabilecektir (Smith, 1993: 45).

Değişim mühendisliği, mal ve hizmetlerde kalite iyileştirmesine giderken verimliliğin de artmasına yönelik temalar içermektedir. Bir görüşe göre kalite, verimliliğe giden yolda önemli bir anahtardır ve insanlar bu önemli anahtarı görmezden gelip, yanlış bir şekilde sadece çalışma yöntemlerini değiştirerek verimliliğe ulaşmaya çalışmaktadırlar (Balci, 1999: 67). Çözüm olarak, hem kalite hem de verimlilik artışı için kamu yönetiminde müşteri odaklı yeni yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlanması önerilmektedir.

Kamu yönetiminde istihdam edilenlerin büyük çoğunluğunda önemli ölçüde performans ve verim düşüklüğü ile aşırı isteksizlik ve kayıtsızlığın hâkim olması da bir başka sorundur. Adil ve tatmin edici bir gelirin olmaması

bunun en temel nedenlerinden birisidir (Eken, Demirkan, 1998: 25). Ücret dışında motivasyon sağlayıcı bir çok faktörün; örneğin aidiyet duygusu, tatmin, örgüt için değerli olduğu inancının kamu yönetiminde yeterince sağlanamaması da, kamu yönetiminde değişim mühendisliğinin uygulamasını gerekli kılan nedenlerdendir.

Özetle, düşük verimlilik ve kaynak israfı kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiş; ortaya koyduğu ilkeler, kendine özgü felsefesi ve verimliliği artıran başarılı uygulamalarıyla değişim mühendisliği, kamu yönetiminde çözüm arayışlarında ilk sıralarda yer almıştır.

d) Diğer Nedenler

Bu sayılanlar dışında değişim mühendisliğinin kamu yönetiminde uygulanmasını gerektiren nedenler şöyle sıralanabilir:

- Siyasi yapının kamu hizmetlerini olumsuz yönde etkilemesi (Bingöl, 1999: 78),

- Geleneksel ve bürokratik örgüt kültürünün olumsuz etkisi ve katılımı sağlayamaması (İrmiş, 1999: 60),

- Klasik yönetim anlayışındaki, “en iyiler en tepede olur” varsayımı ve bu sebeple alt yönetimin fikirlerine değer vermeme,

- Vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkındaki endişeleri ile küçülen bütçeler ve artan tasarruf kaygıları (Balcı, 1999: 65-66).

Yukarıda sayılan birçok olumsuzluk da, değişim mühendisliğinin uygulamaya geçirilmesi ile düzelecek ve ortadan kalkacak niteliktedir.

3. Değişim Mühendisliğinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği ve Karşılaşılabilecek Engeller

Kamu yönetimi sürekli büyümekte ve karmaşık bir yapı sergilemektedir. Bu da yapı, süreç ve personel ile ilgili birçok problemi beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminin bu sorunlar yumağından kurtulabilmesi için, çağdaş yönetim yaklaşımları ve felsefesi ışığında yeniden yapılanmaya gitmesi gerekmektedir. Kamu örgütlerinde politik kararların belirleyici oluşu, başarıya göre değerlendirme yerine siyasi ve kişisel değerlendirmelerin yapıldığı, kamu müşterilerinin kimler olduğu konusunda belirsizlik ve yöneticilerin müşteriler tarafından denetlenebilir olmayışları ve müşteri ihtiyaç ve beklentilerinin yöneticiler tarafından değerlendirilemeyişi, süreçte çok yoğunlaşmanın amaç sapmasına neden olacağı, nitelik – nicelik ve

hizmet – ürün ikilemi, yaşlı bürokrasinin sahip olduğu gelenekler gibi birçok konu, değişim mühendisliğinin kamu yönetiminde uygulanmasına engel oluşturan sorunlar arasında ele alınmaktadır. Kamu örgütlerinde karar verme ve inisiyatif kullanma yetkisinin üst düzey çalışanlara kullandırılmaması, ödüllendirmelerin başarı temelli olmayışı, eğitim ve yetiştirme gibi projelerin yetersiz oluşu, çalışanların maddi açıdan tatmin edilemeyleşleri de değişim mühendisliği uygulamalarının kamu yönetimi açısından zor olduğunu gösteren etkenlerdir (Halis, 1999: 83).

Kamu hizmeti veren örgütlerde etkinlik ve verimlilik, başlıca dört etmen tarafından belirlenmektedir. Bunlar; örgüt kültürü, görev anlayışı, müşterinin yönlendirilmesi, müşteri ve kalite ilişkisidir. Bu türden örgütlerde kalite yönetimi çeşitli kısıtlamaların etkisi altındadır. Bu kısıtlamaları şu şekilde sıralamak mümkündür (Gözlü, 1995: 48):

- Kamu hizmeti veren örgütler, birden çok hedef grubunu göz önünde bulundurmaya zorundadır.

- Devletin yerine getirmek zorunda olduğu ödevlerin somut ürünlere dönüştürülmesi zordur.

- Kamu hizmeti veren örgütlerin çıktılarının kullanımı veya tüketimi, çoğunlukla isteğe bağlı bir husus değildir.

- Bu örgütlerin kendi kuralları ve yasaların etkisi altında oluşmuş örgüt kültürü vardır.

- Bu örgütlerde tüketici açısından güdüleme ve teşvik öğeleri bulunmamaktadır.

- Kamu hizmeti veren örgütlerde yetkililer, ticari niteliği olan kişiler değildir.

- Özel sektördeki örgütlerde olduğu gibi hedef gruplardan herhangi bir tanesinin tercih edilmesi mümkün değildir.

- Vatandaş açısından kamu hizmeti veren örgüt, herhangi bir ticari örgüt gibi algılanmaktadır.

- Kamu hizmeti veren örgütlerde faaliyetlerin ölçülmesi güç olduğundan, sonuçların değerlendirilmesinde de güçlükler vardır.

Kamu örgütlerinde yeniden yapılanmanın ve değişim mühendisliğine geçişin sağlanması sadece kamu örgütlerinde yapılacak değişikliklerle mümkün olmaz. Çünkü değişim mühendisliği hazır bir reçete değildir, böyle bir kültürü

kazanmak 5-10 yıl gibi bir süreyi kapsar. Değişim mühendisliğinin benimsenmediği, felsefe olarak zihinlere ve gönüllere yerleşmediği bir değişim mühendisliği sadece bir teknoloji ve yöntem transferi olarak kalacak ve başarılı olmayacaktır. Değişim mühendisliği “düşünen insanı”, “üreten grupları” ve “süreç yönetimini” gerektirir. Her şeyin özünde “insan” vardır. Tüm faaliyetler yapılırken sistem bir bütün olarak düşünülmeli ekonomi, siyaset ve kültürel yapının hepsinde değişim mühendisliği yaşanmalıdır. Fakat değişim mühendisliğinin kamu yönetimine uygulanmasının önünde bir takım engeller vardır. Bu engelleri şöyle sıralayabiliriz (Bingöl, 1999: 79):

- Kamu yönetiminde mali sıkıntılar, bütçe sorunu,
- Kurum içi çatışan amaçlar,
- Popülist politikalar nedeniyle önceliğin değişim mühendisliğine verilmemesi,
- İşbirliğinin sağlanamaması; kamu örgütlerinin birbirlerinin görev alanlarına zaman zaman çatışma biçimli karışmaları,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki etkenlik ve verimlilikten uzak idari vesayet anlayışına dayalı yönetim tarzının olması,
- Hiyerarşik düzene parlamenterlerin ve iktidar partisi yerel temsilcilerinin fiilen karışmaları,
- Kamu yönetiminde “bu programı anlamıyorum”, “niçin değişiyoruz” gibi ifadelerle değişime direnç ve inatçılığın fazla olması.

Kamu ile özel sektör örgütleri arasındaki farklılıklar da, değişim mühendisliğinin kamu yönetiminde uygulanabilirliğini de belirli ölçülerde kısıtlamaktadır. Bu farklılıklar genel olarak şöyle sıralanabilir (Perry, Rainey, 1988: 182-197):

1- Kamu örgütleri piyasa etkisine daha az maruz kalmaktadır. Bu nedenle de maliyetleri düşürme, verimli işletmecilik, etkili performans gibi konular kamu örgütlerinin gündemini daha az işgal etmektedir.

2- Kamu örgütleri açısından resmi ve yasal sınırlamaların daha fazla olduğunu ve bu şekilde de yönetici tercihlerinde fazlaca bir özerklik bulunmadığını söylemek mümkündür.

3- Çoğu zaman kamu örgütlerinin icraatları zorlayıcı, ürettikleri mal veya hizmetleri ise tekel niteliğinde olabilmektedir.

4- Kamu yararı gibi tartışmalı bir kavram sebebiyle, kamu örgütleri kamuoyuna karşı sorumlu olma ve kamuoyu tarafından sorgulanabilir olma gibi özellikleri de taşırlar.

5- Kamu örgütlerinde yönetimin amaçları ve bu amaçları değerlendirme kriterleri oldukça karmaşıktır.

6- Kamu yöneticileri karar alma konusunda daha az otonom ve daha az esneklerdir.

7- Kamu yöneticileri siyasi gerekler ve siyasi takvim nedeniyle olayları daha kısa zaman perspektifi içerisinde görmek ve buna göre hareket etmek durumundadır.

8- Özel sektör örgütlerinde verimlilik kavramına önem verilirken, kamu örgütlerinde daha çok hakkaniyet kavramına yer verilmektedir.

9- Kamu örgütlerinde kurallara uyulmak adına ekonomik tercihlerin yapılması söz konusudur.

10- Kamu yöneticilerinin performanslarını ölçmek için geliştirilen standartlar ya hiç mevcut değildir ya da oldukça sınırlıdır.

Kamu yönetiminin kendi doğal yapısından kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı değişim mühendisliğinin uygulanmasında bazı problemler ortaya çıkmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

a) Yeniliğe Kapalılık

Özellikle kamu yönetiminde çalışanların değişime karşı daha fazla direndikleri iddia edilmektedir. Çünkü durağanlık daha rahat ve güven vericidir. Bu nedenle, değişim için statükoyu terketmek çalışanlara zor gelebilir.

Yeni bir sisteme geçmenin önündeki en büyük engel yenileşmeye karşı olan dirençtir. Yenilik ve değişikliklere insan doğal olarak karşı koymak eğilimindedir. Çünkü her yeni usul, yöntem ve teknoloji, eski usul yöntem ve alışkanlıklara karşı olarak geliştirilmiştir. Bu nedenle, kişiler daha önce alışmış oldukları iş düzeninden, adet ve alışkanlıklarından vazgeçmeyi istemezler. Buna yeni sistemin getireceği başarısızlık korkusu da eklenince daha karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır (Akınoğlu, 1999: 138). Kamu yönetiminde yöneticiler, sabit düzeni korumak eğilimindedir ve değişiklik yönünde çaba harcamazlar (Bowman, 1994: 130).

Kamu yönetiminde örgütsel yapı, örgütsel değişimin çok zor olduğu statik bir yapıya gösterir. Statik bir örgütte değişime direnen ya da

statükoyu koruyan kuvvetler, değişim kuvvetlerine ağır basar. Problemler görülür, ama bunları çözmek ya da düzgün şekilde yönetmek için fazla bir şey yapılmaz. Örgütün yapısal unsurları (yönetim yapısı, politika ve prosedürleri) öylesine kurumsallaşmıştır ki, bunlar değişimin önündeki başlıca engeller haline gelmiştir (Wells, 1993: 68).

Çalışanların kamu yönetimine, özel sektöre nazaran daha statik rahat ve istikrarlı olduğunu varsayarak girdikleri de ifade edilmektedir (Morgan, Murgat Royd, 1994: 47). Değişiklik isteklerinin örgütün üst kademesinden gelmesi, alt kademelerin katılımının sağlanmaması bir başka direnç kaynağı olarak gösterilmektedir. Değişime karşı çıkanların genelde şu gerekçeleri ileri sürdükleri görülür (Ersun, 1995: 636):

- Bu da daha önceki teorileri gibi geçici bir modadır.
- Bu yaklaşım işçimizin yapısına ve özelliklerine uygun değil.
- Bu sistem kişisel başarıyı engeller.
- Bu sistem işleri karıştırır, esas işlerimiz aksar.
- Herkes birbirinin işine karışacak, yetki ve sorumluluk allak bullak olacak.
- 5 yıl çok uzun bir süre, bu sürede kimbilir ne gelişmeler olacaktır.

b) Yönetici Profili

Kamu yönetimindeki en belirgin sorunlardan birisi, aşırı merkeziyetçi yapı dolayısıyla yöneticinin “yetki devretmekten kaçınması” ve “bütün karar yetkisini kendinde toplaması”dır. Başka bir ifadeyle, kamu örgütlerindeki merkezi yapısal özellikler ve alınan kararların sorumluluğunun yine merkeze doğru giden denetim mekanizmaları aracılığıyla yapılması zaten otoriter ve yetkeci olan kişilik özellikleri taşıyan yöneticileri, imza/yetki fetişizmine varan yetki devretmeme ve katılımsız tek başına karar verme gibi tutumlara yöneltmektedir (Bayrak, 1997: 55-56).

Kamu yönetiminde her düzeydeki yönetici insiyatif kullanmaktan çekinmekte ve ast-üst kademeler birbirlerine güvenmemektedir (Engin, 1999: 35). Kamu yönetiminde yöneticilerin tutumundan kaynaklanan diğer sorunları; kamu örgütlerindeki tek yönlü iletişim, üst yöneticilerin bireysel olarak faaliyet göstermeleri, siyasi etkilerle göreve getirilen yöneticilerin bu doğrultudaki davranışları, yöneticilerin değişim mühendisliğine karşı gerekli ilgiyi ve öncülüğü göstermemeleri, kaliteyi maliyetle eşdeğer tutma şeklinde sıralayabiliriz.

c) Hiyerarşik Yapı

Kamu örgütlerindeki dikey, çok kademeli ve katı hiyerarşik yapı, değişim mühendisliği uygulamalarının önündeki en büyük engellerden biridir. Bu merkeziyetçi yapı; verimsizliği, kaynak israfını, koordinasyonsuzluğu, iletişim sorunlarını motivasyon ve performans eksikliğini, kalitesiz mal veya hizmet üretimini beraberinde getirmektedir.

Herkesin katılımını, müşteri tatminini, esnek yapılanmayı, kalite ve verimliliği, sürekli geliştirmeyi, koordinasyonu, motivasyonu savunan değişim mühendisliğinin kamu yönetiminde uygulanması ve başarılı olabilmesi; kamu örgütlerinin değişim mühendisliği felsefesini çok iyi kavramalarına ve değişim mühendisliği ilkelerini benimseyerek uygulamalarına bağlı görünmektedir.

d) Personel Sistemi

Kamu örgütlerinde günümüzde uygulanmakta olan atama ve yükselme prensipleri insanları daha fazla verimli ve kaliteye dönük bir şekilde çalışmak yerine, daha çok hiyerarşiye dayalı, var olanı devama yönelik, yeniliğe kapalı, motivasyonsuz, yetki ve sorumluluk yüklemeyen bir çalışma ortamına yol açan temalar içermektedir. Bazı çalışmalar ödüllendirilirken bazıları da cezalandırılır; ancak sistemden kaynaklanan problemlerin varlığı araştırılmaz. Ayrıca yüksek performans ödüllendirilmede dikkate alınmaz (Balci, 1999: 74-75). Kalitenin iyileştirilmesi için bu konularda da değişiklikler yapılmalı ve sürekli geliştirmelere gidilmelidir. Keza bu olumsuzluklar; yeniliğe açık, sürekli geliştirmeye dayalı, yetki ve sorumluluk yükleyen, kalite ve verimliliği savunan değişim mühendisliğinin önünde büyük engel oluşturmaktadır.

e) Hantal Örgütler

Değişim mühendisliğinin başarıyla uygulanabilmesinde örgütlerin büyüklükleri de etkili olmaktadır. Kamu örgütlerinin çok büyük olması, değişim mühendisliği uygulamalarının başarısında bir engel oluşturmaktadır. Çünkü onbinden fazla çalışanı bulunan örgütlerin değişimi zor gerçekleştirdikleri ve değişim programlarında başarılı olamadıkları ortaya çıkmıştır (Radin, Coffee, 1993: 52).

C. Türk Kamu Yönetiminin Temel Sorunları ve Değişim Mühendisliğinin Uygulanabilirliği

1. Türk Kamu Yönetiminin Temel Sorunları

Türk kamu yönetim sisteminin temel sorunu, bilgi çağında endüstriyel dönem bürokrasisi (yapılanması) ile kamusal hizmetlerin sürdürülmeye çalışılmasıdır. Yani;

- Merkeziyetçi yapının sürdürülmesi,
- Kurallar ve yönetmeliklerle tanımlanmış işlerin inisiyatif, yaratıcılığa yer vermeyecek biçimde yürütülmesi,
- Teftiş ve kontrol ağırlıklı işleyişin egemen olması,
- Performans ve çıktıyı değerlendirmeye yönelik mekanizmaların bulunmaması,
- Yukarıdan tanımlanmış kaynak ve hedeflerle çalışılması,

gibi temel zaaf, kamu yönetiminin özelliklerini oluşturmaya devam etmektedir. Başka bir ifadeyle; kullanılan yöntem, teknoloji örgüt yapısı ve işleyişle kamu yönetimi tam bir karmaşıklık, hantallık ifade etmektedir. Gelişen teknolojiye ayak uyduramayan, sağlıklı iletişim kurulamadığından koordinasyon sağlayamayan ve verimsizlikle, kaynak israfıyla boğuşan, aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapı sergileyen kamu yönetimi, çeşitli açmazlarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Kamu yönetimindeki işleyiş ile ilgili sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Kaya Raporu, 1991: 5):

- 1- Görev, yetki ve sorumluluk dengesi iyi kurulamadığından örgütsel etkililik olumsuz yönde etkilenmektedir.
- 2- Öncelikli olmayan bazı konularda kaynak savurganlığına gidilmektedir.
- 3- Görev tanımları eksik, amaçtan uzak veya hiç yoktur.
- 4- Bazı görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi sorun olmaktadır.
- 5- Bazı görevler, örgütsel düzenleme olmadığından yapılamamaktadır.
- 6- Bazı görevler gereksiz ve amacı aşan örgütsel büyüklüğe ulaşmıştır.

7- İkincil öneme sahip bazı görevler asıl görevlerin yerini alabilmektedir.

8- Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görevler rasyonel bir şekilde dağıtılamamıştır.

9- Görevlerin düzenlenmesinde örgüt ile çevresel değişkenler arasındaki ilişkiler yeterince dikkate alınmamaktadır.

10- Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinden görev ortada kalmakta ve yetki çatışması doğmaktadır.

Bu sorunların dışında, kamu yönetiminin önemli bir yönü olan personel sistemiyle ilgili sorunlar da gözardı edilemeyecek kadar büyüktür. Kamu personel sistemindeki ana sorunlar şöyle sıralanabilir (Kaya Raporu, 1991: 199-202):

1- Çok geniş kapsamlı bir sınıflandırma benimsenmiştir.

2- Ücretler çok düşük olup, ücret sistemi karmaşık bir yapı sergilemektedir.

3- Kadro tanımlanması ve analizlerinin eksikliği nedeniyle yerinde istihdam sağlanamamaktadır.

4- Üst kademelere kadar yükselmenin nasıl olacağı yönünde net kriterler olmadığı gibi, yükselme de amacından sapmıştır.

5- Hizmet içi eğitim ve yetiştirme amacından sapmış, bir ceza veya ödül olarak kullanılmaktadır.

6- Performans değerlendirme kriterleri pek gelişmemiş ve personelin değerlendirilmesi yalnızca yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.

Bütün bu sorunları bünyesinde barındıran kamu yönetimi, bir yandan bu sorunlardan kurtulmaya çalışmakta, diğer yandan da bu sorunlar yumağının ortaya çıkardığı olumsuzluklarla mücadele etmektedir.

Merkeziyetçi, hantal, ağır işleyen, verimsiz ve rasyonellikten uzak bir devlet anlayışı yerine; hızlı, esnek, verimli çalışan ve temel görevlerini yerine getiren bir devlet anlayışının benimsenmesi gereğinden hareketle, esnek bir yapı, katılım, ortak sorumluluk, sürekli gelişme, koordinasyon, motivasyon, müşteri önceliği ve daha pek çok unsuru bünyesinde taşıyan değişim mühendisliği, kamu yönetimimizin içinde bulunduğu sorunlardan kurtulmasını sağlayacak temel nitelikte bir çözüm önerisi sunmaktadır.

2. Değişim Mühendisliği Uygulama Sonuçlarının Türk Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi ve Uygulanabilirlik Sorunu

Değişim mühendisliğinin uygulandığı örgüt yapılarında oluşan değişiklikleri ve bu değişikliklerin Türk kamu yönetimi gerçekleştirilebilme koşulları ve muhtemel dirençleri şu şekilde kısaca irdeleyebiliriz:

a) İş birimleri işlevsel bölümlerden süreç ekiplerine doğru değişir: Türk kamu yönetiminde gerek örgütsel yapının, gerek işleyişin, gerekse personel sisteminin olumsuz yansımalarından birisi olan bir süreç halinde çalışma ve personeli bu doğrultuda yönlendirme anlayışının mevcut olmaması, bu yapılanma içerisinde değişim mühendisliğinin ortaya çıkaracağı süreç ekiplerine doğru değişimin gerçekleşmesinin önündeki engellerden biridir. Bu olumsuz tablo içerisinde yöneticilerin ve çalışan personelin yeniliğe ve sürekli gelişme anlayışına kapalı bir tutum sergilemeleri, bu olumsuzluğu destekleyen bir diğer unsurdur.

b) İşler, basit görevlerden çok boyutlu işlere değişir: Türk kamu yönetiminde örgütsel faaliyetlerde bireyselliğin ön planda olması ve bunun doğrultusunda işbirliği, ekip çalışması, takım ruhu, örgüt kültürü, ortak sorumluluk anlayışlarının yeteri derecede oluşmamış olması nedeniyle, değişim mühendisliğinin ortaya çıkaracağı düşünülen işlerin basit görevlerden çok boyutlu işlere değişiminin başarıya ulaşmayacağı ifade edilebilir. Özellikle son yıllarda yönetsel alanda ortaya çıkan pek çok yeni düşünce, kavram ve akımda öncelikli olarak dile getirilen iş süreçlerine tepe yönetiminden en alta kadar örgüt içerisinde herkesin katılımı, ortak sorumluluk, takdir hakkı, inisiyatif kullanma, kültür değişimi gibi yönetsel kavram ve uygulamaların Türk kamu yönetimi içerisinde tam anlamıyla yerleşmemiş olması, değişim mühendisliği uygulamalarını olumsuz yönde etkileyecektir.

c) İnsanların rolleri kontrol edilenden yetkilendirilene doğru değişir: Türk kamu yönetimindeki sıkı denetim ve yöneticilerin denetim alanlarını sürekli genişletme eğilimi içerisinde bulunmaları nedeniyle, personelin inisiyatif kullanmasına ortam hazırlayan ve bu paralelde yöneticilerin personele takdir hakkı kullanmalarına izin veren yapılanma sistem içerisinde başarıya ulaşmayacaktır. Bu durum personelin kendi kendini denetlemesi yani otokontrol sisteminin gelişmesini ve uygulanmasını engelleyecektir.

d) İşe hazırlanma, yetiştirilmeden eğitime doğru değişir: Türk kamu yönetiminde personelin bir maliyet unsuru olarak görülmesi ve sadece

ihtiyaç duyulduğunda veya bir problemle karşılaşıldığında eğitilmesi gerektiği düşünülen bir anlayışla değerlendirilmesi, değişim mühendisliğinin personeli sürekli eğitilmesi gereken bir faktör olarak görmesi anlayışıyla çelişir. Zira, sürekli gelişme anlayışı içerisinde her türlü değişimin sağlanabilmesinin ön koşulu olarak personelin sürekli eğitilmesi gereken en önemli yönetsel unsurlardan birisi olduğu kabul edilen bir gerçektir.

e) Performans ölçüm ve ücret politikalarının odak noktası faaliyetten sonuçlara doğru değişir: Türk kamu yönetiminde personel sistemindeki sorunlar, ücret sistemindeki dengesizlikler, atama ve terfi sistemindeki belirsizlikler, personel sisteminin temel ilkeleri olarak kabul edilen sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinin tam anlamıyla uygulanamaması, değişim mühendisliği çalışmalarıyla örtüşmemektedir. Ayrıca genel olarak tüm kamu yönetimlerinde ve özelde Türk kamu yönetiminde en önemli problemlerden birisi olarak gösterilen personelin değerlendirilmesinde ve çıktılarının analizinde kullanılabilecek somut, açık ve net performans kriterlerinin belirlenmemiş olması, yine değişim mühendisliği uygulamasıyla çatışan bir diğer noktayı oluşturur.

f) Değerler koruyucudan üretkene doğru değişir: Örgüt kültürü, değişimi ve örgüt içinde yerleşmesi uzun süreç alan, tüm yapı, süreç, faaliyet ve uygulamalarda gerçekleşmesi köklü bir zihni değişimi gerektiren yönetsel bir argümandır. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin katı, değişime karşı direnen, yeniliklere kapalı, gerek yönetici gerekse personel yönünden bu özellikleri benimsemiş olmalarından dolayı, değişim mühendisliğinin bu yapı içerisinde oluşturacağı düşünülen örgüt kültürünün değişiminin zor olacağı ifade edilebilir.

g) Yöneticiler amirden antrenöre doğru değişir: Türk kamu yönetiminde yöneticilerin, katı hiyerarşik yapı paralelinde sahip oldukları merkezîyetçi zihniyetlerini değiştirip, personeli yetkilendiren, onlara takdir hakkı veren ve inisiyatif kullanmalarını sağlayan bir ortam hazırlamaları kolay değildir. Aynı şekilde yöneticilerin tüm personelin fikri ve bedeni performanslarından maksimum derecede yararlanma ve onların tüm örgüt faaliyetlerine ve yönetsel kararlara katkıda bulunmalarını sağlayacak yönetime katılma anlayışını gerçekleştirmeleri de bu yapı içerisinde mümkün görünmemektedir.

h) Organizasyon yapıları hiyerarşiden sadeliğe doğru değişir: Hemen hemen tüm kamu yönetimlerinde olduğu gibi Türk kamu yönetiminin

de en büyük sorun teşkil eden özelliklerden birisi, hiyerarşinin çok yoğun olduğu, katı ve merkezîyetçi bir örgüt yapılanmasıdır. Bu örgüt yapılanması ast-üst ilişkilerine de yansımakta, örgüt içi iletişim kanallarının sağlıklı bir biçimde işlemesine engel teşkil etmekte; bu durum düşük verimlilik ve kaynak israfını beraberinde getirerek personelin motivasyonunun düşüklüğüne sebep olmaktadır. Oysa değişim mühendisliğinin ortaya çıkaracağı gereksiz kademelerin olmadığı, yatay ve yalın bir örgütlenme yapısı içinde tüm bu engeller de kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

i) Düşünme sistemi itaatten yaratıcı düşünmeye doğru değişir:

Türk kamu yönetiminde yöneticilerin ve çalışanların olaylara daha farklı ve yaratıcı bir düşünce ile bakmaları anlayışı çok düşüktür. Aynı şekilde farklı bir bakış açısıyla yenilik peşinde koşularak daima süreçlerin ve yapının geliştirilmesine dönük çabalar da sistemin yapısı itibarıyla fazla gerçekleştirilememektedir. Sadece verilen emirleri yapma, örgüt faaliyetlerine herhangi bir noktadan katkıda bulunma, yönetsel kararlara katkı sağlama anlayışının hemen hemen hiç bulunmadığı Türk kamu yönetiminde; bu personel anlayışı doğrultusunda yöneticiler de etki alanlarını genişletme ve otoritelerini devam ettirme düşüncesiyle çalışanların bu tür konularda önünü açma çabası içerisinde bulunmamaktadır.

Sonuç

Son yıllarda ortaya çıkan ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel alandaki değişim ve dönüşüm çeşitli kavram, yöntem ve tekniklerle ifade edilmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak bilim, sanat, teknoloji, iletişim, tıp, ulaşım vb. alanlarda da eskiyle kıyaslanmayacak ölçüde ciddi ve köklü gelişmeler yaşanmaktadır. Sınırların ortadan kalkması, yeni iktisadi politikaların uygulamaya geçirilmesi, eskiyen ve ihtiyaca cevap vermeyen yönetsel anlayışlardan vazgeçilmesini ve yeni yönetim tekniklerinin uygulanmasını beraberinde getirmiştir. Bu uygulamalardan biri de değişimi temel alan, eskiyi kaldırıp radikal bir anlayışla yeniden bir yapı kuran; örgütsel yapı, yönetici ve personel zihniyeti, süreç, verimlilik, motivasyon ve iletişim başta olmak üzere pek çok yönetsel faaliyet ve uygulamada köklü ve zihni değişimi hedef alan değişim mühendisliğidir.

Değişim mühendisliği, yönetimin organizasyonda gerçekleştirmek istediği değişim süresince süreçler ile çalışanlar arasındaki etkileşimin koordinasyonu olarak ifade edilebilir. Değişim yönetimi, değişikliğin tanımlandığı, yönlendirildiği ve uygulamaya geçirildiği mekanizmadır. Değişim

mühendisliği, herhangi bir organizasyonda yapı, sistem, süreç ve uygulanan politikalarda hızlı ve radikal yeniden tasarım ve değişiklikler yapılarak, organizasyonun daha yüksek bir performansa ulaşmasını ve bir atılımı gerçekleştirmesini amaçlayan yeni bir yönetim tekniğidir.

1980'lerin başından itibaren tüm dünyada yaşanan değişim ve gelişim odaklı yeni süreç, pek çok alanda olduğu gibi yönetsel alanda da yeni düşünce, kavram, ilke, teknik ve uygulamaları beraberinde getirmiştir. Değişimi zorunlu alanlar olarak kabul edilen ve 1970'lerin sonuna kadar uygulanan refah devleti anlayışının birikimi olan pek çok sorunu bünyesinde barındıran kamu yönetimleri de bu sorunlardan kurtulmanın çaresi olarak ortaya çıkan yeni yaklaşımlara yönelmişlerdir. Daha verimli çalışan, kaynakları rasyonel kullanan, hızlı ve kaliteli mal ve hizmet üretiminde bulunan, performansı yüksek bir kamu yönetimi yaratmak yolunda kullanılan yöntemlerden birisi de değişim mühendisliğidir.

Örgütlerin yapı, süreç ve uygulamalarında köklü ve radikal bir değişimi ve zihni bir dönüşümü gerektiren değişim mühendisliği anlayışı, hemen hemen tüm kamu yönetimlerinde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de pek çok engelle karşılaşmaktadır. Yönetici profilinde esnekliği ve çalışanların katılımına zemin hazırlayan bir anlayışı gerektiren, yöneticilikten antrenörlüğe doğru bir geçişi zorunlu kılan; çalışanların potansiyellerini ortaya çıkaran, onların yönetsel kararlara ve tüm örgütsel faaliyetlere katılımını sağlayan ve tüm bunlar neticesinde etkili, verimli, rasyonel, hızlı, kaliteli hizmet sunumunu amaçlayan değişim mühendisliğinin kamu yönetimlerinde uygulanmasının kolay olmayacağı açıkça ifade edilebilir. Ancak tüm bu olumsuz engellere rağmen değişim mühendisliğinin kamu yönetimlerinde hiçbir koşulda uygulanamayacağını ifade etmek de son derece yanlış bir yaklaşımdır. Örgüt yapıları, personel sistemleri ve süreç boyutlarıyla kendisini çağın gerekleri doğrultusunda yenileme iradesi gösteren kamu yönetiminin tüm birimleri, değişim mühendisliği uygulamalarında başarıya ulaşabilir.

Türk kamu yönetiminde de değişim mühendisliği uygulamalarının bir an önce başlatılması ve hızla yaygınlaştırılması, kronikleşmiş birçok sorunun çözümü için önemli açılımlar sağlayacak ve toplumsal gelişmemize önemli katkılarda bulunacaktır.

Kaynakça

- Akın, H. Bahadır** (2001); Değişim Mühendisliği Sürecinde Bilişim Teknolojisi Altyapısının Oluşturulmasının Önemi, <http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mklgos.Php>.
- Akinoğlu, Osman İter**(1999); “TKY’nin Kamuda Uygulanmasının Pratik Güçlükleri ve Çözüm Önerileri”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, I. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Mart.
- Aksu, A. Akın** (2000); “Değişim Mühendisliği Uygulamalarında Karşılaşılan Dirençler ve Yapılan Hatalar”, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 15, Sayı 2
- Aktan, Çoşkun Can** (1999); 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri, (1), Değişim Mühendisliği, TÜGİAD Yayını, İstanbul.
- Aykaç, Burhan** (1999); “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt1, Sayı 1, Bahar.
- Balcı, Asım** (1999); “Kamu Sektörü ve TKY”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, I. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No:289, Mart.
- Başsoy, Ahmet** (1999); “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Arayışlarını Güçleştiren Nedenler”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, II. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Mart.
- Bayrak, Sabahat** (1997); “Toplam Kalite Yönetimi ve Denizli Uygulamasına Yönelik Başarı Şartları”, 21. Yüzyıla Doğru Denizli Sanayi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Denizli.
- Bingöl, Dursun** (1999); “TKY’nin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, I.Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Mart.
- Bowman, James S.** (1994); “At Last, an Alternative to Performance Appraisal: TQM”, Public Administration Review, Vol. 54, No. 2, March –April.
- Dinçer, Ömer ve Fidan, Yahya** (1996); İşletme Yönetimi, Beta Basım Yayım, İstanbul

- Eken, Musa ve Demirkan, Mahmut** (1998); “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 3, S. 2, Mart
- Engin, Yusuf** (1999); “Kamu Kesimi Çalışma İlişkilerinde TKY”, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayın No : 296, 1. Baskı, Eylül
- Ersun, N. Semih** (1995); “TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar”, 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, III. Cilt, İstanbul
- Fettahioğlu, Ömer Okan ve Tanrıverdi, H. Seçil** (2000); “Değişim Mühendisliği”, Standard, Yıl 39, Sayı 461, Mayıs
- Gözlü, Sıtkı** (1995); “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda TKY”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, C. II, Ankara.
- İrmiş, Ayşe** (1999); “Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün TKY’ye Uygunluğu”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, II. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Ankara.
- Halis, Muhsin** (1999); “TKY’nin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, II. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Mart
- Hammer, Michael ve James Champy** (1993); Değişim Mühendisliği, Çev: Sinem Gül, İstanbul: Sabah Kitapçılık, İstanbul
- Hammer, Michael ve Stanton A. Steven** (1995); Değişim Mühendisliği Devrimi, Çev. Sinem GÜL, Sabah Kitapları, İstanbul
- Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (Kaya)** (1991); Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara
- Karaer, Tacettin** (1987); “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 2, Haziran.
- Kiely, Tom** (1995); “Reengineering”, Harvard Business Review, Vol 73, Issue 6, Nov/Des
- Koçel, Tamer** (1998); İşletme Yöneticiliği, Beta Basım Yayım, İstanbul
- Manganelli, Raymond and Mark M. Klein** (1994); “A Frame Work For Reengineering” Management Review, June

- Morgan, Colin and Murgat Royd, Stephen** (1994); TQM in the Public Sector, Open University Press, Buckingham.
- Osborne, David and Gaebler, Ted** (1992); Reinventing Government, (Özet)
- Perry, J.L. ve Rainey, H.G.** (1998); “The public – Private Distinction Theory”, Academy of Management Review, Vol. 13, No. 2
- Poister, Theodore H. ve Henry, Gary T.** (1994); ”Citizen Ratings of Public Private Service Quality:A Comparative Perspective”, Public Administration Review, Vol.54, No.2, Marc-April
- Radin, Beryll A. ve Coffee, Joseph N.** (1993); “A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector”, Public Administration Quarterly, Spring.
- Smith, A. Keith** (1993); “Total Quality Management in the Public Sector, Part 1”, Quality Progress, June
- Süerdem, Arzu** (2006); Değişim Mühendisliği, <http://www.sitetky.com/frameset/ot/otmak13.html>
- Tutum, Cahit** (1994); Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara
- Wells, G. Ronald** (1993); Yetki Devri, (Çev.: Vedat Üner), Rota Yayınları, İstanbul.
- Yalınkılıç, Cem** (2006); “Değişim Mühendisliği Nedir?”, www.5mwold.com/mkarsiv/mk18.htm.

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ, KURUCU İKTİDARLAR VE MEŞRUIYET

Gülşah YALÇIN GÜLER*

GİRİŞ

Anayasayı, devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden ve kanunlardan daha zor usullerle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünü (Gözler, 2001: 13) olarak tanımlamak mümkündür. Bir başka görüş ise anayasayı; bir devletin ana kuruluşunu ve bunun işleyişini düzenleyen temel kuralları bir metin halinde birleştiren belge (Eroğul, 1974: 5) olarak tanımlamaktadır. Doğal hukuk taraftarı bazı yazarlara göre anayasa *akdi* karakterdedir ve siyasal toplumu oluşturan bireyler arasında yapılmış bir “*sosyal sözleşme*”dir. Bu sözleşme bütün bireylerin oy birliğiyle yapılmıştır. O halde bu sözleşmenin değiştirilmesi için de bütün ulusun ortak rızası gerekir (Gözler, 1990: 219). Bu görüşün pratik sonucu anayasanın değişmezliğidir; zira tüm toplumun üzerinde uzlaştığı bir değişiklik kolay kolay gerçekleşemez.

Pierre Pactet’e göre ise, “Anayasalar canlılar gibidir: Doğarlar, gelişirler, siyasal yaşamın bozucu etkilerine maruz kalırlar, önemli ya da önemsiz değişikliklere konu olurlar ve bir gün yok olurlar” (Gözler, 1998: 10).

Anayasaların değiştirilemeyeceği yönündeki görüşlerin bugünün dünyası için savunulması zordur çünkü anayasalar da diğer tüm hukuki kurumlar gibi zamanla eskimeye mahkumdurlar. Pactet’in de işaret ettiği gerçeklik nedeniyle bugün pek çok siyasi sistemde anayasalar değişim taleplerinin baskısı altındadır. Dolayısıyla anayasal değişim ihtiyacını doğuran dinamikler ve anayasaların değişimi ile ilgili pek çok husus, gündemimizi işgal eden önemli tartışma konularından biri olmaya adaydır.

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE KURUCU İKTİDARLAR

Bir anayasayı ortadan kaldıran iktidar, hemen arkasından yenisini yapmaktadır. Bu nedenle, Pactet’den yaptığımız alıntıda da işaret edildiği

* Sayıştay Başdenetçisi

üzere anayasaların doğumu ile yok olması, aynı olgunun iki değişik görünümü olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla, bizim için geriye iki şey kalmaktadır: *Anayasaların* doğumu, daha teknik bir ifadeyle *yapılması* ve *değiştirilmesi*. John Joseph Lalor'a göre anayasa yapma veya onu reforme etme gücüne kurucu iktidar adı verilmektedir. Bu tanımdan hareketle yeni bir anayasa yapma ya da anayasa kanununu yazma iktidarına asli kurucu iktidar, mevcut anayasada öngörülen usul ve esaslar dâhilinde anayasa değiştirmeye ise tali kurucu iktidar adı verilir. Bu tanım, görüldüğü üzere iki ayrı unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlardan birincisi “anayasayı yapma”, diğeri ise “anayasayı değiştirmek”dir. Buradan, *kurucu iktidarın*, *asli kurucu iktidar* ve *tali kurucu iktidar* şeklindeki ikili ayrımı ortaya çıkmaktadır.¹

Diğer taraftan asli kurucu iktidar, asli kuruculuk fonksiyonunu yerine getirerek birtakım yetkilerle donatılmış değişik organlar kurar. Bu organların artık sadece siyasi değil, bir de hukuki niteliğe sahip olmalarının nedeni, hukuk yaratma iktidarını ele geçirmiş bir organ tarafından yaratılmış olmalarıdır. Bunlar da kurulu iktidar organlarıdır (Eroğul, 1974: 27). Diğer bir deyişle, kurulmuş iktidarı şöyle tanımlayabiliriz; Kurulmuş iktidar, kurucu iktidar tarafından yapılan anayasa ile hukukî ve siyasî statüleri belirlenen devlet organlarıdır. Başka bir anlatımla, kurulmuş iktidar, devletin çeşitli yetkilerini kullanma iktidarlarıdır.

Asli kurucu iktidar bir ülkenin siyasi rejiminde ihtilal, hükümet darbesi, ülkenin parçalanması ve ülkedeki yabancı işgale son verilerek bağımsızlığın kazanılması gibi kesintiler nedeniyle bir hukuk boşluğunun doğması durumlarında ortaya çıkar. Bu durumlarda fiili iktidarı elinde bulunduran sosyal güçler, yeni devletin veya yeni rejimin anayasasını meydana getirirken, kendilerini bağlayan hiçbir pozitif hukuk normu mevcut değildir. Bu anlamda asli kurucu iktidar sınırsızdır ve hukuk dışıdır. Asli kurucu iktidarın hukuk-dışı oluşu, onun toplumca benimsenen yeni ve meşru bir anayasa düzeni yaratamayacağı anlamına gelmez, sadece asli kurucu iktidarın hukukla açıklanmasının mümkün olmadığını ifade eder. Bu iktidarın sınırsızlığı da şüphesiz sosyolojik anlamda değil, sadece hukuki anlamdadır. Sosyolojik anlamda her asli kurucu iktidar sahibi, toplumun temel değer ve inançları, toplumun o andaki siyasal güç dengesi gibi sosyolojik faktörlerle elbette sınırlıdır. Ancak asli kurucu iktidarı hukuki anlamda sınırlayan, daha

¹ Cem Eroğul ise bu ayrımı asli kurucu fonksiyonu ve türev kurucu fonksiyonu olarak yapmaktadır.

önceden konulmuş bir pozitif hukuk normu yoktur.² Kapani'nin ifadesiyle bütün iktidarlar gibi, kurucu iktidar da boşlukta değil, fakat sosyal bir çevre içinde faaliyet gösterir. Ve bütün iktidarlar gibi kurucu iktidarlar da sosyal çevreyi etkilediği kadar, kendisi de o çevreden gelen isteklerin, beklentilerin, eğilimlerin ve akımların etkisine açık bulunur. Kurucu iktidarın belli bir dönemde meydana getirdiği temel yasa, çoğu zaman toplumdaki sosyal güçler dengesini yansıtan, belki bir ölçüde bu güçlerin karşılıklı etkilerinin sentezini ifade eden bir temel yasadır. Kurucu iktidar, en azından toplumda hakim olan değer yargılarına ve meşruluk anlayışına saygı göstermek zorundadır (Kapani, 1988; 64-65).

Tali kurucu iktidarda ise bundan çok farklı olarak, bir ülkenin anayasasının o anayasada belirlenmiş usullere uyulmak suretiyle değiştirilmesi söz konusudur. Burada her şeyden önce, bir anayasanın tümünden yeniden yaratılması değil, mevcut anayasasının bazı hükümlerinin değiştirilmesi söz konusudur. Üstelik bu değişiklikler mevcut anayasasının anayasa değişiklikleri için öngördüğü usullere uygun olarak yapılır ve hukuki geçerliliğini bu uygunluktan alır. Diğer bir deyişle, asli kurucu iktidarın hukuk dışı bir olay olmasına karşılık, tali kuruculuk tamamen hukuki bir fonksiyondur (Özbudun, 1988; 121-122).

Öte yandan tali kurucu iktidarın da mutlak bir iktidar olduğu kabul edilmekle birlikte anayasayı değiştirme yetkisinin boyutlarının nereye kadar uzanacağı tartışmalıdır. Örneğin kimi anayasalar bazı maddelerinin değiştirilmesini yasaklamaktadırlar. Başka bir anlatımla, asli kurucu iktidar tali kurucu iktidarın bazı konularda değişiklik yapmasını istememektedir. Genellikle başlangıç kısmında yer alan ilkelerin değiştirilmesinin sınırlandırılmasıyla, kurulan rejimin belkemiği olan ilkeleri güvence altına almak yani rejimin değiştirilmesini yasaklamak ve de anayasaya kısmen de olsa belirli bir istikrar sağlamak amaçlanmaktadır. Bu tür yasaklamalara birçok anayasada rastlanmaktadır. Eroğul'un incelediği 125 anayasasının 39'unda böyle sınırlamalar vardır (Eroğul, 1974; 33-79). Diğer bir tartışma konusu da anayasaca değiştirilemeyeceği belirlenen maddeler dışında kalan maddelerin ne kadarının değiştirilmesinin tali kurucu iktidarın elinde olması gerektiğidir.

² Bunun yanında; 'Devrimler salt kuvvet olayı değildir. Bir devrimin başarıya ulaşabilmesi için, toplumda egemen olan hukuk fikrinin değişmesi gerekir. Asli kurucu iktidarın yaptığı iş, eski hukuk fikrinin köhneleşmesi sonucu, geçerliliğini yitiren siyasal ve sosyal teşkilata hukuku yeniden kazandırmaktan ibarettir. Ve bu nedenle, asli kurucu iktidar, hukukilik niteliğini öncelikle taşıy' yönünde görüşler de vardır.

Yani değiştirilen madde sayısının 3 ya da 100 olması arasında bir fark olmalı mıdır sorusudur. Değinilen konularla ilgili olarak doktrinde değişik görüşler olmakla beraber en azından tali kurucu iktidarın anayasanın değiştirilmesi yasaklanmış maddelerini değiştiremeyeceği pekala söylenebilir. Her ne kadar söz konusu yasakların iktidarlar için kağıttan bir engel olmaktan öteye geçmeyeceği savunulsa da yasakların hukuki bir değerinin olmadığı söylenemez.

Asli kurucu iktidarın anayasanın değiştirilmesine getirmiş olduğu bu kısmi yasağın aşılması halinde tali kurucu iktidar tali kurucu iktidar olmaktan çıkar ve asli kurucu iktidar halini alır ki bu durum da hukuk dışı bir durumdur. Tali kurucu iktidarın anayasal yolları izleyerek asli kurucu iktidar halini alması mümkün değildir. Aksi halde hem olağan hem olağanüstü; hem yürürlükte olan anayasaya göre normal yasama faaliyetlerinde bulunan hem de onu ortadan kaldırmaya çalışıp, yeni bir anayasa yapan meclis tipinin, aynı zamanda, aynı tüzel kişilikte bir araya gelebileceği görüşü ortaya çıkar. Öte yandan tali kurucu iktidarın başlangıç ilkelerine bağlı kalmak şartıyla istediği sayıda anayasa maddesini değiştirebileceği yönünde doktrinde pek çok görüş bulunmaktadır. Özetle yeni bir anayasa yapma anlamını taşıyan girişimler için tali kurucu iktidarlar yetkili kabul edilmemekle beraber asli kurucu iktidarın belirlediği usullere bağlı kalarak anayasayı değiştirme yetkilerinin sınırları oldukça geniş algılanmaktadır.³

Anayasanın değiştirilmesi ile yakından ilgili konulardan biri asli-tali iktidar ayrımı iken diğer önemli konu da, “Yumuşak-Katı Anayasa”⁴

³ Kemal Gözler’e göre; anayasada değiştirilemeyeceği açıkça belirtilen maddeler dışında tüm maddelerin tamamen değiştirilmesine hiçbir hukukî engel yoktur. Zira, bu maddelerden herhangi birinin değiştirilebileceği tartışmasızdır. Tali kurucu iktidar, anayasada değiştirilemeyeceği belirtilen maddelerinin dışında kalan dilediği herhangi bir maddeyi değiştirebilir. Keza bu iktidar bir maddeyi değiştirebileceği gibi, dilediği birkaç maddeyi de değiştirebilir. Nihayet bu iktidar, bir kaç maddeyi değiştirebileceği gibi, anayasanın *bütün* maddelerini de değiştirebilir. Bütün maddelerin değiştirilmesi ile bir maddenin ya da birkaç maddenin değiştirilmesi arasında, nitelik bakımından, öz bakımından, hukukî bakımdan bir fark yoktur; fark sadece *nicelik* yönündendir. Bu ise hukuk için önemsizdir.

Anayasanın tümünden değiştirilerek yeni bir anayasa yapılması, insanın aklına hemen asli kurucu iktidarı getirmektedir. Ancak burada, bir asli kurucu iktidar değil, bir tali kurucu iktidar vardır. Çünkü, her ne kadar, tümünden değiştirme yoluyla yeni bir anayasa yapılmışsa da, mevcut hukuk düzeninin dışına çıkmamış, anayasa yine kendisinin öngördüğü usûle uyularak değiştirilmiştir.

⁴ “Yumuşak-Katı Anayasa” ayrımı için bkz. GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 16-18.

ayrımıdır. Yumuşak anayasalar, normal kanunlarla aynı usullere göre ve aynı organlarca değiştirilebilen anayasalardır. “Yazısız anayasa” da denilen, toplum içinde uzunca bir süre kesintisiz olarak tekrarlanan ve bağlayıcı olduğuna inanılan uygulamalardan oluşan geleneksel anayasalar (İngiltere ‘anayasası’) yumuşak niteliktedir. Yazılı olduğu halde, nasıl değiştirileceklerine dair hükümler içermeyen (1967 Irak Anayasası) veya açıkça kanunlar gibi değiştirilebileceklerini öngören (1963 Singapur Anayasası) anayasalar da yumuşak anayasalardır.

Katı anayasalar ise; normal kanunlardan daha zor usullerle ve farklı organlarca değiştirilebilen anayasalardır. Yazılı anayasaların hemen hemen tamamı katıdır. Bir anayasaya katılık genellikle; anayasa değişikliği için salt çoğunluk ya da nitelikli çoğunluk aranması, halkoylamasına sunulma, değiştirilemeyecek maddeler öngörme, belli süre için veya belli dönemlerde değiştirme yasağının bulunması gibi yöntemler ile sağlanmaktadır. 125 yazılı anayasayı ele alan Eroğul’un incelemesine göre (Eroğul, 1974; 33-79), bu anayasaların yaklaşık % 31’i anayasa değişikliği tekliflerini içerik olarak sınırlamakta, % 83’ü karar için özel çoğunluk aramakta, % 33’ü değişikliğin onayı için halkoylaması öngörmektedir.

Doktrinde anayasa değiştirme usulünün nerede yer alması gerektiği tartışma konusu olmuşsa da, hukuk pratiği değiştirilme usulünün bizzat anayasalarda yer alması yönünde ilerlemiştir. Sieyes’e göre anayasa yapma hakkı milletlerin mutlak bir hakkıdır ve mutlak olan bir hakkın kurala bağlanması elbette onu sınırlar. Ancak anayasa koyucular Rousseau’nun görüşünü tercih ederek değiştirme usulünü anayasada düzenlemeyi uygun görmüşlerdir. Rousseau’ya göre de kurucu iktidar mutlak olmakla beraber düzenli idare ilkesi uğruna kısıtlamayı kabul etmek şarttır. Sonuç itibarıyla bugün için anayasaların büyük bir kısmı anayasayı değiştirme usulüne yine anayasada yer vermiştir (Aktaran Eroğul, 1974; 30-33).

Türk Anayasası da değiştirme usulünün bizzat anayasada yer aldığı anayasalardan biridir. 1982 Anayasası’nın konuya dair 175. maddesine göre, anayasanın değiştirilebilmesi usulünü şöyle özetleyebiliriz: Anayasa değişikliği için öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazılı bir teklif yapılması gerekmektedir. Yapılan teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Görüşmeden sonra yapılacak oylamada değiştirme tekliflerinin kabul edilebilmesi için Meclis’in üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu şarttır. Anayasanın değiştirilmesine dair tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, 175. maddede yer alan kayıtlar dışında, kanunların

görüülmesi ve kabulü hakkındaki genel hükümlere bağı olarak yapılacaktır. Cumhurbaşkanı'nın Anayasa değişikliklerine dair kanunları, diğer kanunlarda olduğu üzere bir daha görüülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermesi mümkün olmakla beraber, Meclis'in geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul etmesi halinde, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunma olanağına sahiptir. Anayasa değişikliği hakkındaki kanunların Meclis tarafından üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilmesi halinde ise, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde, bu kanunların halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanması zorunludur. Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi sonucunda, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunca kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların veya gerekli görülen maddelerinin Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulması mümkündür.

Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddelerin halk oylamasına sunulmaması durumunda, bunların Resmî Gazetede yayımlanacağı hususu Anayasa'nın mezkûr maddesinde ifade edilmiştir. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması durumunda, bunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu yönünde olması gerekmektedir. Meclis'in, Anayasa değişiklikleriyle ilgili kanunların kabulü esnasında, bunların halkoylamasına sunulması ihtimaline göre, Anayasanın değişikliğe uğratılan normlarından, hangilerinin birlikte, hangilerinin ise ayrı ayrı oylanacağı hususunda karar vermesi gerekmektedir.

MEŞRUIYET

Meşru olan nedir sorusunun yanıtını kısaca: hukukun, ahlâkın ve geçerliliği olan bir değerin üzerine kurulmuş olan kurum veya kural meşrudur şeklinde verebiliriz. Bu durumda yazımızın yukarıda yer alan bölümlerinde üzerinde durduğumuz, yetkili organlar tarafından konulmuş olan bir kanuna uygun olmayı belirten hukukilik kavramı ile, meşruiyet kavramının ayırđedilmesi gereği ortaya çıkar. Hukuk kuralları meşruiyete doğrudan doğruya bir kıstas oluşturma niteliğine her zaman sahip olmadıkları için varolan hukuk normları, varlıklarının meşruluğunu muhtelif esaslara göre ispat etmekle yükümlüdürler. Dolayısıyla konu hukuk normu koyma/değiştirme ise hukukilik kavramının yanı sıra meşruiyet kavramı üzerinde de durmak gerekmektedir. Hukukilik ilkesi bir normun doğumunu belirlerken, meşruiyet

ilkesi ise o normun yaşama şansını belirler. Hukuk normlarının meşruluğunu ispat etmesi durumunda ise, bu hukuk normlarını yönetme gücünü somutlaştırmak için kullanacak olan siyasi iktidar da meşrulaşmış olur. Siyasal iktidarı meşrulaştırma aracı olarak anayasadan bahsetmeden önce bu kavramla yakın ilişkisi olan iktidar ve otorite kavramları üzerinde durmakta fayda vardır.

Hawley'in de belirttiği üzere her sosyal hareket bir iktidar kullanımı, her sosyal ilişki bir iktidar denklemi ve her sosyal grup veya sistem bir iktidar örgütlenmesidir. Diğer taraftan Weber ise iktidarı, bir sosyal ilişkide bir tarafın diğerine iradesini kabul ettirmesi olarak tanımlar. Hannah Arendt tarafından savunulan bir başka bakış açısına göre ise, iktidar birlikte düşünmek ve birlikte hareket etmekle ilgilidir. Öyleyse, yukarıda yer verdiğimiz tanımlardan iktidarın dayatmacı ve dayanışmacı olmak üzere iki yüzünün bulunduğunu söyleyebiliriz. Dayanışmacı iktidar bir siyasi topluluğun birlikte hareket edebilme kapasitesini anlatır. Bu bağlamda anayasaların iktidarın yöneldiği temel hedefleri, yani temel değer ve prensipleri ilan eden belgeler niteliğinde olduğu söylenebilir.

Öte yandan, anayasalar, anayasal sosyalleşme olarak adlandırılacak bir sürecin işlemlerini sağlayarak vatandaşların temel değer ve prensipleri öğrenmelerine, benimsemelerine ve sürdürmelerine hizmet eder. Bilindiği üzere cebir kullanma yani yönetilenler üzerinde meşru güç kullanma yetkisi devletin tekelinde olan bir güçtür ve de devletin bu yetkisi iktidarın dayatmacı boyutuyla ilintilidir. Ancak hiçbir dayatmacı güç bu durumunu sürekli güç veya şiddet kullanma ihtimaline dayanarak sürdüremez. Bu yüzden yönetilenlerin devlet gücüne rızalarını katmaları gerekir. İşte bu noktada iktidarın otoriteye dönüştüğünü söyleyebiliriz (Gönenç, 2007a).

Bu son açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere otorite, aslında iktidarın özel bir biçimini, "meşru iktidarı" ifade eder⁵. Otorite sahipleri de, iktidar sahipleri gibi karar ve emirlerini muhalefet veya direnmeyle karşılaşmadan uygulatabilirler. Ancak bu durumda, söz konusu karar ve emirlerin muhatapları bunları veren otoritelerin yönetme hakkını tanır; yani yönetilenler yönetenlere kendi istekleriyle itaat eder. Bu çerçevede otorite, en genel anlamıyla, yönetme hakkı olarak tanımlanabilir. Otorite güçle desteklenmiş olsa da, temel olarak yönetilenlerin rızasına dayanır. Öyleyse, meşruiyet, yönetilenlerin yönetenlere itaatini sağlayan temel unsur olarak karşımıza çıkar

⁵ Türk Dil Kurumu'na göre otoritenin sözcük anlamı 'yaptırma, yasak etme, emretme, itaat ettirme **hakkı**' iken iktidarın sözcük anlamı ise 'bir işi yapabilme **gücü**'dür.

ve meşru iktidar otorite adını alır. Öte yandan, otoritenin önceden belirlenmiş hukuk kurallarına uygun olarak ele geçirilip kullanılabilirdiği toplumlarda anayasalar diğer işlevlerinin yanı sıra iktidarı meşrulaştırıcı bir işlev görürler (Gönenç, 2007b).

Hukuk; siyasi iktidar ve toplumsal rızanın kesiştiği meşruiyet alanıdır. Çünkü siyasi iktidarın amaçları ve eylemlerinin nitelikleri sorunu, aynı zamanda siyasi iktidarın kendisini ve eylemlerini topluma kabul ettirme sorunudur. Bir meşruiyet kaynağı aramayan, düzenleyici ya da uygulayıcı gücünü bir 'yasa'ya bağlı kılmayan siyasi iktidar var olamaz. Bir ilkeye ya da yasaya gönderme yapılmadan siyasi iktidar kullanılamaz, sürdürülemez. İktidar, toplumu ne adına yönettiğini söylemeden, toplumdan onay almadan meşrulaşamaz. Aynı zamanda, hiçbir toplum da, saygı duyduğu bir ilke adına siyasi iktidara rıza göstermeden kendisini yönettirmek istemez. Meşru otoritenin beslemediği bir güç ilişkisine siyasi iktidar adı verilemeyeceği; otoritesiz gücün, yasadışı uygulamanın, ilkesiz kullanımın her türlü toplumsal düzenlemeyi imkansız kılan bir kaosa yol açacağı; (Akal, 1991; 7) gerçeği bizi hukukun nedenselliği sorununa götürmektedir. Siyasi iktidar toplumsal rızaya dönüşmedikçe bir zoru, bir zorunluluğu ve bir zorbalığı temsil etmektedir. Bu yüzden tüm siyasi iktidarların temel problemi, toplumsal rıza arayışıdır (Çetin, 2001; 9).

Kelsen'e göre çağdaş hukuk sistemleri bir piramit şeklinde yapılmıştır. Anayasa bu kademeli yapının tepesinde yer alır. Normlar hiyerarşisi gereği, idari işlemler yönetmeliklere, yönetmelikler tüzüklere, tüzükler yasalara, yasalar ise anayasaya uygun olmak zorundadır. Başka bir dille; yasalara uyarız, çünkü yasaların anayasaya uygun olduğuna inanırız; tüzüklere, yönetmeliklere ve idari işlemlere uyarız, çünkü bunların yasalara ve anayasaya uygun olduğuna inanırız. Kısacası bir siyasi sistemdeki hukuki norm ve işlemlere uymamızın esas nedeni, onların anayasaya uygun olarak yapıldığına dair bizde oluşan kanaattir. Bunlara uyulmasının siyasi iktidara itaat anlamına geleceği açıktır. Öyleyse, hukuki-rasyonel otoritenin⁶ geçerli olduğu toplumlarda, siyasi iktidarı kullanan devlet organlarına itaat edilmesinin, yani siyasi iktidarın otoriteye dönüşmesinin nedeni, yönetilenlerin, bu organların emir ve kararlarının anayasaya uygun olduğuna inanmalarındır. İşte anayasa, D. Duchacek'in kullandığı terimle, bir —normatif

⁶ Bilindiği üzere Weber 3 çeşit otorite tipinden söz eder; geleneksel otorite, karizmatik otorite ve rasyonel otorite

şelale olarak siyasi iktidarı kullananların karar ve emirlerini, dolayısıyla siyasi iktidarı meşru kılar (Gönenç, 2007a).

Tarihin daha eski dönemlerinin aksine, bugünün demokrasi anlayışının en önemli ilkesi siyasal iktidarın sınırlanmasının gerekliliğidir. Toplumu bir bütün olarak algılama, bu bütünlüğü soyut irade ile tanımlama, egemenliği bu iradenin yansıması olarak sunma ve sonuçta da bu iradeyi tek bir kişinin/egemenin temsiliyetine indirgeme şeklinde gelişen bu süreçte siyasal iktidarın meşruiyeti sadece kuruluşa ait bir arayıştır.⁷ Oysa meşruiyet, siyasal iktidarın düşün ve eylemliliklerinin her ifade edilmişinde aranması gereken bir toplumsal mutabakattır ki kaynağı toplumsal rıza ve siyasal katılımıdır.⁸

Diğer taraftan meşruiyet, genel ve kaba bir Weberci anlayışla, yönetilen halkın yönetici sınıfın yaptıklarının kabullenilebilir ve desteklenebilir olmasına inanması olarak tanımlanabilir. Siyasal iktidarın düşün ve eylemliliklerinin her ifade edilmişinde aranması gereken meşruiyetin elbette toplumu oluşturan bireylerin uzlaşma metni olarak da tanımlanabilen anayasalar için de aranması zorunludur. Lipset ve Linz siyasi sistemlerin meşruiyetinin iki ana kaynağı olduğunu savunur.⁹ Buradan hareket eden Gönenç de anayasanın meşruiyeti için üç ana kaynak belirlemiştir. Bu yazarlara göre; siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapım süreci anayasaların meşruiyetini belirleyen unsurlardır.

⁷Örneğin, Machiavelli'de bireyi ve toplumu siyasal iktidarın aracı kılan, topluma güvensizlik duyan, egemeni mutlak, sınırsız, bir ve bütün olarak tanımlayan, ahlaki ve kültürel yaşamın evrensel meşruiyet ilkeleri yerine siyasal iktidarın birliği ve bütünlüğünü önceleyen, ortak iyi ilkesini salt egemenin iradesine bırakan, egemeni sınırlandıracak hiçbir gücü kabul etmeyen, amaç-araç ilişkisinde zor, baskı ve gücü önceleyen, itaat olgusunu pasif bir boyun eğmeye dönüştüren devlet anlayışı görürüz.

⁸ Meşruluk kavramı ile temel anlaşma (consensus) terimleri arasında yakın bir ilişki vardır. Münci KAPANİ'ye göre: «Temel anlaşma, genel anlamıyla, bir toplumda belli bir mesele üzerinde toplum üyelerinin büyük çoğunluğu arasında görüş birliğini ifade eder. Daha özel ve spesifik anlamıyla temel anlaşma, toplumun yönetim düzeni (siyasal sistemi) üzerinde anlaşmayı ifade eden bir kavramdır. Temel anlaşma, toplumun bütün üyeleri arasında genel anlaşma, ya da oybirliği demek değildir (zaten böyle bir durum pratikte sözkonusu olamaz). Fakat %50'nin biraz üzerinde basit bir çoğunluğun temsil ettiği bir anlaşma da değildir. Temel anlaşmanın varlığından söz edebilmek için, toplum üyelerinin önemli bir kesimi (belki en azından %75'i) arasında fikir birliği bulunması gerekir.

⁹ Gönenç anayasaların meşruiyetine ilişkin tanımı şu şekilde formüle etmiştir: "Eğer bir siyasi sistemin mensupları, kendileri için, X anayasasının, Y veya Z anayasasından daha uygun veya daha iyi olduğuna inanıyorlarsa, X anayasası meşrudur."

Siyasi kültürden kasıt siyasi objelere ilişkin değer, inanç ve tavırlardır. Siyasi kurumların yaşaması için siyasi kültürden kaynaklanmaları, onunla uyum içinde olmaları gerekir. Bu tespit anayasalar açısından da doğrudur: Bir anayasa ne kadar çok toplumun siyasi kültürünü yansıtıyorsa meşruiyeti ve dolayısıyla yaşama şansı o kadar artar. Fonksiyonel etkinlikten kasıt ise, siyasi kurumların belli bir siyasi sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirebilme kapasitesidir. Anayasalar açısından düşünecek olursak, bir anayasanın yaşama şansının artması için çoğunluğun anayasal beklentilerine yanıt verebilmesinin gerekliliği açıktır. Anayasaların meşruiyeti bağlamında anayasa yapım sürecinin özellikleri de oldukça önemlidir. Bir siyasi sistemde, kişiler ve onların oluşturduğu gruplar anayasa yapımına ne kadar çok dahil olursa ve yeni anayasa metni bu grupların anayasal beklentilerini ne kadar çok karşılar, anayasanın toplumun çoğunluğunca kabulü ve desteklenmesi mümkün olur.

Anayasa yapım sürecine katılıp anayasal beklentileri tatmin edilmeyen gruplar baştan itibaren anayasaya karşı olumsuz bir tavır takınır. Hatta, eğer güçleri ve imkanları varsa, bu anayasanın değişmesi için çalışmaya başlarlar. Böyle bir durumda, anayasa meşruiyet eksikliğiyle doğmuş demektir. Doğuştan gelen bu eksiklik anayasanın fazla yaşamasına izin vermez. Anayasa yapım sürecine katılan grupların anayasal beklentilerinin tatmin edilmemesi anayasaların meşruiyetini böylesine olumsuz etkilerken, bu sürece katılmayarak anayasal beklentilerini ifade dahi edemeyen grupların tatminsizliğinin çok daha olumsuz sonuçlar doğurabileceği açıktır (Gönenç, 2007a).

Öyleyse, anayasa yapım süreci bir siyasi sistemde ne kadar katılımcı olur ve anayasa metni toplumsal dengeleri gözeterek şekilde hazırlanarak bir uzlaşma metnine dönüşebilirse sonuçta anayasanın meşruiyeti ve yaşama şansı artar.

SONUÇ

Anayasaların toplumsal dengeleri gözetilen metinler olduğunun kabulü durumunda, yürürlüğe girmelerinde olduğu gibi değiştirilmelerinde de geniş tabanlı bir uzlaşmanın gerekliliği kendini bir zorunluluk olarak gösterir. Aksi halde, anayasa değişikliklerinin meşru bir zemine oturması ve halk tarafından benimsenmesi güçleşecektir. Yukarıda değindiğimiz üzere bir anayasanın meşruiyeti üç ana kaynaktan beslenir; siyasi kültür, fonksiyonel etkinlik ve anayasa yapım süreci.

Dünyanın bugün geldiği noktada özellikle yönetim vb. kavramlarla toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret edilmekte; çok aktörlü bir sistemle birlikte, karşılıklı etkileşimle yönlendirme süreci önerilmektedir. Böyle bir ele alıfta çözümleri tek öznenin hakimiyetinde aramak yerine ortaklıklarda aramak yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma ile demokratik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkelere de uymak yerinde olacaktır. Söz konusu gelişmelerle beraber anayasa yapım sürecinin anayasanın meşruiyetini sağlamada oynadığı rolün giderek büyüdüğünü ve de önem kazandığını söyleyebiliriz.

Asli kurucu iktidarın kullanılma biçimlerinin yani yeni bir anayasa yapma usullerinin farklılaşabileceği asli kurucu iktidarın kurucu referandum gibi demokratik yollara da başvurabileceğine değinmiştik. Tali kurucu iktidarın da aynı yolu kullanarak yani asli kurucu iktidar gibi davranarak anayasa yapabileceği yönünde görüşler vardır. Diğer taraftan doktrinde anayasanın başlangıç hükümleri dışındaki tüm maddelerin tali kurucu iktidar tarafından değiştirilebileceğinin kabulü (ki bu durumun siyasal sistem değişikliği halleri haricinde yeni bir anayasa yapmaktan çok da farklı olmadığını kabul etmek gerekir) göz önüne alındığında anayasa yapım sürecinin tartışmalı noktalarından biri olan anayasayı hangi meclisin yapabileceği yönündeki tartışmaların çözümsüz olmadığı savunulabilir. Ancak anayasa hukukuna uygunluk ile meşruiyetin açık bir şekilde birbirinden ayrılmış olan iki farklı kavram olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Hukukîlik; yaptırım altında bulunan ve kamu güçleri tarafından güvence altına alınmış olan anayasal düzene saygıyı sağlamayı amaçlayan zorlayıcı etkiyi ifade eder. Meşruiyet ise oybirliğiyle veya en azından yönetilenlerin büyük çoğunluğunun oluşturduğu bir katılmanın konusunu oluşturan erkin başvuru kıstaslarına, ilham kaynaklarına ve ideolojilerine bağlı olmayı ifade eden bir niteliktir. Dolayısıyla, anayasa yapım sürecinin katılımcı bir anlayışla şekillenmediği siyasal bir sistemde anayasa metninin bir uzlaşma metnine dönüşebilmesi böylelikle de anayasanın meşruiyetinin ve yaşama şansının artması düşünülemez. Bu da bizlere anayasanın değiştirilmesinin söz konusu olduğu durumlarda hukukîlik ilkesi kadar meşruiyet ilkesinin de gözetilmesinin temel bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

- AKAL, Cemal Bali. (1991), *Yasa ve Kılıç*, Afa Yayınları, İstanbul.
- ÇETİN, Halis (2002), *Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 2002/1
- EROĞUL, Cem (1974), *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, AÜSBF Yayınları, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (1990), *Kurucu İktidar*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÖZLER, Kemal (2001), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖNENÇ, Levent (2007a), *Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi*, www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/kavramsal_cerceve E. Tarihi: 12.07.2007
- GÖNENÇ, Levent (2007b), *Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi*, acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/1748,
- GÖNENÇ, Levent (2007c), *Anayasa Değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Geri Gönderilmesi ve Halkoyuna Sunulması*, www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/docs/analizler/anayasa_degisikligi E. Tarihi: 23.07.2007
- HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, *Bu Meclis Anayasa Yapabilir mi?* www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_511
- KAPANİ, Münci (1988), *Politika Bilimine Giriş*, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (1998), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- SANCAR, Mithat (2007), *Değişen Egemenlik Sürecinde Meşruiyet Sorunu ve Anayasal Düzen* www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg20/msancar
- TARHANLI, Turgut (2007), *Kuvvet Kullanma, Meşruiyet ve Hukuk*, www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg20/ttarhanli E. Tarihi: 11.05.2007
- TEKELİ, İlhan (1996), *Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Geliştirilmesinin Nedenleri Üzerine*, Yargı Yayınevi, Ankara.

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ*

Dr. Klaus-Henning Busse**

Çev.: Seher ÖZER***

Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) uzun yıllardır yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine destek vermektedir. 1998 yılında, Montevideo’da yapılan INTOSAI Kongresinin konusu da, Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadeledeki rollerine ilişkindi. INTOSAI’nin 2005-2010 dönemini kapsayan Stratejik Planında da, Sayıştayların yolsuzlukla mücadele konusunda yönetimleri desteklemesi gerektiği belirtilmiştir.

Denetimlerinin bir parçası olarak Sayıştaylar, aslında halihazırda yolsuzluğu önlemekte ya da daha çok kontrol altına almaktadır. Montevideo Kongresinde alınan tavsiye kararlarına göre; Sayıştaylar kamu idarelerini kendi iç kontrol sistemlerini geliştirmeleri, personelinin rüşvet girişimlerine karşı dirençlerini güçlendirmeleri ve yolsuzluğa açık alanları yakın takibe almaları konusunda desteklemelidir. Çoğu ülkede Sayıştaylar, Yolsuzlukla Mücadele Yasa ve Yönetmeliklerini baz almakta ve bunlara uygunluğu denetleyebilmektedir. Diğer görevlerinin yanı sıra Sayıştaylar, ödemelerin gerçekleştirilmesinde en az iki kişinin yetkili kılınıp kılınmadığını, kamu alımlarında ihtiyaçların belirlenmesi, planlaması, sözleşme yapılması ve muhasebe ve ödeme aşamalarının ayrımının net bir biçimde yapılıp yapılmadığını ve yolsuzluğa açık alanlarda (ihale, imar ve ruhsat) istihdam edilen personelin rotasyonunun sağlanıp sağlanılmadığını denetlemektedir. Yolsuzlukla mücadele hükümlerinin henüz yasallaşmaması ya da, yeterli düzeyde uygulanmaması halinde Sayıştaylar, yasal boşluk nedeniyle hükümetlerin uğradığı kayıplara dikkat çekebilir ve yolsuzluk ile mücadele önlemlerinin alınması için çağrıda bulunabilir.

* Bu çalışma, INTOSAI’nin resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Temmuz 2007 sayısında yayımlanan, “The SAI’s Role in Combating Corruption” başlıklı makalenin çevirisidir.

** INTOSAI Stratejik Planlama Direktörü

*** Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Ancak, yolsuzluğun tespit edilmesi daha zor bir uğraştır. Bu nedenle, bazı Sayıştayların bu düzeyde bir yolsuzlukla mücadele için pek de gönüllü olmamaları, bir sorun olarak Montevideo kongresinde de gündeme geldi. Hatta bazı Sayıştaylar bu alanda çok fazla aktif olunmaması konusunda uyarıda bile bulundular.

Sayıştayların görev ve sorumluluklarına ilişkin yakın zamanda düzenlenen bir seminerde, yolsuzlukla mücadelenin denetim kurumlarının doğal görevlerinden biri olmadığı açıkça ifade edildi. Seminerde ayrıca yolsuzluğun tespiti için denetim yapılmasının Sayıştaylar ile denetlenen kurumlar arasındaki güveni sarsacağı iddia edildi. Denetimin yolsuzlukların ortaya çıkarılması için düzenlenmiş olabileceğinin bilinmesi bile, denetlenen kurumun defansif bir tavır takınmasını ve başarılı bir denetimin ön şartı olan karşılıklı güvene dayalı işbirliğinin tehlikeye girmesini tetikleyebilir denildi.

Seminerde, Sayıştayların dosyaları inceleme yetkilerinin kamu kurumlarının denetimlerine tabi olan doküman ve kayıtlar ile sınırlı olduğu da ifade edildi. Genel olarak, Sayıştayların özel kişiler ile şirketleri denetleme yetkisi yoktur. Bazı seminer katılımcıları, Sayıştayların bu tür faaliyetlere müdahil olmalarının yolsuzlukların etkin tespiti için getirilen önlemlerin uygulanmasını desteklemekten ziyade engelleyeceği kanaatindeydi. Hem kamu hem de özel sektörü soruşturma yetkisi bulunan savcıların yolsuzlukla mücadelede daha donanımlı olduğu ve dolayısıyla bu görevin yerine getirilmesinde daha iyi bir konumlarının olduğu savunuldu. Avrupa Birliği Yolsuzlukla Mücadele Ofisi OLAF ile Malezya Yolsuzlukla Mücadele Kurumu gibi kimi ülkelerde yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğun tespiti amacıyla özel olarak kurulmuş olan kurumlara da atıfta bulunuldu.

Ancak, bu durum INTOSAP'nin daha önce belirlemiş olduğu temel ilkeler ile çelişmektedir ve bunun kamuoyuna karşı savunulması imkansızdır. Vergisini ödeyen halk, vergi mükelleflerinin ödediği paranın denetimini yapan Sayıştayların, denetimlerini yolsuzluğun tespitine yönlendirmemelerini, nedeni ne olursa olsun, kesinlikle anlamayacaklardır. Her şeyden önce yolsuzluk, Sayıştayların raporlarında belirttiği ekonomi ilkelerinin ihlali ya da yasaların çiğnenmesine kıyasla, kamu finansmanı üzerinde daha fazla zarar verici ve tehlikeli etkilere sahiptir. Vergi mükellefleri Sayıştaylardan, vergi ödeyenlerin paralarına karşı yakın tehlike ya da risklerin bulunduğu alanlarda aktif olmalarını beklerler.

Dolayısıyla böyle bir durum, Sayıştaylara da aynı derecede zarar verecektir. Eğer Sayıştaylar böylesi hayati ve yüksek profilli bir denetim alanından kendilerini uzak tutmayı tercih ederlerse, oyun dışı bırakılma riski ile karşı karşıya kalacaklardır. Böyle bir durumda yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış kurumların teşekkül ettirilmesi, yolsuzlukla etkin mücadele amacıyla atılacak ilk adım olacaktır.

Bu görüş, aynı zamanda Sayıştayların bu görevi üstlenmeleri halinde başarısızlığa uğrayacakları korkusu ile de körüklenmiştir. Somut sonuçlar üretemeyen bir yolsuzluk denetimi, Sayıştayın itibarını zedeleyebilir.

Yolsuzluk denetiminin kolay olmadığı doğrudur ve çoğunlukla da denetçilerin derinlemesine hazırlık yapmaması durumunda başarısızlıkla sonuçlanmaya mahkumdur. Yolsuzlukların faileri zeki ve çoğunlukla da eylemlerinin kanıtlarını nasıl gizleyeceklerini bilen insanlardır. Yolsuzluğa işaret edebilecek iz ve kanıtların tespiti ve yorumlanmasının çok zor olmasının nedeni de budur zaten.

Denetim, ancak denetçiler yolsuzluğun doğasını anladıklarında, yolsuzluğa işaret eden koşulları teşhis edebildiklerinde ve kanıtların bulunması halinde nasıl ilerleyebileceklerini bildikleri zaman başarılı olabilir. Standart prosedürde tespit edilen sapmalar önemsiz sapmalar olsa dahi, denetçi aklının bir köşesinde yolsuzluk ihtimalini tutmalıdır; bu noktadan sonra ise kanıtların adım adım doğrulanması ya da şüphelerin aydınlığa kavuşturulması önemlidir.

Aşağıdaki örnekler bu konuya ışık tutacaktır:

Bir kamu kurumunda yürütülmekte olan bir satın alma ihalesinin denetiminde, denetçi kurumun kendisine bağlı kuruluşlara kağıt tedariki amacıyla bir kağıt üreticisi ile yaptığı uzun vadeli sözleşmeyi inceler. İncelemesi sırasında, sözleşmeye bağlanan miktarın fiilen faturalandırılan ve karşılığı ödenmiş bulunan miktardan daha az olduğunu fark eder. Buna ek olarak, sözleşmenin imzalanmasından kısa bir süre sonra kurumun idari yapısının düzenlenmesi sonucunda, kağıt tedariki yapılacak bağlı kuruluşların sayısı da, sözleşmede belirtilen sayıya oranla oldukça düşmüştür. Her iki durumda da kağıt üreticisi ilave kâr elde etmektedir; çünkü sözleşmede üzerinde anlaşılan fiyat, daha az miktarda kağıt alımı ve alınan kağıdın da daha fazla sayıda bağlı kuruluşa dağıtımı üzerinden hesap edilmiştir.

Denetçi daha detaylı incelemelerde, sözleşmenin sonuçlandırılacağı dönemde de ileride daha fazla kağıt talebi olacağını ve idari yapıda yeniden düzenleme yapılacağını bilindiğini ortaya çıkarır.

Yapılan ek soruşturmalar ve sözleşmenin hazırlanmasından sorumlu olan personelle yapılan görüşmeler sonucunda şu gerçeğe ulaşılmıştır: İhaleyi hazırlayan ekip üyelerinden birisi, tanıdığı bir kağıt üreticisine, satışlardan elde edeceği kârın yüzde birini kendisine vermesi karşılığında, şartnamedeki miktarlar ile kağıt alımı yapılacak kuruluş sayısını verebileceğini bildirir. Karşılığını fazlasıyla alacağını tahmin eden üretici, bu teklifi kabul eder.

“Başarı, başarı getirir” sözünden hareketle, denetçi bu personel tarafından daha önce yapılan işlemleri inceleme altına alarak; benzer yolsuzluk vakalarını tespit eder.

Hiçbir savcı ya da özel soruşturma birimi böylesi bir yolsuzluk vakasını ortaya çıkaramazdı. Hesapları denetleyen ve sözleşmeye aykırı bir eylemin aslında ne anlama gelebileceğinin farkında olan dikkatli bir denetçi, yapılmış bir usulsüzlüğün ipucunu tespit edebilir. Sayıştaylar, hesaplar ile diğer kayıtları çok iyi bilmeleri ve fatura ve işlemleri denetleyebilmeleri nedeniyle yolsuzlukla mücadelede temel rol oynayabilecek ideal bir konuma sahiptir.

Bazen kimi vakalarda hakikatler biraz daha karmaşık olabiliyor. Yasadışı bir eylemin kanıtlarını yok etmeye yönelik girişimleri boşa çıkarmak için belirli bir derecede dikkat ve uzmanlık gerekebiliyor. Aşağıda verilen örnek bu noktayı aydınlatacaktır:

Sayıştaylardan biri, özel amaçlı büyük bir deniz aracının inşasını denetler. Geminin dizel motorunun alımı için ihale açılmış ve gemi için dizel motor üretimi yapan dünyanın önde gelen firmaları ihaleye teklif verir. Birkaç milyon Euro'luk ihaleyi ulusal bir tedarikçi kazanır.

İhale dokümanlarının arasında ihaleyi alamayan teklif sahiplerinden gelen bir şikayet mektubu bulunmaktadır; mektupta, planların kazanan firma için ısmarlanmış olduğu iddia edilmektedir. Benzer gemilerin inşa planlarını karşılaştıran denetçi, geminin makine dairesinin tasarımının aslında standart olmadığını tespit eder. Tasarımcı da bunun nedenine ilişkin mantıklı bir açıklama yapamaz.

Sonrasında Sayıştay, bir gemi inşaat mühendisinden planlara ilişkin görüş alır. O da makine dairesinin standart dışı ve nedensiz yere bu şekilde tasarlanmış olduğunu ve hatta bu tasarımın ekonomik olmadığını doğrular.

Sayıştay bu bulguları savcıya bildirir. Savcı tedarikçi firmanın hesaplarına el koyar. Daha sonra yapılan soruşturmalarda, sözleşmeyle ilgili olarak gemi tasarımcısına ayrı bir ödeme yapıldığı ortaya çıkarılır.

En nihayetinde, tedarikçi firmanın ihaleyi kazanması halinde, tasarımcıya 100,000 ABD Doları vaat ettiği açığa çıkar. Tasarımcı, bu tedarikçinin dizel motoruna uygun bir makine dairesi tasarlamıştır.

Yolsuzluk vakalarının çoğunda, rüşvet ekstra gelir adı altında devlet hazinesinden alınmaktadır. Bu vakalarda, hizmetler veya mallar ya fahiş fiyatlandırılmakta ya da hiç alınmamaktadır. Bunun tespit edilmesi için, Sayıştaylar ve denetçiler yapılan ile yapılması gereken arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurmalıdır. Bu da belirli bir seviyede uzmanlık gerektirir. Gerekli kurumsal becerilere sahip olmayan Sayıştaylar dışardan uzman istihdam edebilir. Ancak, en azından yolsuzluğa açık alanlarda Sayıştaylar, kendi kalifiye denetim elemanlarını kullanabilmelidir.

Sayıştaylar savcılar ile kıyaslandığında daha az soruşturma yetkisine sahip olmasına rağmen, bu dezavantaj, denetledikleri kurumların hesaplarını bilmeleri ve personelinin mesleki bilgisi ile dengelenmektedir. Denetimlerinde Sayıştaylar, kamu hesaplarını inceler, farklı açılardan bunları analiz eder ve Maliye Bakanlığına kıyasla daha derin ve kurumdan birinin sahip olabileceği bir bakış açısı edinirler. Bu nedenle, mali yönetim sürecine yakından bakarak Sayıştaylar ve denetçileri, anormallikleri ve standart prosedürden sapmaları tespit edebilir ve yolsuzluk gibi usulsüzlükleri ortaya çıkarabilir. Savcı sadece dışarıdan biridir; onun açısından kamu hesapları kara kutudan başka bir şey değildir.

Açıkça görülüyor ki; yolsuzlukla mücadelede en iyi sonuç, ikinci örnek vakadan da anlaşıldığı üzere Sayıştayların ve savcılarının birlikte çalışmaları halinde elde edilebilir. Teknik bilgilerde uzmanlaşmış, savcılarının geniş soruşturma yetkileri ile bağlantılı olarak çalışan Sayıştaylar, yolsuzlukla mücadelede kullanılacak en güçlü silahtır. Kamu menfaati için, özellikle de yüksek riskli ülkelerde ve bölgelerde her iki kurumdan da faydalanılmalıdır.

Yolsuzluk sorununun bir an evvel ele alınması ihtiyacı ile birlikte, INTOSAP'nin de stratejik planında belirtilen rehber ilkeleri zenginleştirmek için uygulanabilir adımlar atmasının zamanı geldi. Sayıştaylar, sadece yolsuzluğun önlenmesi konusunda desteklenmemeli, aynı zamanda yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında başarılı bir rol oynayabilmeleri için güçlendirilmelidir. Kara paranın aklanması çalışma grubu model alınarak, bir çalışma grubunun kurulması bu anlamda ilk adım olabilir. Bu grup, ilk etapta Sayıştaylardan bu alanda yapılmış faaliyetlere ilişkin bilgi toplayabilir ve sonrasında yolsuzlukla mücadele için iyi uygulamaları, yanı sıra bir kamu denetimi stratejisi geliştirebilir.

İNSAN KAYNAKLARI İLE İLGİLİ RİSKLERİN YÖNETİLMESİ

Yaşar UZUN*

GİRİŞ

Amaç ve hedeflerine ulaşmaya çalışan her kurum, gerek iç işleyişinde gerekse dış çevresinde yaşanan gelişmeler nedeniyle çok çeşitli risklerle karşılaşabilmektedir. Söz konusu amaç ve hedeflere ulaşmayı engelleyecek her tür riski ortadan kaldırmak ya da olumsuz etkisini en aza indirebilmek, “keşke”lerin olmadığı bir kurumsal işleyişe ulaşabilmek, risklerin stratejik olarak yönetilmesini gerektirmektedir.

Karşılaşılan risklerin genelde insan kaynağını ilgilendiren yönleri vardır. Herhangi bir riskin doğrudan ya da dolaylı olarak insan unsuru yönüyle ele alınmaması; risk konusundan etkilenen insanlar için ciddi problemlerin oluşmasına, kurumlar için maliyetlerde artışa, kurum performans düzeyinde ise azalışa yol açacaktır. Bu nedenle insan kaynağı ile ilgili risklerin yönetimi, kurumsal risk yönetiminin de ayrılmaz bir parçası haline gelmiş, insan kaynakları yöneticileri ve uzmanlarının temel sorumlulukları arasında yer almıştır.

Bu çalışmada “risk” ve “insan kaynağı ile ilgili risk” kavramları açıklandıktan sonra, stratejik insan kaynakları yönetimi ile kurumsal risk yönetimi arasındaki ilişki irdelenecek; kurumsal risk yönetim sürecinin aşamaları ve insan kaynakları yöneticilerinin kurumsal risk yönetim sürecini nasıl uygulayabileceği, insan kaynakları ile ilgili uygulamada karşılaşılabilen riskler ve bu riskleri kontrol etmek için atılabilecek adımlar incelendikten sonra, insan kaynakları ile ilgili risklerin yönetiminde başarıyı sağlayan faktörler ele alınacaktır.

“RİSK” ve “İNSAN KAYNAĞI İLE İLGİLİ RİSK”

Risk; gerek insanların, gerekse özel ve kamu kesimindeki kurumların günlük yaşamlarında karşı karşıya oldukları temel bir gerçekliktir. Bu gerçekliğin özellikleri arasında, kaçınılmaz oluşu, her ortamda olabileceği,

* Sayıştay Uzman Denetçisi

sonuçlarının belirsizliği, karar mekanizmalarını, insanı, çevreyi ve toplumu etkilemesi gibi hususlar sayılabilir.

“Risk, kurumun amacına ulaşma yolunda ortaya çıkabilecek tehditler ya da başarıyı arttıracak fırsatlardır. Diğer bir ifadeyle risk, başarıyı engelleyen olumsuzluklar veya kolaylaştıran fırsatlardır.”¹

Söz konusu tehdit ya da fırsatın, insan ve insan kaynakları politika ve uygulamaları yönüyle tanımlanması ise *insan kaynağı ile ilgili riski* ifade etmektedir. Eğitim almış çalışanın, doğru yerde istihdam edilememesi, motivasyon seviyelerinin azalması, performansın objektif şekilde değerlendirilememesi, kurumsal politika ve uygulamalar konusunda çalışmanın yeterince bilgilendirilememesi, ihtiyaç duyulan ilave çalışanın zamanında ve gerekli niteliklere göre temin edilememesi, başarısız olma ihtimalini de göze alarak kurumsal projelere girilmesi bu nevi risklerdendir.

STRATEJİK İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ İLE KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Stratejik insan kaynakları yönetimi, çalışan politikaları ve bunların şekillendirdiği süreçlerin iyileştirilerek kurum amaç ve hedeflerinin gerektirdiği nitelik ve nicelikteki personel yapısını elde etmeye çalışan yaklaşım ve araçlar bütünü olarak tanımlanabilmektedir.² Bu yönetim anlayışında; insan kaynakları, kurum stratejik planlarında ifade edilen kurumsal amaç ve hedefleri anlayıp benimseyecek ve bu hedefleri gerçekleştirmek için gereken bütün enerjisini ve kurumsal bağlılığını ortaya koyacak şekilde geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu yönetim anlayışının başarısı, kurum amaç ve hedeflerine ulaşmayı önleyecek insan kaynağı ile ilgili risklerin iyi yönetilmesine bağlıdır. Bu nedenle kurumsal insan kaynakları yönetim stratejileri düzenlenirken, muhtemel risklerin nasıl ve hangi süreçle yönetileceğine dair gerekli atıfların da yapılması gerekir.

Kurumsal açıdan bütün kurumdaki riskleri anlama, yönetme ve ilgililerine bildirmeye yönelik sürekli, proaktif ve sistemli bir süreç olan kurumsal risk yönetiminin³ kapsamında kurumsal işleyişte karşılaşılabilecek

¹ Sayıştay Başkanlığı Risk Yönetimi Rehberi, Temmuz 2006, s. 6

² Sayıştay Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetimi ve Personel Gelişimi Stratejisi 2007-2011, s.

7

³ Treasury Board of Canada Secretariat –Integrated Risk Management Framework, April 2001, s. 10

tüm riskler vardır. Bu risk kategorilerinden birisi de “insan kaynağı ile ilgili riskler”dir. Bu nedenle, insan kaynağı ile ilgili risklerin yönetiminde izlenecek süreci, kurumsal risk yönetiminde uygulanacak süreç belirlemektedir. Bu yönüyle stratejik yönetimin unsurları olan stratejik insan kaynakları yönetimi ile kurumsal risk yönetimi arasında birbirini etkileyen bir ilişki mevcuttur.

KURUMSAL RİSK YÖNETİM SÜRECİNİN AŞAMALARI

Stratejik yönetimin bir unsuru olan kurumsal risk yönetim sürecinin temel aşamaları şunlardır:

- Risk tanımlaması,
- Risk değerlendirmesi,
 - Risk alanının değerlendirilmesi,
 - Riskin gerçekleşme ihtimali ve olası etkisinin ölçülmesi,
 - Risklerin sıralanması,
- Riskin karşılanması-cevaplandırılması,
 - İstenilen sonuçları, hedefleri belirleme,
 - Tehditleri minimize etme ve fırsatları değerlendirmek için seçenekleri tanımlama ve analiz etme,
- Riski karşılamak üzere bir stratejinin geliştirilmesi,
- Stratejinin uygulanması,
- Risklerin ve risk yönetim sürecinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve sürecin geliştirilmesi.⁴

İnsan kaynaklarına ilişkin risklerin yönetiminden bahsettiğimizde de insan odaklı riskleri tanımlamayı, değerlendirmeyi, risklerin yönetimiyle ilgili sorumlulukların tayinini, riskleri önceden tahmin edip etkilerini azaltmak için tedbir almayı ve bu işlemleri gözden geçirmeyi ve izlemeyi kapsayan süreç anlaşılmaktadır.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİCİLERİ, KURUMSAL RİSK YÖNETİM SÜRECİNİ NASIL UYGULAYABİLİRLER?

İnsan kaynakları yöneticileri, insan odaklı riskleri yönetebilmek için kurumsal risk yönetim süreç ve tekniklerini benimsemelidirler. İnsan

⁴ A.g.e., s. 27

kaynakları yöneticileri böylece kurumsal risklerin yönetiminde diğer risk yöneticileri ve birim yöneticileri ile terimler ve süreçler hakkında ortak anlayışa sahip olacaktır.

İnsan kaynakları yöneticileri, kurumsal risk yönetim sürecinden hareketle öncelikle riski tanımlayabilmelidir. Risklerin tanımlanmasında kullanılacak temel araçlar arasında mülakat ve atölye çalışmaları, emsal kurumlarla kıyaslamalar, uyarıcı göstergelerden yararlanmak, iş akış analizleri yapmak, anketler düzenlemek, sayısal verileri analiz etmek, kontrol listeleri düzenlemek vb. yer almaktadır:

Düzenli aralıklarla yapılacak *mülakat ve atölye çalışmaları* ile işe alma, eğitim, görevlendirme, performans değerlendirme, disiplin, yükselme, ücret vb. temel kurumsal süreçlerde sorun teşkil ederek çalışanı ve kurum performansını olumsuz etkileyebilecek hususlar, insan kaynağının bizatihi kendisinden öğrenilmeye çalışılır. Kurum üst ve ara kademe yöneticilerinin tespit ettiği ve doğrudan insan kaynağı ile ilgili görünmeyen olumsuz bir hususun tespit edildiği durumda da, insan kaynakları yöneticileri, meselenin insan boyutunu da göz önüne alıp bir risk tanımlaması yapabilir. Ör. Kurumun hizmetlerinde nitelik ve nicelik olarak yavaş ama sürekli bir düşüş gözlemlenmişse, insan kaynakları yöneticileri, çalışanların motivasyon ya da eğitim sorunlarının olabileceği, birim yöneticilerinin çalışanlarla etkin bir iletişim kuramayabileceği, birimlerde çalışanlara gerekli değer verilemediği şeklinde tanımlamalara da gidebilir. Bu nedenle, insan kaynağı yöneticilerinin, yönetimin ve çalışanların gündemindeki hususlara karşı “uyanık” olması ve meselelerin insan boyutu yönüyle ayrıca bir risk taşıyıp taşımadığını incelemesi gerekmektedir.

Emsal kurumlarla yapılacak kıyaslamalar, gerek risk tanımlama tekniklerinde kullanılan yeni araçların tespitine, gerekse kendi kurumumuzda var olan ancak tanımlayamadığımız risklerin belirlenmesine imkan tanıyacaktır. Bu nedenle insan kaynağı yöneticilerinin konuları, sadece kendi kurum kabuğu içerisinde ele alması değil, diğer emsal kurumlarda olup bitenleri de gözlemleyerek yeni açılımlar yapabilmesi gerekir.

İnsan kaynakları alanındaki risklerin tanımlanmasında, *uyarıcı göstergelerden* de yararlanılabilir. Bunlar, “daha önce belirlenmiş olan ve aşılması halinde yönetimi harekete geçirecek, sayısal olan ya da olmayan eşik değerler”⁵dir. Örneğin, insan kaynakları departmanının, emeklilik yaşı

⁵ Sayıştay Başkanlığı Risk Yönetimi Rehberi, Temmuz 2006, s. 9

gelmeden iş yerinden ayrılan çalışanların sayısında o dönem için öngördüğü yüzde sınırının aşılması buna örnek gösterilebilir.

İnsan kaynakları yöneticileri, *iş tanımları ve iş akış analizlerinden yararlanarak*, yetki ve sorumlulukların istenilen hizmetin üretiminde olumsuz etki yapacak şekilde bir karmaşaya yol açıp açmadığını izleyebilir, muhtemel riskleri tanımlayabilir.

Doküman ve elektronik veriler incelenerek de, ilgili riskler teşhis edilebilir. Örneğin; çalışan performans değerlendirme sonuçlarının incelenmesi sonucu, engelli çalışanların veya belirli yaş ya da birimde çalışanların diğer çalışanlara göre daha az değerlendirme sonucu almış olması gibi.

İnsan kaynaklarıyla ilgili riskleri tanımlamada diğer bir araç da kurumda yapılacak iç denetim çalışmalarıdır. Bu denetimde, kurumun insan kaynakları fonksiyonlarıyla ilgili olarak istihdam yasalarına uygunluk, politika ve prosedürler, dokümantasyon ve bilgi sistemleri, çalışanlarla iletişim ve ilişkiler gibi alanlar incelenerek güçlü ve zayıf yönler ortaya çıkarılmakta, risk teşkil edebilecek hususların olup olmadığı tespit edilmektedir.⁶ Bu denetimlerde, kapsama giren hususlarda önceden tespit edilmiş sorulara cevap aranmaktadır. İç denetimlerde insan kaynakları ile ilgili riskleri tanımlamak amacıyla cevabı aranacak sorular için aşağıdaki örnekler verilebilir:

1. Kurum kültürü, insan kaynakları politikaları, performans ödüllendirme sistemi, kurumsal hedefleri destekliyor mu?
2. Çalışanlar, kurum hedeflerini gerçekleştirmeye destek verecek bilgi, beceri ve araçlara sahip midir?
3. Kurum, çalışanların görev ve sorumluluklarını, iş için gerekli nitelikleri ifade eden iş tanımlarını geliştirmekte midir?
4. Kurum, çalışanların eğitimi ve gelişimi için fırsatlar tanımakta mıdır?
5. İnsan kaynakları biriminin faaliyet standartları ve uyguladığı iç kontrolleri var mıdır?

Bu denetimler; hem insan kaynaklarıyla ilgili risklerin yönetiminde yönetime risk ve kontrol mekanizmalarına dair bir güvence sağlamakta, hem de kurumsal kalite yönetimine hizmet etmektedir.

⁶ http://www.icejobs.com/hrrole_humanresourcesaudit1.htm

İnsan kaynakları yöneticileri riskleri tanımladıktan sonra, bu riskleri değerlendirerek analiz etmelidir. Burada tanımlanan riskin, insan kaynakları yönetimi uygulamaları ile bağlantısı ortaya konulmaktadır. Aynı zamanda muhtemel risk konusunun gerçekleşme ihtimali ve sıklığı, gerçekleşmesi halinde olası kurumsal etkilerin neler olabileceği, çalışanlar, birimler ve kurum amaçları üzerindeki etkileri, bu etkilerin büyüklüğü gibi hususlar önceden tahmin ve tespit edilmektedir. Söz konusu risklerin etki ve ihtimal düzeyleri, insan kaynakları alanındaki risklerin önemlilik düzeylerinin göstergesini ve bu risklerin önceliklerini ortaya koymaktadır. Çoğu durumda risklerin tanımlanması, değerlendirilerek analiz edilmesi ve önceliklendirilmesi bir arada yapılan ve birbirinden ayrılamayan faaliyetler olarak gözlemlenebilmektedir.

İnsan kaynakları yöneticileri, riski tanımlayıp analiz ederek, risk yönetim önceliğini ortaya koyduktan sonra, bu risklere cevap vermek ve karşılamak üzere bir stratejik eylem planı hazırlığına girmelidirler. Burada, riski yönetirken beklenen performans hedefleri, riskleri karşılamak için atılacak adımlar, sorumlusu ve zamanlaması gibi hususlar yer alır.

Kurum üst yönetimi ve insan kaynakları yöneticileri, bu alandaki riskleri izleyebilmek için kurumsal risk kütüklerinden faydalanabilirler. Kurumsal risk kütüğü, “kurumun temel riskleri, bu risklerin etki ve ihtimal düzeyleri (önemlilik düzeyleri), risk yetkilileri ve sorumluları, risklerin kabul edilebilir sınırlara çekilebilmesi için yürütülecek kontrol faaliyetleri ve bu faaliyetler sonucunda mevcut durum hakkındaki değerlendirmelerin yer aldığı bir belgedir.”⁷ Bu belgenin bir alt başlığını da insan kaynaklarına dayalı riskler oluşturur. Bu riskler, önemlilik düzeyleriyle (etki ve ihtimal düzeyi ile), risk kontrol araçlarıyla, risk yetkilisi (kendi görev alanıyla ilgili riskleri yöneten üst yönetim görevlisi) ve sorumlusuyla (kurumda ilgili faaliyet alanında riskleri yönetmekle görevlendirilen sorumlu) belgede ifade edilir.

İnsan kaynakları yöneticileri, risk kütüğünde yer alan ilgili risklerde ne tür değişikliklerin olduğu ve risk yönetiminin ne ölçüde etkili olduğu hususlarında yönetime raporlar sunmalıdır. Bu raporlarda söz konusu risklerin hala var olup olmadığı, yeni risklerin ortaya çıkıp çıkmadığı, risklerin önemlilik düzeylerindeki değişiklik, kontrol faaliyetlerinin yeterliliği, iç ve dış şartlardaki gelişmeler yer alacaktır. Bu raporlar ışığında, risk kütüğünün ilgili bölümü de güncellenmiş olacaktır.

⁷ Sayıştay Başkanlığı Risk Yönetimi Rehberi, Temmuz 2006, s. 13

İNSAN KAYNAKLARI ile İLGİLİ UYGULAMADA KARŞILAŞILABİLEN RİSKLER

Kurumlar; kuruluş amaçları ve sundukları hizmetler, buldukları iç ve dış çevreye göre insan kaynağı ile ilgili muhtelif risklerle karşılaşmaktadırlar. Bu risklerin iyi yönetilememesi halinde kurum mal ve hizmet üretiminde nitelik ve nicelik kaybı, kurumsal itibarın zedelenmesi, kurum personel giderlerinde gereksiz harcamaların yapılması, sosyal, psikolojik ve nihayetinde toplumsal maliyetlerin artması gibi sonuçlar ortaya çıkabilir. Aşağıda, bu alanda yaygın karşılaşılabilen riskler için bazı örnekler verilmiştir:

- Mevcut insan kaynağının iyi kullanılamaması,
- Nitelikli çalışanın kurumda tutulamaması,
- Etkin bir kariyer yönetiminin tesis edilememesi,
- Çalışan motivasyonunun düşmesi, kuruma bağlılığın zayıflaması,
- Kritik rol ve pozisyonlar için çalışan yedekleme planlamasının (succession planning) yapılamaması,
- Kurumsal ihtiyaçlara uygun eğitim planlamasının yapılamaması, uygulamaya konulamaması, izlenememesi, eğitimlerin değerlendirilememesi,
- Çalışanların can ve mal güvenliğinin sağlanamaması,
- Dengeli ücret dağılımının yapılamaması,
- Kurumda çalışanlar ve yönetim arasında güven ikliminin kurulamaması,
- Kurumsal değerlerin uygulanmasında sapmaların yaşanması,
- Kurumda iş tanımlarının mevcut olmaması nedeniyle rol ve sorumluluklarda karmaşa yaşanabilmesi,
- Kapsamlı bir insan kaynakları yönetimi stratejisinin mevcut olmaması,
- İnsan kaynakları biriminin beklenen performansı sergileyememesi,

- Çalışan ve yönetici becerilerinde mevcut ve olması gereken düzey arasında fark olması,
- Değişim yönetiminde başarısız olma,
- Cinsiyet, unvan, yaş, birim, bölge, il, özürlü olma vb. kriterler bazında farklılıkların etkin yönetilememesi,
- Kurum politika ve prosedürlerine dair çalışanların bilgisinin olmaması,
- Yasalara uygun hareket edilememesi ve dava sayısında artış olması,
- Mesleki etik ilkelerinin olmayışı veya mevcut ilkeler üzerinde ortak anlayışın olmaması,
- Stratejik yönetim ve liderlik kültürünün yaşatılamaması,
- Çalışan sendikaları ile ilişkilerin gereken düzeyde olamaması,
- Kurumsal ihtiyaçlara uygun bir personel planlamasının yapılamaması,
- Çalışan devir hızının artması,
- Sağlık izinlerinde artış olması,
- Acil durumlarda kurumsal işleyişi sağlayacak eylem planlarının olmaması.

RİSKLERİ KONTROL ETMEK İÇİN ATILABİLECEK ADIMLAR

İnsan kaynakları ile ilgili risklerin kontrolünde atılacak adımları, kurumun amaç ve hedefleri, risklerin ortaya çıkması halinde yol açacağı olumsuz durumlar veya fırsatlar, kurum kültürü, paydaş beklentileri, maliyet-etkinlik gibi faktörler şekillendirecektir. Atılacak adımlar, bazen birkaç riskli alanın yönetilmesinde de etkili olacaktır. Bu adımlarla ilgili bazı örnekler aşağıda ifade edilmiştir:

İnsan Kaynakları ile İlgili Riskler	Riskleri Kontrol için Atılabilecek Adımlar
<i>Kurumsal liderlik ve yöneticilik kapasitesinin gelişiminde başarısız olma</i>	<ul style="list-style-type: none">• Liderlik ve yöneticilik geliştirme programlarını uygulamak (izleme ve değerlendirme mekanizmaları ile).
<i>Kurum stratejilerinin uygulanmasında başarısız olma</i>	<ul style="list-style-type: none">• İnsan kaynakları birimini stratejik yönetim anlayışına kavuşturmak• Stratejik yönetim anlayışını, kurum eğitim planlarının gündemine almak• Stratejileri uygulamaya koyacak insan kaynağının görüş ve önerilerini almak• Stratejilerde muhtemel risklerle başa çıkmada uygulanacak süreci ifade etmek.• Üst yönetim ve insan kaynakları birimlerince değişim yönetimi için gerekli alt yapıyı iyi tasarlamak.• İlgili paydaşlarla görüşerek stratejinin geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasında kullanılacak kurum iletişim planlarını geliştirmek. (Bu planda hangi mesajın ne zaman, kimlere, hangi araçlarla iletileceği ifade edilmelidir.)• Kurum yönetim paradigmasında, çalışanların, kurumun en değerli varlığı olarak görülmesini sağlamak.
<i>Mevcut insan kaynağının iyi kullanılmaması</i>	<ul style="list-style-type: none">• Mevcut insan kaynağını tanımaya yönelik insan kaynakları veritabanını oluşturmak. Burada çalışanla ilgili çalışma geçmişi, bilgi, beceri düzeyi, hobileri, aldığı eğitim, diploma ve sertifikaları vb. hususların kayıtlar bulunur.

	<ul style="list-style-type: none">• Görevlendirmelerde, yapılacak işin gerektirdiği vasıflar ile bu iş için gerekli çalışan vasıflarını insan kaynakları veri tabanları aracılığıyla karşılaştırmak.• Birim iş plan ve programlarını hazırlamak, sorumlularını tespit etmek.• Kurumda yapılan işleri tanımaya yönelik iş tanımlarını hazırlamak ve güncellemek• Kurum iş süreç haritaları ile iş akışları ve sorumluların kimler olduğunu ortaya koymak.• Çalışanların yaptıkları işlerin hangi aşamada olduğunu izlemeye hizmet edecek iş programları izleme altyapısını geliştirmek.
<p><i>Çalışan performansının kurum performansını destekleyecek şekilde iyi yönetilememesi</i></p>	<ul style="list-style-type: none">• Çalışan performansının izlenmesini sağlayacak mekanizmaları kurmak.• İnsan kaynakları biriminde, çalışan performans sonuçlarını raporlayabilecek bir zemin oluşturmak.• Kurum iş tanımlarıyla çalışan rol ve sorumluluklarını, gerekli nitelik ve tecrübe hususlarını netleştirmek.• Kurumsal yetkinlikleri tanımlamak.• Çalışan yıllık faaliyet planlarının iş tanımları ve yetkinliklere dayalı olarak düzenlenmesini sağlamak.• Çalışan beceri envanterleri oluşturularak çalışanların mevcut ve beklenen beceri düzeyi arasındaki farklılıkları izlemek.• Performans değerlendirme sürecinde çalışanın görüşlerini almak.• Çalışan performansına ilişkin etkin geri bildirim için eğitim faaliyetleri düzenlemek.

	<ul style="list-style-type: none">• Kurum stratejik amaç ve hedeflerinin net bir şekilde ortaya konularak, bunların çalışanlara indirgenebilmesi için kurumsal iletişim stratejisini oluşturmak.• Kurum yönetimi olarak, çalışanların performans değerlendirme sonuçlarına dair büyük resmi, mercek altına almak, çeşitli noktalardan analiz etmek.
<i>Çalışanların memnuniyet düzeyinde azalma olması</i>	<ul style="list-style-type: none">• Düzenli olarak yapılacak araştırmalarla, memnuniyeti veya memnuniyetsizliği körükleyen hususları ve muhtemel önerileri tespit etmek.• Kurum içi iletişimi teşvik edecek kanalları geliştirmek (kurum intranetinde insan kaynakları ile ilgili sayfaları açmak, on-line anketler düzenlemek, çalışan forumları düzenlemek, sendikalarla ilgili sayfalar açmak gibi).• Kurumsal gelişim programlarını uygulamak.• Parasal ve parasal olmayan ödül mekanizmalarını yaygınlaştırmak.
<i>Çalışan farklılıklarının iyi yönetilememesi</i>	<ul style="list-style-type: none">• Farklılıkların (yaş, cinsiyet, din, bölge, birim, il, özürlü olma durumu gibi) iyi yönetimi için kurumsal stratejileri ve eylem planlarını katılımcı bir metotla geliştirmek.• Farklılık noktalarının kurum aidiyetini ve dolayısıyla kurum performansını desteklemesini teşvik açısından, çalışanlarla danışma toplantıları düzenlemek, böylece varsa kurumsal ayrımcılığın yapıldığı alanları ve önerileri tespit etmek.• Kurumsal insan kaynakları politika uygulamalarını, farklılık noktaları itibarıyla analiz etmek ve raporlar düzenlemek.

<p><i>Personel devir hızında beklenmeyen artış olması</i></p>	<ul style="list-style-type: none">• Personel planlamasını sağlıklı analizlere dayandırmak.• Çalışan memnuniyeti hakkında dönemsel olarak araştırmalar yapmak.• Çalışanın kurumdan ayrılmasında çıkış mülakatları gerçekleştirmek, böylece kurumdan ayrılma sebeplerini ve kurum uygulamaları için önerileri tespit etmek.• Etkin bir kariyer yönetim sistemi geliştirmek ve uygulamak.• Unvan, cinsiyet, yaş, birim, din, bölge, il, özürlü olma gibi kriterlere dayalı farklılıkların iyi yönetilmesini sağlamak (Ayrımcılığa yol açmayan yönetim uygulamalarını geliştirmek).• Dengeli ücret politikası uygulamak.• Kurumsal işleyişte şeffaflığı ilke edinmek.• İnsan kaynakları süreçlerine ilişkin değerlendirme toplantıları düzenlemek.
<p><i>Sağlık izinlerinde artış olması</i></p>	<ul style="list-style-type: none">• Sağlık izin nedenlerini analiz ederek, çalışma ortamıyla ilgili hususları tespit etmek.• Yapılan işlerle ilgili sürecin incelenerek, gerekli iyileştirme imkanlarını araştırmak.• Çalışan-yönetici ilişkilerini geliştiren iletişim becerileri, stres yönetimi, uyuşmazlık yönetimi (conflict management) gibi eğitim programlarını kurum gündemine taşımak.• İnsan kaynakları birimlerinde sağlık izin ve raporlarının izlenilmesine hizmet edecek bir kayıt sistemini kurmak.• Kurum sağlık politikasının oluşturulmasında, çalışan görüşlerine başvurmak.

İNSAN KAYNAKLARI İLE İLGİLİ RİSKLERİN YÖNETİMİNDE BAŞARIYI SAĞLAYAN FAKTÖRLER

İnsan kaynakları ile ilgili risklerin başarılı bir şekilde yönetilmesi için bazı ön koşullar gerekmektedir:

- Kurumlarda stratejik yönetim anlayışının özümсенerek benimsenmiş ve uygulamaya konulmuş olması ön şarttır. Bu anlayış çerçevesinde, kurumsal risk yönetiminin stratejik insan kaynakları yönetimini de içerecek şekilde çalışan disiplinler olarak kurum kültürüne yerleşmiş olması gerekir.
- Kurum insan kaynakları birimlerinin; geleneksel personel yönetimi anlayışından, stratejik insan kaynakları yönetimi anlayış ve bilgisine sahip, bu alandaki uygulamaları geliştiren ve kontrol eden bir işlevsel düzeye ulaştırılması gerekir.
- Stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerin gerçekleşmemesi halinde doğacak riskler ve bu risklerin yönetiminde uygulanacak kontrol faaliyetlerine kurum stratejilerinde yer verilmelidir.
- Kurum üst yönetimi ve diğer yöneticilerin, insan kaynakları yöneticileriyle birlikte, risklerin yönetimine aktif bir şekilde katılması gerekir.
- Risklerin yönetiminde hedefin, sırf riski önlemek olmadığı, risk yönetiminin kurumsal performansı iyileştirmek amacıyla olduğu unutulmamalıdır.
- Kurumlarda insan kaynakları yönetimi ve risk yönetimi alanında gerekli bilinci uyandırmak üzere, eğitim faaliyetleri düzenlenmelidir.
- Bu alandaki risklerin başarılı bir şekilde yönetilebilmesi için insan kaynakları yöneticilerinin bazı temel yetkinliklere haiz olmaları gerekmektedir. Personel arası güçlü iletişim, ekip çalışmasına yatkınlık, çalışan düşüncelerine açık olma, farklı eğilim ve trendlerin farkında olabılme, yöneticilik becerileri, stratejik düşünebilme becerisi, karar verebilme becerisi, uyumsuzluk yönetimi, stratejik risk yönetimi bilgisi gibi.
- Kurum insan kaynakları yöneticilerinin diğer kurumsal risklere de vakıf olması ve bu risklerin insanla alakalı yönlerini analiz edebilmesi gerekir.

- Bu yöneticilerin, kurum içi etkin bir iletişim altyapısı oluşturarak, yöneticilerin ve çalışanların gündemini sürekli izleyebilmesi gerekir.
- İnsan kaynakları yönetim bilgi sisteminin kurularak çalışanlara ilişkin kayıtların düzgün tutulması, çalışanlara ilişkin verilerin güncelliğinin ve doğruluğunun sağlanması gerekir.

SONUÇ

Stratejik insan kaynakları yönetimi ve kurumsal risk yönetimi, “iyi yönetimin” birbirleriyle etkileşimli iki yüzüdür. İnsan kaynakları ile ilgili risklerin kurumsal risk yönetim süreci doğrultusunda yönetilmesi gerekir. Kurum insan kaynakları yöneticileri, insan kaynakları ile ilgili riskleri, kurum performansına artı değer katmak üzere ele almalıdırlar. İnsan kaynakları biriminin kurumsal işleyişe bu tarz katkıda bulunması, gerek çalışanlar, gerekse üst yönetim nezdinde bu birimin stratejik rolünü daha da perçinleyecektir.

Şu nokta unutulmamalıdır ki kurumsal risklerin insan unsuru yönüyle ele alınmaması halinde, riskleri yönetecek olan insan, riskin bizatihi kaynağı haline gelebilecektir.

TEMEL BELGELER EŞLİĞİNDE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Dr. M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile başlayan AB'ye tam üye olarak katılım sürecinde en önemli dönüm noktası olan 1999 Helsinki Zirvesi ile, Türkiye'nin tam üyelik beklediği son döneme girilmiştir.

Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için yaptığı başvurunun 1989 yılında reddedilmesinin ardından AB ile Türkiye arasında öngörülen Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996'dan itibaren fiilen başlamış, gerek Türkiye'nin bu süreçteki başarısı, gerekse AB'nin-1990'lara kadar AB üyeliği için adları bile geçmeyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden çok sayıda ülkeyi entegrasyon sürecine alması, Türkiye'nin AB'ye tam üye olma çabalarını artırmıştır.

1997 Lüksembourg Zirvesi'nde Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı özel siyasi koşullar öne sürülmesi üzerine ilişkilerde yaşanan soğukluğun ardından, 1998 Cardiff Zirvesi'nde Türkiye'nin üyelik konumunda ilerleme sağlanmış, 1999 Helsinki Zirvesi'nde de Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. AB, aday ülkelerin uyması gereken 1993 yılında kabul edilen Kopenhag kriterleri çerçevesinde Türkiye'nin, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlaması öngörülmüştür. Zirvede, Türkiye ile katılım müzakerelerinin Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesinin ardından başlatılacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan Ulusal Program, 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir (Köseçik-Yıldırım; 2001:31).

Bu çalışmada söz konusu süreci şekillendiren ve sürece tüzel nitelik kazandıran, Türkiye'nin AB müktesebatını benimsemesi ve tam üyeliğe hazırlık sürecinde hazırladığı programlar ve raporlar ana hatlarıyla ele alınacaktır.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Böl. (ozer@gazi.edu.tr)

I. ULUSAL PROGRAM

Tüm aday ülkelerin yaptığı gibi, Türkiye de yol haritası niteliğindeki Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki kısa ve orta dönemli ev ödevine nasıl uyum sağlanacağını anlatan belgeyi, yani Ulusal Programını 2001 yılında hazırlamıştır. Ulusal Programda AB müktesebatına uyum çalışmalarının bir takvimi yer almıştır.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından Kopenhag kriterleri, Helsinki Zirvesi sonuçları, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), 2000 Yılı İlerleme Raporu ile 8. Beş Yıllık Kalkınma Plânı göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Ulusal Program DPT tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katkıları da alınarak tamamlanmış ve 29 Kasım 2000 tarihinde ABGS'ye teslim edilmiştir. Altı ana başlıktan oluşan Program 26 Mart 2001 tarihinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Komisyonun genişlemeden sorumlu üyesine sunulmuştur (Karluk-Tonus, 2002:105). Program bu aşamaya gelmeden önce 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulunda kabul edilmiş, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış ve "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", resmi adıyla, KOB ile birlikte katılım öncesi stratejinin hukuksal ve teknik temelini teşkil etmek üzere yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyumunu öngören "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve adaylık sürecinde Türkiye'ye mali yardım yapılmasına dayanak "Çerçeve Tüzük" ile birlikte, Helsinki Zirvesinde öngörülen Türkiye için katılım öncesi stratejinin bir unsurunu oluşturan Ulusal Program, hukuki anlamda Türkiye'nin tek taraflı bir irade beyanı niteliğindedir. Bu çerçevede, Ulusal Program, Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu (Baykal, 2003:3) ve bu şekilde kendisini bağladığı bir belge olarak kabul edilmiştir. Programın KOB ile ilişkisi ise şu şekilde belirtilmektedir: Ulusal Program, Katılım Ortaklığının ayrılmaz bir parçası olmamakla birlikte, belgenin kapsadığı öncelikler Katılım Ortaklığına uymalıdır. Bundan dolayı, her ne kadar Ulusal Programın KOB'u birebir yansıtmak zorunda olmadığı söylenebilirse de, belgenin temel içeriğinin ve takviminin önemli ölçüde KOB'la örtüşmesi gerektiği, aksi bir yaklaşımın adaylık sürecinin ilerlemesi ile gelişiminin gözetiminde, mali ve teknik yardımların alınmasında sorunlara ve gecikmelere yol açabileceği belirtilmektedir (<http://www.deltur.cec.eu.int/ab.html>) (20.05.2006).

Ulusal Program, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesini öngörmüş ve bu çerçevede yapılacakları sıralamıştır. Buna göre kamu yönetimi temel kanununun çıkarılması, devlet personel rejimi reformunun gerçekleştirilmesi, yerel yönetimler reformu kapsamında; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara ve plânlara uygun olarak yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan ve projelerini uygulayan çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden yapılandırılmasının ve yönetim çerçevelerinin güçlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin de bir an önce yasalaşmasının beklendiği vurgulanmıştır (Yazgıç, 2005:80).

II. İLERLEME RAPORLARI

1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa Stratejisi belirlenmiştir. Buna göre, Avrupa Komisyonu tarafından ilgili aday ülkenin üyeliğe hazırlık sürecinde aldığı mesafelerin ve katettiği gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının hazırlanması kararı alınmıştır. Söz konusu bu raporlar aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir araç olarak görülmektedir. Raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin öncelikle gerçekleştirmesi gerekenleri ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir (Kurşunlu, 2004:9). Bu çerçevede Kasım 1998 tarihinde ilk ilerleme raporunu yayınlayan Türkiye, son raporunu Kasım 2005 tarihinde yayınlarken bu husustaki Kopenhag siyasi kriterini yerine getirmiştir. Şimdi sırasıyla bu ilerleme raporlarının özellikle çalışmamızın odağına yerleştirdiğimiz kamu yönetimi ile ilgili önemli hususlara ve raporların Türkiye'yi yükümlülük altına alan bölümlerine ana hatlarıyla bakalım:

1. İLERLEME RAPORU (1998)

4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için birinci ilerleme raporunu yayınlamıştır. Türkiye hakkındaki ilerleme raporunda, Türkiye ile AB arasındaki ilişkinin hukuki temelini Ankara Antlaşmasının 28. maddesi olduğu ve raporun Kopenhag

Zirvesi ölçütleri dikkate alınarak hazırlandığı belirtilerek, bu çerçevede saptanan aksaklıklar ve beklentiler sıralanmıştır (Coşkun, 2001:194).

AB Komisyonunun bu ilk İlerleme Raporu Kopenhag kriterlerini temel alan bir değerlendirme yapmaktadır. Buna göre, “Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak” şeklindeki siyasi kritere göre Türkiye henüz yolun başındadır. Kamu otoritelerinin işleyişindeki aksaklıklar, insan hakları ihlalleri, ordu üzerinde sivil denetim olmayışı, Güneydoğu sorununa sivil bir çözüm bulunamaması bu madde altında sıralanan konulardan bazılarıdır. “İşleyen bir pazar ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, AB içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilmede daha başarılıdır. Piyasa ekonomisinin temel özelliklerinin çoğuna, dinamik bir özel sektöre ve liberal ticaret kurallarına sahip olan ülkede kalıcı bir makroekonomik istikrar sağlanmalı ve bölgesel kalkınma farkları kapatılmalıdır.

Üçüncü ve son kriter olan “Siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneği” konusunda ise Türkiye’nin GB kararında öngörülen mevzuatın büyük kısmını uyguladığı, Avrupa Stratejisi kapsamındaki alanlarda da Topluluk yasalarına uyum sürecini başlattığı belirtilirken, bunların dışında kalan sektörlerde kat edilmesi gereken uzun bir yol olduğu vurgulanmıştır (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab>) (20.05.2006).

Raporda bu tespit ve değerlendirmelerin yanında; kamu harcamalarının yapısının büyük dengesizliklere neden olan bütçe üzerindeki kısıtlamalara yol açtığı, kamu borçlanma oranının yüksekliğinin (1997’de GSMH’nin % 8,4’ü), KİT’lere transferlerin (1997’de GSMH’nin % 0,8’i), sosyal güvenlik sisteminde büyüyen açığın (GSMH’nin % 3’ü) ve tarım için yapılan sübvansiyonların (GSMH’nin % 2,2’si) eğitim, sağlık, altyapı ve kamu yönetimi alanlarında yatırım yapma imkânını ciddi şekilde kısıtladığı sonucuna varılmıştır. Gerekli reformların yapılabilmesi için ekonomideki bu olumsuz tablonun giderilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

2. İLERLEME RAPORU (1999)

AB Komisyonu’nun, Cardiff Zirvesi kararları uyarınca, aday ülkeler hakkında hazırladığı raporlardan ikincisi, 13 Ekim 1999 tarihinde Komisyon Başkanı Romano Prodi tarafından açıklanmıştır. Türkiye, bu kez tam üyeliğe

aday gösterilmiş ve Lüksemburg Zirvesinde diğer ülkeler için yapılmış olduğu gibi, ülkemize de somut bir katılım ortaklığı stratejisi önerilmiştir (Akdiş, 2006:5).

Türkiye için 2. İlerleme Raporunda Türkiye'deki son gelişmeler yine Kopenhag kriterleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu raporda da siyasi kriterlere uyum konusunda en önemli engeller olarak, insan hakları ve azınlıkların korunması konularındaki eksikler, işkencenin hâlâ yaygın oluşu ve ifade özgürlüğünün yetkili makamlarca devamlı olarak kısıtlanması görülmüştür. Ekonomik kriter ise yine önceki raporda olduğu gibi Türkiye'nin daha avantajlı olduğu alanlardan biridir. Buna göre raporda, Türkiye'nin bir piyasa ekonomisinin özelliklerinin pek çoğuna sahip olduğu, makroekonomik istikrarın sağlanması, hukuki ve yapısal reform programlarının uygulaması koşuluyla, ülkenin Birlik içindeki rekabet baskılarıyla ve piyasa güçleriyle başa çıkabileceği belirtilmektedir.

Raporda ayrıca tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum konusunda, GB kapsamındaki alanlarda yaşanan gelişmelerden örnekler verilmiş ve bunlara ek olarak yapılması gereken düzenlemelerden bahsedilmiştir (İren, 2005:1). Türkiye için ikinci İlerleme Raporunun yayınlanmasından hemen sonra 1999 Helsinki Zirvesi düzenlenmiş ve İlerleme Raporundaki tespitler paralelinde Türkiye ile ilgili konularⁱⁱ da Zirve gündemine alınmıştır.

3. İLERLEME RAPORU (2000)

Türkiye ile AB ilişkilerinin kısmen de olsa durgunlaştığı 2000 yılında yayınlanan üçüncü ilerleme raporu da, önceki raporlar gibi benzer konulara değinmiş ve AB tarafından bilinen konularda reform talepleri tekrar gündeme getirilmiştir. Bu kapsamda makroekonomik istikrarı desteklemek ve korumak için hükümetin öngördüğü istikrar politikası incelenmiş, gelecek üç yıl boyunca uygulanacak iddialı yapısal reform listesi değerlendirilmiştir.

Özellikle bu listede yer alan, kamu maliyesi, kamu yönetimi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, bankacılık, tarım sektörü ve sosyal güvenlik sistemi konuları üzerinde hassasiyetle durulmuştur. Yabancı yatırımcılar için büyük bir sorun olan sermayenin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması, bu alanda çıkan ihtilafları çözecek bağımsız bir kurumun oluşturulmasının gerekliliği ve Anayasa değişikliği ile getirilen tahkim uygulamasında somut iyileştirmeler yapılması, AB tarafından 3. İlerleme Raporuna konulan taleplerin sadece bir kısmıdır.

4. İLERLEME RAPORU (2001)

2001 yılında yayınlanan 4. İlerleme Raporu, daha önceki raporlarda olduğu gibi ekonomi ile ilgili sorunlara değinirken, daha çok siyasal alandaki tıkanıklıklar ve Kopenhag kriterlerine ters düşen uygulamalar üzerinde durmuştur. Raporunda; Milli Güvenlik Kurulu tarafından başlatılan, fakat bir türlü ilan edilmeyen Doğu ve Güneydoğu Eylem Plânının Başbakanın onayı ile yürürlüğe konulduğu ve plân kapsamında, kamu yönetimi, ekonomi, sağlık ve eğitim ile ilgili çok sayıda tedbir alındığı belirtilmiştir.

Raporunda daha önceki raporlardan farklı olarak politik kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatını üstlenme yeterliliği olmak üzere, üç ana başlığın yanı sıra, Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program çerçevesinde yapılan değerlendirmeyi içeren dördüncü bir bölüm dahil edilmiştir. Ayrıca, analitik incelemeye hazırlık sürecindeki gelişmelerin değerlendirildiği bir bölüm de programın ekinde yer almaktadır.

2001 İlerleme Raporunda, siyasi kriterler bağlamında; AB'nin anlayışının sadece, üye ülkelerde, ifade ve inanç hürriyeti, düzgün işleyen bir siyasi rejim (serbest seçimler, seçim barajları, siyasi partiler yasası gibi) ve demokratik bir sistemin varlığı (muhalafetin rolü) ile sınırlı olmadığı ve asıl arzu edilenin bunların etkin bir şekilde günlük yaşama aktarılması olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında gerçekleştirilen anayasal reformlar insan hakları, temel özgürlüklerin güçlendirilmesi ve ölüm cezasının sınırlandırılması yönünde atılmış önemli bir adım olarak görülmüştür. Bu değışikliklere rağmen, temel özgürlüklerin kullanımını üzerinde bir dizi kısıtlamaların halen mevcut olduğu belirtilmiştir.

Raporunda Türk ekonomisinin Kopenhag Kriterlerine uyumu ile ilgili olarak da; 2000 yılındaki yüksek büyümenin ardından Kasım 2000'den itibaren ekonomide durgunluk dönemine girildiği, işsizlik oranının yükseldiği ve enflasyon baskısının yeniden canlandığı, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığının halen önemli düzeyde olduğu, özelleştirme sürecinin ağır ilerlediği, Şubat 2001 krizinden sonra reformların hızlandığı ancak halen, Kamu Borçlanma Yasası, Kamu İhaleleri ve yeni Tütün Kanunu'nun yasalaşmasının beklendiği belirtilmektedir. Ayrıca, pazara giriş konusunda oldukça liberal bir yasal sistem bulunmasına rağmen mevcut engellerin ekonomik faaliyetleri kısıtladığı, fikri mülkiyet hakları da dahil olmak üzere yasal altyapının yerinde olduğu ancak, kanunların uygulaması alanında güçlükler bulunduğunun altı çizilmektedir.

Raporun AB müktesebatını üstlenme yeterliliğinin değerlendirildiği bölümünde, 29 başlık altında gruplandırılan AB müktesebatının her bir alanında Türk mevzuatının mevcut durumu değerlendirilmektedir. Bunun yanında birçok alanda müktesebatın üstlenilmesi ve uygulamasının etkin bir şekilde sağlanabilmesi için yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği, idarenin her kademesinde ciddi reforma ihtiyaç bulunduğu, devlet yardımları ve bölgesel kalkınma gibi alanlarda yeni yapıların oluşturulmasının da gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Bazı alanlarda düzenlemeden sorumlu yeni kurullar oluşturulduğu ancak söz konusu kurulların özerkliğinin yanı sıra, yeterli personel ve mali kaynakların sağlanması hususunun da önem arz ettiği belirtilmektedir (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/>) (05.07.2006).

5. İLERLEME RAPORU (2002)

2002 Ekim ayında yayınlanan 5. İlerleme Raporu, özü itibarıyla diğer dört rapordan ayrılmamış ve Türkiye'yi belirlenmiş şablon çerçevesinde değerlendirerek, özellikle Kopenhag Kriterleri açısından olumsuz hususlar bir bir sıralanarak, bunların düzeltilmesi için bir an önce reformların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Raporda kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edildiği, Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkartıldığı ve söz konusu yönetmeliğin, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve usulleri düzenlediği belirtilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığında yeni bir yönetim sistemi uygulamaya konulduğu da olumlu bir şekilde ortaya konmaktadır.

Ocak 2002'de, Hükümetin, kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve etkin yönetim konusunda bir eylem planı kabul etmesi ve bu durumun merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını etkileyeceği bildirilmiştir.

2002 İlerleme Raporu, gelecekte makroekonomik istikrara katkı sağlayabilecek önemli yapısal reformların kabul edildiğini de teyit etmekte ve bu konuda Türkiye'ye olan güveni ortaya koymaktadır. Bankacılık ve tarım sektöründeki reformlar, tütün, şeker, elektrik, telekomünikasyon ve doğal gaz gibi temel piyasaların serbestleştirilmesi ve emeklilik sisteminde sürdürülebilirliğin sağlanması ve bir işsizlik sigortası uygulamasına geçilmesi hususlarını içeren sosyal güvenlik sistemi reformu ile önemli gelişmelerin kaydedilmiş olması gerçekleştirilen olumlu reformlar olarak sıralanmış ve Merkez Bankasının bağımsızlığının artırılmasının, enflasyonist baskıların

azaltılması açısından bir diğer önemli adım olduğu belirtilmiştir. Raporda özellikle 2001 yılında yaşanan mali krizden sonra, devletin ekonomideki rolü ve siyasi müdahaleler önemli ölçüde azaldığı, bunlara ek olarak, kamu yönetiminin etkililiğini ve kamu kesimi hesaplarının saydamlığını artırmak amacıyla önemli adımlar atıldığı, özellikle, bankacılık sektörünün güçlendirilmesine yönelik olarak alınan son önlemler sayesinde, ekonominin soklara karşı direncinin artırıldığı yorumuna yer verilmektedir.

Raporda Ocak 2002'de, kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla, Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânına ilişkin bir Bakanlar Kurulu Kararı yayımlandığı, bunu takiben, Mayıs 2002'de, söz konusu Eylem Plânını uygulamak üzere, ikinci bir Bakanlar Kurulu Kararı ile beş bakan görevlendirildiği belirtilerek, Eylem Plânının, yolsuzlukla mücadele için, kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum ve yargı arasında geliştirilmiş bir koordinasyon sağlanmasını öngördüğü ve söz konusu plânın ayrıca, yolsuzlukla mücadelenin etkililiğini artıracak temel yöntemleri ortaya koyduğu şeklinde, Türkiye tarafından kamu yönetimde gerçekleştirilen AB'ye uyum çalışmalarından övgü ile bahsedilmektedir.

6. İLERLEME RAPORU (2003)

2003 Türkiye İlerleme Raporunun kamu yönetiminin güçlendirilmesi ile ilgili bölümünde; gümrük idaresinin kapasitesinin artırılması, balıkçılık, enerji piyasası, ulaştırma ve doğrudan yabancı yatırımlara yönelik projelerle ilgili tespit ve değerlendirmeler yapılmakta ve bu alanda AB'ye uyum için bir an önce yeni düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Altıncı İlerleme Raporu; Hükümetin Ocak ayında, kamu yönetiminin işleyişinin etkinleştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetiminin daha şeffaf hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine yönelik bir eylem plânı hazırladığını ve bu plânda öngörülen tedbirlerden birinin bakanlık sayısının 36'dan 23'e indirmek olduğu belirtilmektedir. Başbakan tarafından Mart ayında, eylem plânının uygulanmasının koordinasyonundan sorumlu bakanlıklar arası bir komite kurulduğu da bu hususla ilgili yorum ve değerlendirmelere eklenmiştir.

AB Komisyonu, bazı durumlarda TBMM tarafından kabul edilen uyum paketlerinin belirli aşamalarının uygulanmasından sorumlu makamlarca sıkı şartlar içeren tedbirler öngörülmesinin, söz konusu reformların kapsamını önemli ölçüde daralttığını ve bu durumun, özellikle, Aralık 2002 tarihinde RTÜK tarafından kabul edilen Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon

yayımları yapılmasına ilişkin yönetmelik, Ocak 2003 tarihinde Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilen cemaat vakıflarının taşınmaz mal edinmesine ilişkin yönetmelik ve çocuklara ebeveynleri tarafından siyasi açıdan "sakıncalı" olmayan isimlerin konulmasına izin veren genelge bakımından geçerli olduğu şeklinde bir eleştiri yapmaktadır. AB'ye uyum açısından gerçekleştirilen reformların kapsamlarında yapılacak daraltmanın uygulamada istenen sonuçları vermeyeceği ifade edilmektedir.

2003 İlerleme Raporu kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren yolsuzlukla mücadele konusuna da önemli bir yer ayırmıştır. Komisyon, bu konuda alınacak tedbirlerin kabul edilmesi konusunda bazı gelişmelerin kaydedildiğini, bununla birlikte, araştırmaların yolsuzluğun Türkiye'de çok ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürdüğüne işaret ettiğini vurguluyor. Yolsuzluğa daha eğilimli sektörler, medya, kamu yönetimi, inşaat ve sağlık olarak ifade edilmektedir. Komisyon yapılan anketlerde iş adamlarının yüzde 80'inin, yabancı yatırımların önündeki en büyük engelin yolsuzluk olduğuna inandıklarını, çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu kapsamda Komisyon, Türkiye'nin yaptıklarını sıralarken; yolsuzlukla mücadele konusundaki Avrupa standartlarını izlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) Türkiye'nin katılımını sağlayan Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin, TBMM tarafından Nisan ayında onaylandığını da bildirmektedir.

AB Komisyonu 2003 İlerleme Raporunda kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliğin artırılması konusunda ilerleme sağlandığını da belirtmektedir. Hükümetin, özellikle kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının daha şeffaf biçimde yönetilmesini sağlamak amacıyla reformlar başlattığı, bu hususta, yolsuzlukla mücadeleyi de güçlendirdiği ifade edilmektedir. Bunun yanında Komisyonca Türkiye'nin Şubat ayında, Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvete İlişkin OECD Çalışma Grubuna, 1997 Sözleşmesini uygulayan mevzuatın tam olarak yürürlükte olduğunu ve Türkiye'nin OECD denetçilerini kabul etmeye hazır olduğunu bildirmiş olmasının sevindirici olduğu değerlendirilmiştir.

AB Komisyonu Ocak 2003'te Türkiye'nin, Ocak 2002'de kabul edilen "Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânı"na önemli ilave unsurlar getiren ve yolsuzluğa ilişkin bir bölüm içeren "Acil Eylem Plânı"ⁱⁱⁱ ilan etmesini de olumlu bulmuştur.

Raporda Komisyon, kamu yönetiminde görülen olumsuzluklarla ilgili değerlendirmeler yapmıştır. Komisyona göre; özellikle sahtecilik ve yolsuzluk ile mücadeleye ilişkin olarak, kamu kurumları arasındaki eşgüdüm ve iletişim yetersizliği ve idari usullerin işleyiş sürecinin uzunluğunun yanı sıra, farklı kurumların farklı kanunlara tabi olduğu parçalanmış kamu idaresi yapısı ile yetki ve görevlerin açık olmaması, hükümetin yolsuzluğu önleme ve kontrol edebilme yeteneğini önemli ölçüde etkilemektedir. Bundan dolayı Komisyon; kamu görevlilerinin eğitimi, yolsuzlukla mücadelede bilinçlendirme ve kamu yönetiminde davranış ve etik kuralların sistematik bir biçimde uygulanmasını tavsiye etmekte ve Türkiye'nin Avrupa Konseyinin 1999 tarihli Ceza Hukuku Sözleşmesini onaylamasını teşvik etmektedir.

7. İLERLEME RAPORU (2004)

AB Komisyonu tarafından Ekim 2004'te açıklanan 7. İlerleme Raporunda; bir önceki ilerleme raporundan bu yana, TBMM'nin hem Kopenhag siyasi kriterleri ve hem de AB müktesebatı ile ilgili bir dizi uyum paketi^{iv} kabul ettiğinden övgü ile bahsedilmektedir. Türkiye; Ekim 2003-Temmuz 2004 arasında TBMM'de toplam 261 yeni kanun kabul edilmesini sağlamıştır. Meclis Komisyonları bu sürecin merkezini oluşturmaktadır. Katılım öncesi süreçte bir danışma organı olarak görev yapmak üzere kurulan AB Uyum Komisyonu, birçok mevzuata ilişkin olarak görüşünü bildirmiştir. Komisyon, TCK ve Yerel Yönetimler Kanunu gibi konuların görüşüldüğu bazı tartışma toplantılarına Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi üyelerini davet etmiştir.

İnsan Hakları konusundaki gelişmeleri izleyen Meclis İnsan Hakları Komisyonu da, bu dönemde çalışmalarına devam etmiştir. Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak Elektronik İmza Kanunu, Temmuz 2004'te yürürlüğe girmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun, Haziran 2004'te yürürlüğe girmiştir. Kanun ile kamu görevlilerinin etik davranışını izleyecek bir Etik Kurulun oluşturulması öngörülmektedir. Kurul, kamu çalışanlarının mal beyanlarıyla ilgili yetkilere sahip olacak ve vatandaşlardan gelen şikayetleri inceleyebilecektir. Cumhurbaşkanı, Milletvekilleri ve Bakanlar dışında bütün kamu görevlileri Kanunun kapsamına girmektedir.

TBMM Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun Temmuz 2003'te açıklanan raporu, Kasım 2003'te Mecliste tartışılmıştır. Raporda yolsuzluk meselesi, Türk kamu yönetiminin ve Türk toplumunun bütün kesimleri bakımından ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bunu müteakip, Yolsuzlukla

Mücadele Komisyonu, 25 eski bakanın faaliyetleri konusunda meclis araştırma önerisi vermiştir. Temmuz 2004'te, TBMM, dört eski bakanın Yüce Divanda yargılanmasına karar vermiştir.

Tüm bu olumlu gelişmelerin yanında maalesef yasama dokunulmazlığının kapsamında değişiklik yapılmasıyla ilgili bir gelişme kaydedilmemiştir. 2004 yılı sonu itibarıyla TBMM'de dokunulmazlığa sahip kişilere ait toplam 27 dava dosyası bulunmakta olup, bunların 13'ü yolsuzlukla ilgilidir. Tabii ki bu durum kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele programını da aksatmaktadır.

2004 İlerleme Raporu Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Ekim 2003'te kabul edilmesini de olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Kanun, resmi bilgilere erişim konusunda genel bir hak tesis etmekte ve böylece kamu yönetiminde saydamlığın artırılması yönünde önemli bir adım oluşturmaktadır.

Rapora göre 2004 sonu itibarıyla Türkiye'nin kamu yönetimi ve kontrol yapıları ile AB ülkelerindeki yapılar arasında halen önemli farklılıklar bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, Türkiye'deki kamu mali yönetimi ve kontrol sistemleri, modern kamu mali yönetim kavramları ve AB uygulamalarına göre reformdan geçirilmiş olsa da, özellikle de bakanlıklar arasındaki koordinasyon başta olmak üzere uygulamadaki bazı zayıflıklar dikkat çekmektedir. Bu alanda AB'ye uyum konusunda daha kararlı olunması ve daha çok çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Diğer ilerleme raporlarında olduğu gibi 2004 İlerleme Raporunda da, Türkiye'deki siyasi gelişmelerle ilgili önemli tespit ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. On yıllardır süregelen inişli çıkışlı gelişmeleri takiben, Türkiye'de, özellikle 2002 seçimlerinden sonra, Avrupa normlarına, mevzuat bazında ve kurumsal yönden önemli bir yaklaşma gerçekleşmiştir. Siyasî reformlar esas itibarıyla, 2001 ve 2004 yıllarında gerçekleştirilen iki önemli anayasal reform ve TBMM tarafından Şubat 2002 ve Temmuz 2004 tarihleri arasında kabul edilen sekiz uyum paketi aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Sivil-asker ilişkileri Avrupa normları doğrultusunda gelişmektedir. Başta Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kaldırılması olmak üzere, yargı sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kamu yönetimi reform çalışmaları sürdürülmektedir. İnsan haklarına ilişkin olarak, Türkiye, uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun üstünlüğünü kabul etmektedir. İdam cezasının tamamen kaldırılması ve şiddet içermeyen görüşlerini açıklamaktan dolayı

hüküm giymiş kişilerin serbest bırakılması gibi konular da dahil olmak üzere, Türkiye uluslararası sözleşmelere ve kararlara büyük ölçüde uyum sağlamıştır.

Uygulamada bazı sınırlamalar mevcudiyetini sürdürse de, Türk vatandaşlarının temel hürriyetlerinin kapsamı, ifade ve toplanma özgürlüğü konularında da görüldüğü üzere önemli ölçüde genişletilmiştir. Sivil toplum daha güçlü hale gelmiştir. Kürtlerin kültürel hakları tanınmaya başlanmıştır. Olağanüstü hâl bütün bölgelerde kaldırılmıştır; durum hâlâ güçlük arz etmekle birlikte, Güneydoğuda normalleşme süreci başlamıştır. Son olarak, güçlendirilmiş siyâsi diyalog bağlamında, Türk dış politikası bölgesel istikrara olumlu yönde katkıda bulunmaktadır.

8. İLERLEME RAPORU (2005)

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Sekizinci İlerleme Raporu, şu ana kadar yayınlanan diğer yedi rapora göre oldukça farklı bir rapor olarak değerlendirilmiştir. Çünkü Rapor 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesinin kabul edilmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılım müzakerelerine başlaması sonrası yayınlanan ilk rapor olmuştur.

AB Komisyonu'nun Türkiye'deki sorunlara daha hassas bir tutum sergilediği bu raporda; Türkiye'de kamu idaresine âdemi merkezîyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında bazı ilerlemeler sağlanmış olduğu, bu ilerlemelerin bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacağı, aynı zamanda, mali kontrol hükümlerinin hayata geçirilmesi ve bölgesel politikaya ilişkin istatistiklerin derlenmesinde de ilave gelişmeler sağlandığı belirtilmiştir.

Raporda; kamu ihaleleri, çevre ve çok yıllık bütçe alanlarındaki müktesebatın uygulanmasına imkân sağlayacak çerçeve mevzuatın halen hayata geçirilemediği, özellikle strateji bağlamındaki kurumsal çerçevenin, bakanlıklar arası koordinasyon ve ilgili bölgesel yapılanmalarda yeterli olmadığı, programların ve projelerin tasarlanmaları ve uygulanmalarıyla bağlantılı yönetim kapasitesinin zayıf olduğu eleştirileri yapılmaktadır. Raporda bu kapsamda AB'nin hayata geçirilmesi plânlanan Katılım Öncesi Yardım Aracı ışığında^v, stratejiyle bağlantılı hususlara, başta ilgili Bakanlıklar ve ajanslar olmak üzere sorumlu organların hazır olma düzeylerine, ilgili karşılık gelen yapılanmaların oluşturulmalarına ve/veya güçlendirilmelerine, programlar ve projelerin hazırlanması ve uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi ve aynı zamanda personel ihtiyacının karşılanması konularına acil olarak önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

AB Komisyonu, İlerleme Raporunda yeterli yönetim kapasitesinin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulduğunu bildirmektedir. Bu kapsamda; Devlet Plânlama Teşkilatı'nın salt plânlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanması, sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukların, sektörel bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devredilmesi düşünülmelidir. Daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bunlara kurumsal nitelik kazandırmaya yönelik desteğin sağlanması, bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesini sağlayacaktır.

2005 İlerleme Raporu, daha önceki raporlarla paralel bir şekilde yolsuzlukla mücadele politikası ile ilgili olarak, Türkiye'nin, Avrupa Konseyi Yolsuzluk ile ilgili Ceza Hukuku ve Medeni Hukuk Sözleşmelerini ve OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesini onayladığını tekrarlamış, Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele standartlarına uyumu izleyen Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) katıldığını bir kez daha vurgulamıştır. Ancak bu kapsamda BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin imzalanıp, henüz onaylanmaması, bir eleştiri olarak ifade edilmiştir.

AB Komisyonu, İlerleme Raporunda Yeni Ceza Kanununun, rüşvet, nüfuz ticareti, görevi kötüye kullanma ve zimmet ile ilgili hükümler içerdiğini, kanun yolsuzluk durumlarında hukuki kişilerin sorumluluğu kavramını da gündeme getirdiğini, ayrıca, kamu alımlarında yolsuzluk konusunda ayrıntılı hükümler içerdiğini belirtmektedir.

2005 İlerleme Raporu önemli bir eleştiri olarak, kamu yaşamındaki yolsuzluk kapsamında yasama dokunulmazlığı uygulamasının önemli bir sorun olarak tanımlanmasına rağmen bu alanda herhangi bir ilerleme kaydedilmediğini gündeme getirmektedir. Siyasi partilerin gelir kaynaklarında şeffaflık konusunda hiçbir ilerleme olmaması, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları zorunluluğu olmasına rağmen, bildirimlerin kapsam ve sıklığının artırılmasının gerekliliği, bu kapsamda vurgulanmıştır.

Rapor, yolsuzlukla mücadele sorumluluğunun hâlihazırda, Başbakanlık Denetleme Kurulu, tüm Bakanlıkların Teftiş Kurulları, Sayıştay ve Kamu İhale Kurumu gibi bazı kuruluşlar arasında bölünmüş olduğunu ve Teftiş kurullarının işleyişinin uluslararası en iyi uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi ve bağımsızlıklarının güçlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Bunun yanında yolsuzlukla mücadele için hükümet, parlamento ve diğer kurumlar tarafından oluşturulan çeşitli yapıların etkinliği ve yeterliliğinin kaygı konusu olmaya devam ettiği eleştirisi yapılmıştır. Politikaların uyumluluğu ile eşgüdüm ve işbirliği seviyesinin zayıf olması, bu alanda acilen tedbir alınmasını gerektirmektedir.

AB Komisyonu, rapor aracılığıyla Türkiye'yi yolsuzlukla mücadele kurumlarının bağımsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye teşvik etmektedir. Ayrıca, hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun geliştirilmesi, buna ilaveten yolsuzluğun ciddi bir suç olduğuna ilişkin olarak kamuoyundaki bilinci artırmak amacıyla daha fazla çalışmalar yapılması ve en yüksek siyasi düzeyde yolsuzlukla mücadeleye sürekli destek sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

9. İLERLEME RAPORU (2006)

Tam üyelik sürecine girdikten sonra Türkiye için hazırlanan ilk kapsamlı ilerleme raporu özelliğini taşıyan 2006 İlerleme Raporunda son bir yıl içinde Türkiye'de gerçekleşen siyasi ve ekonomik gelişmeler ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Ayrıca Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilme kapasitesi otuzüç müzakere başlığı altında ele alınmaktadır. Raporun kapsadığı dönemde, AB ile Ekim 2005'te başlayan üyelik müzakerelerinin ilk aşaması olan tarama süreci kapsamında, AB müktesebatının analitik incelemesi yapılmakta ve Türkiye'nin katılım yolunda kısa ve orta vadeli önceliklerini belirleyen Yenilenmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ni Ocak 2006'da AB Konseyi tarafından benimsendiği hatırlatılmaktadır. Ayrıca Haziran 2006'da Bilim ve Araştırma başlığı altında müzakerelerin açıldığı ve geçici olarak kapatıldığı vurgulanmaktadır (Çoban, 2006:2).

Raporun siyasi bölümünde, Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ne uyumda ne kadar yol aldığı ölçülmektedir. Raporda genel olarak reform sürecinin yavaşladığı, AB'ye uyum yasalarının uygulanmasında aksaklıklar olduğu öne sürülmekte ve İlerleme Raporu'nun ekonomiyle ilgili bölümünde ise hâlihazırda uygulanmakta olan reform ve istikrar programına sadık kalındığı sürece Türk ekonomisinin işleyen bir pazar ekonomisi olarak değerlendirilebileceği ifade edilmektedir.

2006 İlerleme Raporunda Türkiye'yi ilgilendiren özellikle Kopenhag Siyasi Kriterleri ile ilgili önemli hususlar; Sivil ve Asker ilişkisi, Doğu ve Güneydoğu Sorunu, Kıbrıs, Sınır Anlaşmazlıkları, Azınlık Hakları, Kültürel Haklar, Dini Özgürlükler, Parlamento, Hükümet, Kamu Yönetimi, Adli

Sistem, Uluslararası İnsan Hakları Hukukuna Uyum, Medeni ve Siyasi Haklar, Adalete Erişim, İfade Özgürlüğü, Dernek Kurma Özgürlüğü, Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri başlıkları altında oldukça ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır (2006 Türkiye İlerleme Raporu) (www.abhaber.com) (27-11-2006).

III. MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİ (2005)

Türkiye'nin Brüksel Zirvesinde 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile müzakerelere başlama kararını çıkartmasının ardından, 3 Ekim'de yapılan Dışişleri Bakanları toplantısında kararın onaylanması ve resmîlik kazanması ile birlikte, 1950'lerden itibaren somut bir şekilde başlatılan Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli ve tarihi karar alınmıştır.

3 Ekim 2005 gecesi, çok zor geçen tartışmalar sonrası, tarafların mutabakatı ile imzalanan Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB) oldukça ayrıntılı bir şekilde, AB ile müzakerelere başlama kararını aldırın Türkiye'nin bundan sonra ne yapacağını ve yapması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu belge, ne kadar süreceği kestirilemeyen müzakere sürecinin genel çerçevesini belirlemektedir.

Belgede, Türkiye'nin müktesebatın her alanında, ulusal ve bölgesel düzeydeki kurumlarını, yönetim kapasitesini ve idarî ve hukukî sistemlerini, müktesebatı etkin olarak uygulama amacına yönelik olarak veya duruma göre, makul bir süre içinde uygulayabilecek konumda olacak şekilde, katılım gerçekleşmeden önce Birlik standartlarına getirmek zorunda olduğu belirtilmektedir. Genel olarak bu durumun, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti ile bağımsız ve etkin bir hukuk sistemi üzerine bina edilmiş iyi işlemekte olan ve istikrarlı bir kamu idaresi gerektirdiği ifade edilmiştir.

Belgede yer alan, "Türkiye, müktesebatın tüm alanlarında, kurumlarını, yönetim kapasitesini ve idari ve yargı sistemlerini, hem ulusal, hem de bölgesel düzeyde birlik standartlarına getirecektir" ifadesi (madde 17), bir ideali yansıttığı için, kolay kolay gerçekleştirilemeyecek bir hedefi ortaya koymaktadır. Bugün, AB'nin hemen her üyesinde, oranları değişse bile, bölgesel dengesizlikler bulunmaktadır. Bu durum bilinmesine rağmen, Türkiye'den Birlik standardının tüm ülkeye yayılması istenmiştir.

MÇB'de buna benzer bir çok hüküm bulunmaktadır. Belge açıklandık-tan sonra Türk kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmış ve içerdiği çifte standartlı hükümlerle gelecekte AB'nin bu belgeyi kullanarak Türkiye'yi çok

zor durumlara bırakacağı değerlendirmeleri yapılmasına yol açmıştır. Ancak Kıbrıs Rum Kesimi'nin tanınmasına yönelik ifadelerin son anda metinden çıkartılmasını sağlayan Türkiye'nin, bu alanda karşılaşacağı olumsuz durumları ertelediği ve bunun Birleşmiş Milletler nezdinde yeni bir çözüm bulunması sürecini başlatabileceği yorumları, Türkiye lehine değerlendirilmiştir. Nihayetinde resmen 1957'de başlayan Türkiye-AB ilişkilerinde 3 Ekim 2005'te MÇB'nin imzalanmasıyla yepyeni bir döneme girilmiş ve AB'ye tam üyeliğin zorunlu unsuru olan müzakere sürecinden geçilmesi ve 31 müktesebat faslının anlaşmayla tamamlanması zorunluluğunun en önemli şartı yerine getirilmiş oldu.

IV. ETKİ RAPORU (2004)

AB Komisyonu zaman zaman aday ülkelerle ilgili olarak, söz konusu ülkenin tam üyeliğinin AB'ye etkisinin ne olacağının araştırıldığı Etki Raporları yayınlamaktadır. Bu raporlarda geleceğe dönük kestirimlerde bulunulmakta, üye ülkenin mevcut durumu değerlendirilmekte ve AB'ye uyum için yapılması gerekenler konusunda görüşler ortaya konmaktadır.

2004 yılında yayınlanan Etki Raporu, Türkiye'nin katılımının olası etkilerini 7 başlık altında incelemektedir. Toplam 56 sayfadan oluşan raporda, "iyi hazırlanması halinde bu katılım, her iki taraf için de yarar sağlar" sonucuna varılmaktadır. Raporda Türkiye ile ilgili yapılan değerlendirmeler şu hususları içermektedir (<http://www.milliyet.com.tr/2004/10/01/.html>) (05.03.2006):

a) AB'nin Türkiye'ye yönelik genişlemesi bu ülkenin nüfusu, ekonomik ağırlığı ve jeopolitik konumu nedeniyle diğer genişlemelerden farklı olacaktır. Türkiye gelişmesini sürdürürse bölgede istikrar sağlayıcı bir rol oynayacaktır. Türkiye'nin Avrupa entegrasyonuna dahil edilmesi, Müslüman dünyasına, dini inanışlarının AB değerleriyle uyumlu olduğunu gösteren açık bir kanıt olmaktadır. AB üyesi olarak Türkiye askeri gücüyle AB'nin güvenlik ve savunma politikasına belirgin bir katkı yapacaktır.

b) Türkiye'nin büyümesindeki artış AB'nin ihracatına olumlu katkı yapmaktadır. Bu durum AB şirketleri açısından yeni yatırım olanaklarını gündeme getirmektedir. Türkiye'den göçle gündeme gelebilecek işgücü arzında olası artış büyümeye katkı yapabilecek hatta gelir düzeyinin düşük olması ise bölgesel farklılıkların artmasına neden olabilecektir.

c) İşgücünün serbest dolaşımının etkisi konusunda öngörülebilir bulunulamıyor. Ancak olası göçün boyutu büyük olursa AB uzun geçiş süreleri ve koruma yöntemleri gibi bazı önlemler alacaktır. Bu açıdan Türkiye'nin nüfus dinamikleri AB toplumlarının yaşlanmasını dengeleyecektir.

ç) Türkiye'nin AB tarımı açısından baş aktör olma potansiyeli bulunmaktadır. Türkiye, tarım sektörünü rekabet edebilir hale getirebilmek için zamana ihtiyaç duymaktadır. Ancak mevcut politikalar çerçevesinde Türkiye yardımlardan yararlanabilecek durumdadır.

d) Türkiye'nin yaşadığı yapısal problemler AB'ye tam üyelik sürecinin ana zorluklarını oluşturmaktadır. AB'nin istihdam ve gelir düzeyini yakalayabilmesi için Türkiye'nin altyapısını güncelleştirmesi, eğitim sistemini modernize etmesi ve yatırıma uygun iş ortamı oluşturması gerekmektedir.

e) AB yakın zamanda, özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki standartlarını Türkiye'ye yönelik olarak genişletecektir. Bu da organize suçlar, terör ve kaçakçılık konusunda işbirliğini güçlendirecektir.

f) Türkiye'nin AB bütçesine maliyeti belirsiz olsa da bunun etkisinin büyük olacağı şimdiden açık olarak görülmektedir. 2004 rakamlarıyla Türkiye'nin AB bütçesi açısından 2025'teki net maliyeti 17 milyar Euro ile 28 milyar Euro arasında olacaktır. Türkiye'nin maliyeti 2025'te AB'nin gayri safi milli hasılasının yüzde 0.1'le yüzde 0.17'sine denk düşecektir.

Tüm bu hususlar AB kamuoyunun Türkiye'nin üyeliğine mesafeli yaklaşmasına yol açmaktadır. Bu etki raporu karşısında Türkiye, DPT aracılığıyla Türkiye'nin tam üyeliğinin AB'ye etkilerinin ele alındığı bir rapor hazırlamış ve bunu AB kamuoyuna sunmuştur.

V. AVRUPA KOMİSYONU TAVSİYE KARARI (2004)

AB Komisyonu, bu belge ile AB Konseyi'nin 2002 Aralık ayında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde kendisine vermiş olduğu "Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinin başlatılabilmesi için gerekli siyasi ölçütleri karşılayıp karşılamadığını incelemesi" yolundaki talimatını yerine getirmiş olmaktadır. Belge 2004 yılında yayınlanmış ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yapması gerekenler birer tavsiye şeklinde AB Konseyine sunulmuştur.

Komisyon, Konseye yaptığı tavsiyede, Türkiye'nin öngörülen koşulları karşıladığını ve müzakerelerin artık başlatılabileceği yolundaki olumlu kanaatini belirtmektedir. Bununla birlikte, tavsiye metninde Türkiye'nin tam üye olarak Birliğe katılmasının sağlayacağı katkı ve kazançlara ilişkin önemli

değerlendirmeler de yer almaktadır. Bu değerlendirmelerde, AB açısından ekonomik çıkarların yanı sıra, stratejik ve güvenlik mülahazalarının da önemli bir yer tuttuğu belirtilmektedir.

Tavsiye kararı, aynı zamanda AB'nin tam üyelik müzakerelerinde Türkiye için uygulayacağı üç ayaklı ana stratejinin kurgusunu da açıklamaktadır.

Tavsiye kararında Türkiye'de rahatsızlığa neden olan çeşitli tespitler bulunmaktadır. Zaten rapor yayınlandığında bu hususlar kamuoyunda tartışılmış ve beklendiği gibi haksız eleştiri ve tavsiyeler Türk kamuoyundan tepki çekmiştir. Örneğin, Türkiye için serbest dolaşım hakkının kalıcı olarak sınırlanabileceğine ilişkin husus, tam üyelik bekleyen kamuoyunda AB ile ilgili olarak karamsarlığa yol açmıştır.

Bu bölümde müzakere yöntemine ilişkin rahatsızlık yaratan iki konu daha dikkat çekmiştir. Bunlardan birincisi, tam üyelik müzakerelerinde her biri tek tek açılıp kapatılması gereken bölümlerin nasıl ele alınacağına ilişkin yöntemden kaynaklanmaktadır. Tam üye olabilmek için 31 başlığın da kapatılması, yani Türkiye'nin AB müktesebatına 31 bölümünün tümünde kendini AB kurallarına uyarlaması gerekmektedir. Türkiye'den önceki adayların müzakere sürecinde bölümlerin "kapatılması" için gerekli belli eşiklerin (yasa değişikliği ve tatmin edici uygulama şeklinde) tamamlanması yükümlülüğu, Türkiye için -bazı başlıklarda- hem bölümün "açılması" hem de "kapatılması" için bir ön koşul haline getirilmektedir.

Belgenin bu bölümünde, "ekonomik boyutu" olan bölümlerin açılabilmesinin ancak Türkiye'nin "tam anlamıyla işleyen bir pazar ekonomisi" haline gelmesiyle mümkün olabileceğinin vurgulanması da bir olumsuzluk olarak değerlendirilmiştir. Bunun yanında Tavsiye kararının 10. sayfasında müzakerelerin "ucunun açık olacağını" belirtilmesi de Türkiye için dezavantajlı bir durum olarak kabul edilmiştir.

VI. ORTAK TUTUM BELGESİ (2005)

Ortak Tutum Belgesi, Türkiye-AB arasında Ankara Antlaşmasına dayanılarak oluşturulan Ortaklık Konseyinin hazırladığı bir rapordur. Ortaklık Konseyi zaman zaman yaptığı toplantılar sonrası değerlendirme, görüş ve önerilerini rapor haline getirerek hem AB'ye hem de aday ülkeye sunmaktadır.

Ortak Tutum Belgesinin sonuncusu Avrupa Komisyonu-Türkiye Ortaklık Konseyinin 44. Toplantısı sonrası 26 Nisan 2005 tarihinde Lüksemburg'ta taraflara sunulmuştur.

Belgede; Kopenhag ekonomik kriterleri hususunda Türkiye'nin işleyen bir piyasa ekonomisi olma yönündeki kayda değer ilerlemesinin takdir edildiği belirtilmektedir. Ekonomik kararlılık ve beklentilerin, 2001 ekonomik krizinden beri esaslı bir şekilde geliştiği, önce enflasyonun tarihi düşüşe geçtiği, siyasi müdahalelerin azaldığı, kurumsal ve düzenleyici sistemlerin uluslararası standartlarla örtüşen bir düzeye getirildiği ifade edilmektedir. Kamu maliyelerini de kapsayacak şekilde kamu yönetiminin şeffaflığı ve verimliliği artırılarak önemli ilerlemeler elde edildiği de belirtilmektedir.

Belgede Komisyon; 6 Ekim 2004 tarihli önerisinde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması için net bir çerçeve teklifinde bulunarak AB-Türkiye ilişkilerinin bundan sonraki aşamasının zemini oluşturduğu ve teklif edilen yaklaşımın, katılım müzakerelerine yön verecek ve eşlik edecek üç temel yapıyı kapsayan bir stratejiye dayandığı vurgulanmaktadır. Bu stratejiyi şöyle özetleyebiliriz:

a) Birinci temel yapı, Türkiye'deki siyasi reform sürecini desteklemek üzere destek ve işbirliği sağlayacaktır. Katılım Ortaklığı yeniden gözden geçirilmelidir ve reformlar sırasında ilerlemeyi ölçmek için bir kıstas olacaktır. Reformların hızı, müzakerelerin hızını belirleyecektir.

b) İkinci temel yapı, katılım müzakerelerinin işleyişine yönelik bir yaklaşımı kapsamaktadır. Aralık 2004 Avrupa Konseyi sonuçları doğrultusunda, müzakere ilkelerini yönlendirme ve müzakere yöntemlerini belirleme maksadıyla, bir müzakere çerçevesi, kabul edilecektir. Bu çerçeve, beşinci genişleme süreci ve müktesebatı geliştirme deneyimini dikkate alacaktır. Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan izleme, katılım müzakerelerinin 3 Ekim'de resmi olarak başlamasının ardından hemen devreye girecektir. Müzakere kapsamında izleme sürecinin amacı, bütün AB mevzuatını incelemek ve üye ülkeleri bölümlerin açılması ile ilgili olarak doğru kararlar almaya ve ortak pozisyonlara dayalı kararlara zemin hazırlamaya yönlendirme maksadı için Katılım Konferansına detaylı ve güncel bilgi sunmaktır.

c) Üçüncü temel yapı, AB ve Türk vatandaşları arasında siyasi ve kültürel diyalogun güçlendirilmesine ilişkindir. Türkiye'nin AB'ye katılımı ihtimali, çok sayıda hukuki sorunu beraberinde getirmektedir. Bu konu, farklı görüşlere ve hem AB hem de Türkiye'de gelişen ve sağlıklı demokratik bir ortamın bir göstergesi olan kamuoyuna açık tartışmanın ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır. AB, Birlik ve Türkiye'de sivil toplumda yer alan değişik muhataplar arasında bir diyalog ortamı yaratarak, mevcut sorunları kamuoyunun gündemine taşıyacaktır.

VII. KATILIM ORTAKLIğI BELGELERİ (2001-2003-2005)

Daha önce de belirttiğimiz gibi; 4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için ilk ilerleme raporunu yayınlamıştır. Bu raporun yayınlanmasında önce, 22 Temmuz 1998 tarihinde “Türkiye ile AB Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi için Strateji” başlıklı bir belgeyi Komisyona sunan Türkiye, Lüksemburg Zirvesi'nden sonra, en azından ticari ve ekonomik işbirliğini amaçlayarak bu ilişkilerin siyasi alanda yaşanan sıkıntılardan etkilenmesini önlemeye çalışmıştır.

4 Kasım 1998'de AB Komisyonunun 12 aday ülke için hazırladığı ilk ilerleme raporu serisinde Türkiye'nin de yer alması, Türkiye'nin adaylığının bir anlamda onaylanması olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu bu ilerleme raporunun yayınlanmasından sonra, Türkiye'nin, Helsinki Zirvesinde, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda aday ülke ilan edilmesinin hemen ardından, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB Konseyince onaylanan ve Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, sağlanması gereken mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren ilk Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) 4 Aralık 2000 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.

AB genişleme sürecine dahil tüm aday ülkeler için ayrı ayrı hazırlanan KOB, bu ülkelerin üyelik sürecinde ilerleme kaydetmeleri için yerine getirmeleri beklenen hususları içermektedir. Bu hususların temelini ise Kopenhag kriterleri ve AB müktesebatı oluşturmaktadır (Baykal, 2003:2). KOB'un amacı, AB üyeliği yolunda aday ülkenin kaydettiği gelişmeler hakkında Komisyonun İlerleme Raporlarında saptanan ileriye yönelik çalışmaların öncelikli olduğu alanların, bu önceliklerin uygulanmasında aday ülkeye sağlanacak mali yardımların ve bu yardımlara ilişkin koşulların, tek bir çerçeve altına toplanması olarak belirlenmiştir (Baykal, 2003:2).

KOB, üyeliğe hazırlık döneminde aday ülkenin kısa ve orta vadede yapması gereken öncelikli alanları tanımlayan ve bu çerçevede gerekli mali yardım bütçesini belirleyen bir dokümandır. Kısa vadede yerine getirilmesi beklenen öncelikler bir yıllık süre olarak tanımlanırken, orta vadeli öncelikler ise gerçekleşmesi bir yıldan fazla sürecek konuları kapsamaktadır. KOB, aday ülkenin adaylıktan üyeliğe geçiş sürecinde atması gereken somut adımları, gerçekleştirmesi beklenen yasal reformları bir takvime bağladığı için önemli bir yol haritası ve eylem plânı olarak kabul edilmektedir.

Esasında KOB AB'nin tek taraflı bir belgesi niteliğindedir. Yani Komisyonun önerisi çerçevesinde Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmektedir. Aday ülkelere sadece Konsey Kararından önce danışılmaktadır ve aday ülkelerin KOB'da yer alan öncelikleri AB müktesebatının üstlenilmesi için hazırladıkları ulusal programlarına yansıtılmaları istenmektedir. Aday ülkelerin hazırladıkları ulusal programlar, her aday ülkenin kendi KOB'unda yer alan öncelikleri uygulamak için öngördüğü tedbirleri detaylandırmaktadır. Böylece aday ülkeler için ulusal programlarına mümkün olduğu kadar KOB'un dışındaki önceliklerin de eklenmesi dışında bir manevra alanı kalmamaktadır (Kuşunlu, 2004:9).

KOB hukuksal niteliği itibarıyla tek taraflı bir irade beyanı olmasının bir sonucu olarak, hukuken sadece söz konusu iradeyi beyan eden ve buna taraf olan AB'yi bağlamaktadır. Bununla birlikte, belge, niteliği ve içeriği itibarıyla muhatabı olan aday ülkeyi de, hukuken olmasa bile fiilen bağlamaktadır. Çünkü adaylık sürecinin pürüzsüz ve kısa sürede ilerlemesi, belgede öngörülen koşulların, yine belgede öngörülen süreler içinde yerine getirilmesine bağlıdır. İlgili hususların gerçekleşip gerçekleşmediğini izleyecek ve karar verecek makam ise yine AB kurumları olmaktadır (Baykal, 2003:2).

KOB'lar; AB yardımlarının çerçevesini de çizmektedir. Bu bağlamda, daha önce aday ülkelerin önceliklerine göre sağlanan AB yardımları, KOB öncelikleriyle ilişkilendirilmektedir (Kuşunlu, 2004:9).

Tüm bu yönleriyle AB tarafından katılım sürecinin temel aracı haline getirilen KOB, Birlik ve aday ülkeler arasındaki ilişkinin doğasını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Katılım Antlaşmalarının öngördüğü sözleşmeye dayalı ilişki yerini tek taraflı araçlara bırakmış ve uyum sürecindeki sorumluluklar aday ülkelere yüklenmiştir. AB'nin KOB çerçevesinde aday ülkelere yardım sağlamakla sorumlu olduğu bir gerçektir, ancak yardımların KOB gibi tek taraflı bir öncelikler listesiyle ilişkilendirilmesi yardımların hem miktarının hem de ne amaçla kullanılacağına AB tarafından belirlenmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, AB ve aday ülkeler arasındaki asimetrik ilişki ve koşulluluk ilkesini güçlendiren bir yöntem benimsenmektedir. Ayrıca, koşulluluk ilkesi çerçevesinde sürekli genişletilen ve detaylandırılan koşulları yerine getirmek için aday ülkelerin ihtiyaç duyduğu mali kaynaklar düşünüldüğünde AB'nin sağladığı mali yardım oldukça mütevazı kalmaktadır (Kuşunlu, 2004:9).

Bugüne kadar AB, Türkiye için 2001, 2003 ve 2005 olmak üzere toplam üç KOB yayınlamıştır. Yapılan tespit, değerlendirme ve öneriler

açısından bu üç belge, çok sayıda ortak husus içermektedir. Belgenin tamamında Türkiye'nin tam üyelik statüsüne geçişine kadar, kısa ve orta dönemde yapması gerekenler belirlenmektedir.

KOB'larda özellikle Kopenhag siyasi kriterlerini vurgulamakta ve genel olarak Kıbrıs sorunu, ifade özgürlüğüne ilişkin hukuki ve anayasal güvencelerin güçlendirilmesi, toplantı ve şiddete yönelik olmayan gösteri yapma özgürlüğü, işkenceyle mücadele, sivil toplumun geliştirilmesi, Türk vatandaşlarının ana dilde yayın hakkı, idam cezasının kaldırılması için anayasal ve hukuki düzenlemeler yapılması gibi taleplere yer vermektedir.

AB Komisyonu 2001'de yayınladığı KOB'un ardından siyasi kriterlere uyum çalışmalarının olumlu sonuçları doğrultusunda, gözden geçirilmiş ikinci KOB'u Mart 2003'te, aynı paralelde, üçüncü KOB'u ise Kasım 2005 tarihlerinde yayınlamıştır.

Son yayınlanan KOB'da (2005) Komisyon Türkiye'de son olarak yürürlüğe konulan reformlara karşı memnuniyetini ifade etmiştir. Türkiye tarafından KOB'da tanımlanan öncelikleri tamamlamak üzere gösterilen çabaları cesaret verici bulmuş ve tam olarak desteklemiştir (Baydoral, 2003:87). Gelecekte de siyasi ve ekonomik reformların uygulanacak olması, Türkiye'yi diğer aday ülkelere uygulanan aynı ilke ve kriterlere uygun olarak katılma hedefine yaklaştıracığı değerlendirilmesini yapmıştır.

VIII. GENİŞLEME STRATEJİ BELGELERİ (2005-2006)

AB Komisyonu, son yıllarda özellikle Merkezi Doğu Avrupa (MDA) ülkelerine genişleme sürecinde, bu ülkelerle ilgili tespit ve değerlendirmeleri içeren Strateji Belgeleri yayınlamaya başlamıştır. İlerleme raporları öncesi yayınlanan bu belgede, AB'ye aday tüm ülkeler tek bir metinde, benzer kriterler dikkate alınarak değerlendirilmektedir. İlerleme Raporlarının provası niteliğindeki belge, aday ülkelere kendi ilerleme raporları ile ilgili önceden ipuçları sunmaktadır. AB'nin böyle bir belge hazırlama ihtiyacı genişlemeye son derece önem vermesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü AB'nin başarısını genişleme süreci belirleyecektir.

Esasında genişleme, AB'nin en etkili politika araçlarından birisidir. AB'nin çekim gücü, MDA ülkelerinin komünist rejimlerden çağdaş ve iyi işleyen demokrasilere dönüşmesine yardımcı olmuştur. Bu gerçek, daha yakın zamanda, Türkiye, Hırvatistan ve Batı Balkanlarda büyük önemi haiz reformlara esin kaynağı olmuştur. İstikrarlı bir demokrasi ve zengin bir pazar

ekonomisi olan komşulara sahip olmak, tüm Avrupa vatandaşlarının yararınadır. Bundan dolayı AB'nin, barış, istikrar, refah, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü Avrupa sathına yayan ve dikkatlice idare edilen bir genişleme sürecini temin etmesi hayati önem taşımaktadır.

Kuşaklar boyu süren bölünmüşlük ve anlaşmazlıklardan sonra AB sınırları içinde barışçıl yollarla birleşik bir Avrupa oluşturulmaktadır. 2004 yılında 10 yeni üye daha bu sınırlara katılmış ve 2005 Nisan ayında AB Bulgaristan ve Romanya ile katılım antlaşmaları imzalamıştır. Ekim 2005'te Birlik Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerini, Sırbistan ve Karadağ ile ise İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakerelerini başlatmıştır. Bu gelişmelerin her biri ülkelerin ilgili şartları karşılamaadaki ilerlemeleriyle meşruyet kazanmıştır.

AB Komisyonu dikkatlice idare edilen bir katılım sürecinin Avrupa projesine olumlu katkıda bulunduğunu düşünmektedir. İyi işleyen bir Birlik hem mevcut hem de müstakbel üyelerin çıkarınadır. Avrupa entegrasyonunun ivmesi korunurken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesinin göz önünde bulundurulması hem Birliğin hem de aday ülkelerin ortak çıkarına olan önemli bir husustur.

Komisyon, genişleme stratejisini belirlerken görünürde aynı anda büyük bir grup ülkeyi kapsayan genişlemelerin olmayacağını belirtmektedir. Komisyon bu strateji içinde Türkiye ile katılım müzakerelerinin uzun vadeli bir süreç olduğunu düşünmektedir. Gelecekteki genişlemelerin hızı, yeni üyelerin kolay bir şekilde hazmedilmesini sağlamak için, her bir ülkenin sıkı standartları karşılamaadaki performansına bağlı olacaktır. Komisyon tarafından hazırlanan Genişleme Strateji Belgelerinde aday ülkelerin bu performansları değerlendirilmektedir.

AB Komisyonu tarafından Türkiye'yi de kapsayan ilk Genişleme Strateji Belgesi, 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanmıştır.

8 Kasım 2006 tarihinde yayınlanan AB Komisyonu Strateji Belgesi'nin Türkiye'ye yönelik bölümünde, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kıstaslarını yeterli derecede karşılamaaya devam ettiği belirtilmektedir. Belgede, siyasi reform sürecinin önceki yıllara kıyasla yavaşladığı ve ifade özgürlüğü alanında daha fazla çalışılması gerektiği vurgulanırken, Türkiye'nin Ankara Antlaşması Katma Protokolü'nü üye ülkeler arasında ayırım yapmadan uygulamasının beklendiği hatırlatılmaktadır.

Bu bağlamda ulaştırma dahil malların serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması istenmektedir. Böylece Türkiye'nin limanlarını ve havaalanlarını Kıbrıs Rum Kesimi gemi ve uçaklarına açması zorunluluğu gündeme getirilmekte ve bu durumun Türkiye kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmasına neden olmaktadır. Türkiye ise kararlı tavrını sürdürmekte ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne uygulanan izolasyonlar kalkmadan, limanlarını ve havaalanlarını hiçbir şekilde Rum Kesimine açmayacağını belirtmektedir. Ancak bu kararlı tutum karşısında AB tarafından müzakerelerin seyrinin olumsuz etkileneceğine yönelik açıklamalar yapılmıştır.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde en önemli konu olan Kıbrıs sorunu, 2006 Genişleme Strateji Belgesinde 1 Mayıs 2004'te gerçekleşen 5. genişleme dalgasından kalan bir sorun olarak nitelendirilmiş ve 2007 için öngörülen zorluklar kapsamında sayılmıştır. Komisyon tarafından Kuzey Kıbrıs'ın tecridine son vermek amacıyla önerilen üç önlemden ikisinin AB Konseyi'nce benimsendiği, sadece doğrudan ticaret yönetmeliğinin kaldırıldığı, bu son yönetmeliğin de hızlı bir şekilde benimsenmesi için her iki taraftan da uzlaşmacı bir yaklaşım ve daha fazla çabanın beklendiği ifade edilmiştir (www.abhaber.com) (27.11.2006).

Türkiye'de AB Komisyonunun hazırladığı Genişleme Strateji Belgesinden çok, aynı tarihte açıklanan ve özelde Türkiye'yi her yönüyle ayrıntılı incelemeye tabi tutan 2006 İlerleme Raporu daha fazla ilgi görmüş ve bu raporla ilgili çeşitli kesimlerde çok sayıda değerlendirme yapılmıştır. Özellikle tüm kamu kuruluşları raporda kendileri ile ilgili olarak geçen bölümleri ayrıntılı bir şekilde incelemiş ve yapılması gerekenler hususunda eylem planı hazırlama çabası içine girmişlerdir. Ülkemizde İlerleme Raporlarının AB'ye tam üyelik yolundaki önemi iyi bir şekilde kavranmıştır.

IX. AB BÖLGELER KOMİTESİ RAPORU (2005)

AB Bölgeler Komitesi, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşlarının da Birliğin karar alma sürecine etkide bulunması ve dolayısıyla AB'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynayabilmeleri amacıyla oluşturulmuştur. Artık AB'nin tam olarak bütünleşmesinin sağlanmasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olduğuna herkes inanmaktadır. Bölgeler Komitesi, bu bakımdan Avrupa'nın bütünleşmesinde 'anahtar rol' oynayacak bir organdır.

Komite bu kilit rolünü, zaman zaman üye ve aday ülkeler için hazırladığı raporları kullanarak ortaya koymaktadır. Söz konusu raporlarda

ilgili ülkedeki yerel ve bölgesel gelişmeler değerlendirilmekte ve bu gelişmelerin AB karar alma sürecine etkide bulunması için çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır. Rapor yerelleşme ve bölgeselleşme aracılığıyla halka en yakın birimlerin hizmet götürmesini, özerk ve demokratik yerel ve bölgesel yönetimlerin kurulmasını sağlamak için, söz konusu ülke uygulamalarıyla ilgili tespitler ve değerlendirmeler yapmaktadır.

Türkiye için 25 Temmuz 2005 tarihinde yayınlanan raporda yer alan tespit ve değerlendirmeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Geçtiğimiz birkaç yıl içinde, özellikle, 2002 seçimlerinden bu yana, Türkiye daha önceki on yıllarda gerçekleştirdiğinden daha fazla reform gerçekleştirmiştir.

b) Türk Parlamentosu bir dizi reform -kamu yönetimi ile ilgili bir paket de dahil- gerçekleştirmiştir ayrıca çok sayıda kanun, kararname kabul etmiş ve reformları uygulamaya geçirmek için emirler ya da kurallar kabul etmiştir. Bununla birlikte, bu kanunların bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir ve henüz yürürlüğe girmemiştir.

c) Yerel ve bölgesel makamlarla ve sivil toplumla uygun görüşmeler sonucunda, kamu yönetimi reform paketinin mümkün olduğu kadar çabuk kabul edilmesi gerekmektedir.

ç) Türk Hükümeti, kamu yönetimi reformunu en kısa sürede tam olarak, geri dönüşü olmayan ve kalıcı bir şekilde gerçekleştirmesi ve uygulaması gerekmektedir.

Komite Türkiye'den;

- Avrupa Komisyonunun 29 Kasım 2004 tarihli kararını, Avrupa Topluluğunu tesis eden Antlaşmanın 265. Maddesinin ilk paragrafı çerçevesinde dikkate almasını,

- Dış İlişkiler Komisyonuna, Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki ilerleme stratejisi ile ilgili görüşlerini sunması talimatını veren 28 Eylül 2004 tarihli Büro kararını dikkate almasını,

- 17 Aralık 2004 tarihli Türkiye ile 3 Ekim 2005'te katılım müzakerelerine başlanmasını öngören Avrupa Konseyi Başkanlık sonuçlarını dikkate almasını,

- 19 ve 20 Haziran 2003 Selanik Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,

- 12-13 Aralık Kopenhag Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,
- 10-11 Aralık Helsinki Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,
- Avrupa Parlamentosunun düzenli raporu ile ilgili raporunu dikkate almasını,
- Avrupa Komisyonunun Türkiye'nin katılımı ile ilgili kaydettiği ilerlemeleriyle ilgili raporunu (COM-2004-656 nihai-A6-0063/2004 nihai) dikkate almasını,
- Bölgeler Komitesinin 18 Kasım 2004 tarihli Türkiye'nin AB'ye katılımı ile ilgili müzakerelerin açılması konulu kararını (CdR 476/2004) dikkate almasını,
- Türk yerel makamları ve CdR Dış İlişkiler Komisyonu arasında Ankara'da 11 Ekim 2004'te gerçekleştirilen seminerde (Ankara Bildirisi, CdR 477/2004) kabul edilen sonuçları dikkate almasını,
- Türkiye'nin 1992'de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Şartını dikkate almasını,
- 26 Nisan 2005'te Dış İlişkiler Komisyonunda kabul edilen görüş taslağını (CdR 495/2004 rev.1) dikkate almasını, beklemektedir.

Tüm bu kararlarda, Türkiye'den yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi, bölge yönetimlerinin kurulması gibi Türkiye'de anayasal değişiklik gerektiren düzenlemelerin yapılması beklenmektedir.

SONUÇ

Yukarıda ana hatlarıyla ele aldığımız tüm belgeler, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde sürekli olarak gündemin belirleyici unsurları olmuştur. Gerek AB mevzuatı gerekse de uluslararası hukuk, söz konusu belgeleri, düzeyleri ve etkileri farklı da olsa yaptırıma bağlayarak, uluslararası aktörlerce bunlara önem atfedilmesini sağlamıştır.

Ancak belgelerin incelenmesinde de görüldüğü gibi, aday ülkeler çoğu zaman bu belgelerde geçen iddialarla köşeye sıkıştırılmaya çalışılmakta, özellikle Avrupa Birliği tarafı aday ülkelere yaptırmak istediklerini, başta ilerleme raporları olmak üzere bu belgelerde ifade ederek gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Belgelerde istenenleri yerine getiren ülkelerin adaylık süreçleri daha kısa sürmekte ve tam üyelik yolunda pürüzler daha kolay giderilmektedir.

Türkiye bugüne kadar AB tarafından yayınlanan belge ve raporların gereğini elinden geldiğince yerine getirmeye çalışmıştır. Bazen söz konusu belge ve raporlarda aday ülkenin gerçekleştiremeyeceği hususlar istense de, genelde aday ülkeler Kopenhag ve Maastricht Kriterlerini sağlamaya dönük talepleri yerine getirmeye çalışmışlardır.

Tüm bu çabalar 21. yüzyılın yükselen yıldızı Avrupa Birliği'ne dahil olabilmek için gerçekleştirilmektedir. Bugün itibarıyla 25 ülkeden oluşan bir ülkeler topluluğu haline gelen AB, 2010-2015 döneminde ise sınırlarını belki de Türkiye gibi aday ülkelerin yanı sıra Hırvatistan, Sırbistan-Karadağ, Makedonya, Bosna-Hersek ve Arnavutluğu da kapsayan ülkeler topluluğu ile genişletme yoluna gidecektir.

Bu süreçte Batı ve Doğu Avrupa'nın yeniden birleşmesi "Avrupalı Kim?" sorusunu, Türkiye'nin Avrupa hedeflerini zedeleyecek şekilde gündeme getirecektir. Türkiye, AB'nin uzun süredir ortak üyesi olarak, üyeliğin kuyruğunda eski komünist ülkelerin kendi önüne geçtiğini görmüştür (Lesser, 2001:9). Ancak AB'nin bu büyümesi kaçınılmazdır ve büyüme, politikaların daha geniş bir alanda ve daha çok ülkenin söz sahibi olarak yürütebileceği bir üst yapının varlığını ve iyi işleyişini gerektirecektir. Nice Zirvesi ile birlikte, 2004 yılında üye olan aday ülkelerin, AB'nin karar alma süreçlerindeki yerini belirleyecek somut kararlar alınmıştır. AB bundan sonraki aşamada kurumsal ve hukuki yapısını Avrupa Konvansiyonu çalışmaları kapsamında belirlemeye çalışmaktadır (Sevinç, 2003:1).

Geleceğin AB'sinde yer almak isteyen Türkiye'de, AB'ye tam üyeliğin ne kadar geniş bir yelpazede reformlar gerektirdiği artık toplumun değişik kesimleri tarafından anlaşılmıştır. Türkiye'nin zorluklarla dolu olan tam üyeliğe hazırlanma sürecinde en önemli unsurun siyasal irade olduğu unutulmamalıdır. Bu bakımdan hükümetlerin AB üyeliği ile ilgili reformlar konusunda kararlı bir tutum sergilemesi Türkiye için büyük bir itici güç olacaktır (Çayhan, 2003:477).

Türkiye'nin geleceğin AB'sinde edineceği yer, yaptığı ve yapacağı reformları iyi tanıtmaya bağlıdır. Türkiye, öncelikle AB'nin üzerinde durduğu azınlık haklarındaki gelişmeler, TSK'nın sivil hayata müdahalesinin azalması, yerleşme ve ülkenin tüm kurumlarında demokrasinin tam işler hale getirilmesi (Thomas, 2006:20) süreçleri üzerinde durmalıdır.

Yapılacak reformlar, AB ve Avrupa Konseyi çerçevesinde çok rağbet gören bölgeselleşme eğilimlerine de, üniter devlet sistemi içinde kalınarak

cevap verilmesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi, yerel ve ülkesel ölçekte gerçekleşmesi, halkın siyasal süreçlere katılması ve denetleme haklarını kullanılabilmesi (Bulut, 2002:26) AB sürecinde Türk halkının önemli kazanımları olacaktır.

Tüm bu reformlar yapılsa da, Türkiye'nin Avrupa yönelimi konusundaki engeller aşılrsa da, ülkenin AB'ye girişi aşamasında yeni engeller çıkacaktır. Ancak bu zorluklar karşısında Türk toplumunun siyasi gönüllülüğü ve dinamizmi kendini gösterecek ve olumsuzluklar kısa sürede giderilecektir (Nikolaydis-Bertrand, 2003:1). Ekonomik ve demografik farklılıklara karşı Türkiye, üyeliğin olası geciktirilme süresi olan 15 yıl içinde değişip gerekli uyumu sağlayabilecek güçtedir.

Bu çerçevede Türkiye'nin AB stratejisinin temel unsurları şunlar olmalıdır (İzbul, 2004:2):

a) Resmi tepki: Kopenhag kararlarında doğru ve yanlış bulduğumuz noktalar en akılcı ve nesnel bir şekilde ve dolambaçsız bir üslupla dünya kamuoyuna açıklanmalıdır. Kıbrıs konusunda barışçı ve çözüme yönelik çizgi korunmalıdır.

b) Demokrasi: Reformlar hızla ve kapsamlı bir şekilde uygulamaya geçirilerek ve anayasal düzenin sorunsuz işlemesine özen gösterilerek, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kıstaslarına uymakta olduğunun en kısa zamanda AB tarafından tescil edilmesi sağlanmalıdır.

c) Ekonomi: AB ile krizden uzak, makro-ekonomik istikrarın sağlandığı, piyasanın ve yabancı sermayenin güven duyduğu bir büyüme eğilimi kalıcı kılınmalıdır.

ç) Mevzuat uyumu: AB Genel Sekreterliği müsteşarlık yetkisi ile güçlendirilerek, AB ile mevzuat uyumu çalışmalarına ivme kazandırılmalı, ilerideki müzakere dönemine yönelik olarak şimdiden zaman kazanılmalı ve kamu yönetiminin uyumu konusunda gerekli tüm hukuksal ve yönetsel çalışmalar tamamlanmalıdır.

d) Eğitim: AB ile tam üyelik yolunda kararlı bir ülke olma ciddiyetinin gerekli kıldığı, çağdaş, iş piyasası ve küresel eğilimleri dikkate alan nitelikte insan sermayesi yetiştirmeye odaklanmış kapsamlı bir eğitim reformu, siyasi öncelik olarak ele alınmalıdır.

e) Bilgi toplumu: Bugün Avrupa'nın küresel rekabet gücünü belirleyen en önemli gelişmeler yeni teknolojiler ve bilgi toplumu alanında yaşanmaktadır. Türkiye şimdiden bu noktadan hareketle Avrupa'nın geleceğini yakalayabileceği politikalar uygulamalıdır.

f) Tanıtım: Avrupa ve uluslararası kamuoyunda “demokratik ve çağdaş Türkiye” kavramını yerleştirecek bir tanıtım politikası oluşturulmalıdır. Bu yönde, “Türkiye'nin Avrupa'nın siyasi istikrarı ve ekonomik rekabet gücüne olan katkısı” odak noktası olmalıdır. Bu süreçte ekonomik dinamizm ve kültürel zenginlik öğeleri özellikle vurgulanmalıdır.

Kopenhag sonrasında artık Türkiye için tek ve alternatifsiz bir başarı senaryosu kalmıştır: “En yalın tanımıyla demokratik ve ekonomik olarak daha güçlü bir ülke olmak”. Bu sağlandığında AB ile ilişkiler bu hipotez içinde kendiliğinden olumlu bir evrim içine girecektir.

Tüm bu çabalara rağmen, Türkiye AB üyesi olmadığı takdirde kuşkusuz dünyanın sonu gelmeyecektir. Ancak AB üyesi olmak için politika, hukuk, ekonomi, sosyal ve yönetim alanlarında gerekli reformları yapamayan bir Türkiye'nin istikbal hakkında umutlu olmak da zordur.

Son 10-15 yılda çığ gibi büyüyen borçlara rağmen sabit fiyatlarla gayri safi milli hasılanın sabit kalması, politik istikrarsızlığın sürekli hale gelmesi, karar alma sürecindeki kronik kilitlenme, fanatizm, her türlü popülizm ve demagojinin prim yapması, sosyal yaraların derinleşmesi ve toplumsal gerginliklerin oluşturduğu potansiyel tehlike bu karamsarlığı haklı gösteren kanıtlardır.

AB'nin istediği reformlar Türkiye için AB üyeliğinden daha önemlidir. Reformlar araç değil, amaçtır zihniyetini benimsememiz gerekmektedir. O zaman AB'ye giremememizin sakıncaları geniş ölçüde sınırlandırılmış olacaktır (OBİV, 2003:1). Yani Türkiye AB'ye önce kendi halkının refahı için girmeyi hedeflemelidir. Bunun dışındaki diğer amaçlar, her zaman geri planda tutulmalıdır. Bu zihniyetle girilen AB yolundan geri dönülse bile, kişi başına düşen geliri 2000 dolarlardan 15.000 dolara çıkmış bir Türkiye, çağdaşlaşma yolunda bir çok reformu gerçekleştirmiş bir Türkiye, yeni nesillere emanet bırakılabilecektir.

SONNOTLAR

ⁱ Bu süreçte aday ülkeler için çok önemli olan Kopenhag kriterlerini belirtmekte fayda görüyoruz. Kopenhag kriterleri; demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak; işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, AB içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilmek yeteneğine sahip olmak, siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneğinin olması, hususlarından oluşmaktadır.

ⁱⁱ Komisyon Düzenli Raporlarının açıklanmasının ardından 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nin 12. paragrafında, Türkiye'nin diğer aday devletlerle aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday devlet olduğunun teyidinin yanı sıra, reformları teşvik ve destek amaçlı bir katılım öncesi stratejiden yararlanacağı vurgulanmakla beraber, insan hakları konusu ve 4 ile 9(a) sayılı paragraflarda belirtilen sınır anlaşmazlıklarının gerekirse Uluslararası Adalet Divanı nezdinde çözümlü önerisi ve Kıbrıs sorunu, üyelik için Türkiye'ye sunulan siyasi kriterin temeli olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, 12. paragrafın devamında Topluluk müktesebatının benimsenmesi için ulusal bir programın yanı sıra, Kopenhag kriterleri ışığında üyelik hazırlıklarının yoğunlaşması gereken öncelikleri içeren bir katılım ortaklığının oluşturulacağı ifade edilmiş ve Konsey, Komisyondan katılım öncesi tüm AB mali yardım kaynaklarının koordinasyonu için tek bir çerçeve sunmasını istemiştir (İren, 2005:1).

ⁱⁱⁱ Acil Eylem Plânı; Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Dair Özel Hukuk ve Ceza Hukuku Sözleşmelerinin onay sürecinin hızlandırılması, ceza hukukunda yolsuzluğa ilişkin suçlara uygulanan müeyyidelerin artırılması, siyasi partilerin finansmanında şeffaflığın artırılması, güvenliğe ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi suretiyle bilgiye ulaşımın kolaylaştırılması ve Hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesi unsurlarından oluşmaktadır.

^{iv} Bu uyum paketleri kapsamında birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelere örnek olarak; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (9 Ekim 2003), MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununun bazı maddelerinin kaldırılması hakkında Kanun, (10 Aralık 2003), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10 Aralık 2003), Bankacılık Kanununu değiştiren Kanun (12 Aralık 2003), Çocuk Mahkemelerinin Kurulması, Görevleri ve Yargılama Usullerine İlişkin Kanun (7 Ocak 2004), Mayıs 2004 Anayasal Değişikliklerini uygulayan 8'inci Uyum Paketi (Haziran 2004), Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklikler, SSK Kanunu (Haziran 2004), yeni Dernekler Kanunu (Temmuz 2004), Kamu Yönetimi Reformu paketi (Temmuz 2004), Terör Eylemlerinden Doğan Zararların Tazmin Edilmesine İlişkin Kanun (Temmuz 2004), yeni TCK (Eylül 2004) ve İstinaf Mahkemeleri Kanunu (Eylül 2004) verilebilir.

^v AB Komisyonu 2005 İlerleme Raporunda Öngörülen AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (Yapısal Fonlar için gerekli yapılanmaların öncülü niteliğinde) uygulanmasıyla sorumlu kılınacak idari ve mali kurumların ihdas edilmeleri ve bunların bir an önce yetkili kılınmalarına öncelik verilmesi gerektiğini bildirmektedir. Bahse konu kurumların, 2007 yılıyla birlikte yürürlüğe girecek söz konusu aracın uygulanmasıyla sorumlu kılınacak şekilde acilen yetkilendirilmeleri öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKDİŞ, Muhammet; “Türkiye-AB İlişkileri / Gümrük Birliği ve Tam Üyelik”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/TR-AB.htm> (20.03.2006).
- BAYDORAL, Can; Avrupa Birliği Sürecinde Medeniyetler Buluştuğunda, Universal Yay., İstanbul, 2003.
- BAYKAL, Sanem; “Yeni Hukuki Metinlerin Işığında Türkiye-AB İlişkileri: Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program, İşveren, Ağustos 2003.
- BULUT, Yakup; “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.4, Aralık, 2002.
- COŞKUN, Enis; Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayınevi, İstanbul, 2001.
- ÇAYHAN, Esra; “Türkiye’de Siyasal Partiler ve AB”, Dünden Bugüne AB, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul, 2003.
- ÇOBAN, Güney; “Yeni Sosyal Politikalar-Neoliberal Paradigmadan Avrupa Paradigmasına”, AB-Türkiye Gündemi, No.6, Şubat 2006.
- ERTAN İren; “AB Sürecinde Türkiye-AB İlişkilerinde Ortaya Çıkacak Gelişmeler”, www.cetarisparibus.com (20-10-2005).
- İZBUL. Ali İhsan; “AB’nin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Antlaşma ve Hükümetler Arası Konferans”, Sayıştay Dergisi, S:49, 2004.
- KARLUK, Rıdvan-Özgür TONUS; AB Kapısında Türkiye, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2002.
- KÖSECİK, Muhammet-Ferihan YILDIRIM; “AB’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, Türk İdare Dergisi, S.431, Haziran 2001.
- KURŞUNLU, Elif; “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite”, ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.
- LESSER, Ian O.; “Türk İç Yapısındaki Değişimler ve Bunların Dış Politikaya Etkileri”, Türk-Batı İlişkilerinin Geleceği: Stratejik Bir Plâna Doğru, (Çev. I.Kuşçu), Ed. KHALİD, Z.-Ian O. Lesser-F.Stephen Larrabe; ASAM Yay., Ankara 2001.

-
- NİKOLAYDİS, Kalipso-Gilles BERTRAND; “Avrupa için Türklere Evet”,
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=749771>, (13 MAYIS 2003).
- ORTADOĞU ve BALKAN İNCELEMELERİ VAKFI (OBİV), Türkiye'nin AB'ne Yaklaşımı, <http://www.tesev.org.tr/obiv2.php>, (24 Nisan 2003).
- SEVİNÇ, Derya; “Genişleme Sürecinde Türkiye'nin AB'deki Geleceği”, TÜSİAD Görüş, Temmuz 2003.
- THOMAS, Mark; “There Is One EU Problem That Is Resolutely Not Going Away And Will Only Get Worse: That Is Turkey's Membership”, Newstatesman, 24 April 2006.
- YAZGIÇ, Suavi Kemal; AB, İnsan Yay., İstanbul, 2005.
- <http://europa.eu.int>, Avrupa Birliği Ana Web Sitesi.
- <http://europarl.eu.int>, Avrupa Parlamentosu.
- <http://ue.eu.int>, Avrupa Birliği Konseyi.
- http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm, Avrupa Komisyonu Genel Müdürlükleri.
- <http://europa.eu.int/en/agencies.html>, Komisyon'un Diğer Kurum ve Ajansları.
- <http://europa.eu.int/comm/spp/rapid.html>, RAPID (Avrupa Komisyonu Basın Servisi).
- <http://eur-op.eu.int>, EUR-OP: AB'nin Yayın Bürosu.
- <http://eudor.eu.int>, EUDOR- Avrupa Doküman Temin Servisi.
- <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/>
- <http://www.deltur.cec.eu.int>, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.
- <http://www.abhaber.com>, AB Haber Portalı.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/politik.html>, AB Politikaları.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/ab-mevzuat.html>, AB Resmi Yayınları.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/ab-kurum.html>, AB Kurumları.
- http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec_id=8107.

TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMANIN NEDENLERİ

EKONOMETRİK BİR DEĞERLENDİRME

Dr. Kadir KARAGÖZ*

1. Giriş

1970'lerin sonlarına doğru, yaşanan petrol bunalımının da etkisiyle, gelişmekte olan ülkelerde başlayan dış borç servislerinin yerine getirilememesi olgusu yaygınlaşarak 1980'lerin başında uluslar arası bir kriz haline dönüşmüştür. Azgelişmiş ülkelerin zayıf üretim yapıları ve bununla birlikte hem OPEC hem de sanayileşmiş ülkelerden kaynaklanan yüksek fiyatların yol açtığı artan giderler bu ülkeleri gitgide daha fazla câri işlemler açığı vermeye sevk ederken bir yandan da borcu borçla kapatmaya yönelmeleri nedeniyle dış borç sarmalının içine çekmiştir. 1980'lere gelindiğinde, uluslar arası bir borç krizinin işaretleri belirmeye başlayınca borç (kredi) verenler alacaklarını garantiye almak için hem borç verme politikalarında birtakım düzenlemelere gitmişler (değişken faiz oranı gibi) hem de borçlu ülkeleri borçlarını geri ödeyebilmek için etkili dış borç yönetimi mekanizmalarını kurmak ve harekete geçirmek konusunda teşvik etmişlerdir.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu, gelişmiş ülkelerden farklı olarak istihdam yaratmak, kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için büyük yatırım projelerini üstlenmek, eğitim, sağlık, ulaştırma ve haberleşme gibi ülkenin beşeri sermayesine ve altyapı yatırımlarına katkı sağlamak zorundadır. Buna karşılık, mevcut gelir düzeyinin düşüklüğünden kaynaklanan iç tasarrufların yetersizliği, etkin vergi toplama yöntemlerinin geliştirilememiş olması ve düşük ihracat, ekonomik büyüme için yapılması gereken yatırımların gerçekleştirilmesi konusunda gerekli olan finansmanın dış kaynaklardan sağlanması zorunluluğunu doğurmuştur (Sarı, 2004: 15). Devlet hem kendisi doğrudan borçlanmış hem de özel kesimi dış borçlanma konusunda cesaretlendirmiştir.

* İnönü Üniversitesi, İİBF, kkaragoz@inonu.edu.tr

Dünya Bankası'nın borçlanmada dikkate aldığı iki önemli ölçüt mevcuttur. Bu ölçütlerden ilki borç stokunun brüt milli gelire oranı, diğeri ise toplam borç servisinin ihracata oranıdır. Bu iki ölçü ya da rakamsal değer, bir ülkenin borç ödeme kapasitesini göstermektedir. Bir başka açıdan bu göstergelerden birincisi söz konusu ülkenin gelir yaratma kapasitesini diğeri ise döviz kazanma olanağını gösterdiğinden hem iç ve hem de dış borç ödeme açısından önem arz etmektedir. Türkiye, Dünya Bankası tarafından "alt-orta gelirli ılımlı dış borçlu gelişmekte olan ülke" grubuna dahil edilmektedir (Seviğ, 2004).

Bu çalışmada Türkiye'nin dış borç stoku üzerinde etkili olan faktörler ekonometrik bir model yardımıyla ampirik olarak test edilmeye çalışılmaktadır. Girişi takip eden bölümde genel olarak ülkeleri dışarıdan borçlanmaya sevk eden nedenler ele alınmakta, 3. bölümde Türkiye’de dış borçlanmanın gelişimi hakkında bilgi verilmektedir. Dış borçlanmayla ilgili literatürde rastlanan kimi çalışmaların tanıtıldığı 4. bölümü ekonometrik analizin yer aldığı 5. bölüm izlemektedir. Çalışma, Sonuç ve Öneriler bölümü ile sona ermektedir.

2. Dışardan Borçlanmanın Nedenleri

Yerli sermaye birikiminin yetersiz olmasından dolayı istenen yatırım ve üretim düzeyinin sağlanamadığı gelişmekte olan ülkeler için dış finansman kaynakları büyük bir önem arz etmekte, bu da başlıca dış yardım, dış borç ve uluslararası sermaye akımı (portföy ve doğrudan yabancı yatırımlar) yoluyla mümkün olmaktadır.

Dış yardımlar, çok büyük miktarlarda olmadıkça, gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya oldukları sorunları çözmekte ancak sınırlı bir katkı sağlayabilir. Üstelik 1960'lardan önce devletten devlete yapılan uluslar arası yardımlar bu yıllardan sonra uluslar arası kurumlar ve konsorsiyumlar tarafından dağıtılan bir tür krediye dönüşmeye başlamıştır (Tanrıkulu, 1983). Yapılan yardımların da (kullanım alanı bakımından) birtakım şartlara bağlı olması, dış yardımların ekonomik sıkıntıların giderilmesi amacıyla kullanılmasını kısıtlamaktadır.

Önemli dış finansman kaynaklarından biri olan yabancı sermaye ise, oldukça seçici bir finansal araçtır. Yabancı sermaye akımının bileşenlerinden biri olan portföy yatırımları aşırı oynak (volatile) olması nedeniyle zaten gelişmekte olan ülkeler açısından pek güvenilir bir araç değildir. Daha kalıcı, etkili ve güvenilir bir araç olan yabancı sabit sermaye yatırımları ise piyasa

özellikleri, ekonomik ve siyasî istikrar, dışa açıklık, döviz kuru, altyapı vb. faktörlere karşı çok fazla duyarlıdır (Blonigen, 2005). Bununla birlikte doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası portföy yatırımları gibi özel dış finansman kaynakları borç yükümlülüğü doğurmamaları (özellikle DYY daha az oynak olduğundan ve sadece sermaye değil modern teknoloji ve know-how girişini de içerdiğinden) çeşitli uluslararası örgütler ve danışmanlar tarafından dış finansman kaynağı olarak gelişmekte olan ülkelere tavsiye edilmektedir (Nunnenkamp ve Spatz, 2004: 54).

Üçüncü dış finansman kaynağı da dışardan borç almaktır. Gelişmekte olan ülkelerin dış finansmana veya dışarıdan borçlanmaya ihtiyaç duymalarının ardında birçok neden sayılmakla birlikte bunlar arasında en çok göze çarpanlar şöyle sıralanabilir; yetersiz iç tasarruflar, sanayileşme ve ekonomik büyüme için büyük miktarda finansal kaynağın gerekli olması, sanayi üretiminin büyük ölçüde ara malı ithalatına dayalı olması nedeniyle dışa bağımlılık, dış ticaret ve ödemeler dengesi açıkları ve bunları finanse edebilecek döviz rezervinin yetersiz kalması, kamu gelirlerinin giderleri karşılayamaması, yurt içi finansmanın yurt dışı finansmana nazaran pahalı olması, ekonominin kısa vadeli sermayeye açık olması, vadesi gelen dış borçların yine dış borçlanma ile çevrilme zorunluluğu (Lessard, 1986: 3). Bazı gelişmekte olan ülkeler savunma giderlerini, büyük yatırım ve reformları finanse etmek için dış borca başvurumaktadırlar (Adıyaman, 2006: 23). Bunların yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde genellikle vergi toplamadaki başarısızlık, kayıt-dışılık ve yüksek altyapı harcamaları da kamu finansman (ve dolayısıyla borçlanma) gereğini artırıcı faktörler olarak sayılabilir.

3. Türkiye’de Dış Borçlanma

Ülkeler borçlanma ihtiyaçlarını yurtiçi ve yurt dışı kaynaklara başvurarak karşılayabilirler. Türkiye’de borçlanma konusunda iç kaynaklardan önce daha Osmanlı İmparatorluğu döneminde dış kaynaklardan borç alma yoluna gidilmiştir (Tanrikulu, 1983: 8). Türkiye’nin borçlanma dinamikleri incelendiğinde, 1980’lerde başlayan dışa açılma hamleleriyle birlikte dış borçlanma konusunda da belirgin olarak hız kazanan bir süreçten bahsetmek mümkündür. Özellikle 1990’lı yıllarda yeni aktörlerin bu sürece dâhil olmasıyla birlikte iç ve dış borçlanma yeni ivmeler kazanmıştır.

Tablo 1: Dış Borç Stoku Profili

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam Dış Borç Stoku	113.592	129.701	144.260	160.789	168.808	206.471
<i>Kısa Vade</i>	16.403	16.424	23.013	31.880	37.103	41.984
<i>Orta-Uzun Vade</i>	97.189	113.277	121.247	128.909	131.705	164.487
D. Borç Stoku / GSMH (%)	78,0	71,7	60,3	53,7	46,8	51,7
D. Borç Stoku Değişim (%)	- 4,1	14,2	11,2	11,5	5,0	5,1

Kaynak: HM, TCMB, TÜİK. Not: Toplam Dış Borç Stoku-Milyon \$

A. 1980 Öncesi Dönemde Türkiye’de Dış Borçlanmanın Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti daha kuruluşunun ilk yıllarında Osmanlı Devleti’nden devralınan dış borçların yükümlülüğü altına girmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu borçların ve ulaştırma ağırlıklı yatırımların finansmanı için dış borçlanmaya gidilmiştir. Dış borçlanmada asıl yoğun dönem 1950’den sonra başlamıştır. Özellikle Türkiye’nin II. Dünya Savaşı’ndan sonra batıya yönelmesi, OECD ve NATO’ya üye olması, bu yıllarda OECD’nin Avrupa’nın yeniden imarı için yardıma ihtiyacı olduğuna dair hazırladığı rapor üzerine başlatılan Marshall yardımlarından Türkiye’ye 225 milyon dolar düşmüştür. 1950’li yıllardan sonra ödemeler dengesinde meydana gelen açıkların büyümesi dış borçlanmayı bir soruna dönüştürmüştür. 1957 yılında Türkiye vadesi gelen borçlarını ertelemek ve 350 milyon dolarlık yeni kredi teminine gitmek zorunda kalmıştır. Türkiye’nin dış borçları 1930 ile 1960 arasında yüzde 410 gibi ciddi bir artış göstermiştir.

Planlı dönemin başlaması ile birlikte yurtiçi tasarruf eksikliğini gidermek amacıyla da borçlanmaya gidilmiştir. Bu dönemde alınan kredilerin büyük bir çoğunluğu konsorsiyum kredilerinden sağlanmıştır. Alınan bu konsorsiyum kredileri "Program Kredileri", "Proje Kredileri", "Borç Ertelemesi" ve "Re-finansman Kredileri" şeklinde gerçekleşmiştir. İlk üç planda dışarıya bağımlılığın azaltılması yönünde adımlar atılmaya çalışılmış, fakat başarıya ulaşamamıştır. 1973-1974 yıllarında yaşanan petrol krizi, önemli bir

petrol ithalatçısı olan Türkiye’yi de olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde ilk defa Avrupa para piyasalarından da borçlanılmış, fakat kısa vadeli ve yüksek faizli olmaları nedeniyle bu piyasalardan borçlanmaya son verilmiştir. 1970’li yılların sonlarına gelindiğinde üç ayrı dış borç erteleme anlaşması yapılmış ve 5,5 milyar dolarlık borç ertelemesine gidilmiştir. Bu dönemde hızla kötüye giden dış dengenin düzeltilmesi amacıyla 1979 yılında 16 OECD ülkesi tarafından Türkiye’ye 962 milyon dolarlık yardım taahhüdünde bulunulmuş, 1 milyar dolarlık dış borç erteleme de karara bağlanmıştır.

B. 1980 -1990 Döneminde Türkiye’de Dış Borçlanmanın Gelişimi

1980 yılına gelindiğinde, dış borçlar 13 milyar 722 milyon dolar düzeyine ulaşmıştır. Dış borçların bileşiminde bu yıllardan sonra vade yapısının kısaldığı bir döneme girilmiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik önlemler paketi ile bu tarihe kadar izlenen temel ekonomi programları terk edilmiş; bir yandan fiyat istikrarı, öte yandan ekonominin içinde bulunduğu döviz dar boğazı ve dış borç tikanıklığını aşmak üzere çok önemli kararlar alınmıştır. Döviz dar boğazı ve dış borçlarla ilgili en önemli yenilik, ihracatın teşvik edilerek Türk ekonomisinin dışa açılmasıdır. İhracatın yanı sıra turizm ve işçi dövizleri yoluyla döviz sağlayıcı teşvikler uygulamaya konulmuştur. Bu dönemde alınan bu önlemlere rağmen dış ticaretteki dengesizlikler ortadan kaldırılamamış ve bu dönemde özellikle 1983'den sonra dış borç yükü yeniden artmaya başlayarak 1979'daki seviyesinin üzerine çıkmıştır. Dış borçlarda değişken faiz uygulanmaya başlanmış, bu durum dış borç miktarının daha da artmasına yol açmıştır.

Bu dönemdeki dış borç miktarındaki artışın en büyük nedenlerinden biri de ABD dolarının diğer paralar karşısında giderek değer kaybetmesidir. Bu durum borçların bileşiminde dolar dışı paraların ağırlıklı olması nedeniyle, Türkiye'nin dış borçlarının ABD doları cinsinden artmasına yol açmıştır. Türkiye'nin dış borçlanmasıyla ilgili en ciddi değişikliklerden biri 1989 yılından itibaren gerçekleştirilmiştir. Bu tarihten itibaren, hazinenin dış borçlanmanın dış borç servisiyle sınırlandırılması ilkesini titizlikle uygulaması sayesinde, dış borç yükü ulaştığı tehlikeli noktadan geri çekilmeye ve Dış Borç/GSMH oranı düşürülmeye başlanmıştır.

C. 1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Dış Borçlanmanın Gelişimi

1990’lı yıllara gelindiğinde dış borçların artış süreci devam etmiştir. 1990 yılında borç miktarı 19,03 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu

olumsuz gelişmeler sadece 1994 yılında bir azalış göstermiş, fakat bu yıldan sonra artış trendine yine devam ederek 1995 yılında 73.728 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler nedeniyle dış borç yükü bu dönemde yaklaşık üç kat artmıştır. Bu dönem incelendiğinde özellikle, 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Çünkü bu yıllarda dış borç servis ödemelerinin ağırlaşması hazineyi güç durumda bırakmıştır. 1997 yılına gelindiğinde konsolide bütçenin denk olması öngörülmüş ve bunun için harcamaların reel olarak daraltılması, bütçe gelirlerinin ise geliştirilmesi hedeflenmiştir. Program öngörüsünün aksine, harcamaların reel olarak kısılamaması ve vergi dışı gelirlerde hedeflenen düzeylere ulaşılamaması, mevcut açıkların ve borçlanmaya duyulan ihtiyacın devamına yol açmıştır (Tandırıcıoğlu, 2000).

Türkiye’de dış borçlanmada tasarruf yetersizliklerini gidermek değil, ödemeler bilançosu dengesini sağlamak asıl amaç olmuştur. Özellikle 1998’de de artış görülen kısa vadeli dış borçlanma oranının mümkün olduğunca kısılanması gerekmektedir. Kısa vadeli borçlanma, borç kalemleri içinde rizikosu ve faiz haddi yüksekliği bakımından kısıtlı tutulması gereken bir kalem şeklindedir. Bu borçlar ihracat finansmanı için kullanıldığı sürece bir sorun yoktur. Ancak ithalatın finansmanında kullanılır ve sürekli büyüdüğü için mal ve hizmet ihracat gelirlerine oranı artarsa, yüzde 35-40 gibi bir orana yükselirse, ekonomi krizlere çok açık hale gelir. Örneğin, öngörülmeyen bir ihracat daralması karşısında likidite krizine düşüp, faizleri ödeyemez duruma gelebilir. Türkiye’nin 1958 ve 1978’de yaşadığı borç ödeyememe krizleri, Latin Amerika ülkelerinin 1982’de yaşadığı krizler bu niteliktedir.

Kamu açıklarının devam etmesi ve dış borçlanma yanında özel kesim kaynaklarına müracaat edilmesi, faiz oranlarının yükselmesine yol açmaktadır. Faiz oranlarının bu şekilde yükselmesi özel kesimin kullanılabilir fonlarında bir daralma meydana getirmekte yani crowding-out etkisi doğurmaktadır. Bu sebeplerle ekonomide serbestleşme eğilimlerinin arttığı bir dönemde devletin borçlanma politikalarını yanlış belirlemesinden dolayı ekonominin tamamen olumsuz etkilenmesine mahal vermeksizin gerekli düzenlemelerin yapılması bir zorunluluk olmaktadır (Tandırıcıoğlu, 2000). Dış borç stokunun alacaklılar ve borçlular yönünden gelişimini aşağıdaki tablolar yardımıyla izlemek mümkündür.

Tablo 2: Borçlulara göre dış borçların dağılımı

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Toplam	113593	- 4.1	130092	14.5	144915	11.4	162201	11.9	171078	5.5
Kısa Vade	16403	-42.0	16424	0.1	23013	40.1	32569	41.5	38247	17.4
<i>Kamu</i>	0	-100	0	-	0	-	0	-	0	-
<i>TCMB</i>	752	15.2	1655	120.1	2860	72.8	3287	14.9	2763	-
<i>Özel</i>	15651	-41.3	14769	-5.6	20153	36.5	29282	45.3	35484	21.2
Orta-Uzun	97190	7.7	113668	17.0	121902	7.2	129632	6.3	132831	2.5
<i>Kamu</i>	46110	-3.2	63618	38.0	69503	9.3	73825	6.2	68114	-7.7
<i>TCMB</i>	23591	75.7	20340	-13.8	21504	5.7	18114	-	12654	-
<i>Özel</i>	27488	-5.7	29711	8.1	30895	4.0	37694	22.0	52063	38.1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB. Not: Miktarlar milyon \$.

Türkiye’de dış borç stokunun borçlulara göre dağılımına bakıldığında kısa vadeli borçların payının önemli miktarda arttığı görülebilir. 2001’de 16,40 milyar dolar olan kısa vadeli borçlar toplam borç stoğunun % 14,4’ünü oluştururken, 2005 yılı itibariyle 38,25 milyar dolara ulaşarak payı % 22,3’e çıkmıştır. Yine tabloda görüldüğü üzere orta ve uzun vadeli borçlar da önemli miktarda artmış ancak bu artış nisbî olarak kısa vadeli borçlar kadar olmamıştır. Orta ve uzun vadeli borçlar 2001 yılında 97,19 milyar dolardan 2005 yılı itibariyle 132,83 milyar dolara ulaşmış, toplam içindeki payı ise % 85,6’dan % 77,6’ya düşmüştür.

Türkiye’de borçların alacaklılar yönüyle dağılımına bakıldığında ise 1990’lı yıllarda kendini gösteren ikili anlaşmalar yoluyla sağlanan borçların ağırlıkta olduğu yapının yerini ticari Bankaların ağırlıkta olduğu bir yapıya terk ettiği gözlemlenmektedir. 1990 yılında ikili anlaşmalar yoluyla 12.984 milyar dolarlık bir borçlanma gerçekleşirken 1999 yılına gelindiğinde bu miktar 8.097 milyar dolara düşmüş, buna karşı ticari banka borçlanmaları 10.720 milyar dolardan 22.249 milyar dolara yükselmiştir.

Tablo 3: Alacaklılara göre dış borçların dağılımı

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Toplam	113593	- 4.1	130092	14.5	144915	11.4	162201	11.9	171078	5.5
Kısa Vade	16403	-42.0	16424	0.1	23013	40.1	32569	41.5	38247	17.4
<i>Tic. Banka</i>	7775	-55.1	5187	-33.3	8260	59.2	11882	43.8	14782	24.4
<i>Özel</i>	8628	-21.5	11237	30.2	14753	31.3	20687	40.2	23465	13.4
Orta-Uzun	97190	7.7	113668	17.0	121902	7.2	129632	6.3	132831	2.5
<i>Resmî</i>	30530	52.1	40010	31.1	42595	6.5	41014	-3.7	32008	-22.0
<i>Özel</i>	66660	-4.9	73658	10.5	79307	7.7	88619	11.7	100823	13.8

Kaynak: Hazine, TCMB. Not: Miktarlar milyon \$.

Dış borçların miktarı kadar sürdürülebilirliği de önemlidir. Dış borç stoğu yıldan yıla sürekli artmakla birlikte, yapılan araştırmalarda elde edilen sonuçlar, Türkiye’nin dış borçlarının uzun dönemde zayıf formda sürdürülebilir olduğunu ve dönemler arası bütçe kısıtını bozmadığını işaret etmektedir. Başka bir deyişle Türkiye dış borçlarını ödeyebilir bir ülkedir. Türkiye’nin cari net dış borç stoku, gelecekte yaratılması beklenen gelirlerin bugünkü değerinden düşüktür. Ayrıca, 1998 yılında görülen ortalamadaki yapısal kırıma ve 1999 yılındaki eğim ve rejim kaymaları, Türkiye’de dış borçların zayıf formda sürdürülebilir olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

4. Literatüre Bakış

Yoksul ve gelişmekte olan ülkelerde dış borç sorunu bir kriz unsuru olmaya başlamasıyla birlikte, 1980’lerin başlarından beri yoğun bir şekilde araştırmalara konu olmaktadır. Literatürdeki çalışmaların çoğunda tek tek ülkeler veya ülke grupları için dış borçların büyüme üzerindeki etkisi ve dış borçların sürdürülebilirliği test edilmiştir.

Rodrik ve Velasco (1999) kurdukları model aracılığıyla 32 gelişmekte olan piyasa için yürüttükleri analizde, kısa vadeli borçların rezervler içindeki oranının yüksekliğinin neden olabileceği potansiyel bir likidite probleminin gelişmekte olan ülkelere önemli bir kırılganlık yarattığı ve bunun krizi tetikleyici önemli bir neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Javed ve Şahinöz

(2005)’te çeşitli göstergeler kullanılarak Türkiye ekonomisinde dış borçlarla büyüme, yatırım ve ihracat arasındaki karşılıklı etkileşim zaman serileri analizi yöntemleriyle araştırılmış, dış borç stoku ile büyüme arasında olumlu ancak anlamsız, ihracat (pozitif) ve yatırım (negatif) arasında ise anlamlı bir etkileşim bulunduğu sonucuna varılmıştır.

Mısır ve Nijerya’nın dış borçları üzerinde etkili olan faktörleri araştırdığı çalışmasında Edo (2002) kamu harcamalarının, ödemeler dengesinin ve küresel faiz oranının dış borç seviyesi üzerinde anlamlı etkiye sahip oldukları sonucuna ulaşmıştır.

5. Ekonometrik Analiz

Değişkenler ve Veriler

Gelişmekte olan ülkelerde dış borç sorunu ile ilgili literatürde yüksek dış borç miktarına yol açan birçok faktör ele alınmaktadır. Ancak üzerinde neredeyse görüş birliğine varılan faktörler iç borçlar, ödemeler dengesi açığı, kamu harcamaları ve yurtiçi tasarruf miktarıdır.

İç borç miktarında meydana gelen bir artış, özellikle daha cazip faiz oranı söz konusu olduğunda borçlanma alternatifi olması nedeniyle dış borç stokunu azaltıcı bir etki yapabilir. Ödemeler dengesi fazlası, ülkenin ticareti finanse etmek için borçlanmaya ihtiyaç duymayacaktır. Aşırı kamu harcamaları da dış borç düzeyini ciddi oranda yükseltebilir. Yurtiçi tasarruflardaki artış kamu kesiminin borçlanma gereğini azaltacaktır (Edo, 2002). Dış borçlarla ödemeler dengesi açığı ve kamu harcamaları arasında pozitif ve yurtiçi tasarruflar ile iç borç miktarı arasında ise negatif yönlü bir ilişki olması beklenmektedir.

Yurtiçi tasarruflar değişkeni, vadeli ve vadesiz mevduatlar ile döviz tevdiat hesaplarının toplamından oluşmaktadır. Değişkenlere ait 1980-2004 yıllarını kapsayan veriler Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Plânlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Kurumu’ndan elde edilmiştir.

Analiz ve Bulgular

Yukarıda tanıtılan değişkenlerin dış borç düzeyi üzerindeki etkilerini gösteren ilişki aşağıdaki fonksiyonel biçimle ifade edilebilir.

$$DB_t = A + aÖD_t + bKH_t + cYT_t + dİI_t + u_t$$

$$a > 0 \quad b > 0 \quad c < 0 \quad d < 0$$

Burada; A otonom dış borç düzeyini, DBt dış borç stokunu, ÖDt ödemeler dengesi açığı, KHt kamu harcamalarını, YIt yurtiçi tasarrufları, İBt iç borç stokunu göstermektedir. a, b, c ve d katsayıları her bir değişkenin dış borç stoku üzerindeki etkisini ölçmektedir. ut ise ihmal edilen değişkenlerin etkisini içeren rassal hata terimidir.

Durağan olmayan değişkenler arasında kurulacak bir regresyon ilişkisi sahte regresyona yol açabilir. Ancak değişkenler aynı dereceden durağanlarsa bu regresyon anlamlı olur (Gujarati, 1999: 726). Bu nedenle, regresyon analize geçmeden önce değişkenlerin durağanlıkları incelenmiş ve bütün değişkenlerin düzey olarak durağan olmadıkları, ancak 1. farkları alındığında durağanlaştıkları, yani aynı (1.) dereceden bütünleşik oldukları görülmüştür.

Regresyon denkleminin tahmin sonuçları Tablo 4’te verilmiştir. Buna göre, ödemeler dengesi açığı, yurtiçi tasarruflar ve iç borçların miktarı dış borç düzeyi üzerinde anlamlı bir etkiye sahiptir. Bunlar arasında ödemeler dengesi açığı ve iç borç miktarı daha fazla etkili görünmektedir. Katsayıların işaretleri önsel beklentilerle uyumludur. Buna göre ödemeler dengesi açığındaki bir birimlik artış dış borçları 2,582 birim artırırken, yurtiçi tasarruflardaki bir birimlik artış dış borçları 1,799 birim, iç borçlardaki bir birim artış ise 2,190 birim azaltmaktadır. Tahminlere göre kamu harcamalarındaki değişimin dış borçlanma üzerindeki etkisi istatistiksel olarak anlamsız görünmektedir. Tahmin edilen katsayının işareti de beklenenin tersinedir.

Tablo 4: Regresyon denklemi katsayı tahminleri

<i>Bağımsız Değişkenler</i>	<i>Katsayı Tahminleri</i>	<i>t - değerleri</i>	<i>p - değerleri</i>
Sabit Katsayı	44094,976	8,842	0,000
Ödemeler Dengesi Açığı	0,003	2,582 *	0,018
Kamu Harcamaları	- 0,002	- 1,438	0,166
Yurtiçi Tasarruflar	- 0,003	- 1,799 **	0,087
İç Borçlar	- 0,001	- 2,190 *	0,041
<i>Tanımlayıcı İstatistikler</i>	$R^2 = 0,798$	$d = 0,517$	$F - \text{değeri} = 19,759$

Not: (*) %5 düzeyinde anlamlı, (**) %10 düzeyinde anlamlı.

Tahmin edilen denklemin açıklama başarısı ve genel anlamlılığı tatminkâr ise de otokorelasyon istatistiği hata terimlerinin pozitif yönde ilişkili olduklarını işaret etmektedir.

6. Sonuç ve Politika Önerileri

Küreselleşme sürecinin hızlanarak hüküm sürdüğü yüzyılımızda, gelişmekte olan ülkelerin önemli ortak sorunlarından biri olan dış borç sorunu Türkiye açısından da yıllardır önemini artıran bir konu olarak varlığını sürdürmektedir. Türkiye gerek iç tasarruf açığı gerekse dış ticaret açığı nedeniyle sürekli dış finansman kaynaklarına başvurmak zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda 1980 yılında 15,7 milyar \$ olan dış borç 2006 yılı sonunda 200 milyar \$ a ulaşmıştır. Yıllardır, aldığı borçların anapara ve faiz ödemelerini yapabilmek için tekrar borçlanmak durumunda olan Türkiye, son birkaç yılda izlenen politikalar neticesinde Dünya Bankası’nın sınıflandırmasına göre çok borçlu ülkeler grubundan orta düzeyde borçlu ülkeler grubuna geçmeyi başarmıştır. Bu da dış borçların azaltılması yönünde umut vermektedir.

Çalışmada, Türkiye’de dış borçlar üzerinde etkili olan değişkenler ve etki dereceleri belirlenmeye amaçlanmıştır. Tahmin edilen regresyon denkleminin bulgularına göre, ödemeler dengesi açığı, yurtiçi tasarruflar ve iç borçların miktarı dış borç düzeyi üzerinde anlamlı bir etkiye sahiptir. Bunlar arasında ödemeler dengesi açığı ve iç borç miktarı daha fazla etkili görünmektedir. Tahminlere göre kamu harcamalarındaki değişimin dış borçlanma üzerindeki etkisi istatistiksel olarak anlamsız görünmektedir. Tahmin edilen katsayının işareti de beklenenin tersinedir.

Türkiye’de öteden beri dış borçlanmada tasarruf yetersizliklerini gidermekten ziyade ödemeler dengesi açığını kapatmak ve eski borçları finanse etmek asıl amaç olmuştur. Tahmin sonuçları da dış borç düzeyi üzerinde en fazla anlamlı etkinin ödemeler dengesi açığına ait olduğunu göstermektedir. Bu sebeple ödemeler dengesinin sağlanmasına ve yeniden borçlanmaya gitmeden yeni finansman kaynakları yaratılarak borçların ödenmesine önem verilmelidir. Bunun için ihracat gelirlerini artırıcı, ithalat giderlerini kısıcı politikaların uygulanması gerekmektedir. Ayrıca turizm gelirlerini arttırmanın yolları aranmalı ve doğrudan yabancı yatırımlar teşvik edilmelidir. Diğer taraftan borçlanmada yurtiçi kaynaklara ağırlık verilmesi, hem yurtiçi tasarrufları etkilemesi hem de daha az kur riski barındırması nedeniyle önerilebilir.

Yararlanılan Kaynaklar

- Adıyaman, A.T. (2006), Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 62, 21-45
- Blonigen, B.A. (2005), *A Review of Literature on FDI Determinants*, ASSA Conference, Philadelphia, USA.
- Edo, S.E. (2002), External Debt Problem in Africa: A Comparative Study of Nigeria and Morocco, *African Development Review*, Vol. 14, (2), 221-236
- Gujarati, D. N. (1999), *Temel Ekonometri*, (Çev: Ü. Şenesen, G.G. Şenesen), Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- Javed, Z.H. ve A. Şahinöz (2005), External Debt: Some Experience From Turkish Economy, *Journal of Applied Sciences*, Vol. 5 (2), 363-367
- Lessard, R.D. (1986), *International Financing for Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper, No. 793, The World Bank, Series on International Capital and Economic Development, No. 2
- Nunnenkamp, P. ve J. Spatz, (2004), FDI and Economic Growth in Developing Economies: How Relevant are Host-economy and Industry Characteristics?, *Transnational Corporations*, 13, No. 3, 53-83.
- Rodrik, D. ve A. Velasco (1999), *Short Term Capital Flows*, NBER Working Paper Series, No. 7364
- Sarı, M. (2004), *Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları*, Uzmanlık Tezi, TCMB, Ankara
- Seviğ, V. (2004), Kamu Borçlarında Artış ve Sürdürülebilirlik, *Dünya*, 21.11.2004, Salı.
- Tandırcıoğlu, H. (2000), Türkiye’de Dış Borç Sorunu, Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Dış Borçların Sınırlandırılması, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2
- Tanrıkulu, K. (1983), *Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Dış Borç İlişkisinin Değerlendirilmesi*, DPT, Uzmanlık Tezi, Ankara.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**19. INTOSAI KONGRESİ VE
MEKSİKA DEKLARASYONU**

19. INTOSAI KONGRESİ VE MEKSİKA DEKLARASYONU

Çiğdem AKSUNGUR*

A. GİRİŞ

50 yılı aşkın bir süredir, bilginin kurumlar arasında paylaşımı, kamu denetiminin tüm dünyada gelişmesi ve mesleki kapasitenin artırılması amacıyla yüksek denetim kurumları için kurumsal bir çerçeve sağlayan INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü), yüksek denetim topluluğunu bir araya getiren şemsiye bir örgüttür. INTOSAI, siyasi boyutu olmayan, özerk ve bağımsız bir kuruluştur.

INTOSAI, dünyanın dört bir yanındaki kamu denetçilerinin birbirleriyle bilgi alışverişinde bulunabilecekleri ve denetim, mesleki standartlar ve iyi uygulama örnekleri alanlarındaki son gelişmeleri takip edebilecekleri bir ortam sağlamaktadır. Üç yılda bir düzenlenen kongreler, komite toplantıları ve sürekli iletişim kanallarıyla yüksek denetim kurumlarının karşılaştığı önemli sorunlara odaklanmakta ve yenilikçi çözümler üretilmesinde üyelerine yardımcı olmaktadır.¹

INTOSAI, tarihinin en kalabalık kongresini (19. INCOSAI²) 5-10 Kasım 2007 tarihlerinde, 145 Yüksek Denetim Kurumunun (Sayıştayın) katılımıyla Meksika'nın başkenti Mexico City'de gerçekleştirmiştir. Kongrede, 18. INTOSAI Kongresinin onayına sunulan ve oybirliğiyle kabul edilen 'INTOSAI Stratejik Planı (2005-2010)'nda yer alan dört temel amacı gerçekleştirme çalışmalarının değerlendirilmesinin yanı sıra, 'Meksika Deklarasyonu' başlığı altında "Kamu Borcunun Yönetimi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimi" ve "Anahtar Göstergelere Dayalı Performans Değerlendirme Sistemleri" temalarına yer verilmiştir.

Bu çalışmada, 19. INCOSAI'ye sunulan ve onaylanan raporlar çerçevesinde, sözkonusu stratejik amaçlar doğrultusunda INTOSAI'nin çeşitli

* Sayıştay Denetçisi

¹ Strategic Plan of INTOSAI,

http://www.intosai.org/en/portal/about_us/strategic_plan_of_intosai

² International Congress of Supreme Audit Institutions

alanlarda faaliyet gösteren çalışma komitelerinin son üç yıllık süreçte yürüttükleri çalışmalar özetlenmiş ve Kongre'nin aldığı tarihi nitelikteki kararlara yer verilmiştir.

B. INTOSAI'NİN STRATEJİK AMAÇLARI VE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇALIŞMALAR

Hazırlıklarına Ekim 2001'de düzenlenen 17. INTOSAI Kongresi ile başlanılan INTOSAI Stratejik Planı (2005-2010), 2004 Haziran ayında Viyana'da gerçekleştirilen INTOSAI Yönetim Kurulu Olağanüstü Toplantısı'nda onaylanmış ve ardından Ekim 2004'de gerçekleştirilen 18. INCOSAI'de Kongrenin onayına sunulmuştur. Plan, Kongrede oybirliğiyle kabul edilmiştir.³

Örgütün gelecek yıllardaki faaliyetlerine rehberlik edecek stratejik plan devrimsel olmaktan çok evrimsel nitelik taşımaktadır.⁴ Plan hazırlanırken şimdye kadar yapılan çalışmalar, gelişim için yapılabilecekler ve YDK'ların karşı karşıya kaldıkları talep ve beklentilerle başa çıkmalarına yardımcı olacak değişiklikler göz önünde bulundurulmuştur. Tüm üyelere, ülkelerinde sahip oldukları yetki ve sorumluluklar çerçevesinde, stratejik planı gerçekleştirmek için çalışmalarını beklenmektedir.⁵

INTOSAI Stratejik Planı (2005-2010), özet olarak örgütün misyon ve vizyonunu tanımlamış ve dört temel stratejik amaç belirlemiştir. Bu amaçlar sırasıyla; "Hesap Verme Sorumluluğu ve Mesleki Standartlar", "Kurumsal Kapasite Artırımı", "Bilgi Paylaşımı ve Bilgi Hizmetleri" ile "Örnek Uluslararası Örgüt" başlıkları altında formüle edilmiştir.

19. INCOSAI'nin ana gündem maddelerinden birisi de, söz konusu dört temel amacın gerçekleştirilmesi yönünde 18. INCOSAI'den bu yana yapılan çalışmaların değerlendirilmesi olmuştur. Her amaç için özel olarak görevlendirilen komite ve alt komiteler hazırladıkları rapor veya dokümanları Kongreye sunmuşlardır.

³ Çulhacı, İhsan, "18. INCOSAI Kongresi Üzerine", Sayıştay Dergisi, Sayı 57, Nisan-Haziran 2005

⁴ Walker, David M. An Introduction to INTOSAI's Strategic Plan, INTOSAI: 50 Years (1953-2003), A Special Publication of the International Organization of Supreme Audit Institutions, p.153

⁵ http://www.intosai.org/en/portal/about_us/strategic_plan_of_intosai, Erişim Tarihi: 23.12.2007

1. HESAP VERME SORUMLULUĞU VE MESLEKİ STANDARTLAR⁶

INTOSAI'nin ilk stratejik amacı olan “Hesap Verme Sorumluluğu ve Mesleki Standartlar” çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren Mesleki Standartlar Komitesi (PSC) Kongreye bir rapor sunmuştur. Raporunda komitenin amacının Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK) güçlü, bağımsız ve birden fazla disiplini içinde barındıran örgütler haline gelmelerini teşvik etmek ve uygun ve etkin mesleki standartlar oluşturmalarını desteklemek olduğu belirtilmiştir. Komitenin ve bağlı alt komitelerin 2004 yılından bu yana yaptıkları çalışmalara da yer veren bu rapor, ayrıca 2007-2010 yılları için yapılması planlanan çalışmaları da ortaya koymuştur.

2005-2010 INTOSAI Stratejik Planı INTOSAI üyeleri için güncel mesleki standartları içeren bir çatı oluşturulmasını öngörmektedir. PSC, öngörülen bu çerçeve çatıyı birçok üye ülkenin de desteğiyle oluşturmuş ve 2006 yılında INTOSAI Yönetim Kurulunca onaylanmasını sağlamıştır. Böylelikle, mevcut ve yeni tüm INTOSAI standart ve rehberleri Yüksek Denetim Kurumlarının Uluslararası Standartları (International Standards of Supreme Auditing Institutions-ISSAI) adı altında ortak bir çerçeveye kavuşturulmuştur.

Bundan sonraki dönemde de PSC, mali denetim ile uygunluk ve performans denetimi alanlarında ve YDK'ların ihtiyaç duydukları diğer konularda rehber ve standartlar geliştirmeye devam edecektir. 2007-2010 yılları için PSC, özellikle şu alanlarda çalışmayı hedeflemektedir:

- Standart oluşturan kuruluşlarla işbirliği içinde çalışarak kamu sektörü denetimini uluslararası düzlemde uyumlu hale getirmek ve YDK'ların ihtiyaç duydukları konularda destekleyici rehberler geliştirmek,
- YDK'ların özel rolleri konusunda ve kamu kesimi denetimine ilişkin özellikli alanlarda açık ve kullanıcı odaklı rehberler oluşturulmasına öncelik vermek,
- ISSAI maddelerini kapsayan setin kalıcılığını sağlamak için bir karar hazırlamak.

Ayrıca 2010 INTOSAI Kongresinden önce PSC'nin gerçekleştirmeyi planladığı diğer hedefler aşağıdaki şekildedir:

⁶ INTOSAI'nin değişik çalışma grupları ve alt komitelerince Kongreye sunulan dokümanlar için bkz., ‘International Journal of Government Auditing’ January 2008, Special INCOSAI Issue

- Şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında bir prensipler seti hazırlayarak onaya sunmak,
- Denetimde kalite kontrolü konusunda bir prensipler seti hazırlayarak onaya sunmak,
- Mali denetim konusunda kapsamlı bir uygulama rehberleri seti sunmak,
- Performans denetimi konusunda kapsamlı bir uygulama rehberleri seti sunmak,
- Uygunluk denetimi konusunda kapsamlı bir uygulama rehberleri seti sunmak,
- INTOSAI İyi Yönetim Rehberi'nin geliştirilmesi çalışmalarını sürdürmek,
- İlgili dokümanların, kullanıcıların kolaylıkla ulaşabileceği şekilde <http://www.issai.org> adresinde yayınlanmasını sağlamak,
- ISSAI'lerin sürekli geliştirilmesi ve güncellenmesi için kalıcı bir yapı ve yetki çerçevesi için teklif sunmak,
- Bilgi paylaşımı ve işbirliğini geliştirmek için diğer standart koyucu kuruluşlarla ortak çalışmalara devam etmek.

PSC altı alt komiteden oluşmaktadır: YDK Bağımsızlığı Alt Komitesi, Mali Denetim Rehberleri Alt Komitesi (FAS), Performans Denetimi Alt Komitesi (PAS), Uygunluk Denetimi Alt Komitesi (CAS), İç Kontrol Standartları Alt Komitesi ile Muhasebe ve Raporlama Alt Komitesi. Ayrıca, bu alt komitelerin yanı sıra PSC, Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Projesi adı altında bir proje başlatmıştır.

Aşağıda INTOSAI Stratejik Planının birinci amacı olan “Hesap Verme Sorumluluğu ve Mesleki Standartlar” konusunda bu alt komitelerde ve projede yapılan çalışmalar özet şekilde sunulmaktadır.

1.1. YDK Bağımsızlığı Alt Komitesi

Kanada Sayıştay başkanlığındaki Komite, son üç yılda YDK bağımsızlığı konusunda bir “bildirge”nin geliştirilmesi üzerinde çalışmıştır. Bu çalışma, seçilen bazı YDK'larda yapılan örnek olay incelemeleri ve anketler yoluyla gerçekleştirilmiştir. Sunulan bu bildirgenin 19. INCOSAI Kongresince benimsenmesi INTOSAI tarihinde önemli bir dönüm noktası olarak yerini almıştır.

1.2. Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Projesi

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gelişimini teşvik etmek amacıyla başlatılan bu projede, proje ekibi, YDK'ların yıllık raporlarında ve 23 YDK'nın web sitesinde yer alan şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili konuları incelemiş ve niteliksel performans göstergeleri ve performansın raporlanmasında kullanılan farklı metodolojileri belirlemiştir. Fransa Sayıştayının başkanlığında yürütülen bu çalışmaların sonucunda "Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Taslak İlkeleri" Kongreye sunulmuştur.

1.3. Mali Denetim Rehberleri Alt Komitesi (FAS)

İsveç Sayıştayının başkanlığını yürüttüğü Alt Komite (FAS), mali tabloların denetimi konusunda evrensel kabul gören rehberler geliştirmiştir. Bugüne kadar FAS, 13 uygulama notu taslağı hazırlamıştır ve bunların 9'u Kongrede kabul edilmiştir. Alt Komitenin bundan sonraki hedefi ise, INTOSAI Denetim Standartları için yol gösterici nitelikte olacak kapsamlı bir rehber setini 2010 yılı itibariyle oluşturmuş olmasıdır.

1.4. Performans Denetimi Alt Komitesi (PAS)

Brezilya Sayıştay başkanlığında çalışmalarını yürüten PAS'nin amacı performans denetimi için INTOSAI uygulama rehberlerini ve bu alanda ihtiyaç duyulan çalışmaların tamamlanması için INTOSAI'nin ihtiyaç duyacağı kılavuzları geliştirmek ve yaygınlaştırmaktır. Kurulduğu 2005 yılından itibaren bu amaç için çalışan PAS, önümüzdeki dönemde de ilave rehberler için gerekli ihtiyaçları belirlemek ve mevcut rehberleri tamamlayıcı taslaklar geliştirmek, kurumlar arasında uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve YDK'lara performans denetimi ve kapasitelerini artırma konularında destek vermek için çalışmalarına devam edecektir.

1.5. Uygunluk Denetimi Alt Komitesi (CAS)

Uygunluk Denetimi Alt Komitesinin temel amacı uygunluk denetimi konusunda INTOSAI rehberleri geliştirmektir. Alt Komite uygunluk denetiminin nasıl planlanacağı, yürütüleceği ve raporlanacağı konularında uygulamaya dönük rehberler hazırlamış ve uygunluk denetimi ile mali tabloların denetimi arasındaki tamamlayıcı ilişki üzerinde çalışmıştır. CAS Kongreye Mali Tabloların Denetimi ile Bağlantılı Uygunluk Denetimi Rehberini sunmuştur.

1.6. İç Kontrol Standartları Alt Komitesi

Belçika Sayıştayının başkanlığını yürüttüğü bu Komite, 18. INCOSAI'de onaylanan “Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi”ni hazırlamıştı. INTOSAI üyeleri arasında yapılan bir araştırma, iç kontrol araçları ve yönetim rehberine olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Alt Komite, bu ihtiyacı karşılayabilmek için, kısa vadede yeni iç kontrol araçları ve rehberleri geliştirmek yerine, mevcut iç kontrol araçları ve rehberlerini PSC'nin internet sayfasına koyarak bu bilgileri tüm YDK'lar için ulaşılabilir hale getirmiştir. Gelecekte ortak veritabanının gelişmesi için tüm üye ülkelerden bu platformda paylaşılacak bilgileri iletmeleri beklenmektedir. Ayrıca Alt Komitenin Kongreye sunduğu ‘Kurum Risk Yönetimi Konusunda Kapsamlı Bilgi’ dokümanı Kongrece kabul edilmiştir. Alt Komite 2008-2010 yıllarında ‘Kamu Yönetiminde İç Kontrol Standartları Rehberi’nin uygulanmasını güçlendirecek çalışmalara ağırlık verecektir.

1.7. Muhasebe ve Raporlama Alt Komitesi

Alt Komite, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ve Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulunun (IPSASB) muhasebe standartları oluşturma toplantılarına katılmıştır. Böylelikle Alt Komite, muhasebe standartları taslaklarının ve nihai standartların oluşturulması için veri elde etmiştir. Alt Komite bundan sonra da toplantılara katılmaya, güncel faaliyetler hakkında INTOSAI üyelerini bilgilendirmeye ve YDK'lar arasında bilgi paylaşımı sağlamaya devam edecektir.

2. KURUMSAL KAPASİTE ARTIRIMI

Fas Sayıştayının başkanlığını yürüttüğü Kurumsal Kapasite Artırımı Komitesi (CBC)'nin sunduğu rapora göre, kapasite artırımı tüm dünyadaki YDK'ların güçlendirilmesini amaçlayan INTOSAI Stratejik Planındaki vizyonun özünü oluşturmaktadır. Kapasite artırımı sayesinde hükümetlerin performansı gelişecek, şeffaflık artacak, hesap verme sorumluluğu sağlanacaktır. Yolsuzlukla mücadele edilebilecek ve halkın güveni sağlanacaktır. INTOSAI'nin bu amacı çerçevesinde yapılacak çalışmalarla YDK'ların mesleki kapasitelerinin ve güçlerinin artırılması, danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi, iyi mesleki uygulamaların desteklenmesi ve uluslararası kalkınma örgütleriyle ortak çalışmaların teşvik edilmesi ve gelişmeyi sağlayacak diğer etkinliklerin yürütülmesi amaçlanmaktadır. Bu çalışmaların gerçekleştirilmesi için de bir yönetici komite ve üç alt komite kurulmuştur.

2.1. CBC Yönetici Komitesi

Yönetici Komitenin esas görevi CBC çalışmalarını koordine etmek, CBC görevlerinin INTOSAI amaçlarıyla uyumlu olup olmadığını değerlendirmek ve uluslararası kalkınma örgütleriyle işbirliğini geliştirmektir.

Yönetici Komite aracılığıyla CBC Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile bağlantılar kurmuştur. 2006 yılından bu yana Dünya Bankası, IMF ve diğer uluslararası yardım kuruluşlarıyla iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu ve yolsuzlukla mücadele konularında YDK'ları desteklemenin önemini tartışıldığı toplantılar düzenlemiştir.

2.2. CBC Alt Komiteleri

Alt Komite 1:

Alt Komite 1'in amaçları şunlardır; kurumsal kapasiteleri güçlendirmek, YDK'ların kapasite artırıcı projelerini desteklemek, YDK'ların eğitim, teknik destek ve diğer mesleki gelişim faaliyetleri yoluyla nasıl geliştirilebileceği konusunda iyi örnekleri teşvik etmek ve yaygınlaştırmak, YDK'ların gerçekleştirdiği kapasite artırıcı projelerin sonuçları hakkında bilgi toplamak ve bunları paylaşmak, uzaktan eğitim olanaklarını belirlemek ve INTOSAI ve INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI) arasındaki tamamlayıcı ve ortak faaliyetleri koordine etmek.

Bu amaçlar doğrultusunda yaptığı çalışmalar sonucu Alt Komite 'Yüksek Denetim Kurumlarında Kapasite Artırımı Rehberi'ni hazırlamıştır. 2007-2010 yılları için Alt Komitenin gerçekleştirmeyi planladığı dört temel amacı vardır: Rehberi YDK'lar ve destekleyici kuruluşlar arasında yaymak; kalkınma amaçlı temel kurumlar arasında bağlantı kurmak; rehberin kullanımını destekleyecek eğitim malzemeleri ve örnek olay çalışmalarını elde etmek ve değerlendirmek; ve YDK'lar arasında kapasite artırımının etkilerini izlemek.

Alt Komite 2:

Alt Komite 2; kamu maliyesinde çalışan ve denetim programlarına katılabilecek uzman ve araştırmacılar hakkında bir veritabanı oluşturarak, koordineli ve paralel denetim programlarını destekleyerek ve YDK'ların organize ettiği teknik ziyaret programlarını ve stajyerliği teşvik ederek danışmanlık hizmetlerini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Alt Komite müşterek denetim, stajyerlik ve teknik ziyaret programları konusunda bir araştırma hazırlamıştır. Araştırma aynı zamanda teknik

danışmanlık ihtiyaçlarını ve YDK’larda mevcut olan hizmetleri ve kaynakları da belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu araştırmaya dayanarak Alt Komite aşağıdaki görevleri kapsayan bir iş planı hazırlamıştır:

- Koordineli ve paralel denetim programlarının yönetimi, uygulaması ve geliştirilmesinden sorumlu bir YDK belirlenmesi,
- Rol ve sorumlulukların, iletişim ve koordinasyon düzeylerinin, insan kaynakları ve lojistik yönetim süreçlerini de içeren yöntem ve usullerin geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve onaylanması,
- Gerekli teknik ve mali desteğin belirlenmesi ve sağlanması,
- Deneyimlerin, denetim raporlarının, alınan derslerin ve başarılı örneklerin INTOSAI internet sitesi yoluyla yayınlanması için bir sistem oluşturulması.

Aynı zamanda Alt Komite denetim programlarına katılabilecek potansiyel uzman ve araştırmacıları kapsayan bir veritabanı oluşturulması konusunda da çalışmalar yapmaktadır.

Alt Komite 3:

Alt Komite 3; INTOSAI topluluğundaki eş düzey eleştiri düzenlemelerini değerlendirip belgeleyerek, bu sürecin hem eleştiri alan, hem de eleştiri gerçekleştiren YDK tarafından yararlı görüldüğü bir ortamın gelişmesini sağlayarak, bunların nasıl üstlenileceği ve başlatılacağı konusunda iyi uygulama örnekleri sunarak, iyi uygulama örneklerini ve kalite güvencesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

19. INCOSAI’nin ardından Alt Komite, çalışmalarına taslak rehberlerini INTOSAI üyelerine tanıtıp, önerileri taslağa geçirerek ve YDK’ların bu konudaki deneyimleri hakkında bilgi toplayıp, bu bilgileri INTOSAI üyelerine dağıtarak devam edecektir.

2.3. IDI Raporu

INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI), YDK personeli için özel olarak eğitim programları düzenleyen bir örgütten, YDK’larda eğitim kapasitesini artıran ve bölgesel çalışma gruplarını geliştiren bir örgüte dönüşmüştür. Bundan sonra da kapsamlı kapasite artırımı programlarının bir parçası olarak sınıf eğitiminden “etki için eğitim”e geçerek çalışmalarına devam edecektir. Bu süreçte önemli olan eğitimin amaç değil, gelişen YDK’ların yeteneklerini güçlendirmek için bir araç haline getirilmesidir.

IDI 2007 yılında gelecekteki stratejik istikametini belirlemeye yardımcı olması için ihtiyaç değerlendirmesi çalışmaları da yapmıştır. Bunun için farklı YDK'lerden katılımın olduğu uluslararası bir uzmanlar grubu oluşturmuştur. Böylelikle bölgesel olarak sistematik bir şekilde çalışmayı ve her bir YDK için öncelikli ihtiyaçları belirlemeyi hedeflemektedir.

3. BİLGİ PAYLAŞIMI

INTOSAI Stratejik Planına göre 3 numaralı amaç; bilgi paylaşımı yoluyla YDK'lar arasında işbirliğini ve ortak çalışmayı teşvik etmeyi, iyi uygulama örneklerini paylaşmayı ve ortak ilgi alanlarında araştırmalar yapmayı amaçlamaktadır. Bunu başarmak için hazırlanan faaliyet planına göre; mevcut çalışma grupları korunacak ve yenileri kurulacak, iyi uygulamalar konusundaki çalışmalar hızlandırılacak, evrensel bir iletişim politikası ve stratejisi geliştirilecek ve akademik kurumlarla ortak çalışmalar teşvik edilecektir.

18. INCOSAI'ye kadar yapılan çalışmalarla kamu borcu denetimi, IT (bilişim teknolojileri) denetimi ve çevre denetimi konularında yeni rehberler geliştirilmiş, INTOSAI'nin resmi iletişim politikası olarak kabul ettiği evrensel iletişim planı oluşturulmuştur. Ayrıca 3 numaralı amacın çalışma grupları ve çalışma kolları için 10 önemli araştırma alanı belirlenmiştir.

3.1. Çalışma Grupları ve Çalışma Kolları

3 numaralı amacın gerçekleştirilmesi için kurulan çalışma grupları ve çalışma kolları belirlenen araştırma alanlarında faaliyet göstermişlerdir.

Kamu Borçları Çalışma Grubu:

Kamu Borçları Çalışma Grubu, kamu borçlarının denetimi ile ilgili olarak kamu borç yönetiminde iyi uygulama örnekleri, yurt içi örnek olay çalışmaları, rehberler, özel raporlar ve veritabanı konularında araştırma yapmış ve bilgi toplamıştır. Ayrıca, Kongreye 'Kamu Borçlarının Performans Denetiminin Yürütülmesi Hakkında Yönerge' ve 'Kamu Borçlarının Denetimi Uygulama Rehberi - Mali Denetimde Maddi Doğrulama Testlerinin Kullanımı' isimli iki doküman sunmuştur. Çalışma Grubu bundan sonraki dönemde de INTOSAI üyelerinin kamu borcu problemlerini tespit ve analiz etmesine yardımcı olacak ve dünya çapında kamu borcunun iyi yönetimini teşvik edecektir.

IT Denetimi Çalışma Grubu:

IT Denetimi Çalışma Grubu denetim ve e-yönetim ile ilgili üç proje tamamlamış ve ‘e-Yönetim Denetimi - e-Yönetim Projelerindeki Sürekli Riskler’ ve ‘e-Yönetim Denetimi Projesi’ isimli iki doküman hazırlamıştır. Çalışma grubunun internet sitesi⁷ grubun raporları, projeleri ile resmi dergisine erişim ve IT denetimi hakkında bilgi paylaşımı imkanı sunmaktadır. Bunların dışında grubun IT ortamında sahtecilikle mücadele için alınması gereken önlemler, IT yönetimi ve e-yönetim konularında devam eden projeleri vardır.

Çevre Denetimi Çalışma Grubu:

Çalışma Grubu, çevre denetimi araçlarının sayısını ve kapsamını genişleten üç rehber ile ortak çevre denetimi konusunda bir doküman hazırlamıştır. Grubun 2008-2010 yılları için oluşturduğu çalışma planı ise beş hedef üzerine odaklanmıştır ve iklim değişikliği yeni temel konu olmuştur.

Özelleştirme, Ekonomik Düzenleme ve Kamu Sektörü-Özel Sektör Ortaklıkları Çalışma Grubu:

19. INCOSAI’de Özelleştirme Çalışma Grubunun ismi değiştirilerek “Özelleştirme, Ekonomik Düzenleme ve Kamu Sektörü-Özel Sektör Ortaklıkları Çalışma Grubu”na dönüştürülmüştür. 2004 yılından bu yana grup özelleştirme, kamu-özel sektör ilişkisi ve ekonomik düzenleme konularında teknik örnek olaylar geliştirmiştir. Bilgi değişimini sağlayabilmek amacıyla ortak denetim ve raporlar üretilmesi için üye YDK’lar ile çalışmalar yapmıştır. Gelecekte grup, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi ilgili kuruluşlarla ilişkilerini güçlendirmeyi ve bu alanda devam eden gelişmeleri yansıtacak şekilde yayınlanan rehberlerde revizyona gitmeyi amaçlamaktadır.

Program Değerlendirme Çalışma Grubu:

Program Değerlendirme Çalışma Grubu ‘YDK’lar İçin Program Değerlendirmesi’ çalışmasının son halini sunmuştur. Bu çalışma, değerlendirmenin YDK’ların günlük faaliyetlerinin bir parçası haline getirilmesi için yöntemler önermektedir. Ayrıca çalışmada performans denetimi ve program değerlendirme arasındaki karşılıklı ilişki tartışılmaktadır. Denetim ve değerlendirme toplulukları, INTOSAI çalışma grupları, kamu kurumları ve özel sektör kuruluşları arasındaki ilişkilerin gelecekte alacağı şekil de çalışmada yer verilen diğer bir konudur.

⁷ <http://www.intosaiitaudit.org>

Uluslararası Kuruluşların Denetimi Çalışma Kolu:

Uluslararası Kuruluşların Denetimi Çalışma Kolu; YDK'ların dış denetimini yapması gereken uluslararası kuruluşların belirlenmesine yardımcı olmuş, denetim düzenlemelerini değiştirmek ve onaylanmış ilkeleri teşvik etmek için YDK'lar ile işbirliğinde bulunmuş, YDK'ları dış denetim organı olarak öne çıkarmış ve gönüllü YDK'lara bu göreve hazırlanmaları için destek olmuştur. Görevlerini tamamladığı için bu çalışma kolu dağıtılmıştır.

Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele Çalışma Grubu:

Çalışma Grubunun misyonu, uluslararası kara para aklanması ile mücadelede YDK'ların aktif bir rol oynamasını teşvik etmektir. Grubun belirlediği üç amaç ise; kara para aklama ile mücadele için YDK'lar ve diğer uluslararası örgütler arasında işbirliği sağlamak; bu mücadelede kullanılacak strateji ve politikaları belirlemek; ve YDK'ların kendi yetki alanları içinde kullanacakları politika ve stratejileri tasarlamaktır.

Afet Yardımları Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu:

Çalışma Grubunun esas hedefi, afetler gerçekleşmeden potansiyel bir denetim metoduna sahip olmak amacıyla YDK'lar için rehber ve iyi uygulama örnekleri geliştirmektir. Grup bu konuda pilot çalışmalar yaparak afet yardımları konusunda evrensel bir denetim metodu geliştirmeye çalışmıştır. Ancak 18. INCOSAI'ye kadar grubun çalışmaları tsunami felaketi yardımları üzerine yoğunlaşmıştır. Kongrede grubun çalışma alanı tsunami felaketi yardımlarından, genel olarak afet yardımlarına çevrilerek genişletilmiştir. Çalışma grubu bundan sonra ulusal hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri için afet yardımları alanında hesap verme sorumluluğunu genişletecek rehberler ve iyi uygulama örnekleri üzerinde çalışacaktır.

4. ÖRNEK ULUSLARARASI ÖRGÜT

INTOSAI Stratejik Planınının 4 numaralı amacı olan 'Örnek Uluslararası Örgüt' ile ilgili çalışmalardan, S. Arabistan Sayıştayının başkanlığını yürüttüğü Mali İşler ve Yönetim Komitesi sorumludur. Stratejik planda belirtildiği üzere, komitenin görevi; INTOSAI'nin, üye YDK'ların bölgesel özerklik ve denge özelliklerini dikkate alarak ekonomik, etkili ve etkin çalışma yöntemlerini, zamanında karar almayı ve etkili yönetim uygulamalarını teşvik edecek şekilde organize edilmesi ve yönetilmesi konusunda Yönetim Kurulu Başkanına yardımcı olmaktır.

Komitenin kurulduğu 2004 yılından bu yana, stratejik planda yer alan dört amacı arasında ilişki kurulmuş, yıllık kurul toplantıları ve üç yılda bir düzenlenen kongreler arasında karar verme sürecini hızlandırmak için modern teknoloji kullanımı artırılmış ve INTOSAI'nin mali pozisyonunu güçlendirmek için INTOSAI gelirleri, ihtiyari ve ihtiyari olmayan harcamaları gözden geçirilerek gerekli düzeltmeler yapılmıştır. Bunların dışında komite, evrensel iletişim politikası geliştirilmesi, dış bağışçılarla ilgili bütünleşmiş bir stratejik politika ve çerçeve oluşturulması, INTOSAI'nin uluslararası yasal statüsünün pekiştirilmesi, bölgesel çalışma gurubu üyelikleri için kriter belirlenmesi ve INTOSAI yayınlarının ve eğitimlerinin ücretsiz hale getirilmesi konularında da çalışmalar yürütmüştür.

Mali İşler ve Yönetim Komitesi, Kongreye müzakere edilmesi ve onaylanması için üç önemli konuyu içeren bir rapor sunmuştur. Bunlar, üyelik aidatları, ortak üyelik statüsü ve stratejik planın güncellenmesi konuları idi.

Üyelik Aidatları: 1983 yılından beri artırılmayan INTOSAI üyelik aidatlarına zam yapılmasının, INTOSAI'nin istikrarlı mali durumunun korunması ve stratejik planın uygulamasına devam edebilmesi için gerekli olduğu gerekçesiyle sunulan teklif kabul edilmiştir.

Ortak Üyelik: Stratejik plan, ilgili örgütlerle işbirliğinin artırılması ve INTOSAI çalışmalarına bunların geniş katılımının sağlanmasına ve INTOSAI'nin bilgi temelini geliştirilmesinin sağlayacağı fırsatlara önem vermektedir. Bunun sonucu olarak INTOSAI üyeliğinin kapsamı uluslararası yüksek denetim kurumlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ortak üye olabilmek için belirlenen kriterler ise şöyledir; evrensel bir ölçekte faaliyet göstermek, hesap verebilirlik, şeffaflık, yolsuzlukla mücadele gibi alanlarla doğrudan veya dolaylı olarak ilişkili olmak, kamusal olmak ve kâr amacı gütmemek, politik olmamak ve INTOSAI topluluğu içinde geniş destek görmek.

Stratejik Planın Güncellenmesi: Yönetim Kurulu, mevcut stratejik planın (2005-2010) şimdiye kadar amacına başarılı bir şekilde hizmet ettiğini, dolayısıyla 2011-2016 yılları için yeni bir stratejik plan düzenlenmesinden önce mevcut planın güncellenmesini teklif etmiştir. Ayrıca, mevcut planda yer alan misyon, vizyon ve amaçların da, amaçları destekleyen faaliyet ve programlar değişse bile, aynı kalması teklif edilmiştir. Bu teklifler Kongrede oybirliğiyle kabul edilmiştir. Mali İşler ve Yönetim Komitesi planı güncellemek için bir çalışma grubu kurmuştur. Güncellenmiş plan geliştirildikçe, 2010 yılındaki

Kongreye sunulmadan tüm üyeler gözden geçirme ve yorumlarını ekleme şansına sahip olacaktır.

C. MEKSİKA DEKLARASYONU

19. INTOSAI Kongresinde tartışılacak teknik temalar ve bu tartışmaları idare edecek YDK'lar, Yönetim Kurulunun 55. toplantısında belirlenmiştir. Yönetim Kurulu güncel denetim ve mali yönetim konularında ön sırada yer alan ve hem ulusal seviyede hem de INTOSAI topluluğu seviyesinde etki yaratacak iki teknik tema seçmiştir. Bu temalar şunlardır:

Tema I: Kamu Borçlarının Yönetimi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimi

Tema II: Anahtar Göstergelere Dayalı Performans Değerlendirme Sistemleri

19. INCOSAI, 'Kamu Borçlarının Yönetimi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimi' konusunu seçerek, günümüz YDK'larının kamu borç seviyelerini takip etmek, borç stratejilerini gözden geçirmek ve bütçe ve etkinlik açısından kamu borç yönetimini denetlemek için ihtiyaç duydukları mesleki kapasitenin analizi ve tartışılması için zemin hazırlamıştır.

'Anahtar Göstergelere Dayalı Performans Değerlendirme Sistemleri' temasının Temel Tezinde bu göstergelerin kullanılması ve geliştirilmesi amaçlarıyla YDK'lar, INTOSAI ve diğer örgütler arasında işbirliği olanaklarına ve ulusal göstergelerin kullanımı için uygulanabilecek metotlara yer verilmiştir. Devlet yönetiminin performansı konusunda YDK'lara yardımcı olması için anahtar ulusal göstergelerin belirlenmesi zorunludur. Böylelikle planlanan sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesi, koşul ve gelişmelerin değerlendirilmesi ve karmaşık konularda bilgilerin paylaşılması mümkün olacaktır. Ayrıca anahtar ulusal gösterge sistemi yasama organlarına daha kapsamlı bilgi sağlanmasını mümkün kılarak bütçe tahsisi, politika belirlenmesi ve idare hataları konularındaki çalışmalarını destekleyecektir.

1. KAMU BORÇLARININ YÖNETİMİ, HESAP VERME SORUMLULUĞU VE DENETİMİ

1.1. Kamu Borçları, INTOSAI ve YDK'lar

Kamu borçları konusu birçok ülkede sorun oluşturmaktadır. Ülkelerin GSYİHlarıyla karşılaştırıldığında borçluluk oranının kaygı verici bir boyutta olduğu görülmektedir. Yüksek borç seviyesi ve iyinin altında bir borç yapısı

hükümeti piyasadaki dalgalanmalara açık hale getirecektir. Bu da para biriminin devalüe edilmesine ve ekonomik ve sosyal krizlere yol açabilir. Ayrıca, yüksek kamu borcu seviyesi mali politikaların belirlenme serbestisini de önemli ölçüde azaltır.

Demokratik yönetim kamu borcunun ve bu borcun orta ve uzun dönem etkilerinin şeffaf olmasını gerektirir. Hesap verebilirliğin sağlanması ve kamuoyunun daha iyi bilgilendirilebilmesi için bu şeffaflık şarttır.

INTOSAI'nin kamu borçları konusuna ilgisi 1980lerin sonlarından beri artarak devam etmiştir. 1991 yılında kurulan Kamu Borçları Komitesi (PDC) kamu borçlarının denetimi konusunda çok önemli çalışmalar yapmıştır.

INTOSAI 'Kamu Borçlarının Yönetimi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimi' temasını seçerek YDK'ların bu alandaki denetimlerini nasıl geliştirecekleri konusuna dikkat çekmeyi amaçlamıştır.

YDK'ların görev ve sorumlulukları her ülkenin yasal ve siyasi çerçevesi tarafından belirlenmiştir. Ancak ulusal farklılıklara rağmen tüm YDK'ların çalışmaları için geçerli olacak şekilde bazı ilkelerin belirlenmesi mümkündür. Kamu borçlarının denetimi, iç yönetim konularının yanı sıra, bütçesel ve mali yapıyı ve kamu borçları, mali piyasalar ve kredi verenler arasındaki karşılıklı ilişkileri de dikkate almalıdır. Dolayısıyla denetim, kamu harcamalarının borçla karşılanmasının akıllıca olup olmadığını, borçlanma maliyetlerinin minimumda tutulup tutulmadığını da göz önünde tutmalıdır. YDK'ların denetim sonuçları hükümetleri borç yönetimi konusunda daha dikkatli davranmaya yöneltmelidir. Ayrıca borç denetimi, geleceği de düşünerek inisiyatif kullanılmalı, önceden alınacak tedbirlere yer vermelidir.

1.2. Sonuç ve Öneriler

Öneri 1: Şeffaflığın sağlanabilmesi için YDK'lar, kamu borç denetiminde ve borç yönetiminde proaktif bir role sahip olmalıdır. Denetim çalışması borç yönetimi ve mali sistemin etkileri ve içerdiği riskler hakkında Parlamentoya vaktinde ve tam raporların sunulmasını da içerebilir.

Kamu borcu politika kararlarının sonucudur ve YDK'ların ne ölçüde bu tarz kararların sonuçlarını denetleyeceği kendi görev ve yetkilerine bağlıdır. Ancak, kamu borcu denetiminin temel karakteristiği mevcut veya eski durumla ilişkili denetim sonuçları üretmenin yanı sıra, önceden harekete geçen bir yaklaşıma sahip olmasıdır.

YDK'lar, borç politikası ve borç yönetimi sistemlerini değerlendirmede aktif rol oynamalı, kamu borcunun riskleri hakkında parlamentoya vaktinde ve tam bilgi sağlamalı ve idarenin borç yönetimi için gerekli becerilere sahip olup olmadığını değerlendirmelidir.

Öneri 2: YDK'lar tüm kamu borçlarını ve kamu varlıklarını içerecek şekilde kamu borçlarının denetimini geliştirmelidir. Gelecekte YDK'lar, kamu sektörünün mali durumu hakkında kamu varlıklarıyla kamu borçlarını karşılaştıran düzenli raporların hazırlanmasını teşvik edebilir ve bu konuda yardımcı olabilir.

YDK'lar hükümete ve idareye borç seviyesinin ve varlık durumunun nasıl kaydedileceği ve raporlanacağı konusunda tavsiyede bulunmalı ve ulusal borçlanma eğilimi ile ulusal varlık durumunu değerlendirmelidir. Ayrıca, kamu borcu ve kamu varlıklarının kaydedilmesi ve değerlendirilmesi için standartlar geliştirilmelidir.

Öneri 3: YDK'lar örtülü kamu borcunu izlemeli ve sürekli yükselen örtülü kamu borcunun potansiyel sonuçları hakkında bilgi sunmalıdır. Örtülü kamu borcu, hükümetin gelecek borçlarını ifade etmektedir. Uzun dönemde örtülü kamu borcu kamu bütçelerinin sürdürülebilirliğini engelleyen önemli bir etken haline gelebilir. YDK'lar hükümeti örtülü kamu borcunun miktarını belirlemeye ve açıklamaya ve bu borçla mücadele etmek için gerekli adımları atmaya teşvik etmelidir.

Öneri 4: YDK'lar kamu borcu ve borç yönetiminin performans denetimini gerçekleştirmeyi temel hedef olarak görmelidir. Bu denetim bütçesel kararların sonuçlarının incelenmesini, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesini ve olası sonuçlarının raporlanmasını içerebilir.

Birçok YDK mali tablolar hakkında yıllık görüş veriyor ve borç yönetimi konusunda periyodik performans denetimleri gerçekleştiriyor olsa da, kamu borcu ve borç yönetiminin performans denetimi öncelik verilen bir konu değildir. Ancak, borç yönetiminin ileride kamu bütçelerine yapacağı olumsuz etkiler göz önüne alındığında, gelecekte bu alandaki performans denetimleri önem kazanacaktır.

YDK'lar performans denetimlerini gerçekleştirirken, borçlanma maliyetlerini ve borç yönetimi risklerini incelemeli ve faiz giderlerinin etkilerini dikkate almalıdır.

Öneri 5: Kamu borcu ve borç yönetiminin denetimi karmaşık bir konu olduğu için kamu borcunu denetlerken YDK, personelinin gerekli

beceri ve uzmanlığa sahip olduğundan emin olmalıdır. Bu denetim, denetçilerin özel donanımlara sahip olmalarını gerektirmektedir. Denetçiler mesleki olarak borç yönetimi ile ilgili kuruluşlarda çalışan personelle eşit düzeyde olmalıdır, ki bu da denetim öncesinde ve süresince verilen eğitim programlarını gerektirmektedir.

YDK'lar kamu borcu ve borç yönetimi çalışmalarında deneyimli, ekonomi ve işletme konularında bilgi sahibi denetçileri görevlendirmeli ve olay bazında dışarıdan alınabilecek uzman desteğinin gerekli olup olmadığını değerlendirmelidir.

Öneri 6: YDK'lar yeni mali araçların sonuçları ve risklerini değerlendirme konusunda uzmanlıklarını geliştirmelidir. Borç yönetiminde kullanılan mali araçların değişmesi her zaman için risk içeren bir durumdur. Dolayısıyla YDK'lar bu tarz riskleri değerlendirme becerisine sahip olmalıdır.

YDK'lar kamu borç yönetiminde piyasa, faiz, likidite ve faaliyet risklerini değerlendirme konusundaki uzmanlıklarını geliştirmeli ve yeni mali araçların kullanımını izlemelidir. Ayrıca, mali piyasalar ve bankacılık alanlarında tecrübe sahibi personeli seçerek, mali yenilikler konusunda devamlı eğitim vermelidir.

Öneri 7: INTOSAI Kamu Borçları Çalışma Grubu, kamu borcunun ve yönetiminin denetimini geliştirme konusundaki çalışmalarına devam etmeli ve bu alanda sıklıkla meydana gelen değişiklikleri göz önünde bulundurarak faaliyetlerini yeni durumlara uyarlamalıdır.

Çalışma Grubu kamu borcu ve borç yönetimi denetimi konusunda uzmanlığını geliştirmeli, bu konuda denetçilerin eğitimlerini desteklemeli ve denetim ve değerlendirme standartları oluşturmalıdır.

2. ANAHTAR GÖSTERGELERE DAYALI PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMLERİ

2.1. Ulusal Göstergelerin Önemi

Yaşamın her alanında değişim hızı arttıkça, dünya çapında ulusal hükümetlerin tek başlarına başa çıkamayacakları yeni ve karmaşık performans ve hesap verebilirlik sorunları ortaya çıkmaktadır. Bu tür zorlukları aşabilmenin bir yolu, anahtar ulusal göstergeler oluşturmaktır. Böylelikle, istenilen ulusal çıktılara ulaşmak için kat edilen yolun ölçülmesi, mevcut durumun ve eğilimlerin değerlendirilmesi ve karmaşık konuların içinden çıkmanın kolaylaşması sağlanabilir. Anahtar ulusal göstergeler seti, hükümet

performansı hakkında gerçekçi bilgi sağlayacak ve YDK'ların performans denetimine yardımcı bir araç haline gelecektir. INTOSAI Yönetim Kurulu anahtar ulusal göstergelerin önemini ve YDK'lar için potansiyel faydasını düşünerek bu konuyu Kongrenin ikinci teması olarak seçmiştir.

Tema II Temel Tezinde anahtar ulusal gösterge sistemleri tanımlanmış, bunların ulusal ve uluslararası örneklerine yer verilmiş, anahtar ulusal göstergelerin nasıl kullanıldığı ve kullanılabilmesi ve YDK'ların bu süreçte üstleneceği olası rol anlatılmıştır. Ayrıca, YDK'ların anahtar ulusal göstergelerle nasıl etkin şekilde çalışacağı, bu işin riskleri, yararları ve zorlukları ile göstergelerin geliştirilmesi ve kullanılması konularında YDK'ların INTOSAI ve diğer örgütlerle nasıl en iyi şekilde çalışacağı sorularına yanıt aranmıştır.

2.2. Kongre Müzakereleri

INCOSAI delegeleri anahtar ulusal göstergeler, bunların rolü ve bu konudaki deneyimleri müzakere etmişlerdir. YDK'ların evrensel, ulusal, kamu sektörü/özel sektör, hizmet, program ve politika göstergelerini içeren performans gösterge setlerinin kolaylaştırılması ve değerlendirilmesinde oynayacağı rol ele alınmıştır. Delegeler, anahtar ulusal göstergelerin tasarlanması, geliştirilmesi, benimsenmesi ve sürekli gelişiminde YDK'ların kritik bir öneme sahip olduğunu vurgulamışlar, ancak bu süreçte YDK bağımsızlığının sağlanması gerektiğine oybirliğiyle karar vermişlerdir.

Anahtar ulusal göstergelerle ilgili çalışmalar hakkındaki deneyimler ve YDK'ların bu süreçteki rolü de tartışma konuları arasında yer almış olsa da, aşağıdaki başlıklar oturum tartışmalarının başlıca konuları olmuştur. Tüm bu konuların temelindeki tema ise, anahtar ulusal göstergelerin çalışmalarda kullanılıp kullanılmayacağı veya nasıl kullanılacağı konusunda YDK kararının, onun kendine has konumunun, yetki alanının, becerilerinin, ulusal ihtiyaç ve önceliklerinin sonucu olarak ortaya çıkması gerektiği görüşü olmuştur.

Anahtar Ulusal Göstergelerle Çalışılmasında YDK'ların Rolü

Delegelere göre YDK'ların bu süreçteki rolü, ülkelerinde anahtar ulusal göstergeler konusundaki çabalara, kendi kurumsal kapasitelerine ve işin doğasına bağlıdır. YDK'ların üstlendiği rol ne olursa olsun, bağımsızlıkları korunmalıdır. Tartışma süresince delegeler, YDK'ların bu rolleri üstlenirken bağımsızlıklarını nasıl koruyacakları konusundaki düşüncelerini açıklamışlardır.

YDK'lar göstergelerin geliştirilmesi ve kullanılmasının, ulusun belli bir alanda veya genel olarak gelişimini değerlendirmede önemini vurgulayabilirler.

Ancak YDK'ların üstlenecekleri bu rol bazı durumlarda yetki alanlarını aşabilir. YDK'lar anahtar ulusal göstergelerin geliştirilmesinde fiilen rol almaktansa, göstergelerin karmaşık konularda hükümetlere yardımcı araçlar olarak kullanılmasında yol gösterici olabilir; böyle bir sistemin kullanılmasının faydalarını ve risklerini tanımlayabilir.

Ulusal anahtar göstergelerin ve sistemlerin başarılı bir şekilde oluşturulması birçok tarafın katıldığı uzun bir çalışmayı gerektirir. Bu aşamada YDK'lar birçok örgütün ve bireyin bir araya gelmesini sağlamaya ve bunların güvenilir göstergeler ve sistemler yaratmak üzere çalışmasına yardımcı olabilir. Tartışmalarda YDK'lar göstergelerin şekillendirilmesinde üstlenecekleri rolün boyutunun, bağımsızlıklarını kaybetmelerine sebep olabileceği ve gelecekte bu göstergeleri tarafsız şekilde denetlemelerini engelleyebileceğini belirtmişlerdir. Dolayısıyla YDK'ların yapması gereken, göstergelerin seçimine karışmamak, bu işi karar vericilere ve siyasi liderlere bırakmaktır. YDK'lar bağımsızlıklarını korumak için göstergelerin seçiminde aktif rol almayıp, sadece geliştirilmelerinde teknik danışmanlık sağlamalı ya da gösterge gelişim sürecinde hiçbir şekilde aktif rol almayıp, sonrasında denetim görevini gerçekleştirmelidir.

YDK'lar göstergelerin ve sistemlerin oluşturulma sürecini, sürecin dengeli olup olmadığı, vatandaşın katılımı için yeterli fırsatın sağlanıp sağlanmadığı ve süreç sonunda ortaya çıkan gösterge ve sistemlerin kullanışlı olup olmadığını değerlendirebilir. Bazı YDK'lar ise gösterge bilgilerinin kalitesi, geçerliliği ve güvenilirliğinin denetlenebileceğini ve bu bilgilerin karar verme sürecindeki etkisinin de değerlendirilebileceğini belirtmişlerdir. Böyle bir denetimle YDK'lar bu bilgilerin kararları desteklemek için kullanılabileceği yönünde karar vericilere güvence sağlayabilirler.

Son olarak YDK'lar göstergeleri ulusal gelişmeyi değerlendirmek ve raporlamak için de kullanabilir. Zamanla YDK'lar bu bilgiyi, gelişmeleri değerlendirmek ve ulusal performansı diğer ulusların performansı ile karşılaştırmak amacıyla da kullanabilirler. Bu bağlamda anahtar ulusal göstergelerin YDK'larca kullanılması, bir açıdan halihazırda yapmakta oldukları performans denetimlerinden farklı, ama bir açıdan da bu performans denetimlerinin bir sonraki doğal aşaması olarak görülebilir.

Bilgi, Beceri ve Yeterlik

YDK'lar anahtar ulusal göstergeler ve sistemler konularında üstlenecekleri görevleri başarıyla yerine getirebilmek için personelinin bilgi, beceri ve yeterliğini artırmak zorundadır. Özellikle istatistik, bilişim teknolojileri, iktisat,

muhasabe gibi alanlarda ve ekonomik, çevresel, kültürel ve sosyal konulardaki beceri ve bilgilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Anahtar ulusal göstergeler konusunda çalışan denetçiler bu farklı alanlar ve ilgili veriler arasında analitik değerlendirme yapabilecek kapasitede olmalıdırlar. Başarılı olmak için YDK'lar personelini seçerken doğru yetenek ve becerilerin karışımına sahip olanlara öncelik vermelidir. Ayrıca, YDK'lar sözleşmeli olarak çeşitli alanlarda uzmanlar çalıştırmayı da bir seçenek olarak göz önünde bulundurmalıdır.

Personel eğitimi ve mesleki gelişim konularında YDK'lar diğer YDK'lar ile işbirliği içinde çalışmalıdır. Böyle girişimler personel potansiyelinin öğrenilmesini ve personelin yeni teknik, metot ve kavramlardan haberdar olmasını sağlar.

Bilgi Paylaşımı

Tartışmada anahtar ulusal göstergeler hakkındaki bilgi paylaşımının önemi vurgulanmıştır. Delegeler bilginin birçok yol aracılığıyla paylaşılabilirliğini, YDK'ların tecrübelerini atölye çalışmaları, seminerler, konferanslar göstergelerle ilgili uluslararası örgütlerce düzenlenen etkinlikler aracılığıyla aktarabileceklerini belirtmişlerdir. Ayrıca birçok delege, INTOSAI'den YDK'ların anahtar ulusal göstergeler konusunda üstlenecekleri rol hakkında rehberler ve standartlar geliştirmek amacıyla çalışmalar başlatmasını beklediklerini dile getirmiştir.

Kendi Performanslarını Ölçmede YDK'ların Tecrübeleri

YDK'lar anahtar ulusal gösterge çalışmalarına kendi performanslarının ölçümü konusundaki deneyimlerini kullanarak katkı sağlayabilir. YDK'lar kendi performanslarını ölçmek için çok sayıda gösterge kullanmaktadır, dolayısıyla performans ölçümünde kendi başarılarına ve karşılaştıkları zorluklara dikkat çekebilirler. YDK'ların kendi performans ölçümleri hakkındaki tecrübelerinin ve bilgilerinin paylaşımı büyük önem taşımaktadır.

2.3. Öneriler

YDK'ların ve üstlendikleri denetim rolünün bağımsızlığının korunması için YDK'lar hükümet performansı ve hesap verme sorumluluğundaki gelişmelerin ortaya çıkarılması konusundaki ilgisini devam ettirmelidir. Anahtar ulusal göstergelerle ilgili çalışmalar YDK'ların farklı yetki alanları, kabiliyetleri, ulusal ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde bulundurularak yürütülmelidir. Bu zeminde delegeler iki alanda önerilerde bulunmuşlardır: (I)

YDK'ların bireysel olarak dikkate alacakları meseleler ve (II) kurum olarak INTOSAI'nin dikkate alacağı meseleler.

(I) YDK'lar performans yönetimi ve raporlaması konusunda ilgisi olan tüm tarafların görev ve sorumluluklarını açıklığa kavuşturan bir yasal düzenleme oluşturulması için girişimlerde bulunmalıdır. Anahtar ulusal göstergeler sisteminin olmadığı ülkelerde YDK'lar bu sistemlerin kullanılmasının faydalarına ve risklerine dikkat çekmelidir. YDK'lar anahtar ulusal göstergelerin belirlenmesi ve geliştirilmesi süreçlerinin dışında kalarak, bu süreçlerin değerlendirmesi ve denetimini yapmalıdır. Ayrıca YDK'lar bu görev ve çalışmaların, karar vericilerin kullandıkları bilgilerin doğru ve yararlı olduğu konusunda vatandaşlara nasıl güvence sağladığını açıklamalıdır. Göstergelerle ilgili çalışmaların yürütülmesinde gerekli kurumsal kapasitenin oluşturulması için fırsatları değerlendirmelidir. Bu da yeterli eğitimin sağlanması ile doğru ve gerekli bilgi, yetenek, yetkinliğe sahip personelin çalıştırılmasını gerektirir. YDK'lar göstergelerle ilgili bilgi ve tecrübelerini diğer YDK'lar ile yapılan ortak çalışmalar yoluyla paylaşmalı ve diğer YDK'ların bilgi ve tecrübelerinden de faydalanmalıdır. Bunların dışında anahtar ulusal göstergelerle ilgili faaliyetlerde yer alan sivil toplum örgütleriyle de ilişkiler geliştirilmelidir.

(II) INTOSAI, bağımsızlık, iyi uygulama örnekleri, deneyimler, denetim uygulamaları ve metodolojiler gibi anahtar ulusal göstergelerle ilgili bilgileri toplamalı ve yaymalıdır. Bu bilgiler internet sitesi, 'International Journal on Government Auditing' adlı dergide yayınlanan makaleler, broşürler, çalışma kağıtları, seminerler ve atölye çalışmaları gibi yollarla ülkelere duyurulabilir. Bunun dışında INTOSAI Bölgesel Çalışma Gruplarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışarak hem bu grupların önemini sağlamlaştırabilir, hem de bu gruplara ulusal göstergelere paralel evrensel ve bölgesel göstergeler geliştirmeleri için bilgi sağlayarak yardımcı olabilir. INTOSAI, YDK personeli arasındaki bilgi paylaşımının artırılması, personelin yetenek ve becerilerinin geliştirilmesi için eğitim programları düzenlemelidir. Ayrıca anahtar ulusal göstergelerle ilgili faaliyetlerde rol alan uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarıyla da ilişkiler geliştirerek bilgi paylaşımını genişletmelidir.

SAYIŖTAY RAPORLARI

HASTANE ENFEKSİYONLARI
İLE MÜCADELE (ÖZET)

HASTANE ENFEKSİYONLARI İLE MÜCADELE (ÖZET)*

DENETİM BULGU, SONUÇ VE ÖNERİLERİ

I-HASTANE ENFEKSİYONLARI İLE MÜCADELE FAALİYETLERİNİN PLANLANMASI VE ORGANİZASYON YAPISI

Hastane Enfeksiyonlarıyla Mücadelede Stratejik Planlama

1. Sağlık Bakanlığınca ülkemizde hastane enfeksiyonları ile ilgili istatistikî veriler ve hastane enfeksiyonları ile mücadele için mevcut imkânlar konusunda durum analizi yapılmamış; amaç, hedef ve stratejiler belirlenmemiştir. Sağlık Bakanlığınca mevcut durumun tespiti amacıyla; sadece hastanelerde çalışan mevcut enfeksiyon kontrol hemşire sayıları tespit edilmiş ve Yönetmeliğin 15. maddesine istinaden, hastanelerden 2005 yılına ait hastane enfeksiyonlarına ilişkin birtakım basit verilerin talep edildiği “Yıllık Faaliyet Raporu” formu düzenlenerek hastanelere gönderilmiştir. Söz konusu rapor formu sadece 12 kamu hastanesi tarafından tam olarak doldurulabilmiştir. Ayrıca Bakanlıkça, ülkemizde hastane enfeksiyonları ile mücadele konusunda belirli amaçlara yönelik olarak sistematik hedefler belirlenmemiş, bunların hayata geçirilmesine yönelik stratejiler, faaliyetler ve projeler geliştirilmemiş, bu alanda sağlıklı bir önceliklendirme yapılmamış ve performans kriterleri de tespit edilmemiştir. (Paragraf: 2.1.2 - 2.1.10)

2. Sağlık Bakanlığınca ülkemizde hastane enfeksiyonları nedeniyle ortaya çıkan ekonomik maliyetler hesaplanmamıştır. Hastane enfeksiyonları ile ilgili maliyet çalışmalarının yapılmaması ve hastane enfeksiyonlarının ülke ekonomisine getirdiği toplam yükün ortaya konulmaması, bu alanda yeterli bilinç düzeyinin oluşmasını engelleyebilecek ve mücadele gücünün artmasını sekteye uğratabilecektir. Ayrıca sağlıklı ekonomik verilere sahip olunmaması, etkin bir durum analizi yapılması, kaynakların önceliklere göre harcanması ve doğru ve tutarlı stratejiler geliştirilmesinin de önünde ciddi bir engeldir. (Paragraf: 2.1.11 – 2.1.14)

* Sayıştay Genel Kurulunun 30.11.2007 tarih ve 5205/1 sayılı kararıyla bu Raporun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

- Sağlık Bakanlığı, hastane enfeksiyonları konusunda ülkemizin durumu, hastane enfeksiyonları ile mücadele konusunda mevcut imkânlar ve ihtiyaç duyulan kaynaklar ile ilgili olarak sağlıklı bir durum saptaması yapmalıdır.
- Bakanlık, öncelikle orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri belirlemeli, daha sonra da hastane enfeksiyonu riskinin en alt düzeye indirilmesinde hastanelere yön vermek ve destek olmak amacıyla, tespit edilen amaç ve hedeflerle uyumlu strateji ve faaliyetlerin de yer alacağı ulusal düzeyde bir program hazırlamalıdır.
- Bakanlık, hastane enfeksiyonu görülen hastaların tedavilerindeki ek maliyetlerin tespitine yönelik çalışmaları hastalığın türü, hastanenin türü ve diğer risk faktörlerini de dikkate alarak yapmalı ve bu maliyetlerin ülke ekonomisine getirdiği toplam yükü belirlemelidir.

Enfeksiyon Kontrol Programı

3.Hastanelerin önemli bir kısmında enfeksiyon kontrol programı oluşturulmamış olup mevcut enfeksiyon kontrol programları ise içerik olarak yetersizdir. Az sayıdaki bazı hastanelerde düzenlenen enfeksiyon kontrol programlarında belirli bir sistematığın bulunmadığı ya da içeriklerinin çok yetersiz olduğu tespit edilmiştir. (Paragraf: 2.1.15 - 2.1.25)

- Hastanelerce enfeksiyon kontrol programının nasıl hazırlanacağı ve hangi hususları içereceğine yönelik genel ilkeler, konu ile ilgili çevreler ve kaynaklardan da yararlanılarak, hastane enfeksiyonları ile mücadeleden sorumlu Bakanlık birimlerince belirlenmeli ve bu ilkeler çerçevesinde bütün hastanelerce enfeksiyon kontrol programlarının hazırlanması sağlanmalıdır.

Sürveyans Uygulamasında Standartların Sağlanması

4.Hastanelerde yürütülen sürveyans sistemi konusunda uygulama standartları bulunmamaktadır. Yataklı Tedavi Kurumları Enfeksiyon Kontrol Yönetmeliğinde (Yönetmelik), sürveyans programının hastanede kim tarafından hazırlanıp uygulanacağı ve değerlendirileceği konusunda çok genel düzenlemeler yapılmış bulunmakla birlikte, sürveyans kapsamındaki işlemlerin nasıl yürütüleceğine ilişkin standart ve kurallar belirlenmemiş, ayrıca etkin bir sürveyans sisteminin kurulmasına yönelik kılavuzlar Bakanlıkça hazırlanmamıştır. (Paragraf: 2.1.26 - 2.1.35)

- Hastanelerin özelliğine göre sürveyans yönteminin en etkin biçimde nasıl ve hangi kapsamda uygulanabileceği konusunda Sağlık Bakanlığı tarafından genel ilkeler ve standartlar, ulusal ve uluslararası kaynaklardan da istifade edilerek belirlenmeli ve hazırlanacak kılavuzlarla hastanelere yol gösterilmelidir.

- Hastane enfeksiyonları tanımının konulabilmesi için kullanılması gereken tanı kriterleri enfeksiyon türleri bazında Sağlık Bakanlığı tarafından ulusal ve uluslararası kaynaklardan da yararlanılarak kılavuzlar halinde, ayrı ayrı belirlenmeli ve hastanelerde uygulanmak üzere yayımlanmalıdır.
- Bakanlıkça kurulması işlemi tamamlanan ve test kullanım aşamasına gelinen Ulusal Hastane Enfeksiyonları Sürveyans Bilgi Sistemi etkin bir şekilde yapılandırılarak, gerekli teknik ekipman ve personel ile desteklenmeli ve tüm hastanelerde bir an önce hayata geçirilmelidir.

Hastane Enfeksiyonlarıyla Mücadelede Örgütlenme

5.Hastane enfeksiyonları ile ilgili faaliyetler konusunda, Bakanlık bünyesinde etkin çalışabilecek, güçlü bir yapı kurulmamıştır.

Hastane enfeksiyonları ile mücadele alanında merkezi düzeydeki faaliyetler esas olarak Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı bünyesinde oluşturulan Ulusal Hastane Enfeksiyonları Sürveyans ve Kontrol Birimi (Kontrol Birimi) ile Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı Hemşirelik Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından, birlikte yürütülmektedir. Bunun yanında RSHM Başkanının başkanlığında, 15 kişilik “Hastane Enfeksiyonları Bilimsel Danışma Kurulu” (Danışma Kurulu) oluşturulmuştur. Kurulun kararlarının takibi ve hayata geçirilmesi, adı geçen Daire Başkanlığı ve Kontrol Biriminin görevleri arasındadır. Ancak her iki birimde, hastane enfeksiyonları ile ilgili konularda görevli olan personel sayısı toplamı bu görevlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamaktan uzaktır. (Paragraf: 2.2.1 - 2.2.8)

6.Hastane enfeksiyonları ile ilgili faaliyetlerde, Bakanlık birimleri arasında koordinasyon bulunmamaktadır. Bakanlık merkezinde hastane enfeksiyonları konusunda görevlendirilen birimler dışında, Bakanlığa bağlı diğer bazı merkezi birimlerin de hastane enfeksiyonları konusunda birtakım faaliyetlerde bulunduğu görülmektedir. Ancak bu faaliyetler; Danışma Kurulu tavsiyelerinde yer almayan, Kurul ve Kontrol Birimi ile koordineli yürütülmeyen, söz konusu birimlerin kontrol süzgecinden geçmeyen, belli bir plan-programdan uzak, hastanelerin bilgisi dâhilinde olmayan münferit çalışmalar olmaktan öteye gidememektedir. (Paragraf: 2.2.9 - 2.2.13)

7.Hastane enfeksiyonları ile mücadele faaliyetleri konusunda hastanelerin yaptığı çalışmaları kontrol edecek bir yapı oluşturulmamıştır. Hastaneler, hastane enfeksiyonları ile mücadele anlamında gerektiği ölçüde kontrole tabi tutulmamış, yegâne kontrol mekanizması olarak bizatihi

hastane yönetimlerinin kendisi öngörülmüş, merkezi bir kontrol mekanizması oluşturulmamıştır. (Paragraf: 2.2.19)

- *Sağlık Bakanlığı bünyesinde hastane enfeksiyonları konusunda koordinasyon ve izleme görevini yerine getirebilecek, faaliyet raporlarını, enfeksiyon kontrol komitelerinin çalışmalarını ve diğer veri akışını sağlıklı biçimde değerlendirebilecek ve taşraya geri bildirimde bulunacak nitelikte güçlü bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. Hastane enfeksiyonları konusunda yürütülecek faaliyetlere yönelik olarak, ilgili birimlerin görev ve yetkileri tanımlanarak, birimler arasında koordinasyon sağlanmalı ve yürütülecek işler belli bir program dâhilinde ve iş bölümü esasları çerçevesinde belirlenmelidir.*
- *Hastanelerin hastane enfeksiyonları ile mücadele kapsamında yürüttükleri faaliyetleri etkin bir şekilde kontrol edebilecek bir mekanizma oluşturulmalıdır.*

Enfeksiyon Kontrol Komiteleri

8.Hastanelerde enfeksiyon kontrol komitelerinde görevli enfeksiyon kontrol hemşireleri sayı ve nitelik olarak yetersizdir. Enfeksiyon Kontrol Yönetmeliğine göre her 250 yatağa bir enfeksiyon kontrol hemşiresinin görevlendirilmesi zorunludur. Ancak yapılan incelemelerde hastanelerin önemli bir kısmında, Yönetmelikte öngörülenden daha az sayıda enfeksiyon kontrol hemşiresinin görevlendirildiği tespit edilmiştir. (Paragraf: 2.2.27 - 2.2.33)

9.Enfeksiyon kontrol komitelerinde görevli “enfeksiyon kontrol ekibi” dışındaki üyelerin komite çalışmalarına desteği yetersizdir. Hastanelerde enfeksiyon kontrol komitelerinin bünyesinde görevli başhekim yardımcısı, hastane müdürü, başhemşire gibi enfeksiyon kontrol ekibi dışındaki diğer üyeler toplantılar dâhil, çalışmaların önemli bir kısmına aktif olarak katılmamaktadır. (Paragraf: 2.2.34 - 2.2.35)

10. Enfeksiyon kontrol komitelerine yardımcı olacağı düşünülen alt çalışma gruplarının sayıları yetersiz kalmıştır. Denetim kapsamında yapılan anket çalışmasında hastanelerin sadece % 41’inde enfeksiyon kontrol komitelerine destek olmak üzere, enfeksiyon kontrol komitelerinin faaliyet alanlarında bir veya daha fazla alt çalışma grubunun kurulmuş olduğu tespit edilmiştir. (Paragraf: 2.2.36 - 2.2.38)

- *Sağlık Bakanlığı, hastane enfeksiyonları ile mücadelede başarılı olmak amacıyla, tüm hastanelerde enfeksiyon kontrol komitelerinin ulusal ve uluslararası normlara uygun şekilde kurulmasını sağlamalı ve bu hususta*

hastanelere gereken desteği vermelidir. Hastanelerde Enfeksiyon Kontrol Yönetmeliğinde belirtilen “her 250 yatağa bir enfeksiyon kontrol hemşiresi” kuralı mutlaka hayata geçirilmeli ve enfeksiyon kontrol hemşiresi eğitimi çalışmaları belli bir disiplin dâhilinde aksatılmadan sürdürülmelidir.

▪ *Hastanelerde enfeksiyon kontrol komitelerinin tüm üyeleri hastane enfeksiyonları ile mücadelede aktif olarak yer almalı, kendilerini ilgilendiren hususlar başta olmak üzere, tüm görev ve sorumluluklarını yerine getirmelidir. Enfeksiyon kontrol komitelerinin faaliyet alanları dâhilinde alt örgütlenmelere gitmeleri hususu zorunlu hale getirilmeli, hastane yönetimleri, enfeksiyon kontrol komitelerinin faaliyet alanlarını ilgilendiren konularda, nitelikli personelden oluşan çalışma grupları oluşturmalıdır.*

Enfeksiyon Kontrol Hekim ve Hemşirelerinin Eğitimi

11. Hastane enfeksiyonları konusunda, tıp fakülteleri ve hemşirelik okullarında verilen eğitimler yetersizdir. Enfeksiyon kontrol hemşirelerinin eğitimi ve sertifikalandırılması ile ilgili çalışmalarda gecikmeler yaşanmıştır. Ülkemizde tıp eğitimi verilen fakültelerde genelde lisans eğitimi aşamasında hastane enfeksiyonları konusunda özel bir eğitimin verilmesi yerine, hekimler için mezuniyet sonrası verilen enfeksiyon hastalıkları uzmanlığı eğitimi içerisinde, farklı düzeylerde bu konuya yer verilmektedir. Hemşireler için ise öğrenimleri sırasında veya mezuniyet sonrası, yüksek lisans programları dışında, bu tür bir eğitim uygulanmamaktadır. Bakanlıkça, enfeksiyon kontrol hemşirelerinin eğitilmesi sürecine de Ekim 2007 tarihinde başlanması planlanmaktadır. (Paragraf: 2.2.39 - 2.2.49)

12. Enfeksiyon kontrol hekimlerinin eğitimi ve sertifikalandırılması konusunda herhangi bir girişim bulunmamaktadır. Yönetmelikte, enfeksiyon kontrol hemşireleri için yer alan düzenlemelere benzer şekilde, enfeksiyon kontrol hekimlerinin eğitimi ve sertifikalandırılmasına ilişkin herhangi bir program öngörülmemiştir. Ayrıca hastane enfeksiyonları konusunda ciddi bir özel eğitime sahip olmayan, hatta farklı uzmanlığa sahip hekimlerin de enfeksiyon kontrol hekimliği yapması mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla enfeksiyon kontrol hekimlerinin hastane enfeksiyonları konusunda Bakanlıktan eğitim ve sertifika alması zorunluluğu getirilmemiştir. (Paragraf: 2.2.50 - 2.2.55)

▪ *Sağlık Bakanlığı, tıp fakülteleri ve hemşirelik eğitimi veren okullarda, hastane enfeksiyonları konusundaki derslerin, eğitim müfredatlarına yeterli şekilde konulması için gerekli girişimlerde bulunmalıdır.*

- *Hemşirelerde olduğu gibi, enfeksiyon kontrol bekimleri için de Bakanlık tarafından yapılacak eğitime katılarak sertifika alma zorunluluğu getirilmeli ve enfeksiyon kontrol bekimlerine yönelik eğitimler en kısa zamanda Bakanlık tarafından planlanarak uygulamaya konulmalıdır.*

II- HASTANE ENFEKSİYONLARINI İZLEME VE ÖNLEME ÇALIŞMALARININ ETKİNLİĞİ

Sürveyans Uygulamaları

13. Hastanelerin büyük çoğunluğunda hastane enfeksiyonlarının durumunu tam olarak ortaya koyabilecek etkin ve sistemli çalışan bir sürveyans sistemi oluşturulamamıştır. Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı tarafından yapılan 2005 yılı hastane enfeksiyonu faaliyet raporlarının analizine göre, Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerin yaklaşık % 57'sinde sürveyans yapılmamaktadır. Hastanelerde uygulanan mevcut hastane enfeksiyonları sürveyansı konusunda ise etkin ve sistemli çalışan bir yapının kurulamadığı ve eksikliklerin olduğu görülmüştür. (Paragraf: 3.1.2 - 3.1.10)

14. Sürveyans kapsamında yapılan çalışmalarda hastanelerin mikrobiyoloji laboratuvarından yeterince yararlanılmamakta ve bu konuda birtakım problemler bulunmaktadır. Enfeksiyon riski görüldüğü halde yatan hastalardan kültür alınarak antibiyogram testi yapılması alışkanlığı hastanelerde yeterince gelişmemiştir. Günümüzde tedavisi zor olan dirençli mikroorganizmalara yönelik izleme ve raporlama çalışmaları yetersizdir. Hastanelerin büyük çoğunluğunda enfeksiyon kontrol komitelerinin kullandığı sürveyans sistemi ile laboratuvar otomasyon sistemi arasında genelde etkin bir veri entegrasyonu kurulamamıştır. (Paragraf: 3.1.11 - 3.1.20)

15. Hastane laboratuvarlarının bir kısmı sağlıklı sonuçlar üretebilecek yapıdan uzaktır. Hastanelerin bir kısmında, sürveyans açısından bakterilerin tanımlanması için gerekli cihazlar bulunmamakta, laboratuvarlardaki cihazların periyodik bakımı, kalibrasyon, iç kalite-dış kalite kontrolleri ve laboratuvarın akreditasyonu konularında yeterli çalışma yapılmamaktadır. Ayrıca hastanelerin büyük bir bölümünde mikrobiyoloji uzmanı sayısının standartların altında olduğu görülmektedir. (Paragraf: 3.1.21 - 3.1.32)

- *Genel olarak Yönetmelik yayımlandıktan sonra başlanılan ancak hâlâ birçok hastanede yapılmayan hastane enfeksiyonları sürveyansı çalışmalarına bütün hastanelerde başlanılmalıdır. Bakanlıkça hazırlanacak standartlar ve genel ilkeler çerçevesinde; hastane yönetimleri, kendi bünyelerine uygun olarak,*

uygulanacak sürveyansın kapsamı ve yöntemi, sürveyanstan sorumlu olan personel ve sürveyansa yönelik görevleri, kullanılacak kriterler, araçlar gibi sürveyansın bütün unsurlarını içeren yazılı program ve talimatlar oluşturmalıdır.

- *Sürveyans faaliyetleri kapsamında elde edilen hastane enfeksiyonları verilerinin ülke içindeki veya dışındaki benzer hastaneler ile düzenli olarak karşılaştırılması sağlanmalıdır.*
- *Hastanelerde sürveyans faaliyetleri kapsamında; gerektiği her durumda kültür alınması, laboratuvar incelemelerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının ilgili doktorlara iletilmesi, enfeksiyon kontrol komitelerinin laboratuvar sonuçlarına aksama olmadan kolayca ulaşabilmesi süreçlerinin, belirlenmiş talimat ve prosedürlere uygun bir şekilde ve eksiksiz olarak yürütülmesi sağlanmalıdır.*
- *Sürveyans çalışmalarında mikrobiyoloji laboratuvarından etkin bir şekilde yararlanabilmek için; laboratuvarın çalışma, temizlik ve güvenlik talimatlarının oluşturulması, cihaz ve personel eksikliklerinin giderilmesi, cihazların gerekli kalibrasyon, iç-dış kalite ve periyodik bakım gibi kontrollerinin standartlara uygun bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.*

Enfeksiyon Kontrol Çalışmalarında Geri Bildirim

16. Hastanelerde, hastane enfeksiyonları oran ve eğilimleri ile alınması gereken önlemlerin, hastane yönetimleri ve ilgili klinik çalışanlarına bildirilmesi konusunda eksiklikler bulunmaktadır. Hastanelerin bazılarında üç aydan daha kısa aralıklarla dahi raporlama yapılırken, birçoğunda ise hiçbir bildirimde bulunulmamaktadır. (Paragraf: 3.1.34 - 3.1.36)

17. Sürveyans raporlarının formatı ve içeriği konusunda belirli bir standart bulunmamaktadır. Birçok hastanede başhekimliğe ve ilgili birimlere gönderilen sürveyans raporlarında sadece rakamsal verilerin olduğu, rakamsal verilerin yanında çözüme yönelik önerilerin ve alınması gerekli önlemlere ilişkin açıklamaların yer almadığı görülmüştür. Üstelik mevcut rakamsal verilerin hesaplama ve sunum şeklinde de belli bir standart bulunmamaktadır. (Paragraf: 3.1.37 - 3.1.39)

- *Sürveyansa ilişkin raporların bütün hastanelerde düzenli olarak hazırlanması ve etkin bir bildirim mekanizmasıyla ilgililere zamanında iletilmesi sağlanmalıdır. Geri bildirim fonksiyonunu etkin bir şekilde gerçekleştirecek biçimde, sürveyans raporlarının formatı ve içeriğine ilişkin olarak Bakanlıkça genel ilkeler belirlenmeli ve hastanelerce bu ilkeler çerçevesinde raporlama yapılmalıdır.*

- *Bütün kliniklere ilişkin hastane enfeksiyonu oran ve eğilimlerinin, önceki dönemlere ilişkin veriler de dâhil edilmek suretiyle hastanenin tamamına bildirilerek kliniklerin kendi durumlarını hastanenin genel durumuna ve benzer nitelikteki kliniklere göre değerlendirmeleri sağlanmalıdır.*

Hastane Enfeksiyonları ile Mücadelede Antibiyotik Kullanımı

18. Ülkemizde antibiyotik kullanımı konusunda ulusal hedef ve politikalar belirlenmemiştir. Sağlık Bakanlığının antibiyotik kullanımı ile ilgili somut herhangi bir hedefi ve politikası bulunmadığı gibi, ülkemizde hangi antibiyotikten yıllık ne kadar tüketildiğine ilişkin herhangi bir verisi de bulunmamaktadır. (Paragraf: 3.2.6)

19. Hastanelerin önemli bir kısmında antibiyotik kullanımı konusunda hastaneye özgü rehberler hazırlanmamıştır. Hastaneler için antibiyotik kullanım rehberinin bulunmaması, yanlış ve gereksiz antibiyotik kullanımına ve keyfi uygulamalara yol açabilmektedir. Bu alanda Bütçe Uygulama Talimatının yetersiz kaldığı düşünülmektedir. (Paragraf: 3.2.7 - 3.2.9)

20. Hastanelerin büyük bölümünde kültür antibiyogram testi yapılmamaktadır. Bu durum tedavi için seçilen bir antibiyotiğin etkili olup olmayacağını tam olarak anlaşılabilmesini engellemekte, dolayısıyla gereksiz ve yanlış antibiyotik kullanımına yol açmaktadır. (Paragraf: 3.2.11 - 3.2.12)

21. Hastanelerde antibiyotik kullanımı konusunda hekimlere yeterli eğitim verilmemektedir. Dolayısıyla, antibiyotik kullanımı konusunda hekimlerin gereksiz ve yanlış uygulamaları ortaya çıkabilmekte, bu nedenle hastane enfeksiyonları ile mücadele faaliyetleri olumsuz etkilenmektedir. (Paragraf: 3.2.14)

- *Sağlık Bakanlığı, belirli dönemlerde ülkemizdeki hastanelerde antibiyotik kullanımı ile ilgili uygun istatistikler elde etmeli ve bu istatistiklerden yararlanarak ülke çapında uygulanacak politikalar geliştirmelidir. Her hastane, Bakanlıkça belirlenecek genel antibiyotik kullanım politikası doğrultusunda; genel amaç ve hedefler belirlemeli ve bu kapsamda enfeksiyonun türüne göre hangi antibiyotiklerin, ne şekilde kullanılabileceğine veya kullanılmayacağına ilişkin hastaneye özgü ve kapsamlı bir rehber hazırlamalıdır.*
- *Sağlık Bakanlığı ve hastane yönetimlerince, acil ve istisnai durumlar dışında, antibiyotik tedavilerine başlanmadan kültür antibiyogram testinin yapılmasını zorunlu hale getirecek düzenlemeler yapılmalı, antibiyotik kullanımı konusunda belli aralıklarla eğitimler verilmelidir.*

Ulusal Enfeksiyon Kontrol İlkeleri

22. Bakanlık tarafından enfeksiyon kontrol ilkelerinin belirlenmediği ve bu nedenle hastanelerdeki uygulamalarda farklılıklar olduğu görülmüştür. Yönetmelikte hastanelerde uygulanacak enfeksiyon kontrol faaliyetlerine yönelik olmak üzere enfeksiyon kontrol standartlarını içeren kılavuzların, Bakanlıkça bu Yönetmeliğin yayımından itibaren en geç altı ay içerisinde çıkarılacak olan genelge ile düzenleneceği hükmü yer almış olmasına karşılık, aradan geçen zamana rağmen Bakanlık tarafından söz konusu kılavuzların hazırlanması konusunda yeterli çalışma yapılmamıştır. (Paragraf: 3.3.2 - 3.3.8)

- *Hastaneler arasındaki uygulama farklılıklarının giderilmesi ve uluslararası standartlara uygun yöntemlerin uygulanabilmesi amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından, gerektiğinde üniversiteler, uygulayıcılar ve bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerileri de dikkate alınarak, enfeksiyon kontrol prosedürlerine ilişkin genel ilkeler belirlenmelidir.*

Hastanelerde Enfeksiyon Kontrol Talimatları

23. Hastanelerin genelinde, enfeksiyon kontrol uygulamalarına yönelik talimatların hazırlanması konusunda birçok eksiklik bulunduğu görülmektedir. Hastanelerin genelinde, enfeksiyon kontrolü çerçevesinde; dezenfeksiyon, sterilizasyon, el yıkama, bariyer malzemelerinin kullanımı, atık yönetimi, izolasyon, temizlik, vs. uygulamalarına yönelik talimatlar konusunda, belli bir sistematığın ve düzenin oturtulmadığı ve birtakım eksikliklerin bulunduğu görülmüştür. (Paragraf: 3.3.9 - 3.3.13)

24. Hastanelerde enfeksiyon kontrol kurallarına yeterli düzeyde uyulmamakta, kural ve talimatlara uyulup uyulmadığı konusunda yeterli ve sistematik bir kontrol yapılmamaktadır. Hastanelerde özellikle dezenfeksiyon, sterilizasyon ve hastane temizliğine ilişkin olarak yürütülen faaliyetler konusunda aksaklıklar bulunmaktadır. Ayrıca hastanelerin neredeyse hiçbirisinde sistematik bir kontrol mekanizması bulunmamakta, kontrol çalışmalarında yazılı kontrol formları kullanılmamakta, uygunsuz davranışlar karşılığında çoğunlukla sözlü uyarılarla yetinilmektedir. (Paragraf: 3.3.14 - 3.3.25)

- *Hastanelerde, enfeksiyon kontrol komitesi tarafından ilgili birimlerle koordineli olarak, hastaneye özgü ayrıntılı talimatlar hazırlanmalı, talimatlar hastane idaresi tarafından tüm birimlere duyurulmalı, aynı konuda birden fazla talimat hazır-*

lanması önlenmeli, hazırlanan talimatlar gerektiğçe güncellenmeli ve özellikle temizlik ihalesi teknik şartnamesi hazırlanırken bu talimatlar dikkate alınmalıdır.

- Hastanelerde bütün birimler tarafından enfeksiyon kontrol komitelerince hazırlanacak enfeksiyon kontrol talimatlarına tam anlamıyla uyulması için hastane idarelerince gerekli önlemler alınmalı, çalışanların hijyen kurallarına uyum konusunda bilgi ve alışkanlıklarının artırılması için sık aralıklarla eğitimler verilmeli ve özendirici uygulamalar hayata geçirilmelidir. Hastanelerde temizlik faaliyetleri ile çamaşırhane, mutfak, atık yönetimi, ilaçlama gibi destek hizmetlerinin hastane enfeksiyonları yönünden kontrolünün sağlanabilmesi için enfeksiyon kontrol komiteleri bu alanlarda daha aktif rol almalıdır.
- Hastanelerde enfeksiyon kontrolü ile ilgili talimatlara istenilen düzeyde uyumun sağlanabilmesi için hastane idaresinden yetkili kişilerin ve enfeksiyon kontrol birimlerinin de içinde bulunduğu bir denetim ekibi oluşturulmalı, düzenli aralıklarla hastane genelinde kontroller yapılmalı ve bu denetimlerde yazılı kontrol formları kullanılmalıdır.

Kişisel Hijyen ve Hastane Enfeksiyonları

25. El yıkama, eldiven, maske, bone gibi bariyer malzemelerini kullanma, riskli birimlerde takı takmama vb. gibi kişisel hijyen kurallarına yeterince uyulmamaktadır. Kişisel hijyenin sağlanması açısından önem taşıyan; hijyenik el yıkama, personelin görevleri esnasında saat, yüzük, bilezik gibi takılar kullanmaması, uygun kıyafet ve bariyer malzemesi kullanması gibi kurallara uyum konusunda, hastane çalışanlarında yeterli seviyede alışkanlık oluşmadığı görülmektedir. (Paragraf: 3.3.31 - 3.3.38)

26. Hastane çalışanlarının mesleki risklere karşı korunması konusunda gerekli önlemler yeterince alınmamaktadır. Hastanedeki günlük faaliyetleri sırasında hastalarla ve hastaların kan ve vücut sıvılarıyla temas etme ve enfekte hastaların bulunduğu ortamlardaki havayı teneffüs etme ihtimali olan sağlık personelinin tamamı bulaşıcı hastalıklar açısından yüksek risk altındadır. Günümüzde çeşitli yöntem ve araçlar kullanılarak, çalışanların hastane enfeksiyonları riskine karşı korunması mümkün olabilmektedir. Ancak ülkemizde hastanelerde bu konuda alınan önlemler yeterli değildir. (Paragraf: 3.3.39 - 3.3.47)

- Hastanelerde kişisel hijyen kurallarına uyumun artırılmasında, sorun odaklı yaklaşımla çözüm aranmalı ve uygunsuz davranışlara neden olan etmenlerin ortadan kaldırılması yoluna gidilmelidir.

- Hastane çalışanlarına mesleki enfeksiyonlar ve bunlardan korunma yolları konusunda uygulamalı eğitimler verilmelidir. Yaptığı işin özelliği ve sağlık durumları nedeniyle belli birimlerde çalışması sakıncalı olan personel başka birimlerde çalıştırılarak iş kısıtlaması uygulanmalıdır. Ayrıca kesici delici aletlerin kullanıldıktan sonra bertaraf edilmesi ve bu tür atıkların toplanması için gerekli olan özel ekipman ve yöntemlerin kullanılması sağlanmalıdır.

Hastanelerde Mal ve Hizmet Alımları

27. Hastane enfeksiyonları ile mücadele için gerekli mal ve hizmet alımlarında, enfeksiyon riskini en aza indirecek standartlar yeterince dikkate alınmamaktadır. Satın alınacak mal ve hizmetlerin, değişkenlik gösteren bakteri dirençlerine göre bazı asgari standartlara (malzemenin niteliği, kalitesi, kalınlığı, hammaddesi, vs.) sahip olması gerekmektedir. Buna karşılık, Sağlık Bakanlığınca, hastanelere rehberlik etmek üzere, hastane enfeksiyonları ile mücadele için gerekli mal ve hizmet alımlarında enfeksiyon riskini en aza indirecek belirli kalite standartları belirlenmemiştir. (Paragraf: 3.4.1 - 3.4.8)

- Hastane enfeksiyonları ile mücadelede kullanılacak mal ve hizmetler ile yüksek enfeksiyon riski taşıyan malzeme ve araçların taşınması gereken asgari standartların önceden belirlenmesi faydalı olacaktır.

28. Hastane enfeksiyonları ile mücadelede kullanılan mal ve hizmet alımlarında genel olarak enfeksiyon kontrol komitelerine ya hiç danışılmamakta ya da tavsiyeleri uygulanmamaktadır. Hastane enfeksiyonları ile mücadelede kullanılan veya hastane enfeksiyonu riski doğurabilecek mal ve hizmetlerin teknik şartnamelerinin hazırlanmasında enfeksiyon kontrol komitelerinin aktif rol oynaması veya görüşünün alınması önem taşımaktadır. (Paragraf: 3.4.9 - 3.4.10)

- Hastane enfeksiyonları ile ilişkili olan bütün mal ve hizmet alımlarında teknik şartname hazırlıklarına ve muayene kabul komisyonuna, enfeksiyon kontrol komitesi üyesi olup da ilgili malın teknik özelliklerine vakıf en az bir personelin katılımının sağlanması bu konudaki etkinliği artıran bir uygulama olacaktır.

Hastane Binalarının Fiziki Yapısı

29. Sağlık Bakanlığınca hastane mimarisinde kullanılmak üzere hijyene ilişkin standartlar belirlenmemiştir. Hastanenin fiziki koşulları, hem hastane enfeksiyonlarının ortaya çıkması hem de ortaya çıkan hastane enfeksiyonları vakalarıyla mücadelenin etkinliği açısından önemli rol

oynamaktadır. Buna karşılık Sağlık Bakanlığınca, hastane projelerinin gerek hazırlanması ve onaylanması, gerekse uygulanması aşamasında uyulması gereken mimari standartlara yönelik yeterli bir çalışma bulunmamaktadır. Mevcut bazı çalışmalar da kapsam ve içerik olarak oldukça yetersizdir. (Paragraf: 3.5.7 - 3.5.11)

30. Hastane binalarına ilişkin ihtiyaç programları, mahal listeleri ve teknik şartnameler arasında belli bir uyum bulunmamakta ve projelerin hazırlanması sırasında söz konusu dokümanlar dikkate alınmamaktadır. Hastane binalarının yapımı öncesinde hazırlanan teknik dokümanlar olan ihtiyaç programları, mahal listeleri ve teknik şartnameler arasındaki uyum, projelendirme ve inşaat sırasında muhtemel hataların önlenmesi açısından önem taşımaktadır. Bu alandaki mevcut işleyiş, genel sağlık hizmeti yanında, enfeksiyonla mücadele faaliyetlerini de olumsuz etkilemektedir. (Paragraf: 3.5.12 - 3.5.17)

31. Proje çizim ve inşaat çalışmalarına ilişkin kontrol teşkilatı, sağlık mimarisi ve hijyen konusunda yeterli bilgiyle donatılmamıştır. Bu durum, proje hazırlanması ve inşaat sırasında hastane hijyeni konusundaki standartlara uyumu zorlaştırmaktadır. (Paragraf: 3.5.18 - 3.5.20)

32. İhalelere ilişkin teknik şartname hazırlıkları ve muayene kabul işlemlerinde, enfeksiyon kontrol komitelerinin görüş ve önerilerine genellikle başvurulmamaktadır. Hastanenin mal ve hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında ve bakım onarım faaliyetlerinde de enfeksiyonla mücadele ilkelerinin hayata geçirilmesi ve bu nedenle enfeksiyon kontrol komitelerinin ilgili konularda sürece dâhil edilmesi gerekmektedir. (Paragraf: 3.5.21)

33. Bakım ve onarım faaliyetlerinin yapıldığı mahallerde yeterli izolasyon tedbirleri alınmamaktadır. Bu durum özellikle havadan bulaşan enfeksiyonlar açısından risk doğurmaktadır. (Paragraf: 3.5.22 - 3.5.23)

34. Hastane ünitelerinin büyük bölümü hastane enfeksiyonları ile mücadeleye elverişli fiziki yapıya sahip bulunmamaktadır. Elverişsiz fiziki koşullar, hem hastane enfeksiyonlarının ortaya çıkması hem de ortaya çıkan hastane enfeksiyonu vakalarıyla mücadelenin etkinliği açısından olumsuz rol oynamaktadır. (Paragraf: 3.5.24 - 3.5.53)

- *Sağlık Bakanlığı; hastane ünitelerinin iç mimari planı ve bina içindeki konumu, üniteler arasındaki geçişlerin planı, havalandırma, asansör ve sıhhi tesisat sistemlerinin durumu, kullanılacak yapı malzemelerinin özellikleri vs. ile ilgili ulusal hastane mimarisi hijyen standartlarını ayrıntılı olarak belirlemelidir.*

- *Yayımlanmış bulunan ihtiyaç programı, mahal listesi, teknik şartname gibi resmi dokümanlar, bütün hastane mekânlarını ve mimari unsurları kapsayacak şekilde, gerek mimari plan gerekse kullanılacak malzemeler açısından, bütün teknik alanlarda multidisipliner bir yaklaşımla gözden geçirilerek, eksiklikleri giderilmeli ve birbirleriyle uyumlu hale getirilmelidir. Bakanlık tarafından hastane binası projelerinin hazırlanması veya hazırlattırılması sırasında, ihtiyaç programı ve mahal listesine uyumun sağlanmasına yönelik tedbirler alınmalıdır. Hastane binalarının, belirlenen mimari standartlara göre projelendirilip inşa edilmesini sağlamak için de gerekli idari ve örgütsel altyapı kurulmalıdır.*
- *Mevcut kontrol teşkilatı yapısı güçlendirilerek, gerek proje çizim gerekse inşaat yapım işlerinin kontrolünde görevlendirilen personele, yapılacak hizmet içi eğitimlerle sağlık mimarisi standartları ve bu standartların hayata geçirilmesi konusunda belirli bir program dâhilinde eğitim verilmeli ve bu eğitimler teknolojik gelişmelere paralel olarak güncellenmelidir.*
- *Enfeksiyon kontrol komitesinin, bakım ve onarım faaliyetleri ile yapı malzemelerinin alınmasına ilişkin teknik şartname hazırlıklarında ve muayene kabul işlemlerinde aktif olarak rol alması sağlanmalıdır.*
- *Onarım çalışması yapılan hastane bölümlerinde gerekli izolasyon önlemlerinin alınmasını sağlayacak kontrol önlemleri geliştirilmeli, bu konuda enfeksiyon kontrol komitesi ile işbirliğine gidilerek doğabilecek risklerin azaltılması sağlanmalıdır.*
- *Hastanelerin ameliyathane, merkezi sterilizasyon ünitesi, yoğun bakım gibi hastane enfeksiyonu açısından riskli üniteleri projelendirilirken ve yapılandırılırken genel kabul görmüş bilimsel kriterler dikkate alınmalı, bu ünitelerin tıbbi cihaz ve malzemeler konusundaki eksikliklerinin giderilmesi sağlanmalıdır. Özellikle, ülke genelinde hasta yoğunlukları da dikkate alınarak, yenidoğan ve erişkin yoğunbakım ünitesi ihtiyacı olan hastaneler belirlenmeli, açılacak tam teşekküllü yeni ünitelerle bu ünitelerdeki hasta yoğunlukları azaltılmalıdır.*

Enfeksiyon Kontrol Komitesi Kararlarına Uyum

35. Genellikle enfeksiyon kontrol komiteleri, hastane içinde belirli bir kurumsal kimlik kazanamamıştır. Bu durum hem hastane çalışanları nezdinde enfeksiyon kontrol komitelerinin imajını olumsuz etkilemekte hem de komite çalışmaları ve hastane yönetimi ile ilişkiler konusunda düzen ve disiplinin sağlanamamasına neden olmaktadır. (Paragraf: 3.6.2)

36. Enfeksiyon kontrol komitelerinin kararları hastane geneline etkin bir şekilde duyurulmamaktadır. Dolayısıyla uygulanması gerekli tedbirlerin hayata geçirilmesinde bütünlük sağlanamamaktadır. (Paragraf: 3.6.3 - 3.6.5)

37. Enfeksiyon kontrol komitelerinin kararlarına hastane çalışanlarının uyumu ve hastane yönetimlerinin desteği yeterli seviyede değildir. Enfeksiyonla mücadelenin temelini enfeksiyon kontrol komitesi faaliyet ve kararları oluşturmakta olup, bu durum enfeksiyonla mücadeleyi olumsuz etkileyen faktörlerin başında gelmektedir. Ayrıca hastane yönetimlerinin desteği genellikle başhekimlerin konuya duydukları ilgi çerçevesinde sınırlı kalmaktadır. (Paragraf: 3.6.6 - 3.6.15)

38. Hastane enfeksiyonları ile mücadelenin gerektirdiği faaliyet ve davranışlar yeterli seviyede kontrol edilmemektedir. Yapılan bir kısım kontrol faaliyetleri ise düzensiz, süresiz ve sistematikten uzaktır. (Paragraf: 3.6.16- 3.6.19)

- *Enfeksiyon kontrol komitelerinin karar alma, yazışma ve kayıt süreçlerinin belirli bir resmî formata ve düzene oturtulması gerekmektedir. Uygulanması zorunlu olan bütün enfeksiyon kontrol komitesi kararlarının başhekimlikçe ilgili birimlere eksiksiz olarak iletilmesi sağlanmalı ve alınan kararlara uyum takip edilmelidir.*
- *Hastane yönetimlerince enfeksiyon kontrol komitesi kararlarına uyumsuzluk halleri takip edilerek, bu kararlara neden uyulmadığı saptanmalı ve klinikler nezdinde sorun bazlı çözümler geliştirilmelidir. Çalışanların hastane enfeksiyonları konusundaki bilgi ve bilinçlerinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır.*
- *Hastane yönetimleri; enfeksiyon kontrol komitesinin kuruluş, sorumluluk, görev ve yetkilerini bir yazı ile bütün birimlere bildirmeli ve mevcut imkânlar dâhilinde komite kararlarının uygulanması konusunda gereken desteği sağlamalıdır. Hastane yönetimlerinin enfeksiyon kontrol komitelerinin kontrol görevini sağlıklı bir şekilde yürütebilmesini sağlamak üzere gerekli işgücü planlamasını yapması, etkin kontrol mekanizmalarını geliştirmesi, gerektiğinde enfeksiyon kontrol komitelerinin faaliyetlerine uyumu artırmak amacıyla caydırıcı ve teşvik edici düzenlemeleri hayata geçirmesi gerekmektedir.*

Hastane Çalışanlarının Eğitimi

39. Hastanelerin büyük bir kısmında, sağlık çalışanlarına ve yardımcı hizmet personeline verilen hastane enfeksiyonları eğitimleri

program, içerik ve katılım açısından yeterli değildir. Bu durum, hastanelerde büyük ölçüde çalışan faktörüne dayalı enfeksiyonla mücadele faaliyetlerini olumsuz etkilemekte ve personelin konuya olan ilgi ve duyarlılığının azalmasına neden olmaktadır. (Paragraf: 3.7.1 - 3.7.9)

40. Eğitim hedefleri belirlenmemekte ve yapılan eğitimlerin sonuçları değerlendirilmemektedir. Belirli hedefleri olmayan eğitimlerden yüksek faydayı beklemek de doğru olmayacaktır. Ayrıca hedeflere ne kadar ulaşıldığının değerlendirilmesi de, sonraki eğitim programlarına yol gösterecektir. (Paragraf: 3.7.10)

- *Sağlık Bakanlığı hastanelerde verilecek hastane enfeksiyonu eğitimlerinin belirli bir standarda ulaşması için hastanelerin hazırlayacakları hastane enfeksiyonları konusundaki eğitim programlarına yol gösterecek kılavuzlar hazırlamalı ve çağdaş yetişkin eğitimi metotlarından faydalanmaları konusunda hastanelere gereken desteği vermelidir.*
- *Hastanelerde, işe yeni başlayan personel başta olmak üzere, tüm sağlık ve yardımcı hizmet personeline, eğitilecek hedef kitlenin yaptığı işe uygun olarak hazırlanacak programlar çerçevesinde, düzenli olarak eğitim verilmesi ve bu çalışanların hastane enfeksiyonlarının kontrolü ve önlenmesi konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir.*
- *Eğitimden beklenen hedefler açıkça belirlenmeli ve eğitimin verilmesi öncesinde ve sonrasında uygulanacak anket, test ve gözlem faaliyetleri ile eğitim hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmelidir.*

Hasta Yakınlarının Eğitimi

41. Ülke düzeyinde toplumun ve hastanelerde hasta ve hasta yakınlarının hastane enfeksiyonları konusunda bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi konusundaki çalışmalar yetersiz kalmıştır. (Paragraf: 3.7.12-3.7.14)

- *Hasta ve hasta yakınları, hastalık ve tedavi ile ilgili diğer hususlar yanında HE ve HE ile mücadele konusunda, uygun araçlar da kullanılarak sistematik bir şekilde bilgilendirilmeli, böylelikle hasta ve hasta yakınlarının belirli bir bilinç düzeyine ulaştırılarak kurallara uymaları sağlanmalıdır. Sağlık Bakanlığı toplumun HE konusundaki bilgilenme ihtiyacını karşılamak amacıyla genel amaç, ilke, usul ve esasları belirlemeli; gerekirse bu konuda eğitim kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine gitmelidir.*

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 14.6.2007
No : 5189/1

KONU

Sayıştayca yapılan incelemeler sonucunda kamu zararı tespit edildiğinde ve kamu kaynağının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmadığı saptandığında, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesi hususundaki tereddüt.

İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat, denetçi müzekkeresi ve bu husustaki Daire kararı incelendikten sonra, gereği görüldü :

I- HESAP VERME

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8'inci maddesi hükmü uyarınca, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların yetkili kılınmış mercilere hesap vermeleri zorunludur.

Yine aynı Kanununun 68'inci maddesinde dış denetimin, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

1- Yönetim Dönemi Hesabının Verilmesi

Uygunluk denetiminin ve hesap yargısının temelini muhasebe birimi hesapları oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kanunda muhasebe yetkililerinin Sayıştaya karşı hesap verme sorumluluklarını düzenleyen açık bir hüküm bulunmamakla birlikte,

Kanunun 61'inci maddesinde defter, kayıt ve belgelerin usulüne uygun olarak tutulmasından, muhafaza edilmesinden ve denetim için hazır bulundurulmasından muhasebe yetkililerinin sorumlu oldukları, 8'inci maddesinde de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir. Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 36'ncı maddesinin ikinci fıkrasında da "Yönetim dönemi hesabı, görev başındaki muhasebe yetkilisi tarafından, mevzuatında belirtilen süre içerisinde yetkili mercilere verilir" şeklinde düzenlenmiştir.

Anılan Kanun ve Yönetmelikteki bu hükümler karşısında, muhasebe yetkililerini Sayıştaya hesap verme konusunda birinci derece sorumlu kabul etmek gerekmektedir.

2- Kamu İdaresi Hesabının Verilmesi

Kamu idaresi hesabı, kuruluşun konsolide hesabıdır. Kamu idare hesabı mali denetim ve performans denetiminin konusunu oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 61'inci maddesinin ikinci fıkrasında, muhasebe yetkililerinin gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vermeleri öngörülmüştür. Aynı Kanunun 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (d) ve (g) bentlerinde ise, bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak, idarelerin faaliyet raporunu hazırlamak mali hizmetler biriminin görevi olarak gösterilmiştir.

Aynı Kanunun 76'ncı maddesinde de, kamu idareleri ve görevlilerinin, muhasebeleştirme ve raporlama işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeleri denetimle görevlendirilmiş olanlara ibraz etmek, görevin sağlıklı yapılmasını sağlayacak önlemleri almak ve her türlü yardım ve kolaylığı göstermek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır.

II- SORUMLULUK

5018 sayılı Kanunda, yönetim dönemi hesabı ve buna bağlı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplara ilişkin işlemlerinin doğruluğu ve kanunlara uygunluğu yanında, kamu idaresi hesabıyla kuruluşun tüm mali ve idari performansı da esas alınmış, hesap verme sorumluluğu bu bağlamda düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanunla, 1927 yılında çıkarılıp uzun süre yürürlüğünü sürdürmüş bulunan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla oluşturulan kamu mali yönetim sistemimiz neredeyse tümüyle değiştirilerek daha etkin, daha çağdaş, uluslararası ölçütlere daha uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu Kanunla bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde saydamlığın sağlanması, iyi bir hesap verme mekanizmasının kurulması ve bu açıdan harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin tesisi amaçlanmıştır.

Yetki ve sorumluluk dengesi kurulurken yetkiler yanında Kanunun pek çok maddesinde sorumluluklardan söz edilmektedir. Gerçekten 5018 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğundan, 31'inci maddesinde harcama yetkisinden doğan sorumluluktan, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin sorumluluğundan, 33'üncü maddesinde gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğundan, 38'inci maddesinde gelirlerin toplanma sorumluluğundan, 44'üncü maddesinde mal yönetim sorumluluklarından, 48'inci maddesinde mal yönetiminde etkililik ve sorumluluktan, 58'inci maddesinde ön mali kontrol görevinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmesinden, 61'inci maddesinde muhasebe yetkililerinin sorumluluğundan, 76'ncı maddesinde kamu idarelerinin sorumluluğundan bahsedilmektedir.

5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulurken iç denetim ile dış denetim birlikte düzenlenmiştir. Kanunun "Dış denetim" başlıklı 68'inci maddesinin ilk fıkrasında, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenerek sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olduğu belirtilmiş, izleyen fıkralarda dış denetimin mali denetim, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimi suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiş, dördüncü fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak dış denetim genel değerlendirme raporunun nasıl hazırlanacağı düzenlenmiş ve beşinci fıkrasında da Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi şeklinde tanımlandıktan sonra, son fıkrasında dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususların ilgili kanunda düzenlenmesi öngörülmüştür.

Söz konusu maddede hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yapılacak işlerin dış denetiminin hangi tür denetimlerle gerçekleştirileceği, dış denetim genel değerlendirme raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve hesapların hükme bağlanmasına kadar Sayıştaya mevdu pek çok görev ve yetki düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak tereddüt konusu olan husus, mali sorumluluğa ilişkin sorumluluk halleri ve sorumlu tutulacak yetkili ve görevlilerin belirlenmesi olduğundan, maddenin sorumlulukla ilgili son iki fıkrasından hareketle soruna çözüm aranmıştır.

Bahse konu Kanunun, 68'inci maddede, kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenerek performans ve mali denetime ilişkin sonuçlarının raporlanması öngörülmüş ise de, “kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti” de öngörülmek suretiyle hukuka uygunluk denetiminin, dış denetimin gerçekleştirilme yollarından biri olduğu belirtilmiştir. Hatta bununla da yetinilmeyerek maddenin beşinci fıkrasında Sayıştaya hesapların hükme bağlanmasının, kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesaplarıyla bu hesaplarla ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi anlamına geldiği ifade edilmiştir. Son fıkrasında da dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususların ilgili kanunda düzenlenmesi öngörülmüştür.

Anılan maddede, hesapların hükme bağlanmasından söz edilmekle Sayıştay yargısal fonksiyonuna işaret edilmiş olmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında bahsedilen hukuka uygunluk denetimiyle kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı tespit edilecek, bu tespitler Sayıştay yargısına intikal ettirilerek hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin olarak karar verilecektir. Başka bir deyişle, sorumluların hesap ve işlemleri hükme bağlanmış olacaktır.

Sayıştayın, hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunun tespiti ile sorumluların sorumluluklarını ve sorumluluk derecelerini kapsayan yargılama faaliyeti, Anayasanın 160'ıncı maddesindeki “kesin hükme bağlama” deyiminde ifadesini bulmuştur. 5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin hesapların Sayıştaya hükme bağlanmasına ilişkin beşinci fıkrasını, Anayasanın “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin

hükme bağlamak...” şeklindeki 160’ıncı maddesi hükmü karşısında başka türlü değerlendirme imkânı yoktur. Esasen Anayasanın, “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.” şeklindeki 11’inci maddesi hükmü karşısında başka şekilde düşünmek de mümkün değildir.

Belirtilen 68’inci maddenin beşinci fıkrasında Sayıştayca hesapların hükme bağlanması tanımlandıktan sonra daha fazla ayrıntıya girilmeden, son fıkrada dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanuna bırakılmıştır. Bu düzenleme tarzı, Anayasanın 160’ıncı maddesinde izlenen yönetime de uygundur. Zira Anayasanın bu maddesinde “... sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ...” ve “Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler.” denilmiş, madde gerekçesinde de açıklandığı üzere “sorumlular” ve “ilgililer”in belirlenmesi ise kanuna bırakılmıştır.

68’inci maddede sözü edilen ilgili kanun, 832 sayılı Sayıştay Kanunudur. 832 sayılı Kanunun 45’inci maddesinin “Sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunludurlar.” şeklindeki ilk fıkrasıyla sorumluluk halleri belirlenmiş, ancak Sayıştay Kanununda “sorumlular”ın kimler olduğu belirtilmemiştir.

832 sayılı Kanunun anılan 45’inci maddesi hükmüne göre sorumluluk için yegâne şart, mevzuata aykırılıktır. 832 sayılı Kanun, Anayasadaki ifadeye uygun olarak sorumlular demekle yetinmiş, bunların kimler olduğunu sayma yoluna gitmemiş, eski deyişle meskut geçmiş, sorumluların tayinini başka kanunlara bırakmıştır.

III – SORUMLULAR

5018 sayılı Kanunda dört grup sorumlu belirlenmiştir.

1- Bakanlar

5018 sayılı Kanunun 10’uncu maddesinde, “Bakanlar hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık

programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur” denilmek suretiyle bakanların sorumluluk esasları belirlenmiştir.

Ancak Sayıştay yargılaması sırasında bakanın sorumluluğu ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu hususun ilgili mercilere bildirilmesi mümkün bulunmaktadır.

2- Üst Yöneticiler

5018 sayılı Kanununun 11’inci maddesinde; “Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” denilmek suretiyle üst yöneticilerin sorumlulukları düzenlenmiştir.

Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadır. Bununla birlikte Üst yöneticilerin özel Kanunlardan doğan Sayıştaya karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur.

Dolayısıyla bu aşamada bir genelleme yaparak üst yöneticilerin, işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olacakları ya da olmayacakları yönünde bir görüş belirtilmesi uygun bulunmamaktadır.

3- Harcama Yetkilileri

5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin (k) bendinde, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim harcama birimi olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 31'inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu ifade edilmiş, 32'nci maddesinde ise; bütçeden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin, harcama talimatı vermesine bağlanmış, harcama talimatlarında da hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken işlemlerden harcama yetkililerinin sorumlu oldukları belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 33'üncü maddesinde de, giderin gerçekleştirilmesinin, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Mevzuatın yukarıda belirtilen hükümlerine göre, bütçeden yapılacak harcamalarda süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi uyarınca hak sahibine ödeme yapılması ile son bulmaktadır.

5018 sayılı Kanunda, giderin yapılmasından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve talimatı ile yürütülmesi öngörüldüğünden, sorumluluk konusunda da harcama yetkilisi ön plana çıkmaktadır.

Kanunda harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere; hukuka uygunluk açısından da yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda harcama yetkililerinin Sayıştaya hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır

a) Harcama Yetkililerinin Genel Sorumluluğu

5018 sayılı Kanunda harcama yetkilisi ifadesiyle bir program sorumlusuna ve statü hukukunda tanımlanan daire/birim amirine işaret edilmektedir. Bu konumda olan yöneticilerin, 657 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde belirtildiği gibi, amiri oldukları kuruluş ve hizmet biriminde

kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurları takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumlu tutulacakları da tabiidir.

Bu hükümler karşısında, bütçeden yapılacak harcamalar konusunda 5018 sayılı Kanunda öngörülen harcama sürecinde tek ve tam yetkili olan, giderin yapılmasına karar vermektan ödeme aşamasına kadar tüm işlemleri emir ve talimatı çerçevesinde yürüten ve maiyetindekileri ve onların eylem ve işlemlerini gözetmek ve denetlemekle yükümlü olan harcama yetkilisinin, Sayıştaya karşı hesap verme konusunda tam ve doğrudan sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumlu olduklarına oybirliğiyle,

b) Kurul, Komite veya Komisyon Üyelerinin Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluğu

5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur" denilmektedir.

Kurul halinde görev yapan karar organlarının genellikle icra yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Savunma Sanayi Müsteşarlığında olduğu gibi bazı kuruluşların karar organlarının icra yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle Kanununun 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk belirlenirken; kararın, harcama talimatının unsurlarını taşıyıp taşımadığının ve kurul, komisyon veya komitenin harcama sürecinde rol alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Bu durumda;

- Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacağına,

- Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor, ancak kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer almıyorsa, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komitenin sadece harcama talimatının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından sorumlu olacağına,

- Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı bir giderin yapılması için harcama yetkilisine izin verme şeklinde düzenlenmiş ise, bu halde kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacağına,

Çoğunlukla,

c) Harcama Yetkisinin Devri Halinde Sorumluluk

5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinin birinci fıkrasında, harcama yetkilisi, "Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir" şeklinde tanımlanmış, dördüncü fıkrasında, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca belirleneceği öngörüldükten sonra, harcama yetkisinin devredilmesinin, yetkiyi devreden "idari sorumluluğunu" ortadan kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmünden, doktrinde imza yetkisi olarak adlandırılan yönetsel uygulama kapsamında bir devir anlamı çıkartılamayacağı gibi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu kaldırmayacağına dair hükümde geçen idari sorumluluğun, mali sorumluluğu da içerdiği varsayımıyla yetkiyi devredenle devralanın Sayıştay'a karşı birlikte sorumlu tutulmaları, başka bir deyişle harcama yetkilerini devretmeleri halinde dahi, harcama yetkililerinin mali sorumluluklarının devam ettiği sonucu da çıkartılamaz.

Zira yetki devri ve imza yetkisi tanınması ayrı ayrı kavramlardır. Yetki devrinde, yetkisini devreden, yetki devri kaldırılınca kadar devrettiği yetkisini kullanamaz, yapılan işlem kendisine yetki devredilenin işlemidir. Karar alma yetkisi, devreden makamdan çıkıp devredilen makama geçmektedir. Bir makam veya görevlinin ödevlerinden bir kısmını bilgisi dahilinde ve karar

alma yetkisi kendisinde kalmak üzere başkasına yaptırarak yükünü hafifletmesi anlamındaki imza yetkisi tanınması, yetki devri değildir. Bunun içindir ki, imza yetkisi tanınmasında, yetki tanıyanın sorumluluğu devam eder. Ancak, 31'inci maddenin dördüncü fıkrasında, kanundan kaynaklanan ve idari karar ve onayla yapılan yetki devri ayırımı yapılmadan sadece yetki devrinden bahsedilmektedir. Kanunda imza yetkisinin tanınmasından değil, açıkça harcama yetkisinin devrinden söz edilmektedir. Bu yetki devrinin, imza yetkisi olarak değerlendirilmesine olanak verecek en ufak bir ipucu dahi yoktur. Nitekim Maliye Bakanlığınca bu fıkraya dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğde de mesele bu şekilde değerlendirilerek harcama yetkisinin devrinden söz edilmiştir. Bunun gibi 5.5.2005 tarihli ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanununun 25'inci maddesinde, harcama yetkisinin, 5018 sayılı Kanunun 31'inci maddesinde belirtilen usûl ve esaslar çerçevesinde vergi dairesi başkanlığınca kısmen veya tamamen grup müdürlüklerine veya vergi dairesi müdürlüklerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Literatürde de yetki devri halinde, yapılan işlemin yetki devredilenin işlemi olduğu ve dolayısıyla bu işlemde doğan sorumluluğun yetki devredilen makama geçtiği genel kabul gören bir husustur.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 38'inci maddesinde yetki devrinin, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmayacağı belirtilmekte ise de, 5018 sayılı Kanun, 3046 sayılı Kanuna göre özel kanun niteliğindedir. Ayrıca, 3046 sayılı Kanunun "Sorumluluk ve Yetkiler" başlıklı üçüncü kısmında yer alan anılan 38'inci maddede geçen sorumluluk, aynı Kanunun "Yöneticilerin sorumlulukları" başlıklı 34'üncü maddesinde, yöneticilerin, yapmakla yükümlü oldukları görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlenmesi ve yürütülmesinden bir üst kademeye karşı sorumlu olduklarına ilişkin hiyerarşik veya idari sorumluluk olup, 5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinin, harcama yetkisinin devredilmesinin, devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağına ilişkin dördüncü fıkrasıyla aynı paraleldedir.

Anılan 31'inci maddenin harcama yetkisinin devri halinde idarî sorumluluğun sürmesini öngören hükmü, işin tabiatına da uygundur. Zira, 5018 sayılı Kanunun üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğuna ilişkin 11'inci maddesinin son fıkrasında, üst yöneticilerin, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine

getireceklerinin belirtilmiş olması karşısında, harcama yetkililerinin idari sorumluluklarının sürmesi, işin gereğinden kaynaklanmaktadır.

Harcama yetkisini devreden harcama yetkilisinin mali sorumluluğunun bulunmaması, 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sorumluluk sisteminin de doğal bir sonucudur. 5018 sayılı Kanundan önceki mevzuatımızda mali sorumluluk için yegâne şart, mevzuata aykırılık olup, buna ilaveten zarar, kusur gibi başkaca bir şart öngörülmemiştir. Sorumlulukta sadece mevzuata aykırılığın yeterli sayıldığı bu sistem, 5018 sayılı Kanunla değiştirilmiş bulunmaktadır. Gerçekten, bu Kanununun 71'inci maddesinde, "Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır" şeklinde tanımlanarak kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak unsurlar a-g işaretli bentlerde sayılmıştır. Gerek bu madde gerek diğer maddeler nazara alındığında 5018 sayılı Kanuna göre mali sorumluluğun şartları şöylece sıralanabilir:

- Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem, eylem bulunmalıdır.
- Ortada bir kamu zararı olmalıdır.
- Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında bir illiyet olmalıdır.

Bu yeni sorumluluk sisteminde objektif kusursuz sorumluluk anlayışından vazgeçilmiş bulunmaktadır.

Harcama yetkilisinin, harcama yetkisini devretmesi halinde harcama yetkisi, devralana geçtiğinden harcama yetkisine ilişkin karar, işlem ve eylemler devir alan tarafından gerçekleştirilmekte, yetkisini devreden harcama yetkilisinin mevzuata aykırı karar alması, işlem yapması veya eylemde bulunması söz konusu olmamaktadır.

Yetkisini devretmek suretiyle harcama sürecinin dışında kalan harcama yetkilisinin kasıt, kusur veya ihmalden de söz edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi bulunmayan kasıt, kusur veya ihmali söz konusu olmayan ve bu haliyle herhangi bir zarar ıka etmesi de mümkün olmayan harcama yetkilisine malî sorumluluk yüklenmesi mümkün bulunmamaktadır. Harcama yetkilisinin bu durumda sorumlu tutulması, hem 5018 sayılı Kanunla hem de hukukun genel ilkeleriyle bağdaştırılamaz.

5018 sayılı Kanunun anılan maddesinin dördüncü fıkrasının harcama yetkisinin devrinin yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı yolundaki hükmünde geçen idari sorumluluğun, mali sorumluluğu da içerdiği söylenemez. Zira “idari sorumluluk” ve “mali sorumluluk” ayrı kavramlar olup, idari sorumluluk, mali sorumluluğu içermemektedir. Gerçekten 5018 sayılı Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında düzenlenen Plan ve Bütçe Komisyonu raporunda “malî yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluk birbirinden ayrılmakta, ... harcama yetkilisinin, malî yönden yaptığı harcamaların mevzuata uygunluğundan, yönetsel yönden ise verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde sorumluluğu düzenlenerek görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde ortaya konulmakta, yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmaktadır” denilmek suretiyle idari ve mali sorumluluğun ayrı sorumluluk türleri olduğu açıkça ifade edilmiştir. Sayıştay açısından mali sorumluluğun bir tazmin sorumluluğu olmasına karşın, 31’inci maddenin dördüncü fıkrasında geçen idarî sorumluluk, 657 sayılı Kanunun 10’uncu maddesi anlamında, Devlet memurlarının, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurları yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumlu olduklarına dair yönetsel bir sorumluluktur.

Bahse konu 31’inci maddenin dördüncü fıkrasında harcama yetkisinin devrinin idari sorumluluğu kaldırmayacağı belirtilmektedir. Bunun mefhumu muhalifinden harcama yetkisinin devri halinde, devreden mali sorumluluğunun ortadan kalktığı anlaşılmaktadır. Gerçekten Kanun Koyucu, harcama yetkisinin devri halinde mali sorumluluğun da sürmesini amaçlamış olsaydı, pekâlâ mali ve idari sorumluluğun ortadan kalkmayacağını açıkça ifade eder ya da yetki devrinin kapsayıcı şekilde sorumluluğu ortadan kaldırmayacağını belirtmekle yetinebilirdi. Bu yapılmamış, sadece idari sorumluluğun ortadan kalkmayacağına vurgu yapılmıştır.

Dolayısıyla, harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, yetkiyi devreden harcama yetkilisinin malî sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

Bu nedenlerle, harcama talimatının kullanılmasından doğan sorumluluğun, harcama yetkisinin devredildiği görevliye ait olması gerektiğine çoğunlukla,

d) Görev Ayrılığı Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk

5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesinin ikinci fıkrasında, teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından, mahalli idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir denilmektedir.

Kanunun anılan hükmü uyarınca ya da bütçe kanunlarında yer verilen bazı hükümler ile idareler veya idarelerin değişik birimleri arasında iş ve hizmet ilişkisine bağlı olarak yapılan ödenek aktarımları ve buna bağlı olarak harcama süreçleri, genel harcama sürecinin dışına çıkabilmektedir.

Kanundan veya işin gereğinden kaynaklanan bu tür görev paylaşımlarında, aktarılan ödeneğin kullanım yetkisi ve bu ödenekle yerine getirilen işlemlerin gerçekleştirilmesi görevi, ödeneği devralan idareye veya birime geçeceğinden, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun da, genel harcama yetkililerinin sorumluluğu çerçevesinde, ödenek aktarımının yapıldığı idare veya birimin harcama yetkilisine ait olması gerekmektedir.

Öte yandan, idare veya birimin teşkilat yapısı nedeniyle, personel ücretlerinin kuruluşun personel biriminde, kurumun elektrik su giderlerinin idari ve mali işler birimince ödenmesinde olduğu gibi, destek hizmet birimlerinde birleştirilen harcamalar için üst yöneticinin onayı ile harcama yetkisinin, destek hizmet birimi harcama yetkilisine verilmesi halinde de, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun görev verilen destek hizmet birimi harcama yetkilisine ait olması gerekmektedir.

Bu nedenlerle, mevzuatta yer alan bazı hükümler nedeniyle kamu idareleri arasında veya idarenin değişik birimleri arasında iş ve hizmet ilişkisine bağlı olarak yapılan ödenek aktarmalarında, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun, ödenek aktarılan birimin en üst yöneticisine ait olduğuna oybirliğiyle,

e) Vekâlet Görevi Nedeniyle Yetki Devrinde Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluk

5018 sayılı Kanununun 31'inci maddesi uyarınca bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Kanunda öngörülen harcama yetkilisinin izin, hastalık ve geçici görev gibi sebeplerle

görevlerinde bulunmadığı durumlarda, bu kişilerin yerine, mevzuatlarında öngören usulle vekâleten atanan kişi asilin tüm yetki ve sorumluluklarını taşıyacağından harcama yetkisini de kullanacaktır.

Bu nedenle, harcama yetkilisinin yerine, mevzuatında öngörülen usullere uygun olarak vekâleten atanan görevlinin, vekâlet ettiği göreve ait harcama yetkisini kullanmasından doğan sorumluluğun bu görevi vekâleten yürüten görevliye ait olduğuna oybirliğiyle,

4- Gerçekleştirme Görevlileri

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesi uyarınca bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal, veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesinde; "Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar" denilmektedir.

Bu hüküm uyarınca, bir mali işlemi gerçekleştirmede görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, gerçekleştirme işlemi yapan memurun, yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevli tarafından düzenlenip imzalanan belgeye dayanıyor olması zorunludur. Bir başka deyişle, yukarıda anılan belge ve imza olmadan ödeme emri belgesinin tamamlanmış

sayılmaması gerekmektedir. Aynı şekilde, belgeyi düzenleyenin de gerçekleştirme konusunda yetkisinin bulunması ve harcama talimatı ile veya sair surette amir tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Bu anlamda gerçekleştirme belgelerinin hazırlanması, taslak metinlerin yazılması, temize çekilmesi, kaydedilmesi, bilgisayara giriş yapılması gibi yardımcı hizmetlerin gerçekleştirme görevi kapsamında değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

a) Ödeme Emri Belgesini Düzenlemekle Görevlendirilen Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca ödeme emri belgesi, harcama yetkilisi tarafından belirlenen bir görevli tarafından düzenlenecektir.

Ödeme emri belgesi tek başına mali bir işlem sayılmamakla birlikte taahhüt ve tahakkuk aşamalarından sonra ödeme aşamasına geçilmesine esas teşkil etmektedir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 12 ve 13'üncü maddelerinde ödeme emri belgesi düzenleme görevi, ön mali kontrol kapsamında ele alınmakta ve "kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Aynı esaslarda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirecek, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işlemler nedeniyle sorumluluk üstlenmesi tabiidir.

Ayrıca, harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılarak her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanıp uygulanacak, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemten önceki işlemleri de kontrol edeceklerdir. Bu bağlamda ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yaparak, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşüp imzalayacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen görevli,

gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludur.

Yapılan bu açıklamalara göre, asli bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiğine çoğunlukla,

b) Ödeme Emri Belgesine Eklenmesi Gereken Taahhüt ve Tahakkuk Belgelerine İlişkin Sorumluluk

5018 sayılı Kanunun 33'üncü maddesi uyarınca bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanmış ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Öte yandan anılan maddede, bir mali işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, bu görevlilerin yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevlilerce düzenlenen belgeye dayanıyor olması hususlarına bakılması gerekmektedir. Yani mali işlemin gerçekleştirilmesinde, görevli olanların imzası olmadan ödeme belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir.

Bu nedenle, ödeme emri belgesine eklenmesi gereken taahhüt ve tahakkuk işlemlerine ilişkin fatura, beyanname, tutanak gibi gerçekleştirme belgelerini düzenleyen veya bu belgeleri kabul eden gerçekleştirme görevlilerinin, bu görevleriyle ilgili olarak yapmaları gereken iş ve işlemlerle sınırlı olarak harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine çoğunlukla,

c) Kurul, Komisyon veya Benzeri Bir Organca Düzenlenen Gerçekleştirme Belgelerinde Sorumluluk

5018 sayılı Kanunun 33'üncü maddesi uyarınca mali işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğu, bu işlemleri yetkili ve görevli olarak yapmalarına ve yapılan giderin bu kişilerce düzenlenen belgeye dayanılarak yapılması hususlarına göre belirlenmektedir.

Bu nedenle mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya

ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi düzenleyip imzalayan kurul üyelerinin de dahil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine çoğunlukla,

d) Elektronik Ortamda Oluşturulan Ortak Veri Tabanına Bilgi Girişine Esas Olacak Belgelere İlişkin Sorumluluk

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesine 5436 sayılı kanunla eklenen üçüncü fıkrada; "Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca belirlenir." denilmektedir.

Kanunun anılan maddesine dayanılarak çıkarılan ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 5'inci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarında "Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayıldığından, ödeme belgesine ayrıca bu verileri kanıtlayıcı belge bağlanmaz.

Üçüncü ve dördüncü fıkraların uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir." denilmektedir.

Yönetmeliğin söz konusu hükmüne göre 28.9.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliğde de, veri giriş işlemlerinin gerçekleştirme görevi sayılacağı, ödeme belgesine aylık bordroların bağlanmayacağı, değişikliklere ilişkin kanıtlayıcı belgelerin ödeme belgesine bağlanacağı belirtilmiştir.

Ortak veri tabanına girilen verilerin doğruluğu halinde, çıktının doğruluğu sistemce güvenceye bağlandığından, elektronik ortamdan alınan çıktının sıhhati, doğrudan doğruya veri girişinin doğruluğuyla ilgili bulunmaktadır.

Bu nedenlerle, elektronik ortamda oluşturulan veri tabanından yararlanılarak yapılacak harcamalarda, sisteme girilecek verilerin bulunduğu belgeleri düzenleyen ve imzalayan görevlilerin, bu işlemle ilgili gerçekleştirme görevlisi olarak kabul edilmesi ve yaptığı işlemlerden harcama yetkilisi ve sorumluluğu bulunan diğer gerçekleştirme görevlileriyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine çoğunlukla,

5- Muhasebe Yetkilisinin Görev ve Sorumlulukları

Muhasebe yetkilisinin harcama sürecindeki rolü belge kontrolü ve ödeme olarak görülmekte ise de, kuruluş muhasebesinin genel düzenlemesi ve yönetim dönemi hesabının verilmesi bakımından bu görevlinin özel bir yeri ve işlevi vardır. Bu itibarla Sayıştaya karşı sorumluluk noktasında muhasebe yetkilisinin sorumluluğunun ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir.

a) Muhasebe Yetkilisinin İmza Kontrol Görev ve Sorumluluğu

5018 sayılı Kanununun 61'inci maddesi uyarınca muhasebe yetkilisinin, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde yetkililerin imzasını arama yükümlülüğü bulunmaktadır.

Bu nedenle;

- Ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi üzerinde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin imzaları olmakla birlikte, ödeme emri belgesi eki belgeler üzerinde herhangi bir imza eksikliği varsa muhasebe yetkilisinin, ödeme emri belgesi üzerinde imzası bulunan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisiyle birlikte sorumlu tutulması gerektiğine,

- Ödeme emri belgesi üzerinde harcama yetkilisi veya gerçekleştirme görevlisinden sadece birinin imzası varsa, muhasebe yetkilisinin, imzası bulunan görevliyle birlikte sorumlu tutulması gerektiğine,

- Ödeme emri belgesi üzerinde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin imzaları yoksa muhasebe yetkilisinin, tek başına sorumlu tutulması gerektiğine,

Çoğunlukla,

b) Ödemeye Esas Belgelerin Eksikliği ve Maddi Hata Bulunması Durumunda Sorumluluk

5018 sayılı Kanununun 61'inci maddesi ile Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 29'uncu maddesinde, muhasebe yetkilisinin taahhüt ve tahakkuk aşamaları tamamlanmış, ödeme emri belgesi düzenlenmiş ve ön mali kontrolden geçerek ödenmek üzere muhasebe birimine gelmiş bulunan gider ve muhasebe belgeleri ile ön ödeme belgeleri üzerinde, ödemeye ilişkin belgelerin tamam olup olmadığını ve maddi hata bulunup bulunmadığını kontrol etmekle yükümlü olduğu, ilgili mevzuatında belirtilen belgeler dışında

belge aramayacağı ve sorumluluğunun görevi gereği incelemesi gereken belgelerle sınırlı olduğu belirtilmektedir.

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesi uyarınca bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanmış ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bu çerçevede gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, yanında bu işlemlerin belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevi de bulunmaktadır. Dolayısıyla ödemeye esas teşkil eden belgelerdeki noksanlıklardan gerçekleştirme görevlisinin sorumlu olmadığı söylenemez.

Öte yandan, giderin taahhüt ve tahakkuk aşamalarına ait olup, çeşitli gerçekleştirme görevlilerinin kendi yasal görevleri çerçevesinde düzenledikleri ve imzaladıkları belgelerdeki maddi hatalardan muhasebe yetkilisi de sorumlu tutulmaktadır. Bu olgu, Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 29'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında; "Muhasebe yetkililerinin maddi hataya ilişkin sorumlulukları; bir mali işlemin muhasebeleştirilmesine dayanak teşkil eden karar, onay, sözleşme, hakediş raporu, bordro, fatura, alındı ve benzeri belgelerde; gelir, alacak, gider ya da borç tutarının tespit edilmesine esas rakamların hiçbir farklı yoruma yer vermeyecek biçimde, bilerek veya bilmeyerek yanlış seçilmesi, oranların yanlış uygulanması, aritmetik işlemlerin yanlış yapılması ve muhasebeleştirmeye esas toplamlarının muhasebeleştirme belgesinde ilgili hesaplara noksan veya fazla kaydedilmek suretiyle yapılan yersiz ve fazla alma, verme, ödeme ve gönderilmesiyle sınırlıdır. Teknik nitelikteki belgelerde, bu niteliğe ilişkin olarak yapılmış maddi hatalardan bu belgeleri düzenleyen ve onaylayan gerçekleştirme görevlileri sorumlu olup, muhasebe yetkililerinin bu belgelere ilişkin sorumlulukları aritmetik işlemlerdeki yanlışlıklarla sınırlıdır." biçiminde, 30'uncu maddesinde de, "Ödeme emirleri, muhasebe birimine geliş tarihinden itibaren, en geç dört iş günü içinde incelenir, uygun bulunanlar muhasebeleştirilerek tutarları hak sahiplerinin banka hesabına aktarılır. Eksik veya hatalı olan ödeme emri belgesi ve eki belgeler, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç, hata veya eksikliğin tespit edildiği günü izleyen iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hata veya eksiklikleri

tamamlanarak tekrar muhasebe birimine verilenler, en geç iki iş günü sonuna kadar incelenerek muhasebeleştirme ve ödeme işlemi gerçekleştirilir.

Hak sahiplerinin banka hesaplarına aktarılmaksızın kasadan veya çek düzenlenmek suretiyle bankadan yapılabilecek ödeme tür ve tutarları ile kontrol, muhasebeleştirme ve ödeme süresini dört iş gününden daha az olarak belirlemeye, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Bakanlık, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde üst yöneticiler yetkilidir.” şeklinde ifade edilmiş bulunmaktadır.

Yönetmeliğin yukarıya alınan maddesinde ifade edildiği gibi, bir mali işlemin muhasebeleştirilmesine dayanak teşkil eden belgelerde gelir, alacak, gider ya da borç tutarının tespit edilmesine esas rakamlardaki açık, kolayca görülebilen ve yorum gerektirmeyen hatalar maddi hata olarak nitelendirilmektedir.

Söz konusu mevzuat hükümleri karşısında, ödemeye esas teşkil etme niteliği bulunan, fakat gider evrakı arasında yer almayan bir belge nedeniyle ortaya çıkan kamu zararı ile giderin taahhüt ve tahakkuk aşamalarına ait olup çeşitli gerçekleştirme görevlilerinin kendi yasal görevleri çerçevesinde düzenledikleri ve imzaladıkları belgelerdeki açık ve kolayca görülebilen ve yorum gerektirmeyen maddi hatalardan muhasebe yetkilisinin, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisiyle birlikte sorumlu tutulması gerektiğine, hatanın bariz olup olmadığı hususunun ise yargı dairelerince kararlaştırılacak bir husus olduğuna çoğunlukla,

c) Muhasebe Yetkilisinin Gideri Hak Sahibine Ödeme Görevi

Muhasebe yetkilisinin, usul ve mevzuatına göre tahakkuk ettirilmiş gideri hak sahibine ödemek ve ödeme yaparken hak sahibinin kimliğini kontrol etmekle görevli olduğu, 5018 sayılı Kanunun 61’inci maddesinde ve Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 23 ve 29’uncu maddelerinde hüküm altına alınmıştır.

Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin hesabına bakmak ve onları aklamak, Kanunun 61’inci maddesinin son fıkrasına göre, muhasebe yetkilisinin görevi olduğundan, gideri hak sahibine ödemedi doğan sorumlulukta mutemetlerin, Sayıştaya karşı sorumlu kabul edilmemesi gerekmektedir.

Bu nedenle, hak sahibi olmayan kişilere ödeme yapılması nedeniyle ortaya çıkan kamu zararından, doğrudan ve tek başına muhasebe yetkilisinin sorumlu tutulması gerektiğine oybirliğiyle,

d) Muhasebe Yetkilisinin Gelir ve Alacakları Tahsil Görevi

5018 sayılı Kanununun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti; "gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir." şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiş, aynı Kanununun 60'ıncı maddesinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek muhasebe biriminin görevleri arasında sayılmıştır. Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 23'üncü maddesinde, gelirleri ve alacakları ilgili mevzuatına göre tahsil etmek, yersiz ve fazla tahsil edilenleri ilgililerine iade etmek ve bu işlemlere ilişkin kayıtları usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutmak, mali rapor ve tabloları her türlü müdahaleden bağımsız olarak düzenlemek muhasebe yetkilisinin görevlerinden kabul edilmiş, aynı Yönetmeliğin 32'nci maddesinde de idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının yükümlüleri ve sorumluları adına ilgili hesaplara kaydedilerek tahsil edilmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, idarelerce ilgili kanunlarına göre tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden muhasebe yetkilisinin tek başına sorumlu olduğuna çoğunlukla,

Karar verildi.

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 12.3.2007
No : 5181/2

Mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere ödenecek geçici görev gündeliklerinin, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 42'nci maddesindeki sınırlamalara tabi olup olmayacağı hususundaki tereddüt üzerine 832 sayılı Kanunun 31'inci maddesi uyarınca yazılan müzekkere hakkında 1. Dairece verilen 15.2.2007 tarih ve 2007-9/5513 sayılı karar okunarak,

Gereği Görüşüldü:

6245 sayılı Harcırah Kanununun 11.12.1981 tarihli ve 2562 sayılı Kanunun 15'inci maddesiyle değiştirilen “*Yurtiçi ve yurtdışında kurslara katılanlara verilecek gündelik*” başlıklı 37'nci maddesinin ilk fıkrasında, mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere, bu Kanuna göre geçici görev gündeliğinin verileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu fıkra, anılan 2562 sayılı Kanunla değiştirilmeden önce, mesleki bilgilerini artırmak maksadıyla vazife mahallerinden başka mahallerde açılan kurs veya okullara gönderilenlere verilecek yevmiyenin, geçici görevle gönderilen emsallerine verilen yevmiyenin yarısını aşmamak üzere Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıkça birlikte tespit edileceği hükmünü ihtiva etmekteydi.

Ancak, 2562 sayılı Kanunla fıkroda yapılan değişiklikle, mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere de, 6245 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde belirtilen şekillerde memuriyet mahalli dışına gönderilenlerde olduğu gibi, geçici görev gündeliği ödenmektedir. Yani geçici görevle başka mahalle gönderilenlerle, başka mahalde açılan kurs veya okullara gönderilenlere ödenen farklı yevmiye uygulamasına son verilerek her iki durumda da eşit geçici görev gündeliği ödenmesi sağlanmıştır.

6245 sayılı Harcırah Kanununun “*Geçici görev gündeliğinin verilebileceği azami süre*” başlıklı 42'nci maddesinde ise, “*Geçici bir görev ile başka bir yere*

gönderilenlere, görev mahalline varış taribinden itibaren bu Kanuna göre verilen gündelikler:

a) Yurt içinde bir yıllık dönem zarfında aynı yerde, aynı iş için ve aynı şahsa 180 günden fazla verilemez. İlk 90 gün için tam, takibeden 90 gün için 2/3 oranında ödenir.

b) Yurt dışında ilk 180 gün tam ve müteakip günler için 2/3 oranında ödenir.” denilmek suretiyle memuriyet mahalli dışına gönderilenlere verilecek gündeliklere sınırlama getirilmiştir.

Anılan 42'nci maddenin gerekçesinde ise, bir kimsenin geçici görev ile gittiği bir mahalde ikamet müddeti uzadıkça o mahallin yaşama şartlarına intibak ederek daha az masrafla geçim imkânını sağlamasının mümkün olduğu ifade edilmektedir. Buna göre, memuriyet mahalli dışına gönderilenlerin, zamanla o yerin yaşam koşullarına adapte olması ve bu nedenle de masrafların azalacağı düşüncesi benimsenmiştir. Bu durum, geçici görevle gönderilenler ile kurs veya okullara gönderilenler arasında farklılık yaratmamaktadır. Dolayısıyla, memuriyet mahalli dışına geçici görevle gönderilenlerde olduğu gibi, kurs veya okula gönderilenlere yapılacak yevmiyeler de aynı gerekçelerle sınırlamaya tabi olmalıdır.

Aksi takdirde, geçici görevle memuriyet mahalli dışına gönderilenlerle eşit yevmiye aldıkları ve eşit geçim şartlarına tabi oldukları halde, bunlara uygulanan sınırlamalara tabi olmazlarsa, memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenler lehine eşitsizlik söz konusu olacaktır. Bu ise, hukuk düzeninin koruması gereken bir durum değildir.

Diğer taraftan, anılan 42'nci maddenin son fıkrasında, bu maddeyle getirilen genel kurala tabi olmayacaklar açıkça belirtilmiş ve sayılanlar arasında memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere yer verilmemiştir.

Mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlerin durumunun, 6245 sayılı Kanununun “*Muvakkat vazife harcırahı*” başlıklı 14'üncü maddesinde düzenlenen geçici görevlendirmelerden ayrı olarak, anılan Kanunun 37'nci maddesinde düzenlendiği, dolayısıyla kurs veya okula gönderilenlerin, geçici görevlendirilenler hakkında uygulanan sınırlamalara tabi olmamaları gerektiği iddia edilebilirse de, mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenler ile geçici görevle memuriyet mahalli dışına gönderilenlerin, Kanunun farklı maddelerinde düzenlenmesi,

bunlara yapılan ödemelerin mahiyetini ve miktarını değiştirmemektedir. 6245 sayılı Kanunun 42'nci maddesi, Kanunun 14'üncü maddesi uyarınca görevlendirilenlerin yanı sıra, 37'nci madde uyarınca görevlendirilenleri de kapsayan bir genel çerçeve maddedir.

Öte yandan, 23.2.1955 tarih ve 2228/4 sayılı Genel Kurul kararında belirtilen ve zaten başka yerdeki kurs veya okula gönderilenlere verilen yevmiyenin, geçici görevle başka yerlere gönderilenlere verilecek yevmiyelerden daha az belirlendiği, dolayısıyla baştan düşük belirlenen yevmiyenin anılan 42'nci maddedeki sınırlamalara tabi tutulmak suretiyle tekrar azaltılmasının 37'nci madde ile getirilen istisnai hükmün ihlalini müstelzim olacağı şeklinde ifade edilen gerekçeler, esasen anılan 37'nci maddede, 2562 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte ortadan kalkmış bulunmaktadır. Zira, memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere de, geçici görev gündeliği ödenmekle, başlangıçta var olan yevmiyenin az ödenmesi şeklindeki eşitsizlik giderilmiş olmaktadır. Nitekim, aynı kararda, 42'nci maddeyle konulan tahdidin, tam miktarda verilecek yevmiyelere münhasır olması icap edeceği açıkça belirtilmiştir.

Bu itibarla, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 37'nci maddesi uyarınca mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere ödenecek geçici görev gündeliklerinin, aynı Kanunun 42'nci maddesindeki sınırlamalara tabi olması gerektiğine,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 18.09.2007
No : 29503

*G*eçici görevle il dışına giden belediye başkanı ile bazı meclis üyeleri ve memurların konaklamasına ait otel faturası bedellerinin belediye bütçesinin temsil, ağırlama ve tören giderleri tertibinden karşılanması; diğer personele ait harcırah ödemelerinde ise tahakkuk ettirilen gündelik tutarına ilaveten yemek ya da konaklama bedelinin ayrıca ödenmesinin mümkün bulunmadığı bk.

Rapor dosyasının incelenmesinde; muhtelif tarihlerde Belediye ile ilgili iş ve işlemleri takip etmek ve yürütmek üzere görevli olarak Ankara'ya gönderilen Belediye Başkanı ve beraberindeki belediye görevlileri ile belediye meclis üyelerinin konaklama, yemek ve ekstra harcamaları için temsil, ağırlama, tören ve fuar giderleri harcama kaleminden ödeme yapıldığı, diğer personele ait harcırah ödemelerinde ise tahakkuk ettirilen gündelik tutarına ilaveten yemek ya da konaklama bedelinin ayrıca ödendiği görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanununun 3. ve 7. maddelerinde kurumlarında ödenek mukabil çalışan belediye başkanlarına ve belediye meclis üyelerine bu kanuna göre harcırah verilebileceği belirtilmiştir. Aynı Kanunun 14. maddesine göre, kanunun 1. maddesinde yazılı kurumlara ait bir görevin yerine getirilmesi amacıyla geçici görevle yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilen memur ve hizmetlilere geçici görev yolluğu olarak yol masrafı ve yevmiye ödenmesi gerekmektedir. Memuriyet mahalli dışına geçici görevle görevlendirilen memur ve hizmetlilere geçici görev mahallinde konaklama ve yemek bedellerinin ödeneceğine ilişkin bir hüküm 2001 yılında yürürlükte olan mevzuat hükümleri arasında yer almamaktadır.

Çünkü, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesine 5335 sayılı Kanunun 4-c ile eklenen d) fıkrası ("Bu Kanun hükümlerine göre gündelik ödenenlerden (b) fıkrasına göre gündelik ödenenler hariç) yurt içinde yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere, belge bedelini aşmamak ve her defasında on gün ile sınırlı olmak üzere gündeliklerinin tamamına kadar olan kısmı ayrıca ödenir." denilmektedir) 27.04.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla sözü edilen saymanlığın yılı 2001 olduğuna göre, memuriyet mahalli dışına geçici görevle görevlendirilen

memur ve hizmetlilere geçici görev mahallinde konaklama giderinin ve yemek bedellerinin ödenmesi mümkün değildir.

Dilekçi talebinde, “belediye başkanının ve diğer görevlilerin görevli olarak gidiş gelişleri neticesinde ulaşım bedelleri yollukları dışında ödenmiş olup bu ulaşım giderlerinin ödenmesinde yasaya aykırılık yoktur. Ulaşım giderleri yolluk ödemesi dışında ayrıca yapılır. Konaklama ve yemek bedelleri de görevlilere ödenmesi gereken yolluk tutarı karşılığı olup, ayrıca yolluk ödenmediğinden usulsüz bir ödeme ve kurumun zarara uğratılması söz konusu değildir.” demiş ise de;

6245 sayılı Kanunun 7. maddesi ile kurumlarda ödenek almak suretiyle çalışanların harcırahlarının ödenek tutarlarının karşılığı olan en yakın aylık veya ücret tutarları esas alınarak hesaplanacağı belirtilmiş bulunmaktadır.

Bu nedenle, belediye başkanı ile belediye meclis üyelerine, halen almakta oldukları ödeneklerine en yakın olan aylık tutarları için her yıl Bütçe Kanunlarına bağlı (H) cetveli ile tespit edilen gündeliklerin ödenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, yolluk karşılığı olduğu belirtilen fatura bedellerinin belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Öte yandan, geçici görevli olarak görev mahalli dışına giden belediye başkanı ile bazı meclis üyeleri ve memurların geçici görev mahallindeki konaklama, oteldeki ekstra bedellerini içeren otel faturalarının ve yemek bedellerinin belediye bütçesinin temsil, ağırlama, tören giderleri tertibinden de ödenmesi mümkün değildir. Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil-Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi’nde hangi giderlerin temsil giderleri, hangi giderlerin ağırlama giderleri, hangi giderlerin tören giderleri sayılacağı maddeler halinde belirtilmiştir.

Geçici görevle memuriyet mahalli dışına gönderilen Belediye Başkanı ve beraberindeki belediye memurları ile belediye meclis üyeleri için ödenen konaklama ve yemek bedellerinin söz konusu yönerge kapsamında olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle yapılan harcamaları yönerge kapsamında, konu, kapsam ve tayini belediye başkanına ait olan temsil gereği yapılan harcamalar olarak kabul etmek ve bedellerini belediye bütçesinden ödemek mümkün değildir.

Yukarıda sayılan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 946 sayılı ilamın 2. maddesi ile– TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.10.2007
No : 29576

2 003 yılında gerçek dışı belge düzenlenmek suretiyle ödemesi yapılan, ancak 2006 yılında düzenlenen bilirkişi raporlarında kısmen gerçekleştirilmiş olduğu ileri sürülen imalatlar için verilen tazmin kararının kaldırılmayacağı bk.

Kandilli Rasathanesinin İstanbul dışındaki çeşitli deprem istasyonlarının yapım ve onarımı adıyla gerçek dışı belge düzenleyerek ödemede bulunduğu gerekçesiyle- liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi 5094 sayılı verile emri kapsamında; İli İlçesinde ve İli İlçesinde yeni kurulan deprem istasyonlarına ait imalatlar ile ili Merkez deprem istasyonu Mobo temini, nakliyesi ve montajı işlerinin yapıldığını, inşaat imalatları için gerekli malzeme ve işçiliklerin çevreden sağlanıp bedelinin ödendiğini, ayrıca görevli personelin zaruri giderlerinin karşılandığını,

6376 sayılı verile emri kapsamında; Kampusu Biyomedikal Binasına Network ağı kurulması işinin yapıldığını, Sarıyer Asliye 2. Mahkemesi tarafından görevlendirilen bilirkişi tarafından hazırlanan 21.09.2006 tarihli rapor ile söz konusu imalatların yapıldığının tespit edildiğini,

7239 sayılı verile emri kapsamında; Rektörlük Makamının 700.1/120 sayı 10 Mart 2003 tarihli yazısı ve onayı ile Kandilli Rasathanesi Yeni konferans salonuna koltukların temini ve montajı işlerinin yaptırıldığını, Sarıyer Asliye 2. Mahkemesi tarafından görevlendirilen bilirkişi tarafından hazırlanan 18.09.2006 tarihli rapor ile söz konusu imalatların yapıldığının tespit edildiğini,

Bu tür uygulamaların ilgili projelerde yeterli ödenek bulunmaması nedeniyle önceden ihalesi yapılmış ve devam eden işler kapsamında yaptırıldığını, yersiz ödemede bulunulmadığını iddia etmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22. maddesinde;

“Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır :

A) Tahakkuk memurları, ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden sorumlu, ita amirleri de bu hususları gözetlemekle yükümlüdür.

Bu Kanunun uygulanmasında hangi görevlilerin gider tahakkuk memuru sayılacağı, bütçe kanunlarındaki ayırım da göz önünde bulundurularak Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belli edilir. Tahakkuk memuru sayılanlara ita amirliği yetkisinin verilmesi durumunda tahakkuk memurluğu görevi yetki kademesindeki en yakın yönetici tarafından yürütülür. Bu durumda ita amiri ve tahakkuk memuru yukarıdaki hususlardan birlikte sorumlu olurlar.

B) a) Bir giderin yapılmasına gerek gösteren görevliler, giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmasından tahakkuk memuru ile birlikte,

b) Bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar ilgili usul hükümleri çerçevesinde, belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmesinden, belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmet sağlanmasından doğrudan doğruya, sorumludurlar.

C) Alınmayan mal ya da hizmeti alınmış; mevcudu olmayan inşaat, onarım ve üretimi var ya da bitmiş gibi göstererek gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle Devletin malvarlığından bir eksilmeye neden olanlar ile bu ve benzeri gerçekleştirme ve diğer kanıtlayıcı belgeleri bilerek imza ya da onaylamış bulunanlar hakkında ceza kanunlarının bu eylemlere ilişkin hükümleri uygulanır.

D) Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettirilir. Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştay'ın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmeliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir. Bu Kanunun sorumluluk üstlenme ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer

aylıklarının kesilmesine Sayıştay'ın veya Maliye ve Gümrük Bakanlığının istemi üzerine İçişleri Bakanlığınca karar verilir. Birinci derece ita amiri olan Bakanlar hakkında 13 üncü madde uyarınca işlem yapılır.

E) Adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler de katılır.”

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3-f maddesinde; “Ulusal araştırma-geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları,

Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir”

Denilmektedir.

Dilekçi tarafından yapıldığı belirtilen harcamalara ait kaynak bütçede yer almaktadır. Harcamalarla ilgili planlamaların yapılması ve bütçe ödeneklerinin ayarlanması da idarenin görevleri arasındadır. Depremle ilgili ulusal çapta yürütülecek projelere ilişkin mal ve hizmet alımları 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa tabi değildir. Yapılan uygulamalar Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Kamu İhale Kanunu başta olmak üzere mevzuata tamamen aykırıdır. Resmi olarak imalatların yapıldığının ancak 18.09.2006 ve 21.09 2006 tarihli bilirkişi raporu ile tespit edilmesi, bilirkişi raporuna göre bazı koltukların halen poşetleri içinde depoda bulunması, yerinde denetim esnasında yapılmayan imalatlar tespit edilmiş olmasına rağmen yapıldığı iddia edilen diğer imalatların ibraz edilmemesi nedenleriyle dilekçi iddiaları yerinde görülmediğinden, 798 sayılı ilamın 5. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.12.2007
No : 29703

*B*elediye bünyesinde oluşturulan ihtisas komisyonlarının üyelerine 5272 ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında belirtilen toplantı gün sayılarından daha fazla süre için huzur hakkı ödenmesinin mümkün bulunmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden ve duruşma talebinde bulunan dilekçi ile vekili ve Sayıştay Savcılığının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü:

114 sayılı ilamın 3 üncü maddesinde, Belediyesi bünyesinde oluşturulan ihtisas komisyonlarının üyelerine 2005 yılı içerisinde yürürlükte olan 5272 ve 5393 sayılı Belediye kanunlarında belirtilen toplantı gün sayılarından daha fazla süre için huzur hakkı ödenmesi nedeniyle toplam YTL'na tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle, ilama bakıldığında belediyede sanki müşterek komisyon adı altında bir komisyon kurulup tüm meclis üyelerinin bu komisyon adı altında toplandığı yargısına varıldığını, oysa müşterek bir komisyon kurulmayıp birden fazla komisyona havale edilen konuların müşterek görüldüğünü, 5272 sayılı kanunla ve bu kanunun uygulanması ile ilgili çıkarılan 2004/160 sayılı mahalli idareler genelgesinde de “gerektiğinde bir konu Meclis Başkanınca birden fazla komisyona havale edilebilir” ibaresinin kullanıldığını, ayrıca anılan genelgede 1580 sayılı kanunla çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerin 5272 sayılı kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceğinin belirtildiğini, idari pratikte de komisyonların müşterek çalışmalarının yıllardır uygulandığını, komisyonlara konu havale edilirken ismi ilk zikredilen ihtisas komisyonunun başkanlığında diğer komisyonlar ile toplantı yapıldığını, toplanılan günler için huzur hakkı ödenmemesi halinde angarya çalışma olacağı ve bunun anayasaya aykırı olacağını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedirler.

01.01.2005-13.07.2005 tarihleri arasında yürürlükte olan 5272 sayılı Belediye Kanunu ile 13.07.2005 tarihinde yürürlüğü giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclis Toplantısı” başlıklı 20 nci maddelerinde,

“

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

.....”

Yine sözü edilen kanunların “İhtisas komisyonları başlıklı 24 üncü maddelerinde,

“Belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

.....” denilmektedir.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 32. maddesinde; “Meclis başkan ve üyelerine, meclis toplantılarına ve ihtisas komisyonları toplantılarına katıldıkları her gün için, 39 uncu madde uyarınca belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20 nci maddenin ikinci fıkrasında ve 24 üncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz.”

5393 sayılı Kanunun “Huzur ve izin hakkı başlıklı 32 nci maddesinde de 5272 sayılı Kanunun 32 nci maddesindeki düzenlemeye paralel bir düzenleme yapılmış ve madde hükmünde aynen;

“Meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, 39 uncu madde uyarınca belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20, 24 ve 25 inci maddelerde belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenemez.....” denilmek suretiyle, huzur hakkı ödenecek gün sayısı, toplantı

gün sayısı ile sınırlandırılmış; aynı gün içinde iştirak edilen birden fazla toplantı için, sadece bir defa huzur hakkı ödenmesi öngörülmüştür.

Buna göre; oluşturulacak ihtisas komisyonlarındaki üye sayısı 5'i geçemeyecektir. Bunun sonucu olarak; ihtisas komisyonlarının her biri için en fazla 5 kişilik huzur hakkı ödenebilecektir. Bunun yanı sıra, imar komisyonu en fazla 10 iş günü, diğer ihtisas komisyonları ise en fazla 5 iş günü içerisinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırmakla yükümlü bulduklarından; 5393 Sayılı Kanununun 32. maddesinin Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20, 24 ve 25 inci maddelerde belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz hükmü gereği, imar komisyonlarında görevli olanlara en fazla 10, diğer komisyonlarda görevli olanlara ise en fazla 5 günlük huzur hakkı ödenebilecektir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesinde, süre kısıtlarının, toplam olarak dikkate alınarak ve komisyon üye sayı sınırına uyulmayarak, tüm komisyon üyeleri için aylık 5 veya 10 günün üzerinde huzur hakkı ödendiği görülmüştür. Dilekçi tarafından ilama bakıldığında belediyede sanki müşterek komisyon adı altında bir komisyon kurulup tüm meclis üyelerinin bu komisyon adı altında toplandığı yargısına varıldığı, oysa müşterek bir komisyon kurulmayıp birden fazla komisyona havale edilen konuların müşterek görüşüldüğü, uygulamanın 2004/160 sayılı genelgeye göre yapıldığı belirtilmekle birlikte, genelgeye göre bir konunun birden fazla komisyona ayrı ayrı havale edilmesi ve konunun komisyonlar tarafından müşterek görüşülmesi mümkün olmakla birlikte 5272 ve 5393 sayılı kanunlarda huzur hakkı ödenecek gün sayısı imar komisyonu için en fazla 10 işgünü, diğer komisyonlar için 5 işgünü olarak belirtilmiş, görüştükleri konular veya çalışma şekillerine (Komisyonların ayrı ayrı ya da müşterek çalışmaları) göre bu sürenin aşılmasına imkan veren bir hükme de yer verilmemiştir. Bu nedenle ödemenin, her bir komisyon için en fazla 5 kişiye, ayda 5 (imar komisyonundakilere 10) günlük huzur hakkı ödemesi yapılması gerekirdi.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 114 sayılı ilamın 3 üncü maddesinde toplam YTL.'na ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.12.2007

No : 29781

*D*olguda kullanılmayıp depoya götürülen kazı malzemesinin nakliyesinde B.07.D/4(7) poz nolu fiyatın uygulanacağına ilişkin içtihadı birleştirme kararının, hükme bağlanmış olanlar dışındaki aynı konudaki işlemler için de bağlayıcı olduğu bk.

Duruşma talep eden dilekçi ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenilmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra, gereği görüldü:

810 sayılı ilamın 11. maddesiyle; Barajı ve HES İnşaatı işinde dolguda kullanılmayıp depoya götürülen kazı malzemesinin nakliyesinde, B.07.D/4(7) poz nolu fiyat yerine B.07.D/3(6) poz nolu fiyatın esas alındığı gerekçesiyle- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; Nakliyelere ait Genel Notların (25 c) maddesinde "Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.B/3 (6), B-07.B/4 (7), B-07.B/5 (8) pozlarından herhangi birinde zikredilmemiş ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 (7) pozunu uygulanır" şeklinde bir ifade bulunduğunu, B. 15 313 pozunun ise; B-07.D/5 (8) karayolu ile taşımalar başlığı altındaki 2 nci maddede açıkça zikredildiğini, bu nedenle B. 15 313 pozunu için, B-07.D/4 (7) pozunun uygulanmasının düşünülemeyeceğini, sözleşmenin hiçbir maddesinde aynı özelliklere sahip malzemelere farklı nakliye birim fiyatı ödeneceğinden bahsedilmediğini,

2 nolu not hükmünden hareket ederek, dolgu yerine depoya nakledilen kazı artığı malzeme için B-07. D/4 (7) pozunu üzerinden nakliye bedeli ödenmesi gerektiği ileri sürülüyor ise de, "Kazının kaya olması durumu değiştirmez" yorumunun hatalı bir yorum olduğunu, Sözleşme ve ekleri ile birim fiyat tariflerine göre, kazının klasta belirlenen cinsi ve kazının kullanıldığı dolgu yerin, fiyat oluşumunu etkileyen temel unsur olduğunu, dolgu dışına atılmasının sözleşme içi bir uygulama olduğunu, nakliye birim fiyatlarının da esas birim fiyatlara bağlı olarak tayin edildiğini, 2 nolu not hükmünün mefhumu muhalifinden hareket ederek kıyasen bir hüküm tesis

edilmesinin mümkün olmadığını, 2 nolu hükümde de, depoya götürülen kazı atığı malzeme için B-07.D/4 (7) pozu üzerinden nakliye pozu ödeneceğine ilişkin bir hüküm yer almadığını,

Sayıştay Temyiz Kurulu Başkanlığı'nın 05.04.2006 tarih ve 28569 tutanak sayılı kararında da; B.15.313 pozu ile yapılan yolda kaya kazılarına ilişkin nakliyelerin, taşımanın yapıldığı yere bağlı olmaksızın B.07D/5 (8) pozu ile ödenmesi gerektiği, yapılan uygulama ve hakediş ödemelerinin sözleşmeye ve sözleşme eki birim fiyat tariflerine aykırı olmadığına hükmedildiğini,

Belirterek, tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

810 sayılı ilamın 11. maddesiyle, dolguda kullanılmayıp depoya götürülen kazı malzemesinin nakliyesinde, B-07.D/5 (8) poz nolu nakliye birim fiyat tarifinde yer alan, “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı maktanda ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmü ile Nakliyelere Ait Genel Notlar başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki “Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 pozu uygulanır” hükümleri gerekçe gösterilerek tazmin hükmü verilmiştir.

B-07.D/3 (6) poz nolu nakliye birim fiyat tarifinde bu fiyatın uygulanacağı imalatlar sayılmıştır. Bunlar arasında B.15.313 pozu yer almamaktadır. B-07.D/5 (8) poz nolu nakliye birim fiyat tarifinde, yolda dolguya konulması şartıyla B.15.313 pozuna uygulanacağı belirtilmektedir. B.15.313 pozu ile yapılan kazı dolguda kullanılmayıp doğrudan depoya götürüldüğünden, taşıma bedelinin Nakliyelere Ait Genel Notlar başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki “Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 pozu uygulanır” hükmü gereğince B-07.D/4 pozundan ödenmesi gerekir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 5168-2 nolu İçtihadı Birleştirme Kararında; “Nakliyelere Ait Genel Notlar kısmının 25’inci notunda ise, nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin, tarifi yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak karayolu ile taşımalar ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından tatbiki gereken bir poz ile

ödenmesinin esas olduğu, her taşıma işine ait pozun altına tatbik edilmesi gerekli malzemelerin tarifi yapılarak belirlendiği ve metreküp birimi esas olmak üzere ölçü tarzları da ayrıca yazıldığı ifade edilerek, herhangi bir malzeme tarif veya isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesi de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 pozunun uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu not hükmüne göre, B-15.313 pozu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin ödenmesi gerekiyorsa, bunun metreküpüne B-07.D/4 pozu ile belirlenen formülün uygulanması ve buna göre bulunacak bedelin ödenmesi gerekir.

Buna rağmen, B-07.D/5 pozunda sadece kaya malzemesi ifadesinin yer alması gerekçe gösterilerek, B-15.313 pozu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin, bu poz ile belirlenen formüllere göre ödenmesi, anılan hükümlere aykırıdır.

Bu itibarla, B-15.313 pozu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin, B-07.D/4 pozu ile belirlenen formüllere göre ödenmesi gerekmektedir” denilerek, dolguda kullanılmayıp depoya götürülen kazı malzemesinin nakliyesinde B.07.D/4(7) poz nolu fiyatın uygulanacağına içtihadı birleştirme kararıyla karar vermiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 02.10.1972 tarih ve 3606 nolu kararında;

“Genel hukuk ilkelerine göre içtihadı birleştirme kararları, ittihaz tarihinden itibaren tesir icra eden kararlardır. Kaziye-i muhkemelere tesir icra edememesi bakımından da geriye geçerli değildir” denilmektedir.

Dilekçenin, yolda yapılan kaya kazısının depoya naklinde, malzeme yoğunluğu esas alınarak en yakın poz olan yumuşak kaya kazısına ait B-07.D/3 (6) poz nolu nakliye birim fiyatının esas alındığı şeklindeki iddianın, yukarıda açıklanan sözleşme eki birim fiyat tarifleri karşısında bir geçerliliği bulunmamaktadır.

İçtihadı birleştirme kararları, kesin hükme bağlanmış olanlar dışındaki aynı konudaki işlemlerde bağlayıcı olduğundan, tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İŞleri M¼d¼rl¼Đ¼
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981