



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Yükseköğretimin Finansmanı: Yeni Beklentiler ve
Hedefler Işığında Normatif Bir Yaklaşım**

**Türk Sermaye Piyasasında Tahkim Uygulaması
ve Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler**

**Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi:
Kapsamı, Etkileri ve Öneriler**

**Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği
Üzerinden Bakmak**

Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü

**Birleşmiş Milletler ve INTOSAI
Yirminci Ortak Sempozyumu**

SAYIŞTAY KARARLARI

**OCAK - MART 2009
SAYI : 72**

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 72	OCAK-MART 2009

İÇİNDEKİLER

- 3 Yükseköğretimin Finansmanı:
Yeni Beklentiler ve Hedefler Işığında Normatif Bir Yaklaşım**
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Sayıştay Savcı Yardımcısı
- 27 Türk Sermaye Piyasasında Tahkim Uygulaması ve
Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler**
M. Kubilay DAĞLI
Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanı
Yasemin ÇAKIR
Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanı
- 51 Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi:
Kapsamı, Etkileri ve Öneriler**
Abdullah SAVAŞ
Eskişehir Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezi Müdürü
- 67 Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği
Üzerinden Bakmak**
Hülya EŞKİ
Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Böl. Arş. Gör.

85 Yolsuzlukla M¼cadelede Denetimin Rol¼

M. Akram KHAN
Birleşmiş Milletler Başdenetçisi

Çev.: Kemal ÖZSEMERÇİ
Sayıştay Uzman Denetçisi

117 Y¼KSEK DENETİM D¼NYASINDAN HABERLER

119 Birleşmiş Milletler ve INTOSAI Yirminci Ortak Sempozyumu

Oğuz Ümit TAMER
Sayıştay Denetçisi

127 SAYIŞTAY KARARLARI

123 Genel Kurul Kararları

135 Temyiz Kurulu Kararları

YÜKSEKÖĞRETİMİN FİNANSMANI: YENİ BEKLENTİLER VE HEDEFLER IŞIĞINDA NORMATİF BİR YAKLAŞIM

Doç. Dr. İlhami SÖYLER*

I. GİRİŞ

Hem bireysel, hem de sosyal bir varlık olan insanın bilgi edinme ihtiyacı, biyolojik ve fizyolojik ihtiyaçları kadar önem arzeder. İnsanın bilgi sahibi olma isteği, eğitimle olanaklı bulunmaktadır.

Diğer taraftan refah toplumunun oluşturulması da ancak bilim ve teknolojiye hakim ve bunu ekonomik yarara dönüştürme yeteneği kazanmış, kaliteli, seçkin insanlarla mümkündür.

Bu amacın gerçekleştirilmesinde, ilk ve ortaöğretim yanında yükseköğretim hizmetlerinin özel bir yeni ve önemi vardır. Zira ilköğretimin **temel**, ortaöğretimin **hazırlayıcı** rolü bulunmaktadır. Yükseköğretim kurumları ise refah toplumunun oluşturulmasında birer “ihtisas mektebi” rolünü üstlenmişlerdir. Bu yönü ile yükseköğretim hizmetleri, insanın gerek kişisel gelişiminde, gerekse mesleki kariyerinde **belirleyici** bir konuma sahiptir.

Kamu ekonomisi teorisinde yarı kamusal (kolektif) hizmetler kapsamında bulunan eğitim hizmetleri içinde **belirleyici** konumu bulunan yükseköğretim hizmetleri, ülkemizde devlet üniversiteleri ile birlikte vakıf üniversiteleri eliyle sunulmaktadır. Ne var ki gerek devlet üniversitelerinin, gerekse vakıf üniversitelerinin önemli sorunları vardır. Bu sorunların başında finansman ihtiyacı bulunmaktadır.

Yükseköğretimin finansmanı konusunda TBMM kararı olarak çıkan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında, öğrenci katkı paylarının mali gücü yerinde olanlar için artırılacağı, tüm eğitim kurumlarında özel sektörün payının artırılacağı ve kamu kaynaklarının en fazla ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirileceği öngörülmektedir.

* Sayıştay Savcı Yardımcısı, isoyler@sayistay.gov.tr

Bu çalışmada yeni beklentiler ve hedefler ışığında yükseköğretimin finansmanı üzerinde durulacak alternatif çözüm önerileri geliştirilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu hizmeti kavramı ve türlerinden hareketle eğitim hizmetinin konumu belirginleştirilecek, kamu ekonomisi teorisi açısından, bu hizmetin mahiyeti ve çeşitleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise, yükseköğretimin devletçe sunulmasındaki argümanların haklılık payı tartışılırken, yükseköğretim hizmetinin mevcut finansman yöntemleri, aksayan yönleri de dikkate alınarak, eleştirel açıdan analiz edilecektir. Üçüncü bölümde de Türkiye için alternatif bir finansman yöntemi önerilecektir.

II. KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE TÜRLERİ

A- KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE TÜRLERİ

Kamu ekonomisi teorisinde, eğitim hizmetleri, kamu hizmetleri kapsamında bulunan yarı kamusal mal ve hizmetler kategorisinde bulunmaktadır.

Kamu hizmeti kavramının (eğitim hizmetleri de dahil) tanımı, içeriği, çeşitleri ve gördürme yöntemleri idare (yönetim) hukukunun, bunların finansman biçimi ise kamu ekonomisi teorisinin ilgi alanı içinde bulunmaktadır.

Bu itibarla, öncelikle kamu hizmeti kavramı ve çeşitlerinin açıklanması, bunun ardından da eğitim hizmetinin mahiyetinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti, idare hukukunun en temel kavramlarından birisidir. Kamu hizmeti, kamu yönetiminin uğraşı alanının belirlenmesinde yardımcı olan bir kavramdır (Gözübüyük, 2004: 281). Ancak kamu hizmeti kavramının tanımı konusunda öğretilerde genel bir uzlaşma sağlanamamıştır. Kamu hizmeti kimi kez “kamu kuruluşları” anlamında kim kez de “faaliyet, iş, uğraş” anlamında kullanılmıştır. Zaman zaman da “belli bir usulü, hukuki rejimi” ifade etmek için kullanılmıştır. O halde kamu hizmeti kavramı organik açıdan, maddi açıdan ve şekli açıdan ifade edilebilmektedir.

Organik açıdan kamu hizmeti, belli bir görevi yürütmek üzere kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş bulunan ajan ve vasıtaların bütünü olarak tanımlanmıştır (Günday, 2003: 282).

Anayasa'nın 70. maddesindeki "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" hükmündeki kamu hizmeti kavramı ile devlet örgütü kastedilmiştir. Ancak organik yaklaşım geçerliğini günümüzde yitirmiştir. "Kamu hizmeti"nin mutlaka bir kamu kuruluşu tarafından yürütülmesi gerekmekte, imtiyaz yöntemiyle özel kişilerce de yürütülmesi mümkün hale gelmiştir.

Maddi açıdan kamu hizmeti, bu faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır. Buna göre kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı olan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan faaliyettir. Anayasa'nın 47. maddesinde yer alan "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerdevletleştirilebilir" hükmündeki kamu hizmeti kavramı, iş, faaliyet, uğraşı anlamında kullanılmıştır. Ne var ki maddi yaklaşım da bugün artık kamu hizmeti kavramını açıklamaya yetmemektedir. Zira, insan faaliyetleri, niteliklerine göre değil, belli bir dönemde ve belli bir yerde topluma egemen olan sosyal, siyasi ve ekonomik sisteme göre kamusal veya özel hizmet olarak ayrılabilirler. Dolayısıyla her insani faaliyet kamu hizmeti olmaya elverişlidir. Bir faaliyet siyasi ve idari organlarca "kamu hizmeti" olarak kabul edilmemişse kamu hizmeti sayılmayacaktır (Günday, 2003: 284).

Şekli açıdan kamu hizmeti ise belli bir usulü, hukuki rejimi ifade etmektedir. Buna göre bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine, yani kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş olması gerekir. Ancak bu yaklaşım da diğerleri gibi gevşemeye ve çözülmeye doğru yol almıştır. Sosyal devlet anlayışının benimsenmesi sonucu, devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahil olması ile o zamana kadar özel kesimce yürütülen ekonomik ve sınai faaliyetler, kamu hizmeti haline dönüşmüş; fakat bunlar kamu hukuku rejimine değil, özel hukuk rejimine tabi tutulmuşlardır (Günday, 2003: 284).

Yukarıda kısaca açıklanan farklı yaklaşım ve anlayışlar da gösteriyor ki kamu hizmeti kavramı için ortak bir tanım yapmak oldukça güçlük arz etmektedir.

Devlet anlayışında ve topluma sunulan hizmetlerin niceliğinde ve niteliğinde meydana gelen gelişmelerin ve değişmelerin ışığında kamu hizmeti kavramı da yeni anlam ve işlevler yüklenmektedir.

Yasalarımızda açıkça kamu hizmeti kavramına yer verilmediği gibi, yargı kararlarında da özgün bir tanıma rastlanmamaktadır. Öğretide de ortak bir tanımlama yapılamamıştır.

Prof. Dr. Tahsin B. Balta, kamu hizmeti kavramını, “bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet” olarak tanımlamıştır (Balta, 1972: 18).

Ord. Prof. Dr. Sıdık Sami Onar, kamu hizmeti kavramını “devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak ve gidermek, kamu yararını sağlamak için yapılmış veya topluma sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler” olarak tanımlamıştır (Tuncil, 2008).

Anayasa Mahkemesi de 9.2.1994 tarihli ve E.94/43, K.94/42-2 sayılı kararı ile Onar’ın tanımını yinelemiştir (Bkz. RG: 24.01.1995/22181).

2. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

Kamu hizmetleri, idare hukuku ve kamu ekonomisi teorisince ayrı ayrı tasnife tabi tutulmuştur. İdare hukuku, kamu hizmetlerini, bunların yürütülme biçimini esas aldığından konuları itibariyle sınıflandırırken, kamu ekonomisi teorisi, bunların finansman biçimini ön planda tutarak işlevsel açıdan sınıflandırmış bulunmaktadır.

a. Konuları Açısından Kamu Hizmetleri

İdare hukukunun benimsediği tasnif biçimine göre, kamu hizmetleri, idari, iktisadi ve sosyal kamu hizmetleri ile bilimsel-kültürel kamu hizmetlerinden oluşmaktadır.

i. İdari (Yönetsel) Kamu Hizmetleri

İdari kamu hizmetleri, kamu yönetiminin yani idarenin geleneksel hizmetleridir. Savunma, adalet, sağlık ve bayındırlık hizmetleri gibi, eğitim hizmetleri de bu kategoride yer alır. Bu tür hizmetler genel olarak kamu hukuku kuralları içinde ve kamusal yönetim usulleri çerçevesinde yürütülür. İdari kamu hizmetleri tüm unsurları ile kamu hukuku rejimine tabidir. Uyuşmazlıkları da idari yargının görev alanı içinde bulunmaktadır. Üniversiteler bir idari kamu hizmeti yürütmektedirler (Gözler, 2002: 450).

ii. İktisadi Kamu Hizmetleri

İktisadi kamu hizmetleri, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan ekonomik ve sınai nitelikli birtakım hizmetlerdir. Bu hizmetler, bir taraftan özel faaliyetlere benzerken, diğer taraftan da kamu hizmeti niteliğini korumaktadır. Bunlar iç işlemlerinde kamu hukuku kurallarına tabi iken,

tedarik ve sunum biçimi açısından özel hukuk kurallarına tabidir. Ancak bu durum, hizmetin kamusal niteliğini bozmamaktadır.

iii. Sosyal Kamu Hizmetleri

Sosyal kamu hizmetleri, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından eskiden beri yürütülen, sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri, iş ve işçi bulma hizmetleri ve fakirlerin korunması ve kollanması gibi faaliyetleri içermektedir. Bu hizmetler İkinci Dünya Savaşından sonra gelişen çalışma düzenine ve benzeri sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir. Sosyal kamu hizmetlerinde de idari kamu hizmetleri gibi kamu yararı ağır basmaktadır. Kârlılık ve verimlilik kaygısı sosyal kamu hizmetlerinde geçerli değildir. Bu hizmetlerde iktisadi kamu hizmetlerine benzer bir katılma payı (işçilik primi gibi) da söz konusudur.

iv. Bilimsel-Kültürel Kamu Hizmetleri

Bilimsel-kültürel kamu hizmetleri, kamu yönetiminin (idarenin) yakın zamanlarda genellikle özel faaliyete konu olan bilimsel ve teknik araştırmalara, müzik, resim, tiyatro, bale gibi sanat ve kültür hareketlerine el atması sonucunda ortaya çıkmış olan faaliyetlerdir (Günday, 2003: 293). Ne var ki bu tür kamu hizmetleri, kamu hukukunun katı kalıpları içinde yürütülemezler. Bu hizmetler için özerk kuruluşlar oluşturulmuştur. Bunlara örnek olarak TÜBİTAK ve Devlet Tiyatroları gösterilebilir.

b. İşlevsel Açıdan Kamu Hizmetleri

Kamu ekonomisi teorisinin benimsediği tasnif biçimine göre, kamu hizmetleri tam kamusal hizmetler, yarı kamusal (karma) hizmetler, özel hizmetler ile erdemli hizmetler şeklinde sınıflandırılmıştır. İşlevsel (fonksiyonel) açıdan kamu hizmetleri hakkında aşağıda özet bilgiler verilmiştir.

i. Tam Kamusal Hizmetler

Tam kamusal hizmetler, devlet tarafından üretilmez ise, başka türlü üretilmeyecek nitelikteki hizmetlerdir. Bunlara kolektif hizmetler de denilmekte, faydaları bölünemeyen, pazarlanamayan, piyasa konusu olamayan ve kamusal kararlarla üretilen hizmetlerdir (Akdoğan, 2007: 41-45). Bunlara örnek olarak, savunma, adalet, diplomasi, genel kolluk ve altyapı hizmetleri gösterilebilir. Bunlar ücretsiz sunulmakta ve vergilerle finanse edilmektedir.

ii. Yarı Kamusal Hizmetler

Yarı kamusal hizmetler, devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince üretilmekle birlikte, tam kamusal nitelikte değildirler. Bunlar, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki hizmetlerdir. Bu niteliklerinden dolayı fiyatlandırılabilirler. Yarı kamusal hizmetlerin başlıca özelliği, bu hizmetlerden yararlananlara doğrudan yararları yanında, toplum üyelerine sağladıkları marjinal ya da ek katkılardır. Kısacası, bu hizmetler dışsallıklar meydana getirirler.

Bu hizmetlerin topluma yararları, tam kamusal hizmetlere, bireylere katkıları ise özel hizmetlere benzer. Nitelikleri gereği bu tür hizmetlere “karma” veya “yarı toplumsal” hizmetler adı verilmektedir. Bu tür hizmetlerin bölünebilme özelliğinden dolayı, fiyatlandırılması ve belli bir ölçüde dışlanması mümkün bulunmaktadır (Sönmez, 1983: 60, 65). Yarı kamusal hizmetlere örnek olarak sağlık hizmetleri, çevre hizmetleri gösterilebilir. Eğitim hizmetleri de yarı kamusal hizmetler kategorisinde yer alır. Yarı kamusal hizmetler ulusal düzeyde olabileceği gibi, bölgesel (yerel) düzeyde de sunulabilen hizmetlerdir (Pektaş, 1999: 12).

iii. Özel Hizmetler

Devletin ekonomik yaşama girmesinin veya ona yön vermesinin bir sonucu olarak, kamusal ve yarı kamusal hizmetler yanında özel hizmetler de üretmesi gündeme gelmiştir. Bu çerçevede elektrik, su, haberleşme ve ulaşım hizmetleri devlet veya diğer kamu tüzelkişileri (genellikle KİT’ler) tarafından sunulabilmektedir. Bunlar, bölünebilir, pazarlanabilir ve fiyatlandırılabilir hizmetlerdir. Bu hizmetler, özel nitelikte olmalarına karşın, kamu yararı anlayışı ile devletçe üretilmekte ve pazarlanmaktadır. Esas yapısı itibariyle piyasaya bırakılacak bazı hizmetlerin devletçe üretilmesi daha uygun görülmekte ve etkinlik sağlanabilmektedir.

iv. Erdemli Hizmetler

Erdemli hizmetler, gerek toplumsal ve gerekse bireysel açıdan özellikli, öncelikli ya da üstünlüğü olan, vazgeçilmez nitelikteki hizmetler olarak ifade edilebilir (Akdoğan, 2007: 50). Bunlar ya doğrudan devletçe bedelsiz olarak topluma sunulmakta ve finansmanı vergilerle sağlanmakta ya da piyasa fiyatının altında pazarlanmaktadır. Piyasa konusu olmayan bu hizmetleri, devlet onlar adına bir vasi gibi hareket ederek tercih etmektedir. Sosyal konut uygulaması, dispanser hizmetleri, uyuşturucu ve alkolizm ile

mücadele gibi. Birey ve toplum açısından yararlı veya sakıncalı hizmetlerin düzenlenmesini devlet üstlenmiştir. Bu hizmetlere vesayet altındaki hizmetler de denilir (Sönmez, 1987: 119).

3. EĞİTİM HİZMETİ VE ÇEŞİTLERİ

Sözcük olarak, belli bir bilim veya sanat dalında yetişme, kendini geliştirme ve terbiye etme anlamına gelen eğitim, öğretimi de kapsayan bir süreci ifade eder.

Eğitim-öğretim, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Zira eğitim, okul dışında da devam eden bir süreç olup, sosyal ve doğal çevre ile de sürekli etkileşim halindedir.

Çağımızda görülen hızlı gelişme ve değişimler insanı bir çok yönden etkilemektedir. Bu gelişme ve değişimler karşısında bütün toplumlar nitelikli insan gücü yetiştirmek zorundadırlar. Zira eğitim, nitelikli insan gücünün yetiştirilmesinde, insanın kişilik ve karakterinin oluşturulmasında temel bir unsur özelliği taşımaktadır.

Eğitim-öğretim çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Bunları kısaca aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Süreklilik açısından; Örgün eğitim-öğretim, yaygın eğitim-öğretim.
- Planlama açısından; Formel eğitim-öğretim, informel eğitim-öğretim.
- Mekanı açısından; Yurtiçi eğitim-öğretim, yurtdışı eğitim-öğretim.
- Aşamaları açısından; İlk eğitim-öğretim, orta eğitim-öğretim, yüksek eğitim-öğretim.

Eğitim-öğretim kavramları kimi zaman ayrı ayrı kullanılsalar da genel olarak birbirini tamamlayan kavramlardır.

Araştırmamıza konu yüksek eğitim-öğretim ise, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda “milli eğitim sistemi içinde, ortaöğretime dayalı en az dört yarı yılı kapsayan her kademedeki eğitim-öğretimin tümü” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Kanunda yükseköğretim kurumları, üniversiteler, yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuvarlar, meslek yüksekokulları ile uygulama ve araştırma merkezleri olarak belirtilmiştir.

III. YÜKSEKÖĞRETİMİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

A. YÜKSEKÖĞRETİMİN FİNANSMANI KAVRAMI

Yarı kamusal bir hizmet olan yükseköğretim, ülkelerin siyasal, ekonomik, sosyal tercihlerine ve örf ve adetlerine göre değişik biçim, şekil ve bileşime göre finanse edilmektedir.

Genel olarak finansman, bir mal veya hizmetin edinilmesi için gerekli kaynağı ifade eder.

Eğitim-öğretimin finansmanı ise, bu hizmetlerin sürdürülmesi için gerekli nakdi ve aynı kaynakların sağlanması sürecidir (Karatürk, 2006).

Yükseköğretim hizmetleri günümüzde, ya vergileme (kamusal finansman) yoluyla, ya öğrenci harçlarıyla ya da özel kişi veya firmaların katkılarıyla finanse edilmektedir. Yükseköğretim hizmetleri bunların ikisinin veya ikiden fazlasının karışımıyla karma bir şekilde de finanse edilebilmektedir (Kılıç, 2001). Zira, ülkemizde devlet üniversitelerinde kamusal finansman ağırlıklı karma finansman uygulanmaktadır.

Vakıf üniversitelerinde ise öğrenci harçları ağırlıklı, belirli ölçüde kurucu vakfın veya üniversitenin katkısı ile karma finansman uygulanmaktadır.

Dünya'daki uygulamalara bakıldığında, tümüyle kamusal finansman veya öğrenci harçlarına dayanan örnekler olduğu gibi dini kuruluşların (örneğin kiliselerin) veya sanayi kuruluşlarının finanse ettiği örnekler de mevcuttur.

B. YÜKSEKÖĞRETİMİ KİM SUNMALI?

Yükseköğretimin sunulması ile finansmanı her ne kadar birlikte düşünülmekte ise de, bunlar farklı konulardır.

Genel olarak eğitim öteden beri bir kamu hizmeti olarak algılanmış ve klasik bir devlet görevi olarak kabul edilmiştir. Bu itibarla genel olarak eğitim, özel olarak da yükseköğretim hizmeti devlet tarafından sunulmuştur. Ancak gerek devletin fonksiyonlarının değişmesi, gerekse eğitimde rekabeti ve kaliteyi artırma düşünceleri yeni yaklaşımlara kapı aralamıştır.

Önemli bir kamu hizmeti olan eğitimi devletin sunması için yeterli argümanlar var mıdır? Varsa bunların haklı yönleri nelerdir? Bu sorulara yanıt vermek önem taşımaktadır. Eğitimi devletin sunmasını öngören belli başlı

dört argüman vardır. Bunlar, dışsallık, piyasa başarısızlığı, ebeveynlerin bilgisizliği ve eşitlikçilik argümanlarıdır.

1. Dışsallıklar

Devletin eğitimde faaliyet göstermesini destekleyen argümanların başında dışsallık gelmektedir. Dışsallık sunulan bir hizmetin, topluma veya toplumun diğer bireyelerine de katkı sağlamasıdır. Eğitim hizmeti de karma nitelikli bir kamu hizmeti olduğundan, kişisel yararı yanında toplumsal yararı da bulunmaktadır. Eğitim hizmetleri, araştırma ve geliştirmeyi, bu faaliyetlerde üretimi ve verimliliği artırdığından önemli dışsallıklar (toplumsal yararlar) meydana getirirler. Bu itibarla eğitim devlet tarafından sunulmalıdır. Ne var ki bu konuda yapılan ampirik çalışmalar sadece Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde ilköğretim düzeyinde eğitimin sosyal getirisinin, özel getirisinden yüksek olduğunu ispatlamıştır (Çokgezer ve Terzi, 2008). O halde bu argüman sadece ilköğretim için geçerlidir.

2. Piyasa Başarısızlığı

Özel yatırımlar, kârlılığa ve verimliliğe dayanır. Sözelimi bir fabrika için kredi alındığında, kurulan tesis ipotek olarak gösterilebilir (Friedman, 2008). Oysa bu eğitimde geçerli değildir. Diğer taraftan eğitimin ticarileştirilmesi de doğru değildir. Ancak gelinen nokta, özel eğitim kurumlarının devlet eğitim kurumlarına göre hem maliyetinin düşük hem de performansının yüksek olduğunu göstermektedir (Çokgezer ve Terzi, 2008). O halde bu argüman da zayıf kalmaktadır.

3. Ebeveynlerin Bilgisizliği

Bu argümana göre, ebeveynler yeterli bilgiye sahip olmadıklarından, onların bilgisizliğini devlet okulları yoluyla telafi etmek gerekir. Bu argüman esas itibarıyla bir devlet dini veya ideolojisi dayatmanın aracı olarak öne sürülebilir. Çin veya Küba gibi ideoloji devletlerinde veya İsrail ve Suudi Arabistan gibi din devletlerinde bu durum dayanak bulmuştur.

4. Eşitlikçilik

Bu argüman, “devlet harcamalarının öncelikle orta sınıfın faydalanması için yapıldığı”nı söyleyen Direktör Kanununa dayanmaktadır. Levin’e göre eşitlik için devlet müdahalesi gereklidir (Lott, 2008). Ancak belirtmek gerekir ki özel okulların devletin önemli bir yükünü üstlenerek, devletin fakir çocuklarına daha fazla kaynak ayırması gibi olumlu bir yönü de

bulunmaktadır. Diğer taraftan devlet üniversitelerinde okuyanların % 30'unun üst ve orta gelir düzeyine sahip ailelerin çocuklarından oluşması, eşitlikçilik argümanının en azından Türkiye için geçerli olmadığını göstermektedir (Erdoğan, 2009).

Görülüyor ki genel olarak eğitimi, özel olarak da yükseköğretim hizmetini devletin sunmasını öngören argümanlar, yeterli ve haklı gerekçelere dayanmamaktadır.

Adam Smith, kamusal eğitim sistemine sahip olmak uygun mudur, değil midir? sorusuna, olmamak “daha basiretlidir” şeklinde cevap vermiştir.

Bu noktada Nobel Ekonomi Ödülü sahibi ekonomist M. Friedman ise, genel eğitimi (ilköğretim ve genel liseler) devletin sunmasını ve finanse etmesini, mesleki eğitimi (meslek liseleri ile üniversiteleri) ise, bu eğitimi almak isteyen kişilerin finanse etmesini önermektedir (Friedman, 2008).

C. YÜKSEKÖĞRETİMDE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Bir Kamu hizmeti olan eğitim, ülkelerin sosyal, ekonomik ve siyasal yapısına uygun olarak değişik biçimlerde finanse edilmektedir. Zira devlet genel olarak eğitim hizmetlerinin temel sunucusudur. Bu yüzden finansman yöntemleri de devletin yapısına uygun olarak şekillenmektedir.

1. Kamu Kaynaklarıyla Finansman

Yükseköğretimin kamu kaynakları ile finansmanı, ya doğrudan doğruya kamu bütçeleri ile ya da dolaylı olarak burs ve kredi sistemi aracılığıyla finanse edilmektedir.

Birinci sistemde, üniversitelerin bina, döşeme demirbaş ve yatırım harcamaları yanında doğrudan eğitim-öğretime dönük öğrenci maliyetleri de devletçe üniversite bütçelerine tahsis edilen ödeneklerle karşılanmaktadır. Bu sisteme “doğrudan finansman” adı verilmektedir.

İkinci sistem ise, devlet yardımlarının eğitim-öğretim hizmeti veren üniversitelere doğrudan ödenmesi yerine, onu tüketebilecek olanlara (öğrenciler veya aileleri) yapılması esasına dayanan dolaylı bir uygulamadır. Bu sistemde toplanan vergilerle kaynağı oluşturulan kuponlar sayesinde, aileler istedikleri okulu seçebilmekte, okullar arasında rekabet gelişmekte ve düşük gelirli aileler çocuklarını özel okullara gönderebilmek için imkanına sahip olmaktadır (Kesik, 2003: 100).

Birbirine benzemekle birlikte, M. Friedman'ın "Piyasa Modeli", C. Jenck'in "Denkleştirici Piyasa Modeli" ve H. M. Levin'in "Özel Organizasyon Modeli" gibi farklı kupon yöntemleri söz konusudur (Kesik, 2003: 140-141).

Bilindiği üzere kamu hizmetlerinin finansmanında iki temel ilke vardır (Tural, 2002: 212).

Birincisi yarar ilkesidir. Bu ilke kamu hizmeti bedelinin yararlanana ödettilmesine dayanır.

İkincisi ise ödeme gücü ilkesidir. Bu ilke kamu hizmeti bedelinin vergilerle ve imkan olduğu ölçüde oranlı gelir ve servet vergileriyle finanse edilmesini önerir.

Konuya ülkemiz uygulaması açısından bakıldığında, genel çerçevenin 1982 Anayasası ile çizildiği görülmektedir. Zira Anayasamız vatandaşların kamu hizmetlerinin finansmana mali güçleri oranında katılmalarını hükme bağlayarak, sosyal adaletin ve diğer bir ifade ile fırsat eşitliğinin sağlanabilmesi için, tercihini ödeme gücü ilkesi lehinde kullanmıştır.

Ne var ki yükseköğretimin kamusal kaynaklarla (vergilerle) finansmanı fırsat eşitliğini sağlayamadığı gibi, bir yönüyle ülkedeki gelir dağılımını bozucu etki de yapmaktadır. Çünkü, bu durumda, genelde itibarlı devlet üniversitelerine daha iyi ilk ve ortaöğretim görmüş gelir düzeyi yüksek ailelerin çocukları girebilmekte ve bu üniversitelerin ücretsiz olması gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir (Mutluer, 2008: 15).

Bu olumsuzluğun giderilmesi için, eğitim-öğretim hizmetinin karma bir hizmet olması özelliği de dikkate alınarak;

- Ödeme gücü yerinde olan öğrencilerin, üniversitenin finansmanına, yatırım harcamaları dışında kalan cari öğrenci maliyetinin tümünü ödeyerek katlanması,

- Ödeme gücü yerinde olmayan öğrencilere ise, cari hizmet maliyetinin, burs, kredi, yardım ve bağış şeklinde ödettilmesi önerilmektedir. Bu ödemeleri kredi ve burs kuruluşları, vakıflar, mezun dernekleri ile diğer benzeri kuruluşlar üstlenebilir. Kısacası devlet üniversitesi anlayışından toplum destekli devlet üniversitesi anlayışına geçiş söz konusudur (Öner, 2009). Bu noktada, gönüllü kişi ve kuruluşların özendirilmesi önem taşımaktadır (Koç, 2007: 49).

Esasen, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının 596 ncı ayırımında, yükseköğretim kurumlarında finansman kaynaklarının geliştirilerek, öğrenci

katkı paylarının mali gücü olmayan başarılı öğrencilere burs ve kredi sağlanması şartıyla yükseköğretimin finansmanındaki payının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılacağı öngörülmüştür (Bkz. R.G: 11.07.2006/26215).

2. Harçlarla Finansman

Gerek öğrenci sayısının artması, gerekse kamu kaynaklarının tahsisinde yaşanan darboğazlar nedeniyle, yükseköğretime ayrılan ödeneklerin artırılarak sürdürülmesinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu durum yükseköğretim kurumlarını kamudan daha fazla kaynak talep etmek yerine, kamu dışından kaynaklar bulma çabasına itmektedir.

Yükseköğretimde adalet konusunda yaşanan tartışmalar, yükseköğretim hizmetinin maliyetinin en azından bir kısmının, aldığı daha üst eğitim nedeniyle, daha iyi gelir elde edebilme potansiyeli kazanan öğrencilerce karşılanmasının gerekliliğine yönelmiştir.

Harçlarla finansman, ailelerin zorunlu katkısı, hayır kurumlarının (vakıf ve dernekler) ve işverenlerin sağladıkları burslar, bankaların harçları kredilendirmesi, devlet kredi ve bursları, mezun vergileri, sosyal güvenlik türü borçlanma gibi değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır (Akalın, 2000: 256-263).

Öte yandan harç uygulamasını destekleyen görüşler, harçların yarı kamusal hizmetlerin özel değerlerinin tüketimi için konulması gerektiğine dayandırılmaktadır. Yükseköğretimde harç uygulamasını gerektiren nedenlerden birisi de, üniversiteyi kazanma şansı olan kesimin çoğunluğunun yüksek gelir gruplarının çocuklarından oluşmasıdır (Karakaş, 2008).

Harç uygulamasını savunanlar, yükseköğretim hizmetinden bireylerin fayda sağladıklarını ve bu maliyetin tümünün vergi mükellefleri tarafından karşılanmaması gerektiğini, aksi takdirde gelir dağılımının bozulacağını ileri sürmekte, buna karşı çıkanlar ise eğitimin gelir seviyelerine bağlı olmadan bireylerin bilgi ve becerilerini artırdığını ve iktisadi büyümenin önemli bir unsurunu teşkil ettiğini, bu nedenle yükseköğretimin bütünüyle vergilerle finanse edilmesini önermektedirler.

Harç uygulamasını destekleyen bir diğer görüş ise, eğitiminin kademesi yükseldikçe kişisel getirisinin buna bağlı olarak arttığı söylemidir (Yükseköğretim Kurulu, 2008).

Harçlarla finansman, kamu hizmetlerinin sunumunda, yarar ilkesinin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede yükseköğretimin dışsal yararlarının devletçe, özel yararlarının ise öğrenim görenlerce karşılanması, bir taraftan yarar ilkesinin, bir taraftan da bu hizmetin karma niteliğinin bir gereğidir.

Yükseköğretimde, devlet katkısı yanında öğrenci katkısı ve benzeri kaynakların çeşitlendirilmesi yaklaşımı ile iki önemli yarar sağlanabileceği belirtilmektedir (Gural, 2002: 218).

a) Devlet üniversitelerine öğrencilerin harç ödeyerek katılmaları, kamu bütçesinin daraldığı dönemlerde uygun parasal düzenlemelerin yapılmasını olanaklı kılar.

b) Mali olarak devlete bağımlılık, üniversite özerkliğini olumsuz etkiler. Yükseköğretime parasal kaynak akışının çeşitlenmesi, özerkliğin daha çok yaşatabileceği bir çerçeve oluşturur.

Gerçekten de üniversite özerkliği, büyük ölçüde mali özerkliğe bağlı bulunmaktadır. Zira OECD üniversite özerkliğini sekiz temel kritere bağlamış bulunmaktadır. Aşağıda sıralanan bu kriterlerden ilk beşi mali özerklikle ilgili kriterlerdir (Çelik, 2009).

- Gayrimenkul ve diğer donanımların mülkiyetine sahip olmak,
- Borçlanarak fon yaratabilmek,
- Yaratılan kaynakları amaçları doğrultusunda harcayabilmek,
- Çalışanların ücretlerini belirleyebilmek,
- Öğrenci harçlarını saptayabilmek,
- Akademik programları ve ders içeriklerini belirleyebilmek,
- Akademik personelin işe alınmasına karar vermek,
- Öğrenci kontenjanlarını belirleyebilmek.

3. Özel Kaynaklarla Finansman

Yükseköğretim hizmetlerine kamu desteğinin gittikçe azalması ve bu desteğin bazı durumlarda gelir dağılımını bozma yönündeki etkisi nedeniyle, özel kaynaklarla finansman yöntemi önem kazanmaya başlamıştır.

Yükseköğretimde özel kaynaklarla finansman, özel yükseköğretim kurumlarının teşviki veya kamu yükseköğretim kurumlarının özel gelir yaratma imkanlarının geliştirilmesi ile mümkün olabilmektedir.

Bu çerçevede kâra dayalı eğitim kurumları, geleneksel eğitim kurumları ile rekabete girmeye başlamışlardır. Öte yandan özel yükseköğretimin büyük ölçüde devletçe finanse edildiği ülkelerde özel-kamu üniversitesi ayrımı yapmak giderek zorlaşmaktadır. Bu durum özellikle İngiltere ve Hollanda'da özel (dini) kurumlarca kurulan üniversiteler için geçerlidir. İngiltere'de bunların hepsi kamu üniversitesi olarak kabul edilmektedir. Ülkemizdeki vakıf üniversiteleri de benzer bir konuma sahiptir.

Kamu yükseköğretim kurumları harç rakamlarını artırdıkça kamu ve özel yükseköğretim kurumları birbirine benzer hale gelmektedir. Özel yükseköğretim kurumları uzun süreden beri Japonya, Güney Kore, Tayvan ve Filipinler'de yükseköğretim hizmetlerinin sunulmasında önemli bir yer tutmaktadır. Brezilya, Meksika, Kolombiya, Peru ve Venezuela gibi Latin Amerika ülkelerinde kamu yükseköğretim sisteminden özel öğretim sistemine çok önemli bir geçiş yaşanmaktadır. Öyle ki özel yükseköğretim kurumlarında okuyan öğrenci sayısının toplam öğrenci sayısı içindeki payı, Filipinler'de % 95'e, Brezilya'da % 70'e, Belçika'da % 60'a, Kolombiya'da % 50'ye ulaşmıştır (Kesik, 2003: 129-130).

Ülkemizde de yükseköğretimin finansmanında özel kaynaklara yönelmesi konusunda siyasi iradenin bir yöneliş içinde olduğu görülmektedir. Nitekim Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının 598 inci ayrımında “tüm eğitim kurumlarında özel sektörün payının artırılacağı, etkin bir kalite değerlendirme ve denetim sistemi kurulması koşuluyla özel yükseköğretim kurumlarının açılabilmesine imkan sağlanacağı” öngörülmüştür.

Halen ülkemizde eğitim-öğretim hizmeti veren vakıf üniversiteleri uygulamasını, özel kaynaklarla finansman yöntemi olarak değerlendirmek gerekir. Zira, bu kurumların finansmanı büyük ölçüde öğrenci katkı payları ile belirli ölçüde vakıf üniversitesinin katkısı ile bazı koşullar altında devletçe sağlanan az miktardaki devlet yardımına dayanmaktadır.

Ülkemiz uygulamasına bakıldığında, devlet üniversiteleri yanında, büyük ölçüde özel finansmana dayalı olarak faaliyet gösteren vakıf üniversitelerinin varlığı, yükseköğretim talebini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Zira ülkemizde lise mezunlarının ancak %15-20'si bir yükseköğretim kurumuna yerleşebilmektedir.

Vakıf üniversitelerinin finansmanına devletin de katkıda bulunması gerekir. Bu katkılar mevcut nakdi yardımlar yanında, kuruluş yeri için arsa ve arazi tahsisi, vergisel kolaylıklar şeklinde olabilir.

Diğer taraftan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörüldüğü gibi özel üniversitelerin açılmasına olanak sağlanmalıdır. Kurulacak özel yükseköğretim kurumlarına devlet desteği de sağlanabilir. Zira gerek vakıf üniversiteleri, gerekse kurulacak özel üniversiteler, devletin yükünü azaltacaktır.

Bu noktada devlet destekli özel üniversiteye geçiş önerilmektedir (Öner, 2009).

4. Üniversite-Sanayi İşbirliğiyle Finansman

Bugün gelişmiş ülkelerdeki üniversiteler; klasik eğitim-öğretim hizmetlerini yürüten kurumlar olmaktan ziyade, sanayi ile entegre olmuş ve bilgi üreten “araştırma kurumları” şekline dönüşmüş veya bu dönüşümü tamamlamaya çalışan kurumlar halindedir. Sözelimi ABD üniversitelerinde devlet desteklerinin büyük ölçüde AR-GE projelerine ait olduğunu ortaya koymuştur (Ergen, 2006: 19).

Gerçekten de gelişen bilgi ekonomisinin talepleri ve yaşanan kaynak sorumluları, yükseköğretim kurumlarını “uzman” yetiştirmeye sevk etmiştir.

Gelinen noktada üniversite-sanayi işbirliği ve araştırma-geliştirme faaliyetleri üniversitelerin en asli görevlerinden birisi haline gelmiştir. Gelişme ve bilgi toplumuna geçişin en önemli şartlarından birisi, üniversitelerin bu yönünü harekete geçirmektir (Oğuz, 2000: 116). Sonuç itibariyle bu alanda yaşanan gelişmeler üniversiteleri milli AR-GE sistemlerinin bir parçası haline dönüştürmüştür.

Üniversite-sanayi işbirliğinin en çarpıcı örneklerinden birisi, özellikle ABD’de sadece endüstriye yönelik kurulan üniversitelerdir. ABD’nin General Motors firmasına ait General Motors Üniversitesi ve McDonald’s firmasına ait McDonald’s Hamburger Üniversitesi adında eğitim merkezlerinin kurulması (Oğuz, 2000: 139) buna örnek teşkil etmektedir.

Bu yöntemde, yükseköğretimin finansmanı özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemin öngördüğü üniversite-sanayi işbirliği, hem yükseköğretimin finansmanında ve hem de özel sektörün teknolojik altyapısının oluşturulmasında büyük önem arz etmektedir. Teknoloji alanında AR-GE çalışmalarında özel sektörün atkısının teşvik edilmesi oldukça önemli

bir husustur. Ama bu alanda kamu desteğinin sürmesi de gereklidir. Çünkü özel sektörün AR-GE alanında iç ve dış pazar koşullarına bağlı bazı tercihleri olacaktır (Özgür, 2008).

Bu noktada, AR-GE çalışmalarına önemli vergisel avantajların sağlanmış olması, ülkemizde kurulacak araştırma üniversiteleri açısından çok olumlu bir altyapı oluşturmaktadır.

IV. YÜKSEKÖĞRETİMDE ALTERNATİF BİR FİNANSMAN YÖNTEMİ ÖNERİSİ

Gerek 1982 Anayasasının çizdiği yasal-kurumsal çerçeve, gerek Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının öngörülere ışığında oluşturulabilecek finansman yönteminin ana hatlarına bu bölümde yer verilecektir. Önerilen model, devlet ve vakıf üniversitelerinin finansman yapısında gerçekleştirilecek iyileştirmelerle, açılmasına izin verilecek özel üniversitelerden oluşturulacak üçlü bir sistemden ibarettir.

A. TOPLUM DESTEKLİ DEVLET ÜNİVERSİTELERİ

Günümüzde çağdaş üniversite olmanın dört fonksiyonu bulunmaktadır. Ana hatlarıyla bu fonksiyonları; eğitim-öğretim yapma, araştırmalarda bulunma, toplum sorunlarına eğilerek onları çözme ve ülke sanayine destek olma şeklinde özetlemek olanaklıdır.

Bu noktada, devletin üniversite kurması ve finansmanına katkıda bulunması son derece doğal ve gerekli bir uygulamadır. Ancak bu katkının öğrenci maliyetinin ülkemizde olduğu gibi %95 düzeyinde olması fırsat eşitliğini ve gelir dağılımını bozmaktadır. Gerçekten de bugün talebi yüksek olan üniversitelere, daha çok gelir düzeyi yüksek ailelerin çocukları girmekte ve mezuniyet sonrası kolayca iş bulabilmektedirler. Bunun nedeni bu öğrencilerin kaliteli ortaöğretim kurumlarında öğrenim görmeleri ve üniversite hazırlık kursları gibi olanaklara sahip olmalarıdır. Üniversitelerin sundukları hizmetin karşılıksız olması, buralara da genellikle yüksek gelir düzeyine sahip ailelerin çocuklarının girebilmeleri gelir dağılımındaki olumsuzluğu artırmaktadır (Mutluer, 2008: 19).

Hem bu olumsuzlukların giderilmesi, hem de mali yapılarının güçlendirilmesi için aşağıdaki önlemlerin alınması gerekir:

- Yatırım harcamaları tümüyle devletçe finanse edilmelidir. Zira bunlar uzun vadeli sermaye harcamaları olup, öğrenciye katkısı, kullanılan, bina ve tesislerin amortismanı ile sınırlıdır.

- Personel ve cari harcamaları ise öğrenciler tarafından finanse edilmelidir. Zira bu harcamalar tümüyle öğrenciye yöneliktir. Ancak ödeme gücü olmayan öğrencilerin katkı payları, devletçe sağlanan krediler, burslar veya gönüllü kuruluşlarca karşılanmalıdır. Bu bağlamda vergi mükellefi kişi veya firmaların öğrencilere sağladıkları bursların gider olarak kabul edilmesi veya matrahtan düşmelerine olanak sağlanması gerekir.

Böylece toplum destekli devlet üniversitesi modeline geçiş sağlanmış olacaktır.

- Son olarak devlet üniversitelerinin öz gelir yaratmalarına yönelik yasal ve idari önlemler de alınmalıdır. Türk bütçe sistemi içinde birer özel bütçeli kuruluş olan üniversitelerin AR-GE ve benzeri projelerle finansman sağlamaları da önemlidir. Mevcut döner sermaye sistemi, ancak tıp ve diş hekimliği fakültesi ile bazı alanlarda yararlı olabilmektedir. Bu sistemin de değiştirilmesi ya da ıslah edilmesi gerekir.

B. DEVLET DESTEKLİ VAKIF ÜNİVERSİTELERİ

Türkiye’de vakıf yükseköğretim kurumları, yani vakıf üniversiteleri aynen devlet üniversiteleri gibi anayasal güvence altında, kamu tüzel kişiliğine sahip yüksek eğitim-öğretim kurumlarıdır (Kesik, 2003: 310).

Devlet üniversiteleri gibi vakıf üniversitelerinin de önemli finansal sorunları vardır. Bunların çözümü için aşağıda belirtilen önlemlerin alınması gerekir:

- Kurucu vakfın mali bünyesi güçlü olmalıdır. Bunun için kurucu vakıf gerektiğinde iktisadi ve sınai işletmeler kurarak kârlarını vakıf üniversitesine aktarmalıdır. Bu şartlarla, kurucu vakıfların işletmelerine vergi bağışıklığı sağlanmalıdır. Uygulamada da görüldüğü gibi mali bünyesi zayıf vakıflarla kurulan vakıf üniversitelerinin, öğrenci katkı paylarına yüklenmek zorunda kalacağı kaçınılmazdır (Akbulut, 2003). Gerçekten de 2005-2006 öğretim yılında bazı vakıf üniversitelerince alınan öğrenci harcının, toplam gelire oranı % 26 seviyesinde iken, bazı vakıf üniversitelerinde % 96’ya yaklaşması bu görüşü doğrulamaktadır (Yükseköğretim Kurulu, 2007: 25). Vakıf üniversitelerinde de, bina, tesisat gibi yatırım harcamalarının maliyeti öğrencilere yükletilmemelidir. Bu harcamaların maliyeti kurucu vakıf veya

üniversite tarafından üstlenilmeli, öğrenciler personel ve diğer cari harcamaları üstlenmelidirler. Diğer taraftan maddi durumu yetersiz olan vakıf üniversitesi öğrencilerine devletçe kredi ve burs verilmelidir.

- Devlet bütçesinden yapılan nakdi yardımlara işlerlik kazandırılmalıdır. Mevcut sisteme göre, vakıf üniversitelerine yapılacak devlet yardımı, devlet üniversitelerine o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin, örgün öğrenci sayısına bölünmesiyle elde edilecek tutarın, vakıf üniversitelerinde okuyan öğrenci sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30'unu geçememektedir. Ancak bu yardımın yapılması ağır koşullara bağlanmıştır. En az iki eğitim-öğretim yılını tamamlamaları, öğrencilerin % 15'ine tam burs vermeleri, belirli sayıda tam zamanlı öğretim üyesi çalıştırmaları, bunların bilimsel hakemli dergilerde yazdıkları makalelerin, devlet üniversitelerinin ilk yarısına girecek durumda olması, ÖSYM tarafından yerleştirilen örgün öğrenciler arasında ilk % 5'e giren öğrenci almaları ve benzeri bir takım koşullarla bu yardım yapılmaktadır.

Yapılacak yardım ağır koşullara bağlandığından 2003-2007 dönemini kapsayan 5 yıllık dönemde, sayıları 30 civarında bulunan vakıf üniversitelerinin ancak 1/3'ü bu yardımdan yararlanabilmiştir. İlk iki yıl bu yardımın hiç yapılmaması ve devlet üniversiteleri için öngörülme-yen yukarıda değinilen koşullar, bu yardımların pratiğe dönüşmesine engel teşkil etmektedir. Bu itibarla vakıf üniversiteleri için her yıl bütçeye konulan ve 12-14 milyon TL tutarındaki devlet yardımlarının % 70'inin koşulsuz olarak, kuruluş izni almış tüm vakıf üniversitelerine paylaşılması, kalanının ise daha makul ölçülerle bir takım koşullar çerçevesinde yapılması sağlanmalıdır (Söyler, 2008: 67).

Bu çerçevede bir diğer nakdi yardım uygulaması da her yıl DPT bütçesine konulan proje yardımıdır. Bu da bir takım koşullara bağlanmıştır. En önemli koşul, proje maliyetinin % 25'inin DPT kaynakları dışındaki kaynaklardan karşılanmasıdır. Bu koşulun yumuşatılarak % 10 düzeyine indirilmesi yararlı olacaktır.

- Vakıf üniversitelerine nakdi yardımlar yanında aynı (mal şeklinde) yardımlar da yapılmaktadır. Sözgelimi kanunla kurulan tüm üniversitelere (vakıf üniversiteleri dahil) eğitim amaçlı olarak hazine arazileri üzerinde 49 yılı kadar irtifak hakkı tesis edilebilmektedir (Söyler, 2005: 234). İrtifak hakkı tesis bedeli, proje maliyetinin binde beşidir.

Diğer bir aynı yardım uygulaması da irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlarda, hak sahibi vakıf üniversitelerine harca esas değerın % 50'si ile indirimli satış imkanı sağlanmasıdır (Söyler, 2008: 69).

Gerek irtifak hakkı tesis bedelinin, gerekse satış bedelinin % 90 indirimle yapılması sağlanmalıdır. Zira, vakıf üniversiteleri, sonuç itibarıyla devletin yükünü tümüyle üstlenmektedir.

Vakıf üniversitelerinin geliştirilmesi kanunlarla öngörüldüğüne göre, finansman sorunlarının çözümünde kredi alma kolaylıkları sağlanmalıdır (Söyler, 2008: 69). Unutmamak gerekir ki vakıf üniversiteleri, bir taraftan yetişmiş bilim adamlarımıza daha iyi ücret imkanları sunarken, bir taraftan da bunların ülke dışına çıkışını önleyerek beyin göçüne engel olmaktadır. Diğer taraftan devlet üniversitelerinde yeterli kontenjan olmadığından, paralı eğitim için yurtdışına giden öğrencilere alternatif imkan sunarak döviz kaybını önlemektedirler.

- Vakıf üniversitelerinin vergisel sorunları da vardır. Örneğin devlet üniversitelerinde KDV'ne tabi tutulmayan öğrenci harçları, vakıf üniversitelerinde vergiye tabi bulunmaktadır. Bu durum vakıf üniversitelerinden çok, öğrencilere yük getirmekte, adalet ve eşitlik ilkeleri çiğnenerek, öğrenciler arasında maddi ayrıcalık yaratmakta, vakıf üniversiteleriyle hedeflenen amaçlar çiğnenmektedir (Erol, 2007).

Bu itibarla vakıf üniversitelerinde, öğrenci katkı paylarından KDV alınmaması gerekir.

C. SANAYİ DESTEKLİ ÖZEL ÜNİVERSİTELER

Ülkemizde devlet ve vakıf üniversitelerinden oluşan ikili sistem, yükseköğrenim talebini karşılayamamaktadır. Bu itibarla sisteme üçüncü bir unsur olarak özel üniversite modelinin de entegre edilmesi gerekmektedir. Kamusal finansman yetersizliğini aşmak için, kamu kaynaklarının yanında, vakıflar gibi gönüllü kuruluşlarla birlikte, eğitim alanına özel sektörün de girmesini gerektirmektedir (Özyılmaz, 2008).

Eğitimde finansmanın özel kesimce sağlanması gerektiğini ileri sürenlerin vurguladığı konulardan ilki, bireysel özgürlüklere devletin müdahale etmemesi gerektiği savıdır. İkincisi, bireylerin bir bedel ödemediği sahip oldukları mal ve hizmetleri yeterince iyi kullanamadıkları, yani değerlendiremedikleri savıdır. Üçüncüsü ise eğitim hizmetinin bir bedel karşılığında sunulmasıyla, öğrencilerin eğitimi olabildiğince kısa sürede

tamamlamada gösterdikleri yüksek çaba savıdır. Bu şekilde etkinlik de artacaktır (Tural, 2002: 212).

Dokuzuncu Beş Yıllık Planın 598 inci ayrımında belirtildiği gibi, özel üniversite kurulmasına imkan verilmesi, kurulacak özel üniversitelerin yerleşke (kampus) sahaları konusunda kamu arazilerinden yararlandırılmaları gerekmektedir. Bunlara, diğer yatırımlara sağlanan teşvikler de sağlanarak kira, irtifak hakkı ve arazi satımlarında % 50 indirim sağlanmalıdır. Üniversite-sanayi işbirliğinin sağlanmasında özel üniversiteler uygun bir zemin oluşturacaktır.

Yükseköğretim finansmanında yaşanan bir diğer gelişme özel sektörün araştırma faaliyetlerinin giderek daha fazla düzeyde desteklemesidir. Üniversite sanayi işbirliği giderek yaygınlaşarak yeni finansman alanları yaratılmaktadır. Zira yükseköğretim hizmetinin sunulmasındaki mevcut anlayış, iktisadi ve sosyal değişmeler ile bilgi ekonomisinin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde istikamet almaktadır. Bu yöneliş yükseköğretim kurumlarını uzman yetiştirmeye ve özel sektörle işbirliğine sürüklemektedir. Özellikle gelişmiş ekonomilerde yaşanan endüstriyel üretim anlayışından bilgiye dayalı üretim anlayışına geçişin, iş hayatına olan etkisi de yükseköğretim kurumlarını bu yola itmektir.

Üniversite-sanayi işbirliğinin bir tezahürü olarak kurulmalarına izin verilecek özel üniversitelere aşağıdaki teşvik ve avantajlar sağlanmalıdır:

- Özel hukuk tüzel kişiliği verilmesi,
- Yıl sonu kârlarının en az % 50'sinin dağıtılmayarak, bünyelerinde bırakılması halinde kurumlar vergisinin de % 50 indirimli alınması, kârlarının tamamının bünyelerinde bırakılması halinde ise kurumlar vergisinin sıfıra indirilmesi,
- Emlak, motorlu taşıtlar ve damga vergileri ile her türlü harçlardan bağışık tutulmaları,
- Bunlara yapılan bağış ve yardımların, gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya indirim olarak kabul edilmesi,
- Öğrencilerden alınacak katkı paylarının (harçların) KDV'den istisna edilmesi,
- Devletçe belirlenen il ve yörelerde kurulmaları halinde bedelsiz Hazine arazisi verilmesi,

- Sanayi kuruluşları ile anlaşmalı olarak, onlar nam ve hesabına burslu öğrenci kabul etmelerine imkan sağlanması.

V. SONUÇ

Yeni hedefler ve beklentiler ışığında yükseköğretimin normatif açıdan finansmanını özetleyen bu çalışmada üçlü bir sistem öngörülmüştür.

1. Toplum destekli devlet üniversitelerinin finansmanı konusunda;

Yatırım harcamalarının tümüyle devletçe karşılanmasına devam edilmesi gerekmektedir. Zira uzun vadeli sabit sermaye harcaması niteliğinde olan bu harcamaların öğrenciye katkısı, ancak bunların amortismanı kadardır. Personel ve diğer cari giderlerin ise, tümüyle öğrenciler tarafından karşılanması gerekir. Mevcut uygulamada üniversitelerin finansmanına öğrencilerin katkısı % 5 civarındadır. Bu durum, özellikle gelir dağılımını bozucu etkisi bakımından eleştirilmektedir. Zira devlet üniversitelerine yerleşen öğrencilerin önemli bir bölümü üst ve orta gelirli ailelerin çocuklarıdır. Bu nedenle devlet üniversitelerinin finansman yapısı değiştirilerek, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının öngörülere doğrultusunda, öğrenci katkılarının artırılması sağlanmalıdır. Ödeme gücü olmayan öğrencilerin harçlarının, vakıf, dernek ve benzeri gönüllü kuruluşlarca veya devletçe sağlanan kredi/burslarla karşılanması gerekir.

2. Devlet destekli vakıf üniversitelerinin finansmanı konusunda;

Ağır koşullara bağlanan nakdi devlet yardımlarına işlerlik kazandırılmalıdır. Mevcut uygulamada vakıf üniversitelerinin ancak 1/3'ü nakdi yardımlardan yararlanabilmiştir. Bu itibarla nakdi devlet yardımlarının % 70'inin kuruluş izni alarak faaliyete başlayan tüm vakıf üniversitelerine burslu öğrenci sayıları ile orantılı olarak koşulsuz yapılması, kalan % 30'unun ise belirli koşullara bağlanması uygun olacaktır. Aynı devlet yardımları çerçevesinde kamu arazilerinin indirimli olarak satışı ve irtifak hakkı tesisi yoluyla kazandırılması önem arz etmektedir. Zira bu üniversiteler, devletin yükünü omuzlamak suretiyle % 100 finansman sağlamaktadırlar. Diğer yandan devlet üniversitelerinde olduğu gibi vakıf üniversitesi öğrencilerinden de KDV alınmaması gerekir.

3. Sanayi destekli özel üniversitelerin finansmanı konusunda;

Bunların açılışına izin verilerek, özel hukuk tüzel kişiliği kazandırılması, yıl sonu kârlarının en az % 50'sini dağıtmamak şartıyla kurumlar vergisinin de % 50 oranında indirilmesi, kârlarının tamamını

dağıtmayanlardan hiç vergi alınmaması sağlanmalıdır. Bunlara yapılan bağış ve yardımların vergi uygulamasında gider olarak kabul edilmesi, öğrenci katkı paylarının KDV'den istisna edilmesi, Devletçe öngörülen yerlerde kurulması halinde bedelsiz arsa ve arazi verilmesi, sanayi kuruluşlarına anlaşmalı olarak burslu öğrenci kabul etmelerine imkan sağlanması; sanayi-üniversite işbirliğinin güçlendirilmesi, teknolojik gelişme ve ar-ge çalışmalarının sanayi kuruluşlarının desteği ile güçlendirilmesi, büyük sanayi kuruluşlarının ihtiyaç duydukları insan gücünün sağlanması ve daha birçok alanda önemli katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güner (2000), **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Akçağ Yayını, No: 314/5, Ankara.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (2007), **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AKBULUT, Ural (2003), “Röportaj”, www.alem.com.tr/arsiv/2003.
- BALTA, Tahsin Bekir (1972), **İdare Hukuku**, İstanbul.
- BİRCAN, İsmail (2005), “Mevcut Durum Türkiye'nin Vizyonu ile Çelişiyor: Yükseköğretimin Potansiyeli ve Geleceği”, Cumhuriyet Gazetesi, 27.6.2005.
- ÇELİK, Tahir (2009), “Yükseköğretimin İlke ve Araçları”, www.emu.edu.tr/orgkom/tcelikmission.pdf. Erişim T.: 12.01.2009
- ÇOKGEZ, Murat ve TERZİ, Nuray (2008), “Türkiye’de Devletin Eğitime Müdahalesinin Yeterli Gerekçesi Var mı?”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 49, Kış.
- ERDOĞAN, İrfan (2009), “Vakıf Üniversiteleri Kendilerine Özgü Özellikler Yaratmalı” www.ntvmsnbc.com/news.aspx?, Erişim T.: 15.01.2009.
- ERGEN, Zuhale (2006), “Yükseköğretim Karma Malının Niteliği ve Finansmanı Üzerine”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı:3, 2006-1.
- EROL, Ahmet (2007), “Vakıf Üniversitelerinin KDV Karşısındaki Durumu” **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 177, Eylül.
- FRIEDMAN, David (2008), “Piyasa, Devlet ve Eğitim”, Çev: Murat Sartaş, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 49, Kış.
- FRIEDMAN, Milton (2008), “Eğitimde Devletin Rolü”, Çev: Bilal Sambur, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı:49, Kış, 2008.
- GÖZLER, Kemal (2002), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref (2004), **Yönetim Hukuku**, 21. Baskı, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2003), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- KARAKAŞ, Eser (2008), “Bedava Üniversite Ne Demek”, **Zaman Gazetesi**, 17.01.2008.

- KARATÜRK, Kasım (2006), “Yükseköğretimin Finansmanı”, **Milli Eğitim Dergisi**, Sayı:171, Yaz.
- KESİK, Ahmet (2003), **Yükseköğretimde Yeni Bir Finansman Modeli Önerisi: Bütünsel Model**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, No: 2003/362, Ankara.
- KILIÇ, Ramazan (2001), “Türkiye’de Yükseköğretimin Finansmanı”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF. Dergisi**, Sayı: 5.
- KOÇ, Hakan (2007), “Eğitim Sisteminin Finansmanı” **G.Ü. Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı: 20.
- LOTT, John (2008), “Eğitim Niçin Devlet Tarafından Sunulmaktadır”, Çev: Metin Meriç, www.canaktan.org, Erişim T.: 15.07.2008
- MUTLUER, M. Kamil (2008), **Türkiye’de Yükseköğretimin Başlıca Sorunları ve Sorunlara Çözüm Önerileri**, Maliye Bakanlığı SGB Yayını, No:2007/380, Ankara.
- ÖĞUZ, Orhan (2000), **Yükseköğretim Üzerine Bazı Tespitler ve Yeniden Yapılanma Önerileri, 21.Yüzyılda Eğitim ve Türk Eğitim Sistemi**, İstanbul.
- ÖNER, M. Atilla (2009), “Yükseköğretimde Finansman Modeli” www.maoner.com.1996-02.universite-finansman.htm. Erişim T.: 2.01.2009.
- ÖZGÜR, Adil (2008), “Eğitimde Ezbere Son: Bir Çözüm Önerisi”, **Bianet Haber Bülteni**, Ankara, 29.03.2008.
- ÖZYILMAZ, Ömer (2008), “Milli Eğitim Hizmetlerinin Kamu, Özel Sektör ve Gönüllü Kuruluşlar Eliyle Yürütülmesinin Gereği ve Yararları”, www.onerözyilmaz.com. Erişim T.: 12.08.2008.
- PEKTAŞ, E. Kadri (1999), **Büyükşehir Belediyelerinin Eğitim ve Kültür Hizmetlerine Siyasal Parti İdeolojilerinin Yansıması**, Ankara.
- SÖNMEZ, Sinan (1983), **Toplumsal Gereksinimler, Kaynak Dağıtımı ve Pareto Optimumu**, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, No:17/14, Ankara.
- SÖNMEZ, Sinan (1987), **Kamu Ekonomisi Teorisi (Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı)**, Teori Yayınları, Ankara.

- SÖYLER, İlhami (2008), “Eğitim Hizmetleri Bağlamında Vakıf Üniversitelerinin Finansal ve Vergisel Sorunları” **Maliye Dergisi**, Sayı: 154, Ocak-Haziran.
- SÖYLER, İlhami (2005), **Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Yayını, 2005/368, Ankara.
- TUNCİL, Veysel (2008), “Kamu Hizmeti” www.turkhukuksitesi.com.makale,199htm. Erişim T.: 30.10.2008)
- TURAL, Necla K. (2002), **Eğitim Finansmanı**, Anı Yayıncılık, Ankara.
- YÜKSEKÖĞRETİM KURULU (2008), “Yükseköğretim Finansmanı Raporu”, www.yok.gov.tr/egitim/raporlar/mart99, Erişim T.: 21.05.2008
- YÜKSEKÖĞRETİM KURULU (2007), “Vakıf Üniversiteleri Raporu”, Ankara.

TÜRK SERMAYE PİYASASINDA TAHKİM UYGULAMASI VE ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

M. Kubilay DAĞLI*

Yasemin ÇAKIR*

GİRİŞ

Globalleşen dünyamızda sınırların önemi gittikçe azalmaktadır. Teknolojik gelişmeler birçok imkânı girişimcilerin ve yatırımcıların hizmetine sunmakta, internet ve benzeri gelişmeler uluslararası mal ve hizmet sunumunda rekor artışlara neden olmakta ve mal ve hizmet sunumu eskiye göre daha karmaşık bir yapıda cereyan etmektedir. Bu ortamda ulusal şirketler pazar paylarını büyütme ve daha etkin rekabet imkânları elde etmek amacıyla, gerek farklı ülkelerde yaptıkları yatırımlar, gerekse uluslararası şirketlerle yaptıkları evlilikler yoluyla çok uluslu nitelikte şirketlere dönüşmektedir. Tüm bu gelişmeler farklı ülkelerde hizmet ve mal sunan uluslararası şirketlerin faaliyetlerini sürdürmeleri sırasında ortaya çıkan ihtilaflarda, kendilerini hukuken güvencede hissetmeleri ihtiyacını doğurmuştur. Zira çok uluslu şirketlerin faaliyet gösterdikleri ülkelerin iç hukuk sistemine göre işlem yürütmek zorunda olmaları, ilgili ülkenin ulusal yargısının tarafsızlığına güvenememeleri sorununu da beraberinde getirmiştir.

Küreselleşme ile birlikte yoğunlaşan bu gelişmelerin en fazla etkili olduğu sektörlerin başında şüphesiz finansal hizmet sektörü gelmektedir. Artık internet kanalıyla Türkiye’de yerleşik bir yatırımcı Londra’da kurulmuş bir aracı kurumun web sitesinden Brezilya tarafından ihraç edilmiş tahvilleri satın alabilmektedir. Ancak finans piyasasında alım satım işlemlerinin bu kadar kolay gerçekleşmesine karşın, hukuk sistemlerinin önemli ölçüde farklılık arz etmesi sebebiyle aynı kolaylık, farklı ülkelerde yerleşik olan yatırımcılar ile aracı kuruluşlar arasında finansal hizmetlerden doğan uyumsuzlukların çözümünde görülememektedir. Bu noktada şirketlerin imdadına tahkim yetişmektedir.

* Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanı

* Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanı

Tahkim müessesesi, uluslararası nitelikteki sözleşmelerde bir tarafın hukukuna olan güvensizlik sebebiyle ve usul ve esasa uygulanacak hukuku tarafların serbestçe tayin edebilmesi ile işin mahiyetine vakıf bağımsız hakemlerin işe el koyması imkânlarını sunması gibi yönleriyle uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde sıklıkla tercih edilen bir yöntemdir. Tahkim sayesinde uluslararası şirketler farklı ülkelerde çıkacak ihtilaflarda hem düzenlemeler konusundaki belirsizlikleri bertaraf etmekte, hem de haklıklarını tarafsız bir mercide ispat edebilme imkânı elde etmektedirler.

Son yıllarda ülkemizde yatırım ve işlem yapan yabancı şirket sayısının artması, tahkimin önemini ve yeniden değerlendirilmesi gereğini gündeme taşımıştır. Buna ek olarak son dönemde İstanbul'un finans merkezi olmasına yönelik çalışmalar, özellikle finansal alanda tahkimin bir kez daha gündeme gelmesini sağlamıştır. İstanbul'da meydana getirilmesi düşünülen finans merkezinin en önemli yapıtaşlarından birisi, ülkemize gelecek yabancıların hukukken kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak bir sistemin oluşturulmasıdır. Yargı sisteminin ağır işlemesi ve finansal konular üzerinde mahkemelerin yeterince ihtisaslaşmamış olmasının ülkemiz açısından bir dezavantaj olarak gündeme getirildiği bir ortamda, tahkimin etkin ve güvenilir bir uyuşmazlık çözüm müessesesi olarak işler hale getirilmesinin, İstanbul'un global oyuncular için cazibe merkezi haline getirilmesine yönelik çalışmalarda kilit bir rol oynayacağı düşünülmektedir.

Mevcut düzenlemeler çerçevesinde, ülkemizde borsa işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ve Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsası A.Ş. (VOB) nezdinde tam olarak tahkim niteliği taşımayan, ancak etkin olarak işlemekte olan bir sistem bünyesinde çözülebilmektedir.

Sermaye piyasasında tahkime ilişkin yegane düzenleme ise, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB) Statüsü ve Statü'ye dayanılarak hazırlanan Tahkim Kuralları ile yapılmıştır. Statü'de 2003 yılında yapılan değişiklik ile *“Üyeleri arasında veya üyeleri ile müşterileri arasında borsa işlemleri dışındaki işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak; bu amaçla, hakem listesi oluşturarak, tarafların mutabakatı halinde hakem veya hakemleri atamak suretiyle Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu çerçevesinde tahkim hizmeti verme”* Birliğin görevleri arasında sayılmış ve anılan hükme dayanılarak TSPAKB tarafından sermaye piyasasında tahkime ilişkin kurallar ve hakem listesi oluşturularak yayımlanmıştır.

Ancak sermaye piyasasında TSPAKB nezdinde tahkime ilişkin somut düzenlemelerin yapılmasının üzerinden uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen, sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim, halen piyasa aktörleri tarafından tercih edilen etkin bir uygulama olarak benimsenmemiştir.

Makalede, uluslararası gelişmelerden doğan ihtiyaçlar da göz önünde bulundurularak, tahkime ilişkin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda ve sermaye piyasası mevzuatında yer alan düzenlemeler ve tahkime ilişkin yurt dışı uygulamaları ışığında, sermaye piyasasında tahkime işlerlik kazandırılmasına yönelik önerilere yer verilmektedir.

I. TAHKİM

Genel Bilgiler

Adli yargıya karşı istisnai nitelikte bir yargı yolunu teşkil eden ve oldukça eski ve köklü bir geçmişe sahip olan tahkim literatürde;

- Taraflar arasında doğmuş veya ileride doğabilecek olan belirli hukuki uyuşmazlıkların, devlet mahkemeleri dışında, genellikle taraflarca belirlenen ve adına hakem denilen tarafsız özel kişiler eliyle nihai olarak karara bağlanmasını (Şanlı, 1996:17),

- Bir hak üzerinde uyuşmazlığa düşmüş olan iki tarafın anlaşarak, bu uyuşmazlığın çözümünü özel kişilere bırakmalarını ve uyuşmazlığın özel kişiler tarafından incelenip karara bağlanmasını (Kuru, 1991:3965),

- Kanunun yasaklamadığı konularda, taraflar arasında doğmuş veya doğması muhtemel anlaşmazlığın, bir akit veya kanun hükmü uyarınca, devlet yargısına başvurulmadan, taraflarca veya kanunla doğrudan doğruya seçilmiş olan veya kanunun yetki tanıdığı şahıs veya mercilerce tayin edilmiş kişiler aracılığıyla çözülmesini (Yeğengil, 1974:94)

ifade edecek şekilde tanımlanmıştır.

Bir yargılama hukuku kurumu olarak tahkim, son çeyrek yüzyıla kadar mahkeme yargısı ile birlikte, ancak ona oranla sayısal olarak istisnai bir şekilde uygulanmakta iken, günümüzde özellikle uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde geniş bir uygulama alanına sahiptir. Bu çerçevede, tahkim bir yandan iç hukuk bakımından geç çalışan devlet mahkemelerine bir alternatif olarak değerlendirilmekte, bir yandan da etkin bir uluslararası uyuşmazlık çözüm yöntemi olmaktadır (Özer, 2002:5).

Taraflar tahkim sözleşmesinde veya tahkim şartında kararlaştırdıkları tahkim yönteminde, hakem tarafından verilecek kararları başlangıçta kabul etmiş olmaktadır. Tahkim, bu yönü ile taraf iradelerini barışçıl yoldan uzlaştırma amacına hizmet etmektedir. Tarafların, hür ve serbest iradeleri ile resmi yargıya gitmeksizin, mevcut veya muhtemel hukuki uyuşmazlıklarını çözmek amacıyla tahkim sözleşmesi yapmaları, tahkimin istisnai bir yol ve özel bir yargı türü olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır (Özer, 2002:5).

Tarafların aralarında anlaşarak, uyuşmazlığı hakem aracılığı ile çözmeyi kararlaştırmaları durumunda ihtiyari tahkim söz konusudur. Bazı hallerde ise, bir uyuşmazlığın çözümü için hakeme başvurmak mecburidir ki, buna mecburi tahkim denir. Tahkimin hangi hallerde mecburi olduğu özel kanun hükmü ile belirlenir. Mecburi tahkime konu iş ve davalarda, taraflar mahkemelerde dava açamazlar, kanunla gösterilen hakemlere başvurmaya mecburdurlar.

Literatürde, mecburi tahkime konu durumlar arasında 91 sayılı Menkul Kıymet Borsaları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 13 üncü maddesinde düzenlenen Borsa üyesi kurumlar arasındaki uyuşmazlıklar sayılmaktadır. Söz konusu maddede; Borsa üyeleri arasında borsa işlemlerinden dolayı çıkacak uyuşmazlıklarının hal mercii'nin Borsa Yönetim Kurulu olduğu, Borsa Yönetim Kurulu'nun kararlarına karşı Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) nezdinde itiraz edilebileceği ve SPK'nın bu ihtilaflar konusundaki kararlarının nihai olduğu hükümlerine yer verilmektedir.

Türk Hukukunda Tahkim

Türk hukukunda hakemlik konusunu düzenleyen temel yasa 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu (HUMK)'dur. HUMK'un 516-536'ncı maddeleri arasında düzenlenen tahkim esas itibarıyla iç hukukumuza ilişkin hakemlikle ilgili düzenlemeleri kapsar. Milletlerarası tahkim konusu ise, 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu'nda düzenlenmiştir.

HUMK'un 518 inci maddesi uyarınca tahkim sadece tarafların iradesine tabi olan uyuşmazlıklar hakkında geçerlidir. Diğer bir ifadeyle taraflar ancak üzerinde serbestçe tasarruf edebildikleri, sulh olabildikleri, davadan feragat edebildikleri konularda tahkim sözleşmesi yapabilirler. Cezai veya idari yargıda tahkim kararlaştırılmaz.

Tahkim sözleşmesi yazılı olmalıdır (HUMK m. 517/1). Yazılı şekil ispat şartı olmayıp, şekil şartıdır. Tahkim sözleşmesi bağımsız bir sözleşme

biçiminde yapılabileceği gibi bir sözleşmede bu sözleşmeden çıkacak uyuşmazlıkların hakemler tarafından çözümleneceğine ilişkin tahkim şartı biçiminde de kararlaştırılabilir (HUMK m. 516). Uygulamada genellikle tahkim sözleşmesi tahkim şartı olarak sözleşmeye konulan bir madde şeklinde düzenlenmektedir.

Yargı fonksiyonunu üstlenmiş olan Devlet, hakem mahkemeleri tarafından verilen ve kesinleşen kararları mahkemelerin verdiği kesin hükümlerle eşit tutmuştur. Sadece mahkeme kararları kural olarak kesinleşmeden icra edilebildiği halde hakem kararları kesinleşmedikçe icra edilemez (HUMK m. 536).

Taraflar arasında geçerli bir tahkim sözleşmesi varsa, uyuşmazlık halinde taraflar mahkeme yerine tahkim yoluna gitmek zorundadırlar. Tahkim yanında mahkemelerin yetkisi alternatif bir yol olarak saklı tutulamaz. Mahkeme yanında tahkim yolunun da kararlaştırılması halinde uyuşmazlık mahkemede çözümlenir.

Hakemlerin seçimini taraflar serbestçe kararlaştırabilirler. Bu konuda taraflar bir kişiyi hakem olarak seçebileceği gibi üç kişi de hakem olarak seçilebilir. Medeni hakları kullanma ehliyeti olan her gerçek ve tüzel kişi hakem olarak seçilebilir. Ancak hâkimler hakem olamazlar. Eğer tahkim sözleşmesinde taraflar hakemlerin kim olacağını ve nasıl seçileceğini belirtmemiş iseler, hakemler üç kişi olarak uyuşmazlığı çözmeye yetkili ve görevli hâkim tarafından seçilebilir (HUMK m. 520).

Hakemler yapmış oldukları görevin karşılığında ücret alırlar ancak kendi ücretlerini belirleyemezler. Hakem ücreti taraflarca kararlaştırılabilir ya da hakemlerdeki dava karara bağlandıktan sonra, hakemlerin yetkili ve görevli mahkemede açacakları bir eda davası üzerine mahkeme tarafından tayin edilir. Mahkemenin taraflar arasındaki uyuşmazlığın değerine, hakemlerin uyuşmazlığı çözmekteki gayretine göre bir ücret tayin etmesi gerekir. Ancak bu çözüm son derece uzun ve hakemlik yapacak kişiler için ilave yük getirecek bir yol olduğu için günümüzde kurumsal tahkimde, hakemlerin ücreti önceden tarifeler şeklinde ve dava konusunun değerine göre değişen bir oran dikkate alınmak suretiyle belirlenmektedir.

Tahkimde hakemlerin uygulayacakları yargılama usulünü taraflar belirlemiş olabilirler. Bu halde hakemler tarafların belirlediği kurallara göre yargılama yapacaktır. Buna karşılık, taraflar yargılama usulünü kendileri belirlememiş ise, hakemler yargılama usulünü kendileri belirler. Hakemler

uyuşmazlığı kanunlara göre çözümlenmek zorunda olmayıp, adalet ve nesafet esaslarına göre karar verebilirler.

HUMK'un 529 uncu maddesine göre, hakemler ilk toplantılarını yaptıkları tarihten itibaren altı ay içinde karar vermek zorundadırlar. Taraflar bu sürenin uzatılmasını kararlaştırabilirler.

HUMK'un 530 uncu maddesine göre hakem kararında, öncelikle uyuşmazlığın sebebi belirtilmelidir. Bu tarafların iddia ve savunmalarına göre belirlenecektir. Daha sonra kararın dayandığı hukuki gerekçe ve kararın kendisi yazılmalıdır.

Hakemler kararlarını yetkili ve görevli mahkeme kalemine verirler. Karar mahkemece taraflara tebliğ edilir. Kararın mahkeme tarafından taraflara tebliğ tarihinden itibaren taraflar kararı temyiz edebilir. Temyiz sonunda hakemlerin verdikleri karar onanırsa karar kesinleşmiş olur. Yine süresi içinde karar temyiz edilmezse karar kesinleşir. Kararın kesinleşmesi büyük önem arz etmekte olup, hakem kararları ancak kesinleştikten sonra icra edilebilmektedir.

Hakem kararlarına karşı olağan kanun yollarından yalnız temyize başvurulabilir. Temyiz süresi on beş gündür. Temyiz dilekçesi kararı tebliğ eden mahkemeye verilir (m. 532).

Temyiz sebepleri HUMK'un 533 üncü maddesinde açıkça sayılmıştır. Temyiz incelemesi istenebilecek sebepler;

- i) Tahkim süresi bittikten sonra karar verilmiş olması,
 - ii) Talep edilmemiş bir şey hakkında karar verilmiş olması,
 - iii) Hakemlerin yetkileri dâhilinde olmayan bir konuda karar vermiş olmaları,
 - iv) Hakemlerin iki tarafın iddialarından her biri hakkında karar vermemiş olmaları
- olarak sayılabilir.

Kanun hakem kararlarının ancak yukarıda sayılan dört sebepten birine dayanılarak bozulabileceğini, bunun dışındaki hallerin temyiz sebebi teşkil etmeyeceğini kabul etmektedir. Ancak yukarıda sayılanlar dışında bazı önemli usul hataları Yargıtay tarafından temyiz sebebi olarak kabul edilmektedir. Örneğin davalıya tebliğ yapılmadan, savunması alınmadan karar verilmiş olması, hakem kararlarının adalet ve nesafete aykırı olması, hakemlerin kararlarında kendilerine hakem ücreti tayin etmeleri, hakemlerin kamu düzeni ile ilgili olan usul hükümlerine uymamış olmaları temyiz sebebi sayılmıştır.

II. TAHKİMİN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ

Günümüzde özel hukuka ilişkin uyuşmazlıklarda tahkim ile çözümlenen uyuşmazlık sayısı artmaktadır. Zira günümüzde uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözümlenmesinin olumlu yönleri, olumsuz yönlerinden daha fazladır. Tahkimin olumlu ve olumsuz yönlerine aşağıdaki durumlar örnek verilebilir:

Gizlilik

Tahkimde duruşmalar ve verilen kararlar kamuya açık değildir. Gizlilik olarak adlandırılan bu özellik sayesinde taraflar, aralarındaki ihtilafın boyut ve içeriği hakkında başkalarının bilgi sahibi olmaması, ticari sırların açığa çıkmaması, bilinmesi istenmeyen ilişki ve olayların basına yansımaması gibi olanaklara sahip olmaktadırlar. Gizlilik prensibinin gereği olarak, verilen hakem kararları tarafların izni olmadıkça yayınlanamaz (Turan, 2002:12).

Hakemlerin Uyuşmazlıkla İlgili Teknik Bilgiye Sahip Olmaları

Bir uyuşmazlığı çözümlen hâkimin uyuşmazlıkla ilgili özel ve teknik bilgiyi gerektiren hallerde bilirkişiye başvurması gerekecektir (HUMK m. 275). Bu durum, hem zaman kaybına hem de masrafa neden olacaktır. Özellikle bilirkişi raporuna itiraz edilmesi ve daha sonra birkaç kez bilirkişiye başvurulması süreci daha da uzatacaktır. Uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözümlenmesi durumunda ise, hakemlerden birisinin veya tümünün uyuşmazlıkla ilgili teknik ve özel konuda bilgi sahibi olması durumunda, mahkemelerde bilirkişiye başvurulması nedeniyle oluşan zaman ve kaynak kaybı olmayacaktır. Ancak, teknik bilgiye sahip olan hakemlerin hukuki bilgiye sahip olmamaları bu durumun olumsuz yönünü oluşturabilecektir.

Yargılama Süresi ve Karara Karşı Kanun Yolları

Tahkim aracılığıyla uyuşmazlıkların çözümlenmesi kural olarak mahkemelerdeki yargılamaya nazaran daha kısadır. Hakemler tarafından ilk toplantının yapıldığı tarihten itibaren 6 ay içinde karar verilmesi gerekmektedir. Tahkim sonunda verilen karara karşı kanun yolları da sınırlı olduğundan, kanun yollarına başvuru ve bu nedenle uğranılan zaman kaybı da yoktur. Verilen hükmün kesinleşmesi ve icrası daha çabuk olabilmektedir.

Ücretler

Tahkim yargılamasında ücretler, hakem ücretleri, bilirkişi ve keşif ücretleri, yargılama giderleri vb. masraflardan oluşmaktadır. Maliyetin önemli bir bölümünü oluşturan hakem ücretleri, HUMK'a göre taraflar arasında

serbestçe kararlaştırılabildiği gibi, dava sonuçlandıktan sonra davayı görmeye yetkili hâkim tarafından davanın değeri ve hakemlerin uyuşmazlığı çözmekteki gayreti göz önünde bulundurularak da belirlenebilmektedir. Uygulamada, uyuşmazlığın belli bir mesleğin mensupları arasında olması durumunda, genellikle hakem ücretleri, uyuşmazlığın taraflarının mensup olduğu meslek birlikleri tarafından tarifeler halinde belirlenmektedir.

TSPAKB nezdindeki tahkim yargılamasında da hakem ücretlerinin TSPAKB tarafından belirleneceği karara bağlanmıştır. Tarifeler halinde belirlenen hakem ücretlerinin, davanın değeri dikkate alınmaksızın maktu bir tutar olarak belirlenmesi durumunda, özellikle küçük meblağlı uyuşmazlıklarda tahkimin maliyeti, adli mahkemelerde görülen davaların maliyetinden daha yüksek tutarlı olabilmektedir. Ancak ilerleyen bölümlerde yer verilen ülke uygulamalarında da ifade edildiği üzere, bazı ülkelerde tahkim yatırımcılar açısından ücretsiz olarak uygulanabilmekte, tahkim masrafları sektör katılımcıları tarafından karşılanmaktadır.

Uygulanacak Hukukta Muayyenlik Sağlanması

Bu durum özellikle çokuluslu şirketler açısından tahkimin olumlu yanlarından birini teşkil etmektedir. Zira, faaliyet gösterdikleri ülkelerde yaşayacakları muhtemel uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözümlenebilmesi, dolayısıyla uyuşmazlığa uygulanacak hukukun taraflarca serbestçe belirlenebilecek olması hususu çokuluslu şirketlerin faaliyet gösterdikleri her ülkenin hukuk sistemini ayrı ayrı inceleme zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır.

III. SERMAYE PİYASASINDA TAHKİME YÖNELİK DÜZENLEMELER

Mevzuatta borsa uyuşmazlıklarına ilişkin temel düzenlemeler, İMKB nezdindeki işlemler için Menkul Kıymet Borsaları Hakkındaki 91 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 13 üncü maddesi ile İMKB Yönetmeliği'nin 42 nci maddesinde yer alırken, VOB bünyesindeki işlemlere ilişkin olarak ise Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsası Yönetmeliği'nin 108 ila 116 nci maddeleri ile VOB'un 2006/35 sayılı Genelgesinde yer almaktadır.

91 Sayılı KHK'nin 13 üncü maddesi ile İMKB Yönetmeliği'nin 42 nci maddesinde yer alan hükümler uyarınca Borsa üyeleri arasındaki borsa işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların Borsa bünyesinde çözülmesi zorunludur, borsa üyeleri ile müşterileri arasındaki uyuşmazlıkların ise borsa uyuşmazlığı

kapsamında İMKB Yönetim Kurulu tarafından çözülmesi mümkün olmakla birlikte adli yargıya intikali de mümkündür.

Menkul Kıymetler Borsalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Borsa işlemleri" başlıklı 54 üncü maddesi uyarınca ise borsa işlemi, borsa üyeleri tarafından müşterilerden alınan emirlerin borsaya intikal ettirilmesi ve bu suretle söz konusu emirlerin borsa eksperleri huzurunda sistemde karşılıklı eşleşmesi olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda virman talimatının yerine getirilmemesi, repo işlemleri, kamu menkul kıymetlerinin müşteriye teslim edilmemesi, kredili işlemlerden kaynaklanan ihtilaflar, temettü bedelinin tahsil edilmemesi gibi konular borsa işlemi dışındadır.

VOB bünyesinde gerçekleşen işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise, Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsası Yönetmeliği'nin 108 ila 116 ncı maddeleri ile VOB'un 2006/35 sayılı Genelgesi'nde yer alan hükümler çerçevesinde VOB tarafından çözümlenebilmektedir.

Dolayısıyla İMKB ve VOB bünyesindeki borsa üyeleri ile yatırımcılar arasında ortaya çıkan uyuşmazlık çözüm mekanizmaları, tahkime benzemekle birlikte, bir çok yönü itibariyle tahkimden ayrılmakta ve alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut durum itibariyle sermaye piyasasında tahkime ilişkin yegane düzenleme ise TSPAKB Statüsü ile yapılmıştır.

Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB ya da Birlik) Statüsü'nün, Birliğin görev ve yetkilerini düzenleyen 6 ncı maddesinin (g) bendinde "*Üyeleri arasında veya üyeleri ile müşterileri arasında borsa işlemleri dışındaki işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak; bu amaçla, hakem listesi oluşturarak, tarafların mutabakatı halinde hakem veya hakemleri atamak suretiyle Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu çerçevesinde tahkim hizmeti vermek*" Birliğin görevleri arasında sayılmıştır.

Anılan hükme dayanılarak, TSPAKB tarafından üyeleri arasında veya üyeleri ile müşterileri arasında **borsa işlemleri dışındaki sermaye piyasası faaliyetlerinden** doğan uyuşmazlıkların çözümü için "Tahkim Kuralları" oluşturulmuştur. Söz konusu tahkim kurallarına göre, tarafların ihtilaflarını TSPAKB Tahkim Kuralları uyarınca tahkimle çözüleceğini yazılı olarak kararlaştırmış olmaları halinde, söz konusu uyuşmazlıkların çözümünde bu kuralların geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. TSPAKB üyeleri hem VOB'da işlem yapan hem de İMKB'de işlem yapan aracı kuruluşlardan oluşabilmektedir.

TSPAKB Tahkim Kuralları, genel olarak HUMK'ta tahkimi düzenleyen hükümlere paralel olarak oluşturulmuştur.

Tahkim Kuralları'nda tahkim masraflarına, hakemlere, yargılama usulüne ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Tahkim masraflarına ilişkin hükümlerde, tahkim ücretlerinin TSPAKB Yönetim Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiş olmakla birlikte, mevcut durumda, hakem ücretlerine, sekreteryaya giderlerine ve yargılama masraflarına ilişkin olarak TSPAKB tarafından kamuya duyurulmuş maktu ya da oransal herhangi bir tarife bulunmamaktadır.

Hakemlere ilişkin olarak oluşturulan kurallar çerçevesinde ise, tarafların anlaşmaları durumunda, hakem heyeti başkanı olacak kişinin TSPAKB listesinden seçilmesi şartı ile kendi hakemlerini TSPAKB listesi dışından seçmeleri mümkün kılınmaktadır. Ancak bu uygulamanın, kurumsal tahkim hizmeti sunan kuruluşun, tahkim hizmeti kapsamında yerine getirdiği en önemli işlev olan tarafsız, yetkin ve güvenilir kişilerden oluşan bir hakem listesinden hakem atama hususuna aykırılık oluşturabileceği düşünülmektedir. Zira ihtilafın TSPAKB tarafından atanan tarafsız ve yetkin hakemler yerine, tarafların seçtiği ve objektif olamama riski altında bulunan hakemlerce çözümlenmesi durumunda varılan netice sağlıklı olamayabilecektir.

IV. TAHKİME İLİŞKİN YURT DIŞI UYGULAMALARI

Ülkemizde uygulaması henüz yaygınlaşmamış olan alternatif çözüm yöntemlerine ABD'de ve Avrupa ülkelerinde oldukça yaygın bir şekilde başvurulmaktadır. Bu bölümde, sermaye piyasalarında tahkime ilişkin yurt dışı uygulamaları ile uygulamalara teşkil eden düzenlemelere yer verilecektir.

ABD UYGULAMALARINDA TAHKİM

Sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda alternatif çözüm yöntemleri ABD'de sıklıkla başvurulmuş yöntemler arasında yer almaktadır. Söz konusu çözüm yöntemlerine ilişkin hizmetler, genellikle aracılık sektöründe faaliyet gösteren kişi ve kurumların üye olduğu öz düzenleyici kuruluşlar tarafından kurumsal olarak sağlanmaktadır.

ABD'de sermaye piyasasından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde alternatif yollara, özellikle de tahkime başvurulmasının yaygın bir uygulama olmasının en önemli sebebi ABD Yüksek Temyiz Mahkemesi'nin (Supreme Court) 1987'de görülen bir davada (Shearson vs. McMahon davası) verdiği

karar sonrasında, sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkime başvurulmasını zorunlu tutmuş olmasıdır.

Tahkimin mecburi tutulması, ABD öz düzenleyici kuruluşları tarafından sunulan kurumsal tahkim hizmetinin gelişmesini, uyuşmazlıkların çözümünde hızlı ve ekonomik olma açısından önemli avantajlar elde edilmesini sağlamış olmakla birlikte, yatırımcılardan, anayasal bir hak olan yargıya başvuru hakkını aldığı ve kurumsal tahkim hizmetinde, hizmeti sunan kuruluşun aracılık sektörünün öz düzenleyici kuruluşu olması ve hakemler arasında mutlaka sektörden birinin yer alması gerekçesi ile, tahkimin adil olmayabileceği şeklinde eleştirilmektedir. Bu konuda tahkimin ihtiyari olması gerektiği yönünde fikirler sıkça dile getirilmektedir. Sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde de ihtiyari tahkim uygulaması olmasına ilişkin bir öneri içeren “Arbitration Fairness Act of 2007” ABD Parlamentosuna sunulmuş bulunmaktadır.

Alternatif çözüm yöntemlerinde kurumsal olarak hizmet veren öz düzenleyici kuruluşlar arasında, FINRA (Financial Industry Regulatory Authority), NASAA (The North American Securities Administrators Association) ve SIFMA (The Securities Industry and Financial Markets Association) başta gelmektedir. Anılan kuruluşlar içinde ise, 26.07.2007 tarihinde National Association for Securities Dealers’ın (NASD) ve New York Stock Exchange (NYSE) Regulation Inc.’nin birleşmesi neticesinde kurulmuş bir öz düzenleyici kuruluş olan FINRA, 5100’ü aşkın üyesi ile en fazla üyeye sahip olan ve bundan dolayı en fazla tahkim başvurusunun yapıldığı öz düzenleyici kuruluş unvanına sahiptir.

ABD’de kurumsal tahkim hizmeti veren diğer öz düzenleyici kuruluşlar gibi FINRA da bünyesinde tahkim usulü ile çözümlenen uyuşmazlıklarda, Securities Industry Conference on Arbitration (SICA) tarafından oluşturulan Uniform Code of Arbitration’da (UCA) belirlenen prosedürlere uyulmasını gerekli kılmaktadır.

FINRA bünyesinde alternatif çözüm yöntemlerine ilişkin olarak sunulan hizmetler, “Uyuşmazlık Çözüm Birimi” olarak ayrıca yapılan bir bölüm tarafından yürütülmekte olup, bu birim tahkim sürecinde başvuruların kabul edilmesi, hakemlerin atanması, kararların tebliğ gibi birçok konuda sorumlu olarak yer almaktadır.

Tahkim sürecinin aşamaları, tahkim masrafları ve hakem kararlarının uygulanması ile ilgili hususlara aşağıda yer verilmektedir.

FINRA Bünyesinde Tahkimde İzlenen Aşamalar

FINRA bünyesinde görülecek bir tahkim davasının aşamaları aşağıdaki gibidir¹:

1) Tahkim Başvurusunda Bulunulması: Uyuşmazlığa ilişkin olarak taraflardan birinin tahkim talebi üzerine, Uyuşmazlık Çözüm Birimi, başvurunun gerekli unsurları taşıyıp taşımadığını kontrol eder.

2) Tahkim Talebinin Karşı Tarafa İletilmesi: Uyuşmazlık Çözüm Birimi, başvuruyu karşı taraf niteliğinde olan kişi/kurum ya da kurumlara iletir ve ilgili kişi veya kurumlara iddialara ilişkin cevaplarını iletmeleri için süre verir (Bu süre genellikle 20 gün olarak belirlenir).

3) Cevabın İncelenmesi: Uyuşmazlık Çözüm Birimi, karşı tarafın cevabını inceler ve talepte bulunan taraf ile talebin yöneltildiği taraf ya da taraflar dışında müdahil olması gereken bir taraf olup olmadığına karar verir.

4) Hakemlerin Seçilmesi: Somut uyuşmazlığın çözümünde görev yapabilecek hakem listesi, hakemlerin, tarafların bulunduğu ve duruşma yapılmasını istedikleri yer ile uyuşmazlığın tarafları ile ilişkili olma hususlarını dikkate alan bir bilgisayar programı aracılığı ile oluşturulur ve listede yer alan hakemlere ilişkin özgeçmiş bilgileri ile birlikte taraflara gönderilir. Taraflar uyuşmazlıkta görev yapmasını istedikleri hakemleri belirli bir sıralama ile Uyuşmazlık Çözüm Birimi'ne bildirirler ve tarafların tercihleri göz önünde bulundurularak hakemler Uyuşmazlık Çözüm Birimi tarafından atanır.

100.000 USD'nin altındaki tutarda talep içeren davalarda tek hakem görevlendirilir ve hakem FINRA Uyuşmazlık Çözüm Komitesi tarafından atanır. Üç hakemli uyuşmazlıklarda, hakemlerden biri menkul kıymet sektörü ile hiçbir şekilde bağlantısı olmayan hakemler arasından kamu hakemi olarak seçilmektedir. Ancak sektörle bağlantısı olmayan bu hakem de yine FINRA listesinde yer alan hakemler arasından seçilmektedir. Atanan hakemler, taraflarca ancak tarafsız olamayacakları gerekçesi ile reddedilebilirler.

5) Ön Duruşma: Hakemlerin atanması sonrasında, tarafların ve hakemlerin katılımı ile bir ön duruşma yapılır

6) Keşif: Uyuşmazlığa ilişkin tüm bilgi ve belgeler hakemlerce talep edilir ve ilgili bilgi ve belgeler üzerinde inceleme yapılır.

7) Duruşma: Tahkim sürecinde, 25.000 USD'nin altındaki tutarlarda

¹ Bknz. <http://www.finra.org/ArbitrationMediation/Parties/ArbitrationProcess/index.htm>

talep içeren uyuşmazlıklarda tarafların isteğine bağlı olarak, söz konusu tutarın üstünde talep içeren davalarda ise mecburi olarak duruşma yapılır. Duruşmalarda taraflar vekilleri tarafından temsil edilebilir. Duruşmada taraflar iddialarına ilişkin kanıtları ve karşı iddialara ilişkin itirazlarını ileri sürerler.

8) Hakemlerin Kararlarını Oluşturması: Hakemlerce tarafların ileri sürdükleri kanıtlar, ilgili bilgi ve belgeleri üzerinde yapılan keşif, inceleme ve gerekli görülmesi durumunda ifadesine başvurulmuş üçüncü kişilerin ifadeleri değerlendirilerek karar oluşturulur.

9) Hakem Kararı: Hakemlerce davanın kapatılmasından itibaren 30 gün içinde oluşturulan nihai kararın Uyuşmazlık Çözüm Birimi tarafından uyuşmazlığın tüm taraflarına yazılı olarak iletilmesi gerekmektedir.

Tahkim Masrafları

FINRA bünyesinde görülen bir tahkim davasında, taraflar olası bir uyuşmazlığın masraflarını FINRA web sitesinde yayımlanan bir hesap makinesi aracılığı ile hesaplayabilmektedirler. Söz konusu hesaplamada, tahkime konu uyuşmazlıkta talep edilen unsurun maddi bir tutarın ödenmesi ya da bir edimin yerine getirilmesi, maddi talep söz konusu olması durumunda talep edilen tutar, duruşma talebi olup olmadığı ve kaç duruşma yapılması talep edildiği hususları dikkate alınarak, tahkimde başvuru ücreti belirlenmektedir².

Örneğin talep edilen maddi tazminat tutarının 5.000 USD, manevi tazminat tutarının ise 2.500 USD olduğu, duruşma olmaksızın dosya üzerinden incelemenin talep edildiği tek hakemli bir davada, dava açma masrafı, başvuru harcından ibaret olmak üzere 325 USD olarak hesaplanmaktadır.

Maddi tazminat tutarının 100.000 USD, manevi tazminat tutarının ise 150.000 USD olduğu, 4 duruşma yapılmasının talep edildiği 3 hakemli bir davada ise, 1.425 USD başvuru ücreti, 5.625 USD duruşma ücreti olarak toplam 7.050 USD dava açma masrafı hesaplanmaktadır.

Hakem Kararlarının Uygulanması

FINRA bünyesinde yürütülen tahkim davalarında hakem ya da hakemler tarafından verilen kararın gereği, kararın ilgililere tebliğini izleyen 30 gün içinde yerine getirilmelidir. Yatırımcının zararının tazminine hükmeden

² Bknz. <http://apps.finra.org/ArbitrationMediation/ArbFeeCalc/1/Default.aspx>

bir hakem kararının gereği olarak, 30 gün içinde ödenmesine hükmedilen tutarın ödenmemesi durumunda, faiz işlemeye başlar. Ayrıca kararın gereğinin yerine getirilmediği FINRA'ya bildirildiğinde, FINRA yükümlülüğünü yerine getirmeyen üyenin üyeliğini geçici ya da sürekli olarak iptal edebilir.

Diğer taraftan, hakem kararlarının gereğinin, kararın ilgililere tebliğinden itibaren 1 yıl içinde yerine getirilmemesi durumunda, zararının tazminine hükmedilen tarafça mahkemeye başvurularak, kararın mahkeme kararı niteliğini alması ve diğer mahkeme kararları gibi icra kabiliyeti kazanması sağlanabilir.

AVRUPA UYGULAMALARINDA TAHKİM

Avrupa uygulamalarında alternatif çözüm yöntemlerine ilişkin mekanizmalar genellikle ticaret odaları, meslek birlikleri ve menkul kıymet ve emtia borsaları nezdinde örgütlenmiş olan tahkim merkezleri bünyesinde işletilmektedir. Avrupa ülkelerinin ülke bazındaki uygulamaları ile Avrupa Birliği kapsamındaki uygulamalar tahkim açısından incelendiğinde, sermaye piyasası işlemlerinden ya da finansal işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümüne yönelik olarak Avrupa'da, ABD'de FINRA bünyesinde olduğu gibi merkezi bir mekanizma olmadığı görülmüştür. Bunun yerini, örneklerinden birini Hollanda'daki Finansal Hizmetler Şikayet Enstitüsü (KIFiD) gibi kâr amacı gütmeyen organizasyonlarla, alanında uzman avukatlar ve hukukçularca kurulmuş tahkim merkezleri almıştır.

Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Yunanistan medeni usul kanunları incelendiğinde, tahkime ilişkin düzenlemelerin temel nitelikler itibarıyla birbirine oldukça yakın özellikler arzettiği görülmektedir. Zira başta Almanya olmak üzere, birçok Avrupa ülkesinin tahkime ilişkin düzenlemeleri, Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu'nun (UNCITRAL) tahkime ilişkin düzenlemelerinden etkilenmiştir.

Kurumsal tahkim hizmeti veren kuruluşların ise, kurulu olduğu ülkenin tahkime ilişkin yasal düzenlemeleri çerçevesi içinde, bazı ayrıntılarda farklılaştırmaya giderek kendi tahkim kurallarını oluşturduğu görülmüştür. Bu çerçevede, Hollanda'da NAI, Belçika'da CEPANI, İngiltere'de Londra Uluslararası Tahkim Heyeti (London Court of International Arbitration-LCIA) tarafından oluşturulmuş tahkim kuralları incelenmiş ve bu kuruluşlar tarafından benimsenen kuralların, 1966 yılında uluslararası ticaret hukukunun uyumlaştırılmasını ve bütünleştirilmesi amacıyla Birleşmiş Milletler

bünyesinde oluşturulmuş bir komisyon olan UNCITRAL tarafından 1976 yılında oluşturulan tahkim kuralları ile benzeştiği görülmektedir.

İngiltere Finansal Piyasasında Tahkim

İngiltere sermaye piyasalarında tahkim 2000 yılındaki Finansal Hizmet ve Piyasalar Kanunu ve 2006 yılındaki Tüketici Kredileri Kanunu'nun verdiği yetki ile Finansal Ombudsman Hizmeti (Financial Ombudsman Service) adı altında yatırımcılara ve finansal hizmet sağlayıcılarına verilmektedir. Üyeleri İngiltere düzenleyici otoritesi (Financial Services Authority- FSA) tarafından atanan 9 kişiden oluşmaktadır. Uyuşmazlıkların çözüldüğü alan finansal hizmetler olması nedeniyle bankacılık, sigorta, mortgage, emeklilik fonları, krediler, finansal tavsiyeler gibi alandaki birçok konu Finansal Ombudsman Hizmeti kapsamında yer almaktadır.

Ombudsman hizmetinden yararlanabilecek şikayetçi taraf

- a) Gerçek kişi yatırımcılar,
- b) Yıllık ciro rakamı 1 milyon paundun altında kalan işletmeler,
- c) 1 milyon paundun altında gelir elde eden hayır kurumları,
- d) 1 milyon paundun altında net varlığı bulunan vakıflardır.

Parlamento tarafından kurulan kamu kurumu niteliğindeki kar amacı gütmeyen bu yapının en önemli özelliği tüketiciler için bu hizmetin ücretsiz olmasıdır. Ancak taraflar avukat vasıtası ile başvuru yapmışlarsa kazanan taraf ödediği avukatlık ücretini talep edememektedir. Ombudsman hizmetinin ücreti finansal hizmetler endüstrisi tarafından yapılan ödentiler ve uyuşmazlıklarda işletmelerden alınan tutarlardan oluşmaktadır.

İngiliz sisteminde başvuru yapılan uyuşmazlıkların büyük bir kısmı ombudsmanın yasal yetkileri kullanılmadan uzlaşma yoluyla çözümlenmektedir. Diğer durumlarda uyuşmazlığın ombudsman tarafından karara bağlanmasını takiben, kararın taraflar tarafından olumlu bulunması durumunda karar her iki taraf için de bağlayıcı nitelik kazanacaktır. Ancak verilen kararı tarafların uygun bulmadıkları durumda genel yargı yoluna gitme hakları bulunmaktadır.

Ombudsman Hizmeti herhangi bir tazminat mekanizması içermeyip yatırımcının zararı veya mağduriyeti olması durumunda ilgili işletmeye ödeme yapması konusunda veya uygulamalarını düzelterek yatırımcı mağduriyetinin giderilmesi konusunda uyarma yetkisine sahiptir. Hizmet bu yetkisini yukarıda

ifade edildiği gibi 2000 yılında çıkan Finansal Hizmetler ve Piyasalar Kanunu'ndan almaktadır.

Ombudsman Hizmeti 100.000 paunda kadar olan meblağlarda mağdur olan yatırımcılara ödeme yapılması konusunda karar vermekten, yetersiz hizmet alan yatırımcıya özür mektubu gönderilmesine karar vermeye kadar geniş bir yetkiye sahiptir.

Ombudsman hizmetinden yararlanmak için şikâyetçinin 6 ay içerisinde başvuru yapması gerekmektedir. Başvuru tarihinden itibaren ayrıntılı inceleme gerektirmeyen durumlarda genellikle uyuşmazlıklar 6 ay içerisinde çözümlenmektedir. Ombudsman tarafından verilen kararlara çok yüksek bir oranda uyulmasına rağmen bazı durumlarda uyulmaması durumları ile de karşılaşılmaktadır. Bu gibi durumlar genellikle ilgili şirketin finansal durumun söz konusu ödemeyi karşılamaya yetmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda yatırımcının parası Yatırımcıları Tazmin Fonu'ndan karşılanmaktadır.

Öte yandan ilgili kuruluşun mali durumunun uygun olmasına rağmen ödeme yapmaması durumu oldukça nadir olsa da yine de ihtimal dahilinde olup, bu durumda FSA'nın ve Ticari Kartel İdaresi'nin idari yaptırım yetkileri devreye girmektedir.

Bunlara ek olarak İngiltere'de 2000 yılında yürürlüğe giren Finansal Hizmetler ve Piyasalar Kanunu tarafından verilen yetki ile ombudsman kararları mahkemeler kanalıyla zorla uygulanabilmektedir. Söz konusu ombudsman kararı için mahkeme yeniden olayın esasına girmemekte sadece kararın uygulanması yönünde karar vermektedir. Bu noktada söz konusu kararların oldukça etkin bir uygulanma mekanizmasına sahip olduğu söylenebilir.

Almanya Finansal Piyasasında Tahkim

Almanya'da birçok banka ve büyük sigorta şirketleri gönüllü bir şekilde ombudsman adı verilen kişilere uyuşmazlıklarının çözülmesi amacıyla başvurumaktadırlar. Tamamen bağımsız olan bu mekanizma sektör birlikleri bünyesinde oluşturulmuştur. Ombudsmanlar belirli bir zaman için atanırlar ve verdikleri kararlar nedeniyle görevden alınamazlar.

Almanya'da ombudsmanlar oldukça bilgili ve konusunda iyi eğitim almış kişilerden oluşmaktadır. Özellikle eski yargıçların ombudsman olarak atanması Almanya'da yaygın bir uygulamadır.

Tahkim başvurusu ücretsiz olmakla beraber posta, fotokopi, telefon gibi yan masraflara başvuruyu yapan taraf katlanmak zorundadır. Bazı

ombudsmanlar 5.000 Euro'ya kadar olan uyuşmazlıkları çözebilme yetkisini haiz olup, bu ombudsmanların kararları ilgili şirketler açısından bağlayıcı niteliktedir. Bununla birlikte bazı ombudsmanların kararları ise tavsiye niteliğinde olup, bağlayıcı nitelikte değildir. Ombudsman kararları veya tavsiyelerinin yatırımcılar tarafından olumlu karşılanmaması durumunda yargı yoluna başvurma imkanı bulunmaktadır.

Almanya'da diğer ülkelerden farklı olarak öncelikle yatırımcının ihtilafı olduğu kuruma ombudsman sistemi içerisinde olup olmadığı ve sistem içinde ise hangi ombudsmanın ihtilafları incelediğine ilişkin bilgi talep etmesi gerekmektedir. Sigortacılık ve bankacılık konusunda farklı ombudsmanlar bulunduğu gibi bankacılık içinde de birden fazla ombudsman bulunmaktadır.

1998 yılında çıkan Alman Menkul Kıymet Ticareti Kanunu'nun (Securities Trading Act) "Tahkim Anlaşmaları" başlıklı 9 uncu bölümündeki 37h maddesinde tahkim anlaşmalarının ancak her iki tarafın da Ticaret Kanunu kapsamında tacir olması durumunda bağlayıcı nitelikte olacağı ifade edilmiştir.

Hollanda Finansal Piyasasında Tahkim

2007 yılında finansal hizmetlerden kaynaklanan müşteri şikayetlerinin çözümü için Finansal Hizmetler Şikayet Enstitüsü (KiFid – Klachteninstituut Financiële Dienstverlening) kurulmuştur. KiFid üyeleri banka temsilcileri ve tüketici birlikleri tarafından oluşan bir kurul tarafından seçilmekte olup, bu hizmetin bedeli sektör tarafından finanse edilmektedir. Arabuluculuğun ücretsiz olduğu bu sistemde tahkim için ise sembolik bir ücret olan 50 Euro alınmaktadır.

Kararlar bağlayıcı olmayıp, taraflar tarafından haksız olduğu düşünülen kararlar mahkemeye götürülebilmektedir.

Uygulamada yatırımcı KiFid'e başvurmadan önce ihtilafı olduğu finansal kuruma başvuru yapmış ve problemin çözülememiş olması gerekmektedir. Ayrıca ihtilaf herhangi bir şekilde başka bir kurum tarafından inceleme aşamasındaysa KiFid bu durumu bekletici mesele yapabilmektedir. KiFid nezdindeki uyuşmazlık komitesi özellikle finansal hizmetlerden kaynaklanan sorunların çözümü ile ilgilenmektedir.

Fransa Finansal Piyasasında Tahkim

Fransa'nın arabuluculuk konusunda ayrıntılı düzenlemeleri olmasına rağmen sermaye piyasasına özgü bir tahkim kurumu ve düzenlemesi

bulunmamaktadır. Arabuluculukta ise ombudsman adı verilen uzman kişi tarafların uzlaşarak bir karara varmasını sağlamaktadır. Bu hizmet Fransa’da ücretsiz olarak Autorité des Marchés Financiers (Fransız düzenleyici otoritesi) bütçesinden verilmektedir.

Arabuluculuk hizmetinin kapsamı incelendiğinde hem borsa içi hem de borsa dışı uyuşmazlıklar kapsam alanındadır. Son olarak arabuluculuk süreci taraflardan birisinin yargı yoluna başvurması durumunda kesilmektedir.

V. TÜRK SERMAYE PİYASASINDA TAHKİMİN İŞLERLİĞİ

Sermaye piyasasında, aracı kuruluşlar arasında ya da aracı kuruluşlar ile müşterileri arasında borsa dışı işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde TSPAKB bünyesinde oluşturulan tahkim uygulamasına ilişkin somut düzenlemenin yapılmasının üzerinden uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen, sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim, halen piyasa aktörleri tarafından tercih edilen etkin bir uygulama olarak benimsenmemiştir.

Diğer taraftan, Birlik Statüsü’nün 6 ncı maddesinin (g) bendinde “Üyeleri arasında veya üyeleri ile müşterileri arasında borsa işlemleri dışındaki işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak” da Birlik’in görevleri arasında sayılmıştır. Birlik bu görevini arabuluculuk hizmeti kapsamında yerine getirmektedir. Arabuluculuk hizmetinde, üye ya da yatırımcı arabuluculuk kapsamında çözümüne yardımcı olunmasını istediği uyuşmazlığı bir dilekçe ile TSPAKB’ye bildirmekte, Birlik uyuşmazlığın karşı tarafından konu ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri istemekte, söz konusu bilgi ve belgeleri incelemek suretiyle oluşturduğu görüşünü taraflara bildirmektedir. Arabuluculuk faaliyetinde Birlik tarafından talep edilen herhangi bir ücret bulunmamaktadır.

Birlik bünyesindeki tahkim müessesesine henüz herhangi bir başvuru olmamasına karşılık, 2002 yılından bu yana arabuluculuk hizmeti kapsamında uyuşmazlığının çözümüne Birlik tarafından yardımcı olunması talebiyle genel olarak hesap işletim ve eft ücretleri, virman taleplerinin yerine getirilmemesi, saklama komisyonları, bedelli rüçhan hakkı kullanımı ve komisyon iadesine ilişkin olarak yapılmış 69 başvuru bulunmaktadır. Bu durumun, sermaye piyasasında yatırımcıların ve aracı kuruluşların sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde maliyet unsurunu da göz önünde bulundurarak alternatif çözüm yöntemlerine başvurma hususuna yatkın olduklarına emare teşkil ettiği düşünülmektedir.

Anılan hususlar göz önünde bulundurularak, sermaye piyasasında kurumsal tahkim müessesesine işlerlik kazandırılmasına ilişkin tespit ve önerilere aşağıda yer verilmektedir.

Borsa İçi Uyuşmazlıkların Tahkim Yolu İle Çözümlemesine İmkan Verilmesi

TSPAKB Tahkim Kuralları çerçevesinde, üyeler arasında ya da üyeler ile müşterileri arasında sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan ve tahkim yolu ile çözülebileceğine hükmedilen uyuşmazlıkların borsa dışı işlemlerden kaynaklanması gerekmektedir. Genel olarak borsa dışı uyuşmazlıklar, komisyon ücretleri, EFT ve hesap ekstresi ücreti, komisyon iadesi, portföy yönetimi, hisse senedine ilişkin rüçhan haklarının kullanılmaması, temettü bedelinin tahsil edilmemesi, hisse senedi saklama komisyonu vb. konulara ilişkin olmaktadır. Söz konusu uyuşmazlıklarda, genellikle uyuşmazlık konusu meblağın büyük olmaması ve uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözülmesi durumunda tahkim masraflarının uyuşmazlık konusu tutara yakın olması başvuru yapılan uyuşmazlık sayısını azaltmaktadır.

Mevcut durum itibariyle İMKB ve VOB bünyesindeki işlemlere ilişkin üyeler arası borsa içi uyuşmazlıklar zorunlu olarak, borsa üyeleri ile yatırımcılar arasındaki uyuşmazlıklar ise ihtiyari olarak ilgili Borsaların Yönetim Kurulları tarafından çözümlenmektedir. Müşteriler ile borsa üyeleri arasındaki ihtilafların çözümünde tarafların aynı zamanda adli yargıya başvurma hakkı da bulunmakta olup, uyuşmazlığın adli yargılama konusu edilmesi durumunda dava sonuçlanıncaya kadar İMKB'de uyuşmazlık dosyası işleminden kaldırılmaktadır.

Söz konusu hükümler çerçevesinde Borsa uyuşmazlıklarının özel bir yöntemle İMKB ve VOB nezdinde çözümlenmesinin hukuki niteliği irdelendiğinde, anılan yöntemin tahkim benzeri bir usul olarak yorumlanabilecek olmasına karşın, tahkim usulünün geçerli olabilmesi için gereken şartları içermediği ve tahkim yargılamasından farklı olarak tarafların tahkimden vazgeçerek adli yargıya başvurma hakkının bulunması ve uyuşmazlık sonrasında varılan karardan sonra da adli yargıya başvurma hakkı göz önünde bulundurulularak tahkimden farklı bir alternatif çözüm yöntemi olduğu görülmektedir.

Nitekim Borsa uyuşmazlıklarının İMKB Yönetim Kurulu tarafından 91 sayılı KHK ve İMKB Yönetmeliği çerçevesinde çözümü için öngörülen usulü tahkim şeklinde yorumlayan Yargıtay görüşlerinin varlığına karşılık, söz konusu görüşler literatürde hukuki dayanaktan yoksun görülmüş; ayrıca

Danıştay 10. Dairesi'nin 25.11.1996 tarih ve E. 1995/6027, K. 1996/7741 sayılı Kararında, 91 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesi ile getirilen uyuşmazlık çözüm yönteminin tahkim olmadığı sonucuna varılmıştır. Danıştay 10. Dairesi'nin anılan Kararı'nda, tahkim usulünün olabilmesinin yasal düzenlemede bu usulün açıkça yer almasına ve ayrıntılı biçimde düzenlenmesine bağlı olduğu, adli yargının yetkisini de sınırlar nitelikte olan bu usulün 91 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesi ile yapılan düzenlemede yer almadığı hükmüne varılmıştır (Konuralp, 1998:606).

Bu çerçevede, İMKB ve VOB bünyesindeki borsa işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların ilgili Borsaların Yönetim Kurulları tarafından çözümünün, anılan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim usulüne başvurulmasını ikame edici bir uygulama olmadığı, borsa dışı işlemlerin yanı sıra, yatırımcılar ile borsa üyeleri arasında borsa içi işlemlerden kaynaklanan ihtilafların çözümünde de tahkim usulüne başvurulabilmesine imkân tanınmasının sermaye piyasasında tahkim yoluna başvuruları artıracak düşünülmemektedir.

Tahkim Masraflarının Öngörülebilirliği

Mevcut durum itibariyle, TSPAKB bünyesindeki tahkim uygulamasında hakem ücretleri ile tahkim masraflarına ilişkin olarak ilgili taraflara duyurulmuş bir tarife bulunmaması, aracı kuruluşların ya da yatırımcıların tahkime başvurmaları durumunda ödemeleri gereken masraf konusunda bir öngörüye sahip olmamalarına, dolayısı ile de uyuşmazlığın tahkim ile çözümlenmesi durumunda elde edecekleri fayda ve katlanacakları maliyet konusunda bir belirsizlik olmasına ve tarafların tahkime başvurma hususunda çekingen davranmalarına neden olabilmektedir. Bu hususa ilişkin olarak, tahkim masraflarına ve hakem ücretlerine ilişkin tarifelerin, uyuşmazlıkların değerini de dikkate alacak şekilde belirlenerek kamuya duyurulması faydalı olacaktır.

Ayrıca, yukarıda ayrıntılı olarak yer verildiği üzere, FINRA bünyesindeki tahkimde; taraflar, FINRA'nın internet sitesinde yer alan özel bir hesaplayıcı aracılığıyla tahkime konu uyuşmazlığın değeri, talep edilen maddi ve manevi tazminat tutarı, duruşma yapılma talebi gibi hususları dikkate alınarak tahkim yargılamasında ödeyecekleri ortalama masrafı öğrenebilmektedir.

Benzer şekilde, tarafların aralarındaki uyuşmazlığın tahkim usulü ile çözümlenmesinde ödeyecekleri masrafı ortalama olarak hesaplayabilecekleri bir hizmetin sermaye piyasasında kurumsal tahkim hizmeti verecek kuruluş

tarafından da internet aracılığıyla sağlanması, tarafların tahkim usulüne başvurma hususunda maliyetin belirli olmamasından kaynaklanan tereddütlerin giderilmesinde etkin olacaktır.

Öte yandan özellikle tahkim konusunda İngiltere, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde sektör katılımcıları tarafından yatırılan ödentiler veya sektör tarafından kurulan bir takım organizasyonlar kanalı ile tahkim ve arabuluculuk hizmetleri finanse edilmektedir. Ülkemizde de yatırımcıların alternatif çözüm yollarına ücretsiz olarak başvurabilmesinin sağlanmasının yatırımcıların kısa sürede masrafsız şekilde haklarına kavuşmasını sağlayacağından sermaye piyasasına olan güveni artıracakı düşünülmektedir.

Bu kapsamda Ülkemizde de tahkim yolunun ücretsiz hale getirilmesi ciddi bir seçenek olarak değerlendirilmeye alınmalıdır.

Aracı Kuruluşların ve Yatırımcıların Tahkim Konusunda Bilgilendirilmesi

Sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkimin işlerlik kazanmasına yönelik olarak atılması gereken en önemli adımlardan biri de tarafların tahkim uygulaması ve faydaları konusunda yeterli ölçüde bilgilendirilmesidir.

Bu kapsamda, sermaye piyasası katılımcılarına tahkimin tanıtılması, uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözülmesinin teşvik edilmesine yönelik olarak çeşitli toplantılar düzenlenmesi ve dokümanlar hazırlanması sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözülmesine ilişkin uygulamanın benimsenmesi açısından önem taşımaktadır.

Hakem Listesinin Yeterli Bilgi İçermesi

Sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların %80'inin tahkim ve arabuluculuk yöntemi ile çözümlendiği Amerika Birleşik Devletleri'nde FINRA bünyesinde yürütülen tahkim müessesesinde, 7500'den fazla hakem içeren bir hakem listesi bulunmakta, tarafların tahkim talebinde bulunmalarını müteakip tarafsızlık ve coğrafi yakınlık esaslarına göre sistem tarafından otomatik olarak üretilen bir hakem listesi, hakem olarak atanabilecek kişilerin son 10 yıllık iş tecrübelerini ve diğer ilgili bilgilerini içeren geniş bir özgeçmiş ile birlikte taraflara gönderilmekte, taraflar bu listede yer alan hakemler arasından hakemlerini serbestçe tayin etmektedirler.

Zira sonuçları itibariyle bağlayıcı olan ve oldukça sınırlı durumlarda temyiz talebinde bulunulabilen tahkim usulünün en temel unsuru olan hakemlerin yetkinliği, güvenilirliği ve tarafsızlığı konusunda yatırımcıların ve aracı kuruluşların müteredit olmasına sebebiyet vermeyecek şekilde, gerekli bilgileri içeren hakem listelerinin hazırlanması önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, FINRA uygulamasında olduğu üzere, ülkemizde sermaye piyasasında tahkim hizmeti verecek kuruluş tarafından ilan edilen hakem listesinin taraflarca tahkim talebinde bulunulması sonrasında, tarafsızlık ilkesi esas alınarak somut olayda hakemlik yapabilecek kişileri içerecek şekilde daraltılması ve hakemlik yapabilecek kişileri içeren listenin, listede yer alan kişilerin mesleki tecrübelerine ve özgeçmişlerine ilişkin yeterli bilgiye yer verilmek suretiyle hazırlanarak taraflara tebliğ edilmesi önem taşımaktadır.

VI. SONUÇ

Son yıllarda ülkemiz sermaye piyasalarında gerek yatırımcı gerek aracı kuruluş olarak yabancı katılımcı sayısının artması ve İstanbul'un küresel bir finans merkezi haline getirilmesine yönelik çalışmaların hız kazanması ile birlikte, özel bir uzmanlık gerektiren sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü hususunda tahkim müessesesinin önemi bir kez daha gündeme gelmiştir. Mevcut durum itibariyle, sermaye piyasasında tahkime ilişkin olarak yasal altyapı bulunmakla birlikte, tahkimin piyasa katılımcıları arasında maliyet avantajı, hızlı sonuçlandırılma, gizlilik gibi olumlu yönlerinin bilinirliğinin yetersiz olması, tahkim yolu ile çözümlenebilecek uyuşmazlıkların nispeten düşük tutarlı olan borsa dışı işlemler ile sınırlı olması gibi sebeplerle, sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim, piyasa katılımcıları tarafından benimsenen bir usul olamamıştır.

Mevcut konjonktürde tahkimin kazandığı önem de göz önünde bulundurularak, sermaye piyasası işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim müessesesine işlerlik kazandırılması amacına yönelik olarak;

- Borsa içi uyuşmazlıkların çözümünde de tahkim usulüne başvurulmasına imkân tanınmasının,

- Piyasa katılımcılarının uyuşmazlıkların çözümünde tahkime başvurmaları durumunda ödemeleri gerekecek masraf konusunda bir öngörüye

sahip olmamalarının, dolayısı ile de uyuşmazlığın tahkim ile çözümlenmesi durumunda elde edecekleri fayda ve katlanacakları maliyet konusunda bir belirsizlik olmasına ve tarafların tahkime başvurma hususunda çekingen davranmalarına neden olabileceği hususunun göz ardı edilmemesinin; bu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak, sermaye piyasasında kurumsal tahkim hizmeti verecek kuruluşun tahkim masraflarına ve hakem ücretlerine ilişkin tarifeleri, uyuşmazlıkların değerini de dikkate alacak şekilde belirleyerek ilgili taraflara duyurmasının; ayrıca FINRA uygulamasında olduğu üzere, tarafların aralarındaki uyuşmazlığın tahkim usulü ile çözümlenmesinde ödeyecekleri masrafı ortalama olarak hesaplayabilecekleri bir sanal hesaplayıcının internet aracılığı ile kullanıma sunulmasının,

- Yatırımcıların uyuşmazlıklarının tahkim yöntemi sayesinde kısa sürede uzman kişilerce çözümlenmesinin yatırımcıların sermaye piyasalarına olan güveni artıracığı, aynı zamanda adli yargıya ve İMKB ile VOB'a intikal eden sermaye piyasası ihtilaflarını azaltacağı düşünüldüğünden, İngiltere, Almanya ve Hollanda uygulamalarında olduğu gibi tahkim yönteminin yatırımcılar açısından ücretsiz veya çok cüzi bir sabit ücret olarak belirlenmesinin, ana katkının aracı kuruluşların katılımı ile oluşturulacak bir fondan sağlanmasının,

- Piyasa katılımcılarına tahkimin tanıtılmasına ve uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözümlenmesinin teşvik edilmesine yönelik olarak bilgilendirme amaçlı çeşitli toplantılar düzenlenmesinin ve tanıtıcı dokümanlar hazırlanmasının,

- Hakem listelerinde yer alan kişilerin mesleki tecrübeleri ile özgeçmişlerine yer verilmesinin, sonuçları itibariyle bağlayıcı olan ve oldukça sınırlı durumlarda temyiz talebinde bulunulabilen tahkim usulünün en temel unsuru olan hakemlerin yetkinliği, güvenilirliği ve tarafsızlığı konusunda yatırımcıların ve aracı kuruluşların tereddüde düşmemeleri açısından büyük önem taşıdığı göz önünde bulundurularak; ilan edilecek hakem listesinin taraflarca tahkim talebinde bulunulması sonrasında, tarafsızlık ilkesi esas alınarak somut olayda hakemlik yapabilecek kişileri içerecek şekilde daraltılmasının ve hakemlik yapabilecek kişileri içeren listenin, listede yer alan kişilerin mesleki tecrübelerine ve özgeçmişlerine ilişkin yeterli bilgiye yer verilmek suretiyle hazırlanarak taraflara bildirilmesinin sermaye piyasasındaki işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim uygulamasının işlerlik kazanmasında etkin olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- CANTOR, Mark (2006), *Comparing Expedited Emergency Relief Under the AAA/ICDR, ICC and LCIA Arbitration Rules*, Alternatives to the High Cost of Litigation Journal, International Institute for Conflict Prevention&Resolution, Vol.24, No.8, New York
- COX, HILLMANN, LANGEVOORT (2006), *Securities Regulation*, Aspen Publishers, New York
- KONURALP, Aynur ve Haluk KONURALP (1998), *Borsa Uyuşmazlıkları*, Ali BOZER'e Armağan, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- KURU, Baki, Ramazan ARSLAN ve Ejder YILMAZ (2002), *Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- NORTON ROSE (2006), *“Arbitration in Europe”*, A Norton Rose Manual, Second Edition No: NR2403 06/06, Hong Kong
- ÖZER, Ayça (2002), *Araç Kuruluşlar ile Yatırımcılar Arasında Sermaye Piyasası Faaliyetlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözümünde Arabuluculuk Yöntemi*, Sermaye Piyasası Kurulu Yeterlik Etüdü, Ankara
- PEKCANITTEZ, Hakan, Oğuz ATALAY, Muhammet ÖZEKES (2006), *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara
- RISSE, Jörg (2003), *Arbitration in Germany: SchiedsVZ Journal*, German Law Journal, Vol.4, No.2, Frankfurt
- ŞANLI, Cemal (1996), *Uluslararası Ticari Akitlerin Hazırlanması ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hukuk Müşavirliği Yayınları, İstanbul
- TURAN, Gökçen (2002), *Sermaye Piyasasında Bir Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi Olarak Tahkimin Uygulanabilirliği ve ABD Sermaye Piyasasında Tahkimin Uygulanış Şekline Örnek Olarak NYSE ve NASD Düzenlemeleri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yeterlik Etüdü, Ankara
- YEĞENGİL, Rasih (1974), *Tahkim*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

VERGİ DIŞI PİYASA EKONOMİSİ: KAPSAMI, ETKİLERİ VE ÖNERİLER

Abdullah SAVAŞ*

1. GİRİŞ

İnsanların bir arada yaşama zorunluluğu, bu zorunluluktan kaynaklanan ortak ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Devlet ise; günümüzde hem miktar hem de çeœitlilik olarak artan bu harcamaları karşılayabilmek için kaynağa ihtiyaç duymaktadır.

Devletin harcamalarını gerçekleœtirebilmek için başvurabileceği en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Bu nedenle iyi bir vergi sistemi devletler için hayati öneme sahip bir konudur. Ancak, yapılan araœtırmalar özellikle geliœmiœ ülkeler dışındaki ülkelerde vergilendirilmesi gereken bazı unsurların vergilendirilemediğini ortaya koymaktadır.

Vergi dışı piyasa ekonomisi; devletin gelir kaybına, istatistiksel rakamların gerçeği yansıtamaması dolayısıyla hedeflenen politikaların hatalı belirlenmesine ve benzeri birçok olumsuzluğa neden olmaktadır.

Bu çalışmada “vergi dışı piyasa ekonomisi”nin tanımı, kapsamı, etkileri incelendikten sonra ülkemizde “kayıt dışı piyasa ekonomisi”nin boyutu, OECD ülkeleri ile kıyaslamalı olarak irdelenecek ve sonuçta vergi dışı piyasa ekonomisini azaltmaya yönelik öneriler getirilecektir.

2. VERGİ DIŞI PİYASA EKONOMİSİNİN TANIMI VE KAPSAMI

Her ne kadar, kayıt dışı ekonominin 1970'lerin sonunda yayımlanan ve yayımlandığında önemli etkiler bırakan birkaç makale ile hızla gündeme geldiği söylene de, konuya ilişkin ilk ekonomik araœtırmalar 1940'lı yılların başlarına rastlamaktadır. Ancak asıl bilimsel ilgiyi, Gutmann'ın 1977'de yayımlanan makalesi ile çekmeye başlamıştır. Bu nedenle 1980'lere kadar kayıt dışı ekonomi uluslararası bir olgu olarak kabul edilmemiŐtir. Kayıt dışı ekonomiye ilişkin ilk uluslararası konferans 1983'te Almanya'nın Bielefeld

* Eskiœehir Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezi Müdürü

eyaletinde yapılmıştır. Tanımsal sorunlar hakkında genel ilkelere varmak, konferansın temel amaçlarından biri olmasına rağmen, katılımcılar bir konsensüse varamamış ve çok farklı tanımlamalar kullanılmıştır (Çetintaş ve Vergil, 2003).

Piyasa ekonomisinde verginin konusunu oluşturan iktisadi faaliyet ve işlemlerden devletin her zaman vergi alabilmesi mümkün olamamaktadır. Kimi zaman, vergiye tabi iktisadi faaliyetlerden elde edilen gelir, vergi idaresinin tamamen bilgisi dışında kalmakta, bazen de elde edilen gelirin sadece beyan edilen bir kısmı vergilendirilebilmektedir. Aynı şekilde verginin konusunu oluşturan servetten (taşınır ve taşınmaz mülkiyet vs.), bu servetin kiraya verilmesi dolayısıyla elde edilen gelirden (irat), servetin karşılıklı ya da karşılıksız transferinden ya da servetin belirli bir zaman diliminde değer kazanmasından elde edilen kazançtan her zaman tam ve eksiksiz vergi alındığı söylenemez. Bunun yanı sıra, piyasa ekonomisinde mal ve hizmetlerin üretimi, satışı ve tüketimi de verginin konusunu oluşturabilir ve bu işlemler tam ve doğru bir şekilde vergilendirilmeyebilir. İşte “vergi dışı piyasa ekonomisi”, tüm bu belirtilen ve verginin konusunu oluşturan, fakat çeşitli nedenlerle vergilendirilemeyen işlem ve faaliyetleri ifade eden bir kavramdır (Aktan, 2006:189).

Konu ile ilgili literatüre bakıldığında “vergi dışı piyasa ekonomisi” olarak adlandırdığımız konunun çok farklı şekillerde adlandırıldığını görmekteyiz. Literatürde çoğu zaman birbirleriyle eş anlamda kullanılan çok sayıda kavram bulunmaktadır. Bunlardan bazıları yer altı ekonomisi (underground economy), gizli ekonomi (hidden economy), kayıt dışı ekonomi (unrecorded economy), kara ekonomi (black economy), gölge ekonomi (shadow economy), örtülü ekonomi (submerged economy), ikinci ekonomi (second economy) şeklinde sıralanabilir (Bkz: Roemer and Jones, 1991; Lippard and Walker, 1997; Aktan, 2000’den alıntı).

2.1. Tanımı

Literatürde ve günlük hayatta daha yoğun olarak kullanılan “kayıt dışı ekonomi”, ya hiç belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle, gerçekleştirilen ekonomik olayın devletten, alacaklılardan, kazanca katılan işçilerden vb, tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı (resmi) ekonominin dışına taşınmasıdır (Altuğ, 1994: 5).

Kayıt dışı ekonomi, kara para ekonomisi ile vergi dışı bırakılmış ekonominin toplamından oluşmaktadır. Kara para ekonomisi, uyuşturucu

ticareti, örgütlü suçlar ve terörizm vasıtası ile yapılan faaliyetler ve kazançları içermektedir. Belirtilen bu faaliyetler yasa dışıdır. Vergi dışı bırakılmış ekonomi, yasal olan faaliyetlerden, vergi kanunları veya mükellef iradesi ile vergilenmemiş faaliyet ve kazançları içermektedir. Kayıt dışı ekonomi, yasa dışı ve yasal, fakat vergilenmemiş iktisadi faaliyetlerin tümüne verilen adı ifade etmektedir (Şengül, 1997: 225).

“Suç teşkil etsin veya etmesin, belgeye hiç bağlanmamış veya içeriği kısmen veya tamamen gerçeği yansıtmayan yanıltıcı belgelerle gerçekleştirilen ve bilinen istatistiki yöntemlere göre tahmin de edilemediği için GSMH hesaplarına dahil edilemeyen devletin bilgisi ve kayıtları dışında yürütülen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü” şeklindeki bir tanımlamanın kayıt dışı ekonominin oldukça kapsamlı ve uygun bir tarifi olduğu ifade edilebilir (Çiloğlu, 1998: 67; Kıldış, 2000: 1; DPT, 2001: 1; Özdemir, 2005).

Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008-2010 yıllarını kapsayan “Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı”nda ise; “Kayıt dışı ekonomi, devletten gizlenen, kayda geçirilmeyen/geçirilemeyen ve bu sebeple denetlenemeyen faaliyetler olarak tanımlanabilir” denilmektedir (GİB, 2008: 3).

“Vergi dışı piyasa ekonomisi” ise kayıt dışı ekonomiyi de kapsayan daha geniş bir kavramdır. Bu kavram, hem kayıtlı ve hem de kayıt dışı ekonomide vergi dışı kalan ekonomik faaliyetleri ve bu faaliyetler dolayısıyla devletin uğramış olduğu vergi kaybını ifade etmektedir (Aktan, 2006: 195).

2.2. Kapsamı

Ulusal ekonomi, piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisi olmak üzere iki kesimden oluşmaktadır. Piyasa ekonomisi, özel kesim iktisadi faaliyetlerinin yer aldığı yapıdır. Özel kesim iktisadi faaliyetleri sonucunda üretilen ya da yapılan mal ve hizmetler iki kategoride yer alır ve bunlardan bir kısmı milli gelir hesaplarına dahil edilebilirken, bir kısmı dahil edilemez. Milli gelir hesaplarına dahil edil(e)meyenler, “yasal olmayan ekonomik faaliyetler”dir. Uyuşturucu ticareti vs. faaliyetler ve işlemler bu konuda örnek gösterilebilir. “Yasal ekonomik faaliyetler” ise genel olarak milli gelir hesaplarına dahil edilirler. Ancak bir kısım yasal ekonomik faaliyetlerin (öz tüketime yönelik mal ve hizmet üretimi, evlerde yapılan bazı ticari işler vs.) tespiti son derece güç olduğundan milli gelir hesaplarına dahil edilemezler. Milli gelir hesaplarına dahil edilen yasal ekonomik faaliyetler “*Kayıtlı Ekonomi*”; milli gelir hesaplarına dahil edilemeyen yasal ve yasal olmayan ekonomik faaliyetler ise “*Kayıt Dışı*

Ekonomi” olarak adlandırılabilir. Kayıt Dışı Ekonomi ise “Saklı Ekonomi” ve “Gizli Ekonomi” (Kara Ekonomi) olmak üzere iki alandan oluşur. Saklı ekonomi, milli gelir hesaplarına dahil edilemeyen yasal ekonomik faaliyetlerin yürütüldüğü alandır. Bu alandaki faaliyetlerin “gizli” değil, fakat “saklı” olduğu söylenebilir. Örneğin, öz tüketime yönelik olarak yürütülen faaliyetler bu türdendir. Bunun dışında, gizli ekonomi (ya da kara ekonomi), yasal olmayan ekonomik faaliyetlerin yürütüldüğü alandır. Bu alanı “illegal ekonomi” olarak da adlandırmak mümkündür (Aktan, 2006: 193).

Vergi dışı piyasa ekonomisinin kapsamı içerisinde vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı kavramlarının da açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

2.2.1. Vergiden Kaçınma

Vergiden kaçınma, vergiyi doğuran olaya neden olunmaması suretiyle vergi yükünün dışında kalma çabalarını ifade etmektedir. Vergi kanunları; vergi borcunun doğumunu kural olarak vergiyi doğuran olaya bağladıklarından, mükelleflerin bu olaylara neden olmamaları ya da kendileri için hukuki bir durumun gerçekleşmesine yol açmamaları halinde, kendileri için vergi borcu ortaya çıkmayacaktır. Mükelleflerin; vergi kapsamı dışındaki kaynaklardan kazanç veya irat elde etmeye çalışması veya vergi dışı servet unsurlarını edinmeye çaba göstermesi vergiden kaçınmaya yol açar.

Yapılan açıklamalarda açıkça gözleneceği üzere, vergiden kaçınmanın kanunlara aykırı herhangi bir yanı yoktur. Bu amaçla mükellef, çeşitli vergi uygulamalarının kendisine olabilecek etkilerini asgariye indirebilmek amacıyla profesyonel danışmanlardan, uzmanlardan, vergi planlayıcıları ve muhasebecilerden yararlanabilir. Yasa boşluklarının bulunması ve değerlendirilmesi açısından mükellefler ve mali danışmanların girişimleri yanında, bu boşlukları kapatabilmek ve gerekli yasal düzenlemelere olanak hazırlamak için gelir kuruluşunun çabaları vardır. Bu yönlerdeki uygulamalar, vergi mevzuatının karmaşık ve içinden çıkılmaz hale gelmesinde büyük rol oynamaktadır (Akdoğan 2007: 165-166). Böylece mükellef, boşluklardan yararlanmak ve vergiyi doğuran olaya neden olmamak suretiyle, kendisi için vergi borcunun doğmasını engellemiş olmaktadır. Özellikle yüksek marjinal vergi oranlarının geçerli olduğu vergi uygulamaları vergiden kaçınmayı özendirir. Bu durum, sahip olunan kıt kaynakların kullanımı ve değerlendirilmesi bakımından olumsuz sonuçlarla karşılaşılmasına yol açabilir.

Vergi dışı alanların araştırılması çabaları ve bu konularda vergi danışmanlarından yararlanma konusundaki girişimler, hem para hem de

zaman kaybı dolayısıyla maliyet yaratırlar. Vergiden kaçınma; vergilerin olumsuz özendirme yaratması dolayısıyla ortaya çıkan bir uygulamadır. Sağlanmış olan vergiden kaçınma olanakları nedeniyle, vergi oranlarındaki herhangi bir artış vergiden kaçınmayı artırabilir. Tersine, vergiden kaçınma için boşluklar kapatılmış ise yüksek vergi oranları, çalışma gücünün azaltılması sonucunu yaratabilir (Sandford, 1978: 114; Akdoğan 2007: 166'dan alıntı). Bireysel olarak ve sosyal açıdan refah kaybına neden olan bu etki, uygulamaya konulmuş olan verginin de fonksiyon görmemesine yol açar (Akdoğan, 1999: 98).

2.2.2. Vergi Kaçakçılığı

Vergi konusuyla şu veya bu şekilde ilgilenmeyen kimseler açısından dış görünüşü itibarıyla; vergiden kaçınma ile vergi kaçakçılığı arasında pek fark gözükmemekle birlikte, dikkati çeken husus yasalara aykırılık yönünden ortaya çıkar (Shenfield, 1968:7; Akdoğan 2007:166'dan alıntı). Her ikisi de amaçlanan vergi hasılatının yeterince sağlanamaması sonucunu yaratmakla birlikte, vergi kaçakçılığı yasalara aykırı nitelik taşır ve vergi suçu oluşturur. Mükellefler, vergi ödememek için bir taraftan yasal yollardan giderek vergi kanunlarındaki açık kapılardan, boşluklardan yararlanırken, diğer taraftan da yasalara aykırı yollara başvurmak suretiyle vergi kaçırmaya çalışabilmektedirler (Arsan, 1968:127; Akdoğan 2007:167'den alıntı).

Vergi borcu doğmuş olmasına rağmen, vergi kanunlarına aykırı düşen hareketlerle, verginin hiç ödenmemesi veya kısmen ödenmesi olarak tanımlanabilen vergi kaçakçılığı; marjinal vergi oranlarının yüksekliği, idari etkinliğin düzeyi, mükelleflerin vergi bilinci ve eğitim düzeyleri vb. faktörlerin etkisi altında ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, vergi mükellefinin; vergiyi gayri adil, kötü bir düzenleme ve uygulama olarak karşılamamasının, vergi karşısındaki davranışı açısından büyük bir önemi vardır (Sandford, 1978: 115; Akdoğan 2007: 167'den alıntı). Devlet, vergi uygulaması ile fonksiyonel maliye anlayışının bir sonucu olarak; klasik görevleri gerçekleştirmek yanında sosyo-ekonomik nitelikteki çeşitli fonksiyonları da gerçekleştirmeyi amaçlar. Yasa koyucunun öngördüğü bir şekilde vergi uygulamasının gerçekleştirilememesi, amaçlardan önemli sapmalara neden olur. Bir taraftan vergi adaleti gerçekleştirilemezken, diğer taraftan yeteri ölçüde hasılat sağlanamamasına yol açılmış olunur. Bu durum, yeni gelir yaratıcı vergi uygulamalarına (mevcut vergilerin oranlarını artırmak veya yeni vergiler koymak gibi) başvurmak sonucunu yarattığı takdirde, yükümlülüklerini yasalara uygun bir şekilde yerine

getiren mükelleflerin dolaylı bir şekilde cezalandırılması gibi bir etki yaratılmış olacaktır (Akdoğan, 2007: 167).

Özet olarak; vergi kaçırarak, mükellefin vergi yükünü yasa dışı yollarla azaltmasıyla, vergiden kaçınarak mükellefin vergi yükünü yasal yollarla düşürmesidir (Sağbaşı, 2008: 78).

3. VERGİ DIŞI PİYASA EKONOMİSİNİN ETKİLERİ

3.1. Vergi Dışı Piyasa Ekonomisinin Olumlu Etkileri

Vergi dışılık nedeniyle ödenmeyen vergiler piyasanın içerisinde kalacaktır. Bazı yazarlar piyasada kalan bu paranın yeni yatırımlara kaynak teşkil edebileceğini ifade etmektedirler. Bu fonlar yatırımlara yönelmesi durumunda bir taraftan ekonomideki istihdam düzeyi üzerinde olumlu etkiler yapabilecek, diğer taraftan ise üretim artışı nedeniyle ekonomide canlanma ve büyüme sonucu doğurabilecektir.

Kısaca, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin olumlu etkileri; üretime, istihdama, yatırıma kaynak teşkil etmesi, herkese istihdam olanağı sağlaması ve ekonomiye canlılık getirmesidir (Sarılı, 2002: 44).

3.2. Vergi Dışı Piyasa Ekonomisinin Olumsuz Etkileri

Kayıt dışı ekonominin en önemli olumsuzluğu, devletin saygınlığına gölge düşürmesidir. Devletin, vatandaşlarının refahını yükseltmeye ve onları korumaya yönelik uygulamaya koyduğu kurallar ihlal edilmekte ve/veya yok sayılmaktadır. Bu durum, toplumsal huzurun sağlanması karşısında önemli bir tehlikedir (Algan, 2004: 2).

Diğer yandan toplam ekonominin bir bölümü resmi kayıtlara girmediği sürece, ekonominin gerçek boyutunu ve ekonomik büyüklüklerin göreceli ağırlığını belirlemek olası değildir.

Vergi dışı piyasa ekonomisinin genel ekonomi üzerindeki etkileri şu şekilde özetlenebilir: Vergi dışı piyasa ekonomisinin devlet açısından kaçınılmaz sonucu, “vergi kaybı”dır. Vergi kaybı ise devlet gelirlerinin azalması anlamına gelir. Devletin vergi gelirlerinin azalması ise sürekli artış eğiliminde olan kamu harcamalarının finansmanı sorununu gündeme getirir. Vergi gelirleri, kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalınca bütçe açıkları sorunu gündeme gelir. Bütçe açıklarının finansmanı ise ya mevcut vergi oranlarının artırılması ya da yeni ve/veya ek vergi ve benzeri mali yükümlülükler getirilmesi sonucunu doğurur. Vergileme sınırına yaklaşılmışsa

ya da ülkede genel ya da yerel seçimlerin yapılacağı takvim yakınsa, o zaman siyasal iktidarlar vergi-dışı finansman kaynaklarına başvurmayı yeğlerler. Kamu harcamaları vergi dışında, ya borçlanma, ya da para basma ile finanse edilir (Aktan, 2006:204).

Kamu harcamalarının yeni vergiler konulması ya da vergi oranlarının artırılması yoluyla finansmanı sonucunda;

✓ Bireylerin ilave ödedikleri vergi nedeniyle tüketimlerini azaltması, tasarrufların azalması sonucu yatırımların azalması ve bireylerin çalışma isteğinde azalmaya bağlı olarak toplam işgücündeki azalma sonucunda *ekonomik büyüme yavaşlar*,

✓ Ek vergi maliyeti dolayısıyla işletmelerin mal ve hizmetlerinin fiyatlarında yapacakları artışlarla *fiyat istikrarı bozulur*,

✓ Vergi yükünün artması işletmeler için ek bir maliyet getireceğinden *uluslararası rekabet gücü azalır*.

✓ Ağır vergi yükü vergi dışı piyasa ekonomisinin nedenlerinden birisi olduğundan, *vergi dışılığın daha da artmasına* neden olabilir.

Kamu harcamalarının vergi dışında, borçlanma ve/veya para basma yoluyla finansmanı durumunda ise;

✓ Dış borçlanma, ödenen faiz dolayısıyla ülkenin döviz kaynaklarının dışarıya aktarılmasına neden olur ve bu da netice olarak ülkenin ekonomik refah düzeyini olumsuz etkiler,

✓ İç borçlanma, ülke içinde faiz oranlarını yükselterek özel sektördeki bazı kaynakları verimli yatırım alanlarından kamu sektörüne kaydırabilir (*dışlanma etkisi*),

✓ Para basma ise, bireylerin taleplerini arttırarak, toplam talep artışı yoluyla enflasyon artışına neden olabilir.

4. VERGİ DIŞI PİYASA EKONOMİSİNİN ÖLÇÜLMESİ

Vergi dışı piyasa ekonomisinin ölçülmesinin amacı, yasal ya da yasal olmayan faaliyetler dolayısıyla devletin uğradığı “vergi kaybı”nı tespit etmektir.

4.1 Kayıt Dışı Ekonominin Hesaplanma Yöntemleri

Kayıt Dışı Ekonominin hesaplanması için kullanılan birçok yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemlerin başlıcaları şunlardır (Aktan, 2006:209):

(1) Anket Yöntemi: Bu yöntemde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin boyutları vergi mükellefleri, işveren ve işçiler ile yapılan anketlere göre tahmin edilmektedir. Ekonomide vergi kaçakçılığı, kaçak işçi sayısı, kara para faaliyetleri vs. konularında anketler düzenlenmekte ve bu şekilde kayıt dışı ekonominin boyutu tespit edilmeye çalışılmaktadır.

(2) Vergi İncelemesi Yöntemi: Bu yöntemde kayıt dışı ekonominin bir yönünü oluşturan “vergi dışı piyasa ekonomisi” vergi denetim elemanlarının yaptıkları vergi incelemelerine göre tespit edilmektedir.

(3) GSYİH (veya GSMH) Hesaplama Yöntemlerinin Karşılaştırılması Yöntemi: Bu yöntemde üretim, harcama ve gelir yöntemleri ile hesaplanan milli gelir rakamları birbiriyle karşılaştırılmakta ve bu sonuçlardan hareketle kayıt dışı ekonominin boyutları tahmin edilmektedir. Farklı yöntemler ile yapılan hesaplama sonuçlarının normalde birbirine eşit olması gerekir. Eğer bulunan sonuçlar arasında fark var ise bu kayıt dışı ekonomi olarak yorumlanır.

(4) İşgücü Piyasasının Analiz Edilmesi Yöntemi: Bu yöntemde resmi istatistiklerdeki işgücü arzı tanımını (15 -16 yaş arası çalışanların sayısı) ile gerçekte işgücü piyasasındaki çalışanların sayısı karşılaştırılarak ekonomide kayıt dışı çalışan işçi sayısı, bunların ekonomiye katkıları, ödenmeyen sigorta primleri, vergiler vs. göstergeler tahmin edilmeye çalışılır.

(5) Parasal Yöntem: Bu yöntemde bazı parasal göstergeler yardımıyla kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin hacmi tespit edilmeye çalışılır. Başlıca üç tür hesaplama yöntemi geliştirilmiştir:

(a) Sabit Oran Yöntemi: Bu yöntemde piyasadaki nakit para ile toplam mevduat hareketleri izlenerek, buradan hareketle kayıt dışı ekonominin boyutları hesap edilmektedir. Dolaşımdaki paranın toplam mevduata oranının sabit olduğu varsayımı esas alınarak zaman içerisinde eğer bu oranda bir artış söz konusu ise bu artış kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin genişlemesi olarak yorumlanmaktadır.

(b) İşlem Hacmi Yöntemi: Irving Fisher’in Miktar Teorisinden hareket edilerek kayıt dışı ekonominin boyutları tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu yöntemde ekonomide gerçekleşen toplam parasal işlemler

(nakit para işlemleri + çek ve senetle yapılan işlemler) hacmi ile GSMH arasındaki ilişki izlenmektedir.

Bilindiği üzere, $M.V = PT$ eşitliğinde M para miktarını, V paranın dolaşım hızını, P genel fiyat indeksini, T ise işlem hacmini göstermektedir. Buradan hareketle kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin boyutları şu şekilde hesap edilmektedir: **V.Y- Yr** Burada Y nominal milli gelir, Yr ise resmi istatistiklerdeki milli gelir rakamıdır. Normalde parasal işlem hacminin (V), milli gelire oranının sabit olması gerektiğinden hareket edilerek, eğer bu oranda bir artış varsa bu artış kayıt dışı ekonominin genişlemesi olarak yorumlanmaktadır.

(c) Ekonometrik Yöntem: Bu yöntemde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yüksek vergi oranlarının bir sonucu olduğu ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin esasen nakit para aracılığı ile yürütüldüğü varsayımlarından hareketle nakit para talebi ekonometrik bir denklem ile tahmin edilmektedir. Bu yöntemde ağır vergi yükü ile bunun sonucunda ortaya çıkan nakit para talebi arasındaki ilişki tahmin edilmekte ve bulunan rakam kayıt dışı ekonominin büyüklüğü olarak değerlendirilmektedir.

(d) Büyük Banknot Kullanımının İzlenmesi Yöntemi: Bu yöntemde ekonomide büyük rakamlı banknot kullanımı izlenerek, bundan hareketle kayıt dışı ekonominin boyutları ölçülmeye çalışılmaktadır.

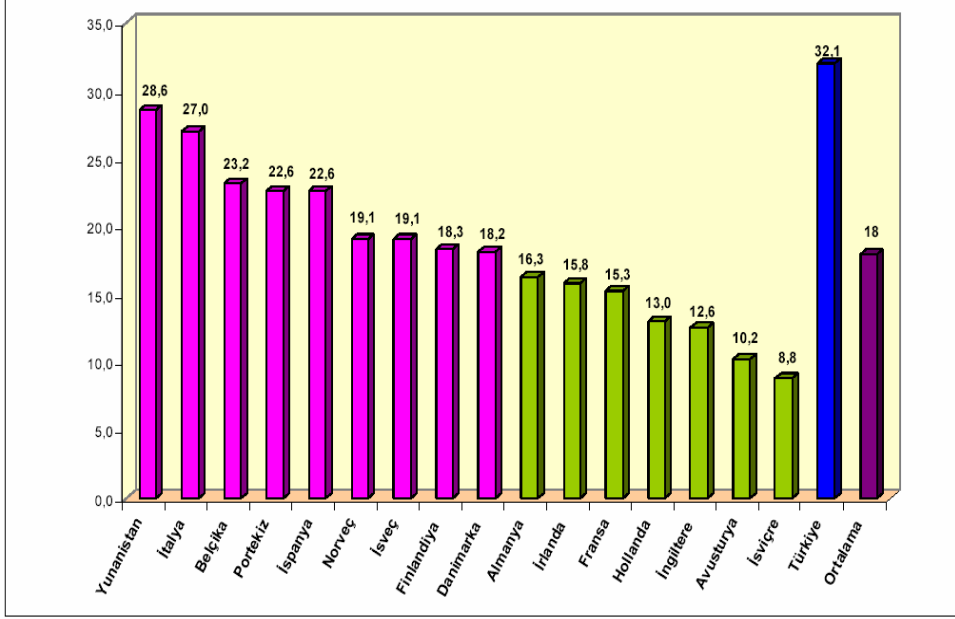
6) Karma Yöntem: Bu yöntemde kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkaran çeşitli faktörler (vergi yükü, yasal düzenlemeler, vergi ahlakı, vergi denetimi, hukuk ve adalet sistemi, vergi cezaları vs.) esas alınmakta ve tüm kriterler birlikte değerlendirilmektedir. Bu yöntemde hem objektif/ölçülebilir bazı değişkenler (örneğin; vergi yükü) hem de subjektif (örneğin; vergi ahlakı) dikkate alınmaktadır.

4.2. Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü - Ülkeler Arası Karşılaştırma

Friedrich Schneider (2002), gelişmekte olan ekonomiler, geçiş ekonomileri ve OECD ülkelerinden oluşan 110 ülkede kayıt dışı ekonominin tahmini büyüklüğünü belirlemiştir. 2000 yılındaki kayıtlı ekonominin ortalama büyüklüğünün yüzdesi olarak kayıt dışı ekonominin ortalama büyüklüğü, gelişmekte olan ülkelerde % 41, geçiş ekonomilerinde % 38 ve OECD ülkelerinde % 18 olarak belirlenmiştir. Türkiye % 32,1 ile OECD ortalamasının oldukça üzerindedir (Grafik 1). Vergilendirme ve sosyal

güvenlik katkıları kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü belirleyen temel etmenler arasındadır (GİB, 2008: 5).

Grafik 1: Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü-Ülkelerarası Karşılaştırma



Kaynak: Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World, Friedrich Schneider, 2002 (GİB, 2008: 6'dan alıntı)

4.3. Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutu

Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü konusunda kayıt dışılığın tanımı gereği üzerinde uzlaşılan ortak bir rakam bulunmamaktadır. Bu büyüklüğü tahmine yönelik çalışmalar birbirlerinden farklı sonuçlar vermektedirler. Kayıt dışı ekonomiyi ölçmeye yönelik çalışmalarda kayıtlı ve kayıt dışı ekonominin birbiriyle iç içe geçmesi nedeniyle kesin sonuçlar verecek yöntemler kullanılamamakta ve tahmin metotlarından faydalanılmaktadır (GİB, 2008:6).

4.4. Vergi Dışı Piyasa Ekonomisinde Vergi Kaybı

Vergi dışı piyasa ekonomisindeki vergi kaybı, tanımdan da hatırlayacağımız gibi hem kayıtlı ve hem de kayıt dışı ekonomide vergi dışı

kalan ekonomik faaliyetleri ve bu faaliyetler dolayısıyla devletin uğramış olduğu vergi kaybının toplamından oluşmaktadır.

Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008-2010 yıllarını kapsayan “Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı”nda Hukuk Uzmanları Kurulu tarafından 1998–2004 yılları arasında yapılan hesaplamalara yer verilmiştir. Buna göre, 1998 yılında toplam vergi kaybı 3.423 trilyon TL, 2004 yılında ise 22.524 trilyon TL’dir.

Tablo 1: Vergi Kaybı (1998-2004)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KDV Kaybı	2.004	2.655	3.704	7.367	10.293	13.125	14.843
Gelir Vergisi Kaybı	1.168	1.460	1.441	3.223	3.500	4.340	4.782
Kurumlar Vergisi Kaybı	251	458	547	1.022	1.422	2.202	2.899
Toplam Vergi Kaybı	3.423	4.573	5.692	11.612	15.216	19.667	22.524

Kaynak : Hesap Uzmanları Kurulu (GİB, 2008: 38)

5. ÖNERİLER

Ağır vergi yükü bir yandan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilerken, diğer yandan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin de genişlemesine neden olmaktadır (Günay ve Özen, 2002:81). Denetim oranının düşük olması da, ülkemizin bir “vergi cenneti” olarak görülmesine neden olmaktadır (Ertürk, 2002).

Vergi dışı piyasa ekonomisinin daraltılması ve ortadan kaldırılması için vergi denetimlerine önem verilmelidir. Vergi sistemi ideal ilkeler (basitlik, adalet, etkinlik, tarafsızlık vs.) ışığında düzenlenmiş olsa dahi, bir kısım vergi yükümlüsünün vergi kaçakçılığına yönelmesi söz konusu olabilir. Vergi denetim mekanizması etkin ve yaygın bir şekilde çalıştırılmalıdır (Apak, 2005).

Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008-2010 yıllarını kapsayan “Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı”nda “kayıt dışı ekonomi, kısa vadede istihdam ve yatırım açısından geçici ve yanıtıcı bazı

avantajlar sağladığı düşünülse de gerçekte ülke çıkarları ve ekonomisi açısından büyük olumsuzluklara neden olan bir paradokstur. Ekonominin yapısal bir parçası haline gelen ve mücadelesi gittikçe zorlaşan kayıt dışı ekonomiyi daraltmak için ise kısa vadeli tedbirler yerine orta ve uzun vadeli yapısal değişiklikler gereklidir” denilmekte ve bu nedenle, kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin;

- Devlet politikası olarak benimsenmesi,
- Sürekli bir çalışma grubunun oluşturulması,
- Stratejik eylem planının hazırlanması,
- Kararlı ve sürekli olması,
- Kurumlar arası işbirliği ve eşgüdüm sağlanması,
- Etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması,
- Kayıt içi faaliyetlerin özendirilmesi,
- Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve yaptırımların caydırıcılığının artırılması,

➤ Toplumsal mutabakatın sağlanması ve güçlendirilmesi,

Gerektiği belirtilmektedir (GİB, 2008: 44).

Son dönemlerde ülkemizde kayıt dışılığın önlenmesine yönelik olarak;

✓ 2001 yılı Eylül ayından itibaren mali kuruluşlarca yapılacak işlemlere taraf olanların vergi kimlik numarasının ilgili belge ve kayıtlarda kullanımı zorunlu hale getirilmesi,

✓ VEDOP projesinin hayata geçmesi,

✓ Vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü ödeyen mükelleflere ayrı olarak hizmet verilmesine ve bunların izlenmesine yönelik olarak kurulan Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı'nın 2007 yılında faaliyete geçirilmesi,

✓ Enerji sektöründe (Elektrik, doğalgaz, petrol, LPG) faaliyette bulunmak isteyenlere lisans alma zorunluluğu getirilmesi,

✓ Akaryakıt pompalarının ödeme kaydedici cihazlara bağlanması,

✓ Alkollü içkilerde ve sigaralarda bandrollü izleme sistemi kurulması,

✓ Bazı vergi oranlarının düşürülmesi (Örneğin bazı ürünlerdeki KDV indirimleri),

✓ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADIM) Projesi kapsamında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü” kurulması,

Çok yararlı gelişmeler olmuştur.

Bununla birlikte vergi dışı piyasa ekonomisini önlemek/azaltmak için birçok öneri getirilmektedir. Bu alanda alınması gereken tedbirlere ilişkin önerileri özetle şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Kayıt dışı ekonomiyi önlemek (veya küçültmek) için kısa vadeli tedbirler yerine orta ve uzun vadeli yapısal değişiklikler gereklidir (Sarılı, 2002: 44).

2. Toplumda “vergi bilinci” yerleştirilmelidir. Kayıt dışı ekonominin önlenmesi için eğitim büyük önem taşımakta, her bireyin bu konuda bilinçlendirilmesi gerekmektedir (Boydak, 2008). “Türkiye, bizim müşterekimizdir” görüşünün benimsenmesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

3. İşgücünün sosyal güvenlik maliyeti kayıt dışını arttıran bir faktör olarak ele alınıp yeniden düzenlenmelidir (Özlale, 2008: 11).

4. Vergi dışı piyasa ekonomisini önlemek devlet politikası olarak benimsenmelidir.

5. “İdeal vergileme ilkeleri” göz önüne alınarak, vergi sistemi yeniden düzenlenmelidir.

6. Etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulmalıdır.

7. Toplumsal mutabakatın oluşması ve güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

8. Vergi oranları düşürülmeli ve vergi yükü azaltılmalıdır.

9. Vergi bürokrasisi azaltılmalı ve vergi yönetiminde toplam kalite yönetimi uygulanmalıdır.

10. Kayıt içi faaliyetler özendirilmelidir.

11. Kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlanmalıdır.

12. Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve yaptırımların caydırıcılığının artırılması sağlanmalıdır.

13. Vergi dışı piyasa ekonomisi hakkında ihbarda bulunanlar korunmalı ve ödüllendirilmelidir.

14. Vergi Ombudsman Büroları oluşturulmalıdır.

6. SONUÇ

Vergi dışı piyasa ekonomisi kavramı, hem kayıtlı ve hem de kayıt dışı ekonomide vergi dışı kalan ekonomik faaliyetleri ve bu faaliyetler dolayısıyla devletin uğramış olduğu vergi kaybını ifade etmektedir.

Kayıt dışı ekonomi iki açıdan büyük bir öneme sahiptir. Öncelikle, toplam ekonominin bir bölümü resmi kayıtlara girmediği sürece, ekonominin gerçek boyutunu ve ekonomik büyüklüklerin görece ağırlığını saptamak olası değildir. Örneğin, kayıt dışı ekonominin gerçek boyutu bilinmeden işsizlik oranı, kamu kesiminin büyüklüğü gibi oranların doğru olarak saptanması olası değildir. Buna bağlı olarak, ekonomik sorunlara doğru tanı koymak ve geliştirilen politikaların uygulanışında da etkinliğin sağlanması olası değildir. Kayıt dışı ekonominin varlığı mali açıdan da önemlidir. Zira, kayıt dışı kesim, aynı zamanda vergi-dışıdır da. Başka bir ifade ile, kayıt dışı ekonominin varlığı, kamu kesimi açısından, aynı boyutta olmamakla beraber, vergi kaybı anlamına da gelmektedir (Önder: 2000:1).

Son yıllarda ülkemizde vergi dışı piyasa ekonomisini azaltmaya yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Ancak istenen sonucun alınabilmesi için; mücadelenin bir devlet politikası olarak belirlenmesi, vergi bilincinin yerleştirilmesi, “ideal vergileme ilkeleri” göz önüne alınarak vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi, denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, yaptırımların caydırıcılığının artırılması gibi orta ve uzun vadeli önlemlerin alınması gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman (1999); Vergilendirme Politikası, Gelir ve İkame Etkileri Açısından İzlenebilecek Gelir Vergisi Politikasının Değerlendirilmesi, G.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.1, S. 2.
- AKDOĞAN, Abdurrahman (2007); Kamu Maliyesi, 12. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi
- AKTAN, Coşkun Can (2000); Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, Ankara: TOSYÖV Yayınları
- AKTAN, Coşkun Can (2006); Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi, Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi, Ankara: Seçkin Yayınları
- ALGAN, Neşe (2004); Türkiye’de Kayıtdışı Sektör: Boyutları, Etkileri, ve Kayıt dışı Sektörü Küçültme Konusunda Öneriler, Tisk-İşveren Dergisi, Ağustos.
- ALTUĞ, Osman (1994); Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul: Cem Ofset
- APAK, Talha (2005); Mali Disiplin - Vergi İlişkisi ve Bağlı Sorunlar, 20 Aralık 2005, <http://www.alomaliye.com/index.htm>
- ARSAN, H. Üren (1968); Vergi Yüğü Üzerinde Bir İnceleme - Teori, Metodoloji ve Türkiye’ye Ait Bazı Hesaplar, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No. 264, Ankara.
- BOYDAK, Mustafa (2008); “Kayıt Dışı Ekonominin Önlenmesi Konusunda Yapılması Gerekenler, 18. Vergi Haftası Etkinliği, Kayseri, <http://www.kayserivdb.gov.tr/konferans.htm>
- ÇETİNTAŞ, Hakan ve VERGİL Hasan (2003); Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini, Doğuş Üniversitesi Dergisi, 4 (1).
- ÇİLOĞLU, İsmail (1998), “Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi”, Hazine Dergisi, Sayı :11.
- DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT: 2603 - ÖİK: 614
- ERTÜRK, Cihat (2002); Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele, <http://www.bilgiyonetimi.org/>
- İŞİK, Nihat ve ACAR, Mustafa (2003), Kayıt Dışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme, Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 21, Temmuz-Aralık.
- GREENFILED, Harry (1993), Invisible, Outlawed and Untaxed: America's Underground Economy, London: Greenwood.

- GÜNAY, Ayşe ve ÖZEN, Ahmet (2002); Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 4, Sayı: 2
- KILDİŞ, Yusuf (2000); Kayıt Dışı Ekonomi, http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/kildis-kayit-disi.pdf
- LIPPART, Owen and Michael Walker (1997); The Underground Economy: Global Evidence of Its Size and Impact, Vancouver: BC, The Fraser Institute
- GİB (2008); "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010", www.gib.gov.tr/fileadmin/yeni/Kayit_disi_ekonomi.pdf
- OECD in Figures: Statistics on Member Countries (2005, Supplement 1), country survey responses, 2005 World population data sheet.
- ÖNDER, İzzettin (2000); Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergileme, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, No: 23-24
- ÖZDEMİR, Biltekin (2005); KAYIT-DIŞI EKONOMİ- Vergilendirilmemiş Mali Güç, <http://kayitdisiekonomi.com/default.asp>
- ÖZLALE, Ümit (2008); Türkiye'deki Kayıt Dışı Ekonominin Dinamikleri, Bütçe Dünyası, Cilt : 3, Sayı 30
- ROEMER, Michale and Christine Jones (1991); Markets in Developing Countries - Parallel, Fragmented and Black, San Francisco: ICS Press
- SAĞBAŞ, İsa (2008); Vergi Teorisi, Ankara: Ece Matbaası
- SANDFORD, G.T. (1978); The Economics of Public Finance, Second Edition, Pergamon Press, William Clowers and Sons Ltd., London.
- SARILI, Mustafa Ali (2002); "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", Bankacılar Dergisi, Sayı 41.
- SCHNEIDER, Friedrich (2002); Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World
- SIVACI, Celalettin (2007); "Kayıt Dışı Ekonomi ve KADİM Projesi", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 27.
- SHENFIELD, A.A. (1968); The Political Economy of Tax Avoidance, The Institute of Economic Affairs, Harrison and Son Ltd, London.
- ŞENGÜL, Selami (1997); Bir Hurafe: Kayıt Dışı Ekonomi (Vergi Sistemi ve Vergi İdaresinin İç Yüzü), Ankara: İmaj Yayınevi.

DÜZENLEYİCİ KURUMLARA İNGİLTERE ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN BAKMAK

Hülya EŞKİ*

Giriş

Tarihsel bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenlemenin genel şekli olarak ortaya çıkan düzenleyici kurumlar, 1980'li yıllarla birlikte Avrupa ülkelerinde ve bu arada Türkiye'de de yönetsel alanda yeni bir yapılanma olarak var olmaya başlamışlardır. Mevcudiyetlerinden bu yana pek çok tartışmaya kaynaklık eden düzenleyici kurumlar, bu çalışmada Birleşik Krallık örneği üzerinden analiz edilmektedir. Böylesi çalışmalar düzenleme felsefesinin ülkeden ülkeye ne derece farklılaştığını ya da benzeştiğini görme adına son derece yararlı olabilmektedir.

Birleşik Krallık örneği üzerinden düzenleyici kurumlar incelenirken, bu kurumların nasıl bir süreç sonucunda ortaya çıktıkları, üyeleri, görevleri, hangi sektörleri düzenledikleri, bağımsızlıkları, denetimleri ve hesap verebilirlikleri gibi kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Ancak düzenleyici kurumlara ilişkin bu analizler yapılmadan önce Birleşik Krallık'taki siyasal ve yönetsel yapıya ilişkin kısa bir bilgi sunulmaktadır. Bu, yönetsel yapı içerisinde düzenleyici kurumları nereye yerleştirebileceğimizi belirleyebilmek için gerekli gözükmektedir.

1. İngiltere: Siyasal ve Yönetsel Yapının Genel Özellikleri

Günlük dilde İngiltere olarak anılan ülkenin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).³ Birleşik Krallık, dört farklı ülkenin birleşmesinden oluşmaktadır. Bunların ilk üçü, İngiltere (England), Galler (Wales) ve İskoçya'dır (Scotland). Bu üç ülkenin 1707'de birleşmesi ile Büyük Britanya (Great Britain) ve 1800'de Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda'nın (Northern Ireland) bir araya gelmesi ile de Birleşik Krallık oluşmuştur (Karasu, 2004: 87).

* Araştırma Görevlisi, Selçuk Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

³ Bu çalışmada İngiltere, Birleşik Krallığın bir parçası olan England değil, Büyük Britanya karşılığı olarak kullanılmaktadır. Ayrı bir kamu örgütüne sahip olan Kuzey İrlanda (The Northern Ireland Civil Service) çalışma kapsamına alınmamıştır.

İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir. İngiltere'nin kendine özgü bu siyasal ve yönetsel gelenekleri İngiltere'de yine kendine özgü bir güçler ayrılığı anlayışını doğurmuştur. İngiltere'de güçler ayrılığı anlayışının odağında “parlamento egemenliği” ilkesi yer almaktadır. İngiltere, parlamenter demokrasi ile yönetilen anayasal bir krallıktır. İngiliz parlamento düzeni, Taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olmak üzere üç temel kurumdan oluşmaktadır. Mevcut üç kademeli sistem içerisinde en güçlü organ ise Avam Kamarası'dır. Anayasal açıdan parlamentonun yetkileri herhangi bir biçimde sınırlandırılmamaktadır. Parlamento yasa yapmak konusunda tek ve mutlak yetkili organdır. İngiltere'de Kıta Avrupa'sı ülkelerinden farklı olarak “devlet” kavramına değil, Kraliyet ve Parlamento'ya yoğunlaşmış olması “parlamento egemenliği” ilkesinden kaynaklanmaktadır (Karasu, 2004: 88).

Yürütme ise; Taç, Özel Konsey, Kabine ve Hükümet olmak üzere yine üçlü bir yapılanmaya sahiptir. Her bir örgütün kendine özgü yapısı olmakla birlikte yine de bu üç örgüt birbirinden ayrı düşünülemez. Taç; İngiliz devlet yönetim sisteminin temel taşı, Büyük Britanya Birleşik Krallığı'nın asıl sahibi olan ve kraliyet ailesini temsil eden organdır. Günümüzde herhangi bir belirleyiciliği olmamakla birlikte aynı zamanda yürütmenin başıdır. Taç'ın yürütmenin ve devletin başı olmasının yanı sıra yargısal, askeri ve ruhani anlamda da önemli görevleri bulunmaktadır. Nitekim, İngiliz yargı sisteminin başı, silahlı kuvvetlerinin en üst komutanı ve İngiltere Anglikan Kilisesi'nin de en yüce temsilcisidir. Ancak ne var ki yürütme içinde Taç'ın esas yetkisi simgesel olarak her türlü konudan haberdar edilme, kendisine danışılan konularda yardımda bulunmaktan ibarettir. Yürütme başlığı altında yer alan bir diğer yapılanma olan Özel Konsey de İngiliz devlet geleneğinin en köklü kurumlarından. Günümüzde 400 üyesi bulunan konsey, çalışmalarını uzman komisyonlar oluşturarak yürütmektedir. Bütün bakanlıklarla ilgili alanlarda komisyonlar oluşturabilmektedir. Sembolik ve yardımcı mahiyetteki bu iki yapılanmaya ilaveten İngiliz yürütme sisteminin asıl taşıyıcı unsuru Başbakan ve onun çevresinde yer alan bakanlardan oluşan hükümettir. Hükümet üyelerinin sayısı yaklaşık olarak 100 civarındadır. Bütün bakanlar hükümet üyesi olmakla birlikte bunların yalnızca bir bölümü kabine üyesidir. Bu nedenle İngiltere'de hükümet ile Kabine kavramları farklı anlamları ifade etmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 116-122).

Yargısal sisteme ilişkin olarak İngiltere için söylenebilecek en önemli şey ülkede anayasa olarak adlandırılan yazılı bir belgenin bulunmamasıdır.

Ancak bu devlet idaresinde görev yetki ve sorumluluk paylaşımının belirsiz olduğu anlamına gelmemektedir. İngiltere’de hukukun temel kaynakları; siyasal ve yönetsel gelenekler, parlamento kararları, mahkeme kararları ve son dönemde de Avrupa Birliği’nin yasama ve mahkeme kararlarından oluşmaktadır. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere’de hukuk sisteminin bir diğer belirgin özelliği de kamu hukuku-özel hukuk ayırımının olmamasıdır. Yani, İngiliz hukuk sistemi, hukukun bir bütün olduğu “ortak hukuk” sistemidir. Ortak hukuk sisteminde ilke olarak devlet dahil, hukukun tüm özneleri eşit kabul edilmekte ve ortak hukuka tabi olmaktadır. İngiliz hukuk sisteminin dayanakları, parlamento egemenliği ilkesi, güçler ayrımı, bakan sorumluluğu ilkesi ve negatif özgürlük anlayışıdır. Genel hukuk sistemi içinde geçerli olan ilkeler kamu kurumları için de geçerlidir (Örücü, 1991: 303-316). Ancak, son yıllarda yargı reformları ekseninde ve özellikle de Avrupa Birliği süreci ile birlikte İngiliz hukuk sisteminin değişmeye başladığı görülmektedir. 2003 yılında Anayasal İşler Bakanlığı’nın ve “Supreme Court” adı altında bir yüksek mahkemenin kurulması gibi. Mevcut yapı içerisinde mahkemelerin yanı sıra uyuşmazlıkların çözümünde yer alan “Yönetsel Uzlaşma Kurulları (Administrative Tribunals)”, “Tüketici Meclisleri”, “Vatandaş Hizmet Sözleşmeleri Platformu (Citizen Charter)”, “Ombudsman ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” gibi kurumlar da yargı alanında faaliyet göstermektedirler (Parlak ve Caner, 2005: 125).

Siyasal yapılanmasını bu şekilde özetleyebileceğimiz İngiltere’de kamu örgütlenmesi Westminster-Whitehall Modeli olarak adlandırılmaktadır. Normatif, geleneksel ve Kraliyete ait bir takım öğeler içeren Westminster-Whitehall Modeli, aşırı merkezîyetçi bir görünüm arz etmektedir (Karasu, 2004: 91). Bu yapılanma bazı kamu hizmetlerinin doğrudan yürütülmesine imkan tanımaktadır. Günümüzde ülke genelinde örgütlenmiş 25 adet (bakanlıkların dışında) örgütleri bulunan merkeze bağlı yönetim birimleri faaliyet göstermektedir. Whitehall çalışmalarını Başbakanlık Ofisi, Hükümet Sekreterliği ve Hazine Bakanlığı eli ile yürütmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 125).

İngiltere’de kamu örgütlenmesinin genel karakteristiğini yansıtan tekçi ve merkezîyetçi yapıda (Westminster-Whitehall Modeli) 1980 sonrasında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu tarihten sonra İngiliz kamu yönetimi “Yeni Adımlar (Next Step) Girişimi”, “Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)”, “Yurttaş Şartı (Citizen Charter) Programı”, “Kamusal Bilgilere Erişim Kodu”, “Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil

Cervice White Papers)”, “Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı” isimleri verilen girişimlerle (Yılmaz, 2001: 35-44) kapsamlı bir değişimin öznesi konumuna gelmiştir. Bu reform çabalarına ilaveten AB’nin değiştirici etkisi de yadsınamaz. Ancak ne var ki bazılarının göre AB’nin mevcut yapıyı dönüştürücü gücü AB’ye üye diğer ülkelere nazaran İngiltere’de bir hayli sınırlı kalmıştır. Bu iddiada bulunanlara göre bunun gerisinde, yerleşik olan parlamento egemenliği anlayışı gereği, İngiltere’de parlamento üzerinde herhangi bir karar organının varlığına sıcak bakılmaması yatmaktadır. AB’ye üye diğer ülkelerden farklı olarak İngiltere bir çok ulusal düzenleme yetkisini elinde tutmaktadır. Mesela İngiltere, ortak para birimi Euro sistemine girmemiştir, üye ülkelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir çok düzenlemeyi, ulusal çıkarlarına uygun olmadığı gerekçesiyle gerçekleştirmemiştir. Sosyal güvenlik, sağlık, ulaştırma, konut alanlarıyla ilgili kamu harcamaları konusundaki bazı Avrupa düzenlemelerinden muafır. Fakat genellikle bu muafiyet, yönelti belirleme ile sınırlı kalmaktadır. İngiltere, düzenleyici işlevler bakımından çok büyük oranda AB kurallarına bağlıdır. Makro ekonomik politikalar açısından, Avrupa Merkez Bankasının ve Bakanlar Konseyinin kararları İngiliz mali piyasalarına doğrudan etkide bulunur. İngiltere, dış işleri ve savunma politikaları açısından da AB’ye tamamen bağlıdır (Karasu, 2004: 90). Görüldüğü üzere İngiltere, AB’nin direktiflerinden ve düzenleyici etkisinden tümüyle muaf değildir ve bu nedenle yönetim yapısını anlamaya yönelik bir çalışmada AB’nin etkisini göz ardı etmek çalışmanın eksik kalması riskini de beraberinde getirecektir.

Hem kapsamlı reform hareketleri hem de Avrupa Birliği’nin etkisi ile birlikte son dönemde İngiltere’de kamu yönetiminin işleyişini anlamak ve anlatmak bir hayli zorlaşmıştır. Çünkü İngiliz kamu yönetimi, yaşanan tüm bu önemli değişimlere rağmen aynı zamanda geçmişin çoğunu alıkoymuştur (Greenwood ve Wilson: 1993: 19). Yani yönetimde pragmatik yaklaşımlar benimseyen İngiliz siyasal sistemi tarihsel evrimi sürecinde eksik kurumları lağvetmek yerine günün koşullarına uyarlama ve yenileme eğilimi gütmüştür. Bu tutumun önemli bir sonucu olarak zamanla İngiltere’de idari yapı bir labirente benzemiş ve bir hayli karmaşık bir görünüme kavuşmuştur (Uzun, 2003: 597).

Söz konusu karmaşıklık artırıcı bir başka husus da, yaşanan değişim sürecinin etkisi ile birlikte İngiltere’nin yönetsel yapısında son dönemlerde “bakanlık dışı kamu örgütleri” ya da “özerk örgütler” olarak isimlendirilen kuruluşların yaygınlaşmasıdır. İngiltere’de kamu hizmetlerinin geleneksel

yürütme biçimi bakanlıklar olmakla birlikte son dönemlerde yaygınlaşan bu kurumlar da devletin yürütme örgütü içinde etkin hale gelmişlerdir. Genelde "quango" şemsiye kavramı altında tanımlanan bu örgütler, yapı ve işlev bakımından yerinden hizmet gören kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Greve, Flinders ve Thiel, 1999). Üzerinde bir tanım birliğine varılamayan söz konusu bu kuruluşlar değişik görev ve yetkilere sahiptirler ve merkezi yönetimle ilişkileri de kurumdan kuruma değişiklik arz etmektedir (Deacon ve Monk, 2001: 29). Bu kuruluşların sayısı da bir hayli fazladır ve binlerle ifade edilmektedir (Greenwood ve Wilson: 1993: 212).

Böylesi karmaşık bir yapılanma içinde acaba düzenleyici kurumlar nerede yer almaktadır? Ve bu yapılanma içinde düzenleyici kurumlar nasıl ortaya çıkmışlardır? gibi soruların yanıtları yukarıda söylenenlerin ışığı altında çalışmanın takip eden bölümlerinde yanıtlanmaya çalışılacaktır.

2. Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı: Kamu Sahipliğinden Özelleştirmeye İngiltere’de Değişen Düzenleme Anlayışı

Diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İngiltere’de de tarihsel bağlamda kamulaştırma-millileştirme düzenlemenin tek olmamakla birlikte temel biçimi olmuştur (James, 2005: 323-339). İktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması ve ulusal güvenlik gibi gerekçeler, ondokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda yoğunlaşan kamulaştırma millileştirme yaklaşımlarına dayanak oluşturmuş, iktisadi alanda kamu mülkiyetinin, “devletin ekonomiye çeki düzen verme” ve “kamusal çıkarları koruma” imkanlarını arttıracığı varsayılmıştır (Majone, 1995a: 9-27). Yani söz konusu dönemde yönetimler, hem kamu sahipliği aracılığıyla direkt bir biçimde, hem de özel sektör üzerinde diğer araçlar aracılığıyla (bilhassa yasal monopoller yaratma, lisans verme, sübvansiyonlar sağlama ve standartlar oluşturma) dolaylı olarak anahtar güçleri ellerinde tutmaktadırlar (Coen ve Thatcher, 2005: 329-346).

Ancak, zaman içerisinde tecrübeler göstermiştir ki, kamu mülkiyeti ile kamu kontrolünün “bir ve aynı şey” olduklarını varsaymak mümkün değildir. Birçok Avrupa ülkesinde millileştirilen teşebbüsler üzerinde etkili bir kamu kontrolünün sağlanmasında yaşanan zorluklar, bu teşebbüslerin varlık nedeni olan “ekonomiye kamusal çıkarlar doğrultusunda çeki düzen verilmesi” amacının geri plana itilmesi sonucunu doğurabilmiş ve millileştirme iddia edildiği gibi devletin düzenleme kapasitesini güçlendirmemiş tam tersine zayıflatmıştır (Coen ve Thatcher, 2005: 329-346). Bunlara ilaveten Avrupa’da

geleneksel bağlamda ortaya çıkan bir diğer düzenleme şekli olan self-regülasyon anlayışı da düzenleme tuzağı (regulatory capture) ve kontrole ilişkin bir takım sınırlılıklara sahiptir. Bu açıdan self regülasyonun ancak yasal düzenlemeye ek olarak faydalı olabileceği ama onun yerini alamayacağı söylenebilir. Tüm bu söylenenler dolayısıyla Avrupa’da iktisadi kalkınmanın desteklenmesi, tüketicilerin korunması ve ulusal güvenlik gibi gerekçelerle yüceltilen millileştirmeye duyulan güven azalmaya başlamış, millileştirme yerini başka bir araca “özelleştirme”ye bırakmıştır (Majone, 1995a: 9-27).

Hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde benzer zaman dilimlerinde yaşanan bu gelişmelerle birlikte İngiltere’de de hızlı bir özelleştirme sürecine girilmiştir. “Millileşmiş sanayi ve kamu işletmelerindeki verimsizlik, kamu açıklarını kapatmaya yönelik olarak gelir elde etme, kamudaki personel fazlalığı, kamu örgütlerinin kullanılan sermaye ve varlıklar üzerinden çok düşük düzeyde gelir elde etmesi, kamu işletmelerinin rekabetçi olmayan ve tüketicilerin istemlerine duyarsız yapıda olması, kamu işletmelerinin yönetimindeki siyasallaşma” gibi gerekçelerle İngiltere’de Muhafazakar Parti, özelleştirme sürecini başlatmıştır (Karasu, 2004: 145). İngiltere’nin özelleştirme programı aslında İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra gerçekleştirilen çok kapsamlı bir millileştirme programının geriye çevrilmesidir (Butler, 2006).

Bu çerçevede İngiltere’de ilk büyük özelleştirme, 1984’te British Telecom (BT) ile gerçekleştirilmiştir. Bunu 1986’da British Gas’ın özelleştirilmesi izlemiştir. Telefon ve gaz ile başlayan büyük özelleştirmeler, 1989 yılında elektrik ve su hizmetleriyle devam etmiştir. 1989’a gelindiğinde kamu sektörünün neredeyse % 25’den fazlası özel sektöre geçmiştir. İngiltere’de özelleştirmelerin yapıldığı ilk dönemde sektörlere yönelik düzenlemeler farklılaşmaktadır. Örneğin hükümet bir yanda özelleştirilen British Telecom ile rekabet edecek piyasa aktörlerini teşvik ederken, diğer yandan British Gas’ı tekel olarak özelleştirmiştir. Sektörde herhangi bir yeniden yapılanma girişimi olmaması nedeniyle 1995 yılında ikinci Gaz Yasası çıkarılana kadar bu şirket tekel konumunu sürdürmüştür. Bu yasa gaz sektörünü rekabete açmıştır. Fakat bu sektörde rekabet koşulları ancak Mayıs 1998’ten sonra oluşabilmiştir. Özelleştirme uygulamaları Major döneminde de sürmüştü, bu dönemde ilk büyük özelleştirme 1993’te demiryollarında gerçekleştirilmiştir (Karasu, 2004: 146).

Söz konusu özelleştirmeleri takiben İngiltere’de düzenleyici kurumların oluşturulmaya başlandığı gözlenmektedir (kurulan düzenleyici kurumlar için bkz. Tablo1) (Syrett, 2003: 149; Parker, 1999: 117-119;

Greenwood ve Wilson, 1993: 250). Şüphesiz ki İngiltere'de düzenleyici kurumları ortaya çıkaran nedenleri tek bir koşula indirgemek ve özelleştirmeye bağlamak doğru değildir. Ancak şu da bir gerçektir ki özelleştirilen pek çok sektörde alanı düzenlemeye yönelik düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur (Greenwood ve Wilson, 1993: 250). Mesela, elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır (Emek, Zenginobuz ve Acar: 2002: 85). Düzenleyici kurumları ortaya çıkaran bu özel koşula (özelleştirme süreci) ilaveten, "hayli teknik ve karmaşık konularda uzmanlaşmaya duyulan ihtiyaç, siyasetçilere ve siyasete duyulan güvensizlik, devletin bir alanda hem kural koyucu hem de oyuncu olmasının arzulan bir durum olmaması, bağımsız kurumların politik devamlılığının hükümetlerden daha fazla olması, bu kurumların siyasa geliştirmede ve uygulamada daha esnek davranabilmeleri ve bağımsız kurumların tartışmalı konuları çözebilme yetenekleri" gibi bağımsız düzenleyici kuruluşların ortaya çıkışını açıklayan (Majone, 1995b: 47-60; Özer, 2007: 152) fonksiyonel açıklamalar da şüphesiz İngiltere örneği için de geçerli açıklamalardır.

Bu çalışmada, İngiltere'deki düzenleyici kurumlardan sadece iki örnek (OFCOM ve OFWAT) üzerinde durulacak, sonrasında ise İngiltere'de düzenleyici kurumların genel özelliklerine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Şüphesiz ki iki örnekten hareketle genellemelere gitmek mümkün değildir. Ancak ne var ki bu iki örnek İngiltere'de düzenleme felsefesini anlamamıza yardımcı olacaktır. Sistemin işleyişine ilişkin genellemeler ise literatürde bunu açıklamaya yönelik çalışmalardan faydalanarak ortaya koyulacaktır.

2.1. İletişim Dairesi (The Office of Communications-OFCOM) Deneyimi

İngiltere'de telekomünikasyon hizmeti 1969 yılına kadar hükümetin bir bakanı tarafından yönetilen Genel Posta İdaresi (GPO) tarafından yürütülmekteydi. 1969 yılında çıkarılan Posta İdaresi kanunuyla Genel Posta İdaresi, hükümet tarafından atanan bir başkan yönetiminde telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin sunulmasıyla yetkili kurum halini almıştır. 1979 yılında seçilen muhafazakar hükümetin, tüketicinin seçeneklerini artırma ve verimliliği özendirme politikalarını telekomünikasyon alanına da

Tablo 1: İngiltere'de Sektörel Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici Kurum	Düzenlediği Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih
Financial Services Authority (FSA)	Finans ile ilgili tüm piyasalar	1997 (1986)
Competition Commission/ Office of Fair Trading	Genel Rekabet	1998 (1948)/1973
The Office of Communications (OFCOM)	Telekomünikasyon sektörü	2003*
The Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve doğal gaz sektörleri	1999
Office of Rail Regulator (ORR)/Strategic Rail Authority	Demiryolu sektörü	1993/1999
Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık sektörü	1971
Office of Water Services (OFWAT)	Su sektörü	1991
Postal Services Commission (PSC)	Posta hizmetleri sektörü	1999

Kaynak: Mark Thatcher, “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians Europe”, *Governance*, 18(3), July 2005, s. 353.

* Öncesinde (Office of Telecommunications 1984+Independent Television Commission 1954)

uygulayacağını açıkladığı 1980 yılına kadar İngiltere'de telekomünikasyon hizmetlerinde düzenleyici bir kuruluşa gereksinim duyulmamış, düzenlemeler genel hukuk hükümleri ve Genel Posta İdaresi kanunu içinde yer almıştır. 1981 yılında kabul edilen telekomünikasyon kanunu değişikliği ile Genel Posta İdaresi, Posta İdaresi ve Britanya Telekomünikasyon (BT) idaresi olarak ikiye ayrılmış, 1982 yılında da bir firmaya (Mercury'ye) BT ile tüm telekomünikasyon hizmetlerinde rekabet edebilmesi için lisans verilmiştir (www.tubitak.gov.tr).

Tüm bu gelişmelerle birlikte ortaya çözülmesi gereken 4 temel sorun çıkmıştır (www.tubitak.gov.tr):

- Telekomünikasyon alanında bilgi ve veri birikimi Britanya Telekomünikasyon'da yoğunlaşmakta ve bu bilgi birikimi dolayısıyla Britanya Telekomünikasyon kendisi ile rekabet edecek şirketlerin lisans alması sürecinde doğal olarak etkili olmaktaydı. Bu durum rekabetin oluşmasını engellemekteydi.
- Britanya Telekomünikasyon, pazardaki büyük alıcı konumu ve geniş hizmet yelpazesi ile hemen hemen tüm alanlarda yeni firmalarla rekabet etme gücüne sahipti. Bu ise alana yeni girecek firmaların yaşam şansını yok edecek boyutlara varabilmekteydi.
- Rekabet yaratmanın zor olduğu ya da henüz istenmediği alanlarda Britanya Telekomünikasyon tekelinin fiyat ve hizmet uygulamalarının denetlenmesi başlı başına bir sorun oluşturuyordu.
- Toplumsal olarak sunulması gerekli, ama ekonomik olarak karlı olmayan hizmetlerin finansman kaynaklarının belirlenmemiş olması, bu tür hizmetlerin yeterince karşılanamaması sonucunu doğurabilirdi.

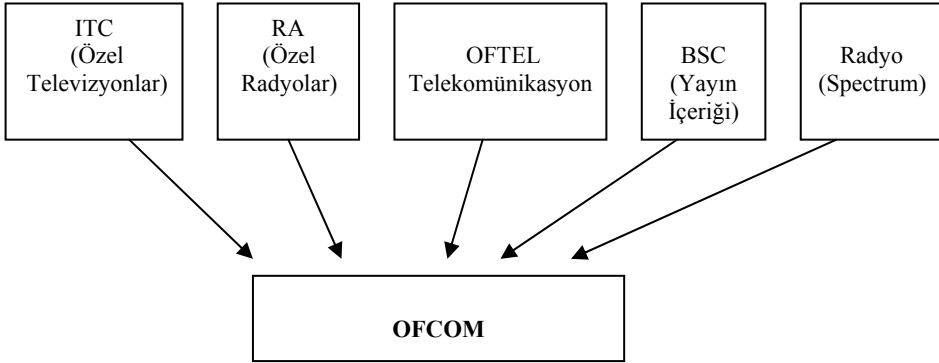
Bu sorunların çözümüne yardımcı olacağı kabulüne dayalı olarak 1984 yılında Britanya Telekomünikasyon'un satışına izin veren kanunla birlikte (1991 ve 1999'da revize edilmiştir) BT'nin telekomünikasyon sektöründeki tekeline son verilmiştir. Bu kanunla, sektörün rekabete açılmayan alanlarında etkinliği teşvik edecek bir regülasyon sisteminin oluşturulması ve ayrıca rekabete açılan alanlarda rekabetin korunması amacıyla özerk bir düzenleyici kurum olarak Office of the Director General of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi-OFTEL) kurularak faaliyete geçmiştir (www.rekabet.gov.tr).

1984 yılında telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere kurulan Telekomünikasyon İdaresi (OFTEL), 2003 yılında yerini sektörde tüketicilerin çıkarlarını korumak ve rekabeti ilerletmek görevleri yüklenen İletişim Dairesi'ne (OFCOM) bırakmıştır (Marsden, 2005: 42). OFCOM, içinde OFTEL'in de olduğu iletişim sektörü ile ilgili beş değişik düzenleyici kurumun işlevlerini bir çatı altında toplamaktadır (Bkz. Şekil 1). Bu kurumlar, Bağımsız Televizyon Komisyonu (Independent Television Commission-ITC), Radyo Kurumu (Radio Authority-RA), Radyo İletişim Kurumu (Radiocommunications Authority-Radio Com), Radyo ve Televizyon Yayın

Standartları Komisyonu'dur (Broadcasting Standarts Commission-BSC) (Doyle ve Vick, 2005: 76).

İletişim sektörünün düzenlenmesini tek bir çatı altında toplanmasıyla farklı iletişim alt sektörleri arasındaki sinerjiye katkıda bulunacak bir yapının hedeflendiği görülmektedir. Yalnızca iletişim sektörü ile ilgili değil aynı zamanda yayın içeriklerini de denetlemekten sorumlu olan OFCOM, bu çerçevede hem İngiliz Kültür Bakanlığı ile hem de İngiliz Ticaret Bakanlığı ile ilişkili kılınmıştır (Emek, Zenginobuz ve Acar, 2003: 88-89). Söz konusu bakanlar hem kurulun sekiz üyesini atamakta hem de başkanının atanmasını onaylamaktadırlar. Üyeleri atama konusunda yetkili kılınan bakanlar, belirli koşulların varlığı (çıkartışması, yetersizlik, ahlaka aykırı davranışlar gibi) halinde üyeleri görevlerinden alma konusunda da yetkili kılınmışlardır. Yarı zamanlı olarak hizmet sunan üyelerin siyasi faaliyetlerde bulunmaları, çıkartışmasına düşmeleri ve hediye almaları yasaklanmıştır. Kurumun gelirleri lisans ücretlerinden oluşmaktadır. İlgili bakanlar, OFCOM'un performansından parlamentoya karşı sorumludurlar (Members' Code of Conduct, www.ofcom.gov.uk).

Şekil 1: İngiltere'de İletişim Altyapısındaki Düzenleyicilerin Birleşimi



Kaynak: Gillian Doyle ve Douglas W. Vick, "The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK", *Convergence*, 11(3), 2005, s. 76.

Kurum, tümüyle bağımsız olmakla birlikte ilgili bakanların sektörde uygulanacak politikalar ile ilgili OFCOM'a genel direktifler verme hakkı her zaman saklıdır. Sektörde bakanların görevleri şu şekilde sıralanabilir (www.rekabet.gov.tr):

- Hükümetin genel politikalarını telekomünikasyon sektörüne uyarlamak.
- Sektör politikalarını düzenleyici yapıyla uyumlu hale getirmek.
- Tüketici veya bölgesel odaklı sübvansiyonları belirlemek.
- Düzenleme performansını izlemek.
- Ulusal güvenlikle ilgili konularla ilgilenmek.

Kurum, yıllık faaliyet raporunu ilgili bakanlar aracılığıyla parlamentoya sunmakla yükümlü olduğu kadar parlamentoya, parlamentonun eylem ve kararlarını ilgilendiren konularda bilgi sunmakla da yükümlü tutulmuştur (Members' Code of Conduct, www.ofcom.gov.uk).

2.2. Su Hizmetleri Dairesi (Office of Water Services-OFWAT) Örneği

1989 yılında İngiltere'de Su Yasası (Water Act) ile birlikte su sektöründe özelleştirme girişimi başlamış ve bu yasa ile birlikte daha önce kamu girişimi şeklinde faaliyet gösteren on bölgesel su kurumu satılmıştır. Söz konusu yasa, alanı özelleştirmesinin yanı sıra sektörde kaliteden sorumlu kurumları belirlemiştir. Bu gelişmeleri takiben 1991 yılında Su Hizmetleri Dairesi (Office of Water Services-OFWAT) İngiltere ve Galler'de su ve kanalizasyon sektörünün ekonomik düzenleyicisi olarak kurulmuştur (Emergy, 2003; www.ofwat.gov.uk). Söz konusu kurum 2006 yılına kadar tek bir genel müdür tarafından yönetilirken 1 Nisan 2006'da mevcut yapıda bir değişikliğe gidilmiş ve kurul yönetimine (Water Services Regulation Authority-WSRA) geçilmiştir. Kurulun başkanı, beş yıllığına ilgili bakanca atanmaktadır (www.ofwat.gov.uk). Yaklaşık 230 çalışanı ile hizmet sunan OFWAT'ın yasal görevleri şunlardır (Emergy, 2003):

- Rekabeti kolaylaştırmak,
- Ekonomikliği ve verimliliği artırmak,
- Müşterilerin çıkarlarını korumak,
- Hizmet sunumunu garanti altına almak,
- Alınan hizmetin standartlarını koruma,
- Hizmetin fiyatını belirlemek.

Kurum karar alım sürecinde hükümetten bağımsız olmakla birlikte bu alanda tek başına faaliyette bulunmamaktadır. Standart belirleyen kurumlar, kaliteyi düzenlemeye yönelik kurumlar, su şirketleri birlikleri ile vatandaş-müşteri birlikleri de diğer aktörler olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Bkz. Şekil 2).

Sektörde 22 su şirketi ve 10 kanalizasyon şirketi faaliyet göstermektedir. Sektörde standart belirleyen kurumları ise ikiye ayırmak mümkündür ki uluslararası düzeyde Avrupa Birliği'nin bu alana yönelik direktifleri düzenleme sürecinde dikkate alınırken aynı zamanda ulusal düzeyde de Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı (DEFRA) ile Galler Meclis Hükümeti'nin (WAG) belirlemiş olduğu standartlar düzenleme sürecinde belirleyici rol oynamaktadır. Yine alanda kaliteyi düzenleyen iki kurum vardır. Bunlardan İçme Suyu Teftiş Heyeti (DWI) bakanlar tarafından belirlenen içme suyu standartlarını uygular ve denetlerken Çevre Birimi (EA) de çevre ile ilgili konularda yetkili kılınmıştır. Çok aktörlü bu alanın ekonomik düzenleyicisi ise OFWAT'dır. OFWAT, parlamentoyla ilgili bakan aracılığıyla bilgilendirme amaçlı bir rapor sunmaktadır ve diğer düzenleyici kurumlarda olduğu gibi meclis alt komiteleri, Rekabet Komisyonu ve yargı denetimi aracılığıyla kurumun denetimi yoluna gidilmiştir (Emery, 2003).

Şekil 2: İngiltere'de Su Sektörünün Düzenlenmesi



Kaynak: Bill Emery, "Regulating the Privatised Water Industry in the U.K.- Theory and Practice", Is The Approach Suitable for CEE Countries?", *European Water Markets Conference Bratislava*, May 2003, www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf, (01.02.2006)

Bu yapılanma içerisinde Bölgesel Müşteri Hizmetleri Komiteleri (The CSCs) ve OFWAT Ulusal Müşteri Konseyi (ONCC) gibi oluşumlarla müşterilerin temsili yoluna gidilmekle birlikte bu kurumların karar alım sürecinde etkili oldukları söylenemez. Sürecin işleyişine katkıları sektörde kalitenin sağlanıp sağlanmadığını gözetlemek ve gelişmeleri OFWAT'a raporlamaktan ibarettir (www.ofwat.gov.uk).

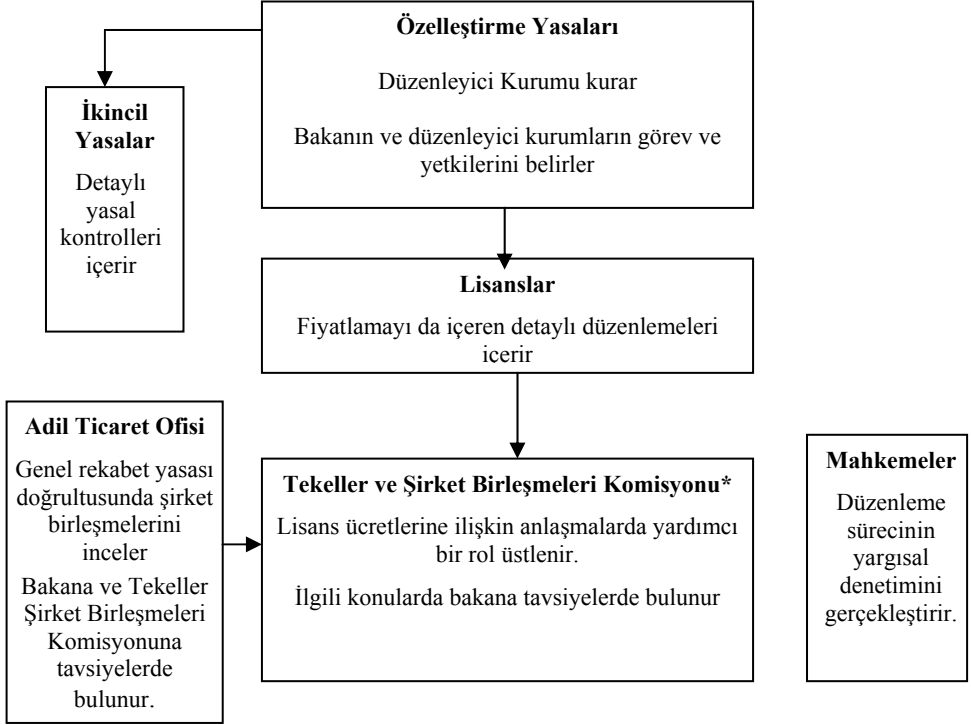
3. İngiltere'de Düzenlemenin ve Düzenleyici Kurumların Genel Özellikleri

İngiltere'de her bir düzenleyici kurum gücünü sektörü özelleştiren, düzenleyici kurumu kuran yasalardan ve 1992 tarihli Rekabet ve Hizmetler Kanunu'ndan almaktadır (Düzenlemenin yasal çerçevesi için bkz. 3) (Parker, 1999: 118).

Sektörü özelleştiren yasalar, düzenleyici kurumların hedeflerini birincil ve ikincil hedefler olarak belirlemiştir. Bu hedefler düzenleyici kurumların faaliyette buldukları sektöre göre değişmekle birlikte birincil hedefler, hizmet memnuniyetini garanti altına almayı ve düzenlenen şirketleri bu hizmetleri sunmaya muktedir kılmayı içermektedir. İkincil hedefler ise yine düzenlenen sektöre göre değişmekle birlikte hizmet sunumunda verimliliği ve ekonomikliği iletmeyi içerir (Parker, 1999: 118-119).

Kurumların, idari yapılarını belirleme, gelir kaynaklarını düzenleme ve bütçelerini hazırlama konularında özerk kılındıkları görülmektedir. Hayati sektörlerde güç sahibi kılınan bu bağımsız düzenleyiciler aslında tümüyle serbest hareket etmezler. Her şeyden önce ilgili bakan, düzenleyicinin eylemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu kılınmıştır. Bu sorumluluk dolayısıyla ilgili bakana belli konularda düzenleyici kurumları yönlendirme gücü tanınmıştır. Bu gücün niteliği sektörden sektöre değişmekle birlikte uygulamada şimdiye kadar bu güç düzenleyici kurumların bağımsızlıklarını zedeleyecek biçimde kullanılmamıştır (Parker, 1999: 117-120).

Şekil 3: Düzenlemenin Yasal Çerçevesi



Kaynak: David Parker, “Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience”, *International Review of Administrative Sciences*, 65(1), 1999, s. 120.

* Yeni adıyla Rekabet Komisyonu-Competition Commission (1998).

Düzenleyici kurumların tümüyle bağımsız davranmalarını önlemeye yönelik bir başka araç da seçilmiş siyasilere düzenleyici kurumların başkanlarını ve üyelerini atama yetkisinin verilmesidir. İngiltere’de hemen hemen tüm düzenleyici kurumların üyeleri ve başkanları ilgili bakan tarafından atanmaktadır. Bakanlara bu atama yetkisine ilaveten belirli koşulların varlığı halinde üyeleri ve başkanları görevden alma yetkisi de tanınmıştır (Parker, 1999: 117-120).

Kurul üyeliği için her türlü ortaklıktan ve bağlantıdan vazgeçilmesinin bir önkoşul olduğu İngiltere’de genel toplamda üyelerin %29’u kamu

sektöründen, %71'i de özel sektörden gelmektedir. Her bir düzenleyici kurum bünyesinde ekonomistler, muhasebeciler, mühendisler gibi uzmanlarla diğer alanlarda pek çok uzmanı istihdam eder. Uygulamada düzenleyici kurumlar politik müdahalelerden bir hayli bağımsız bir konumdadırlar ve düzenleyici kurumların sahip oldukları uzmanlık gücü de bu durumu güçlendirmektedir (Thatcher, 2005: 357).

İngiltere'de düzenleyici kurumların denetimi görevi üç kuruma verilmiştir; “Parlamento”, “Rekabet Kurumu” ve “Mahkemeler”. Bu çerçevede İngiltere'de bütün düzenleyici kurumların parlamentonun genel denetimine tabi oldukları görülmektedir. Tüm düzenleyici kurumlar, parlamentoya ilgili bakan aracılığıyla yıllık faaliyet raporlarını sunmakla yükümlü kılınmışlardır. Bu genel denetimin yanısıra düzenleyici kurumlar, “National Audit Office” ve “Comptroller and General” tarafından da yönetsel ve mali açıdan denetlenmektedirler. Tüm bu denetimlere ilaveten düzenleyici kurumun ilgili olduğu bakanlar, gerekli gördükleri durumlarda düzenleyici kurumların kararları hakkında Adil Ticaret Kurumu'na (Office of Fair Trade) başvurabilmektedirler (Karasu, 2004: 149).

Denetleme sürecinde Rekabet Kurumu'nun rolü ise şu şekilde özetlenebilir: İngiltere'de düzenleyici kurumlar, sektörlerindeki şirketlerin piyasaya giriş izin belgelerinde (düzenleyici kurumların, şirketler üzerinde sahip oldukları yetkilerin çoğu özellikle de fiyat kontrolüne ilişkin hükümler bu ruhsatlarda yer almaktadır) değişiklik yapmak istediğinde şirket bu isteği kabul edebilir veya adil davranılmadığına inandığı takdirde Rekabet Komisyonuna itirazda bulunabilir. Komisyonunda, yarım gün görev alan, iş dünyasından, akademik çevreden, sendikalardan, hukuk ve diğer mesleklerden yaklaşık otuz üye ve tam gün görev yapan memurlar çalışmaktadır. Altyapı hizmetleri soruşturmalarında hizmet vermek üzere ilgili konuda uzman olan Komisyon üyelerinden dört ya da altı kişilik bir grup seçilmektedir. Soruşturmanın sonuçlarıyla ilgili rapordan yalnızca bu üyeler sorumludur; ancak, rapor Komisyon tarafından yayımlanmış sayılır. Komisyonun soruşturma için altı ayı vardır. Komisyon ilgili taraflardan (düzenleyici kurum, şirket ve devletin ilgili birimleri gibi) bilgi isteyebilir ve şirketin tesislerini denetleyebilir. Komisyon grubu, bulguları değerlendirdikten sonra, şirketin, düzenleyici kurumun ve diğer ilgili tarafların görüşlerini ve Komisyonun vardığı sonuçları içeren bir rapor hazırlar. Rapor, raporun hazırlanmasında katkısı bulunan grup üyeleri tarafından imzalanır (DPT, 2000: 46).

Düzenleyici kuruma ve şirkete gönderilen rapor, düzenleyici kurum tarafından ticari sır niteliğindeki bölümler çıkarılıp; çıkarılan yerler belirtilmek kaydıyla yayımlanır. Komisyon mevcut durumu kamu çıkarına aykırı bulmazsa, düzenleyici kurum şirketin ruhsatında tadilat yapamaz. Ancak Komisyon durumun kamu çıkarına aykırı olduğunu saptarsa bunu düzeltecek önerilerde bulunur. Bu, düzenleyici kuruma, Komisyonun önerilerini dikkate alarak, şirketin ruhsatını değiştirme izninin verilmesi demektir. Komisyon, düzenleyici kurumun ilk önerisi ile aynı fiyat kontrolü önerebileceği gibi daha düşük ya da yüksek fiyatlar da önerebilir. Düzenleyici kurumun bu önerilere tamamen uyma zorunluluğunun olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte düzenleyici kurumun takdir hakkının katı bir şekilde kısıtlı olduğu genel kabul görmektedir (DPT, 2000: 46).

Tüm bu denetimlere ilaveten düzenleyici kurumların bütün kararlarına karşı temyiz yolu da açık bırakılmıştır (Karasu, 2004: 149).

İngiltere’de genel özelliklerini bu şekilde özetleyebileceğimiz düzenleyici kurumlara ilişkin son bir tespit de özellikle son dönemde teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz ile telekomünikasyon ve medya gibi sektörleri düzenleyen kurumların aynı çatı altında birleştirilmesidir. Yine son dönemlerdeki bir başka eğilim de tek kişilik düzenleme yerine düzenlemenin bir kurul tarafından yapılması şeklindedir.

SONUÇ

İngiltere’de -tek neden olmamakla birlikte- özelleştirme sürecinin ürünü olarak ortaya çıkan düzenleyici kurumlar, Türkiye örneğindeki gibi tek bir model üzerinden gitmemektedir. Kurumların isimleri (Authority, Office, Commission) farklılık arz ettiği gibi, kurul üye sayıları, görev süreleri, görevden alınmaları, bağımsızlık dereceleri de sektörden sektöre farklılık arz etmektedir. Ancak tüm bu farklılaşmaya rağmen kurul üyelerinin ilgili bakan tarafından atanması, sektörde tüketicilerin çıkarlarını korumak ve rekabeti ilerletmek gibi genel görevlere sahip kılınarak kurulmaları, parlamentonun, yargının ve Rekabet Komisyonunun denetimine tabi olmaları gibi birbirleri ile benzeşen uygulamalar da yok değildir.

Kurul üyelerinin çok büyük bir yüzdesinin özel sektörden geldiği İngiltere’de kurumların bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusu diğer ülkelerde olduğu gibi en tartışmalı alanlardan birisidir. Sıkı denetim süreci ve müşteri birlikleri ile bu sorunun üstesinden gelinmeye çalışılsa da, düzenleme tuzağı adı verilen olgunun İngiltere için de kaçınılmaz olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- COEN David and Mark Thatcher (2005), “The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators”, *Governance*, Vol: 18, No: 3, July.
- DEACON David and Wendy Monk (2001), “Ouangos and The Communications Dependent Society”, *European Journal Of Communication Act*, 16 (1).
- DOYLE Gillian and Douglas W. Vick (2005), "The Communiactions Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK", *Convergence*, 11(3).
- DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara.
- EMEK Uğur (2002), Ünal Zenginobuz ve Muhittin Acar, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- EMERY Bill (2003), “Regulating the Privatised Water Industry in the U.K.- Theory and Practice”, Is The Approach Suitable for CEE Countries?”, *European Water Markets Conference Bratislava*, May.
- GREENWOOD John ve David Wilson (1993), *Public Administration in Britain Today*, Routledge, London and New York.
- GREVE Carsten, Matthew Flinders and Sandra Van Thiel (1999), “Quangos: What in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspectives” *Governance*, 12(2).
- JAMES Oliver (2005), “The Rise of Regulation of the Public Sector in the United Kingdom”, *Sociologie Du Travail*, 47.
- KARASU Koray (2004), “İngiltere”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde*, Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara.
- MAJONE Giandomenico (1995a), “Regulation and Its Mode”, *Regulating Europe*, Routledge, London and New York.
- MAJONE Giandomenico (1995b), “The Rise of Regulation in Europe”, *Regulating Europe*, Routledge, London and New York.
- MARSDEN Chris (2005), *What's Wrong with Competition Policy in New Media* Bradford, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- ÖRÜCÜ Esin (1991), “Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C: 12, S: 1-3.

- ÖZER M. Akif (2007), “Küreselleşme Sürecinde Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı ve Bağımsız İdari Otoriteler Sorunu”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* içinde, Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, 113-213.
- PARKER David (1999), “Regulating Public Utilities: Lessons from the UK Experience”, *International Review of Administrative Sciences*, 65(1).
- PARLAK Bekir ve Cantürk Caner (2005), *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Aktüel Yayınları, Ankara.
- SYRETT Keith (2003), "Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları", Çev: Cahit Emre, *Yönetim Bilimi Yazıları* içinde, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- THATCHER Mark (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians Europe”, *Governance*, 18(3), July.
- UZUN Şentürk (2003), “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”, *21. Yüzyılda Yönetim* içinde, (Ed) Koraltay Nıtas, Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 2, Ankara.
- YILMAZ Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT, Ankara.

İNTERNET ADRESLERİ

- BUTLER Stuart M., "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi", Çev: Coşkun Can Aktan, www.canaktan.org, (01.03.2006).
- LODGE Martin, “From Varieties of The Welfare State to Convergence of The Regulatory State? The Europeanisation of Regulatory Transparency, <http://ideas.repec.org/grp/queens/p0019.html>, (10.03.2006).
- <http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/bol5.html>, (10.02.2006)
- Members' Code of Conduct*, www.ofcom.gov.uk, (02.04.2006).
- www.ofwat.gov.uk, (12.03.2006).
- www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf, (01.02.2006)
- www.rekabet.gov.tr/word/sahin/4index.doc, (05.03.2006)

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE DENETİMİN ROLÜ*

Yazan: M. Akram KHAN**

Çev.: Kemal ÖZSEMERCI***

A. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE DENETİMİN ROLÜ

Yolsuzluk Denetiminin Doğası

Birçok insan farklı anlamları olan yolsuzluk ile sahtecilik terimlerini birbirinin yerine kullanmaktadır. Yolsuzluk; rüşvet, komisyonculuk, yüzdellik şeklinde veya resmi kayıtlarda iz bırakmadan sağlanan diğer yararlar şeklinde gerçekleşmektedir. Sahtecilik ise bazı kontrolleri atlatarak veya bazı kuralları eğip bükerek yasadışı yarar sağlanması anlamında kullanılır. Sahteciliğin izini araştırıp bulmaya yarayacak bazı kanıtlar, belgelerde aynen kalır. Aynı şekilde 'yolsuzluk denetimi'nin de 'sahtecilik denetimi'nden ayrıştırılmasına ihtiyaç vardır. Literatürün önemli bir kısmında, sahteciliğin belirlenmesi, önlenmesi ve soruşturulmasında denetçilerin rolünden bahsedilmektedir. Hemen hemen bütün profesyonel denetim kurullarında, sahtecilik denetimi hakkında teknikler ve standartlar yayımlanmıştır. Çok sayıda kurum tarafından sahtecilik denetimi üzerine, eğitim kursları düzenlenmektedir. Sahtecilik denetimi sertifikası veren kurumların yaptığı sınavları değerlendiren, *Sahtecilik Denetimi Sertifikası Verenleri İnceleyenler Birliği* de vardır.

Yolsuzluk Denetimine Genel İlgisizlik

Yukarıda bahsedilen gelişmelerle birlikte literatürde yolsuzluk denetimi üzerine çok az tartışma vardır. Birleşmiş Milletler'in Viyana'da bulunan *Suç Önleme ve Uyuşturucu Kontrol Ofisi* yolsuzluk karşıtı kampanyalara öncülük etmektedir. Yolsuzluk konusunda, yolsuzluk karşıtı araçları belirten,

* Bu tebliğ, Sudan'da Birleşmiş Milletler (BM) yerleşik başdenetçisi olan M. Akram Khan tarafından 26-27 Eylül 2006 tarihinde Rusya'nın St. Petersburg kentinde gerçekleştirilen "Kamu Sektöründe Etik, Dürüstlük ve Hesapverilebilirlik: Yolsuzluğa Karşı BM Konvansiyonu Uygulanması Gereği olarak Devlete Güvenin Yeniden Tesisi" konulu özel görevli grup toplantısı için hazırlanmıştır.

** Birleşmiş Milletler Başdenetçisi

*** Sayıştay Uzman Denetçisi

Yolsuzluk Karşısı Politika Rehberi adıyla içeriği zengin bir kaynak basılmış, bu rehberde yolsuzlukla savaşmak için otuz araç belirlenmiştir.⁴ Bununla birlikte *denetim*, otuz araçlık bu listede bile sayılmamıştır. Rehber, yine de daha sonraki bir aşama olarak denetime bir sayfa ayırmaktadır. Dünya çapında devlet denetçilerinin prestijli dergisi INTOSAI Yönetim Denetimi Dergisi'nde, 2000-2005 arasında yolsuzluk üzerine yalnızca iki makale yayımlanmıştır⁵. Bu konuda denetim mesleğinin araçlarının geliştirilmesinde, genel bir ihmal var gibi görünmektedir.

Özel sektörde yolsuzluk karşısı denetimin kökleri var olmasına ve denetim mesleği gelişmiş olmasına rağmen, özel sektör denetçilerinin bu konuya ciddi ilgisi bulunmamaktadır. Onlar kendi mallarının çalınması ve sahteciliği ile daha çok ilgilidirler. Ürün satın almak veya hizmet sağlamak için özel sektör çalışanına rüşvet verilmeye kadar, yolsuzluk onları ilgilendirmez. Özel sektörde yolsuzluk, birtakım yararlar elde etmek için, üst yönetimin devlet görevlilerine rüşvet vermeye karar verdiği zaman ortaya çıkar. Böyle bir durumda, yolsuzluk hakkında kendi denetçilerinden bir rapor istemelerinin de anlamı yoktur. Özel sektör şirketlerinin denetçileri, çok büyük şirketlerde bazı çalışanların, mal ve hizmet tedarikinde ve eleman alınmasında rüşvet almaya çalışmaları durumunda, yolsuzlukla ilgilenirler. Bu çeşit yolsuzluğu kontrol etmek için, özel sektör kuruluşları güçlü iç kontrol sistemi geliştirmişlerdir. Özet olarak yolsuzluk denetiminin metodoloji ve standartları, özel sektörde denetim mesleğinde yer alan standartlar kadar gelişmemiş ve yolsuzluk özel sektörün ilgi alanına girmemiştir. Yasal anlamdaki yolsuzluğun denetimi, devlet denetçilerinin veya kamu sektörü iç denetçilerinin görev alanındadır. Kamu sektörü denetçilerinin ise bu alanla ilgili metodoloji geliştirmede etkisizliği sürmektedir.

Denetçilerin İkilemi

Yolsuzluk oldukça karışık bir olgudur. Kolayca anlaşılması mümkün olmayan yolsuzluğu oluşturan unsurlar, nadiren su götürmez güçlü kanıtlar şeklinde iz bırakır. Yolsuzlukların çoğu gizlenmiş bağlantıların kapalı örtüsü altında ve gayri resmi şekilde yer alır. Bazen konuşma bile gerekmez. Yalnızca göz teması ile yolsuzluk ilişkisi kurulabilir.

⁴ *United Nations Manual on Anti-Corruption Policy (draft)*, Vienna: UNODCCP, 2001, pp.24-25. (www.ODCCP.org/corruption.html)

⁵ Sparberg, D, "Fighting Corruption and Fraud", IJGA, Washington (27:3), July 2000, pp10-12; & Siame, F.M., "Contributions and Challenges in the Fight Against Corruption – an Auditor General's Perspective," IJGA, (29:4), October 2002, pp.7-9.

Denetçiler kendi misyonlarını, toplumun beklentilerinden farklı olarak değerlendirirler. Toplumun beklentisi, eğer bertaraf edilmediyse, yolsuzluğun azaltılmasında denetçiler etkin bir rol oynayabileceği şeklindedir. Belge veya fiziksel kanıt toplayarak profesyonelleşen denetçiler, yolsuzluğa ilişkin belge toplamaı genel olarak zor bulurlar ve yolsuzluk konusunda çok şey yapamayacaklarını düşünürler. Böyle durumlarda, tam olarak denetçilerin görevi nedir? Bu çalışma yolsuzlukla mücadelede denetçilerin rolünü tanımlamaı amaçlamaktadır.

Denetçilerin İlgilendikleri Yolsuzluk Şekilleri

Denetçiler kendi mesleki yaşamlarında, geniş bürokratik organizasyonlarda veya yönetim kademelerinde çalışırken, yolsuzluk olduğunu fark edebilir fakat yolsuzlukla ilgilenmek için kendilerini çaresiz hissederler. Onlar kendi denetim araçlarında, yolsuzluğu uygun şekilde ele almak için hazır yöntemler bulamazlar. Trafik ışıklarını ihlal eden birisinden rüşvet alan polis memuru bu duruma bir örnektir. Polis memuru suçüstü yakalanıncaya kadar hiç kimse bunu meydana çıkaramaz.

Denetçiler polisi suçüstü yakalamakla görevli değildir. Dolayısıyla bu tür durumlarda denetçiler çok şey yapamazlar. Benzer şekilde denetçiler politik, kültürel ve sosyal yolsuzlukla da ilgilenemezler. Bu alanları dışlasak bile, denetçiler rutin çalışma alanlarına giren, devlet daireleri ile büyük kamusal ve özel kuruluşlarda yine de yolsuzlukla karşı karşıya kalabilirler. Oldukça kusursuz kanun ve yönetmeliklerin olduğu büyük kamu sektörü ve özel sektör kurumlarının yönetim kademelerinde, henüz uygulamadaki eksiklikler yüzünden, yolsuzluk meydana gelmeye devam etmektedir.

Denetçiler potansiyel yolsuzluk kaynağı olarak, bu eksikliklere dikkat çekebilir. Kanunlar, yönetmelikler, prosedürler ve kurumların faaliyet standartları, sık sık yolsuzluk fırsatları oluşturan ya da yolsuzluğu koruyan boşluklar içerirler. Denetçiler bu tür olaylarla ilgilenirler.

Bu çalışma, yönetim kademelerinde ve kamu tüzel kişiliklerinde çalışan kamu personeli tarafından gerçekleştirilen, vatandaşların zarar gördüğü yolsuzluklar ile ilgilidir. Eğer sağlanan bazı hizmetler standartların altında ise, bu tür yolsuzluklar vatandaşlar tarafından protesto edilebilir. Denetçiler, devlet tarafından sağlanan hizmetler ile ilgili protesto seslerini dinlemeli ve bu tür yolsuzluk kokularını duymalıdır.

Bununla birlikte eğer vatandaşlar kamu görevlileri ile birlikte yolsuz davranışlarını sürdürürlerse, yolsuzluk denetçilerden gizli devam edebilir.

Örneğin vergi memurunun vergi yükümlülüğünü düşürme karşılığında işadamından rüşvet kabul etmesi durumunda, iki taraf arasında gizli bir anlaşma vardır. Muhtemelen bu taraflardan hiçbiri ilişkiyi ortaya çıkarmayacak veya itiraz etmeyecektir. Bu tür kurumların denetçileri yolsuzluğun denetimini yapma konusunda büyük bir zorlukla karşı karşıyadır.

Yolsuzluk Denetimi İçin Çevrenin Etkinleştirilmesi

Yolsuzluk çok yönlü işe koyulmayı gerektirir. Örneğin yolsuz uygulamalara karşı düzenlemeler seti, çalışanlar ve müteahhitler için davranış kodları, bilinç artırıcı kampanyalar, çalışanların eğitimi, iç kontroller, cezalar ve teşvikler, ihbar edenlerin korunması ve bilgilerin raporlanması konularında, açık bir yaklaşım gereklidir. Denetçiler, eğer yolsuzlukla mücadelede etkin bir çevre oluşturulmuşsa, ancak o zaman başarılı olabilirler. Etkili yolsuzluk kontrolü, kesin kararlılık, bütün kurumların, çalışanların, müşterilerin, dışarıdan hizmet sağlayanların kısaca toplumu oluşturan bütün vatandaşların katılımını gerektirir.

Denetçilerin yolsuzlukla mücadeleye sağlayacağı katkı, üst yöneticilerin tutumları ile yakından ilgilidir. Eğer üst yönetici özellikle bir şirketin baş yöneticisi, bir bakan ya da bir ülkenin başbakanı yolsuz uygulamalar içinde ise, bu kişilerin yolsuzluklarına karşı denetim yapmak, denetçilerin herhangi bir sonuca ulaşmalarını mümkün kılmayacaktır. Bunun açık örnekleri, üst yöneticilerin yolsuzluğa karıştığı, ABD'deki Enron ve WorldCom olaylarıdır.

Yolsuzluk ve Denetim Kanıtları

Denetçiler kendi mesleki işlerinin sınırlılıklarının farkında olmalıdırlar. Yolsuzluk durumunda, sanıklar genellikle belge niteliğinde kanıt bırakmadığından dolayı, denetçiler gerçek yolsuzluk olayını zor belirleyebilir ya da soruşturabilir. Bu nedenle denetçilerin yolsuzluk olayının kapsamını tam olarak belirleyemediğini ve yolsuzluk olayını tam olarak raporlayamadığını bilmek önemlidir. Onlar yalnızca yolsuzluk fırsatlarının varlığını gösterebilirler. Böyle bir rapor yolsuzluğu önceden önlemek için ve yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için, yönetimin başlatacağı düzeltici faaliyetlere temel oluşturabilir.

Yolsuzluk ve Gizli Anlaşma

Sistem ve prosedürlerin yolsuzluk için fırsat sağladığı durumların denetçiler tarafından ele alınması ve öneriler geliştirilmesi nisbeten kolaydır. Bununla birlikte denetçiler, sistem ve prosedürlerin yolsuzluğu önleyecek veya

minimize edecek şekilde tatmin edici olduğu durumlarla karşı karşıya kalabilirler. Yolsuzluk genellikle gizli anlaşma ile yapılır. Örneğin bayındırlık işleri birimlerinde, resmi bir kararla oluşturulan sözleşme hükümleri ile hakedişlerin hazırlanması, yüklenicinin denetlenmesi, işlerin denetimi ve kontrolü ve yüklenici faturalarının onaylanması prosedürleri oluşturulur. Genel olarak bu prosedürler, yolsuz uygulamaları önleyecek ve yüklenici tarafından yapılan işlerin iyi niteliğini sağlayacak yeterli yapısal iç kontrollere sahiptir. Uygulamada bu prosedürler gizli bir anlaşma ile yanıltıcı şekilde işletilebilir. Örneğin işlerin kaliteli yapılmasını ve sözleşmeye uygunluğunu sağlamakla görevli bütün çalışanlar, el ele verir. Bu kişiler, kurumsal bir düzenleme ile kağıt üzerinde bütün işleri düzgün göstererek, yükleniciden yaptığı işin kalitesini düşürme karşılığı olarak, aldıkları ganimeti paylaşırlar. Bütün raporlar olması gerektiği gibi hazırlanır ve bütün sertifikalar yetkili otoriteler tarafından imzalanır. Yalnızca yapılan iş doğru şekilde değildir. İşlerin şartnamedeki gerçek hükümlere göre yapılmasından sorumlu yönetim mekanizmasının tamamı, sistemi yozlaştırmak için elele verir. Böyle durumlarda denetçiler ne yapabilir? Yolsuzluk fırsatının hiçbir izini göremezler. Kağıt üzerinde her şey düzgün ve mükemmeldir. Böyle durumlarda katılımcı denetim bir çözümdür. Denetçiler denetimin yönetilmesine, bayındırlık işleri departmanı tarafından sağlanan hizmetlerin kullanıcılarını dahil edebilirler.

Katılımcı Denetim Bir Seçenektir

Katılımcı denetim yeni bir düşüncedir ve henüz kavramsal düzeydedir. Çok fazla birşey yapmadan yolsuzluğu sezebilen tecrübeli denetçiler, devlet bütçesi tarafından finanse edilen hizmetlerin uygun şekilde sağlanıp sağlanmadığını tespit etmek için, günümüzde müşteri ya da kamuoyunun düşüncelerinden yararlanmaya başladılar. Bu denetim yaklaşımı denetçilerin, denetlenen kurumun kayıtlarının daha ötesine gitmeyeceği farzedilen geleneksel denetim büyük bir ayrılmadır. Katılımcı denetim teknikleri henüz tam olarak geliştirilmemiştir. Bununla birlikte, kamu kurumları veya yönetim birimleri tarafından sağlanan hizmet ve imkanların kullanıcı memnuniyetinin belirlenmesine dönük ev halkı veya kamuoyu araştırmaları katılımcı denetimin araçlarıdır.

Bu perspektiften bakıldığında, eğer denetçiler verilen örnekte katılımcı denetimi benimserlerse bayındırlık işleri birimleri tarafından yapılan işlerin kullanıcılarının fikirlerini bir görüşme yardımıyla almaya çalışmalıdırlar. Bayındırlık işleri birimi konut yaptıysa, kullanıcılar boru tesisatı, kanalizasyon,

ahşap işleri, elektrik tesisatı vb. hakkında konuşabilirler. Benzer şekilde bayındırlık işleri birimi, başka bir birim için resmi bina yapmış olabilir. Bina- nın kullanıcıları da işçiliğin kalitesi ve tasarım hakkında değerlendirmelerde bulunabilir. Her iki olayda da denetçiler binanın, kullanıcıların ihtiyaçlarına uygun olup olmadığını ve uygun kalitede yapılıp yapılmadığını bulmak için bir araştırma tasarlayabilirler. Denetim kriterleri binanın onaylanmış tasarımı olabilir; ve bu tasarımın temel özellikleri denetçiler tarafından kullanıcılara sunulabilir. Bununla beraber verilen anketle mevcut özelliklerin tasarıma uygunluğu konusunda kullanıcıların düşünceleri öğrenilebilir.

Denetçiler, bütün süreçlere girmiş yolsuzluk perdesini kaldıracak, kullanıcı değerlendirmeleri ile karşılaşabilirler. En azından halk ya da kullanıcı- ların soruları cevaplamaıyla birime ait mekanizmaların anlaşılmasında, kıyıya yaklaşmış olacaktır. Bu aynı zamanda caydırıcı etkiye de sahiptir. Bir kere kamu görevlileri bilirler ki hizmet kullanıcıları, hizmetin niteliği ve niceliği hakkında değerlendirme yapma fırsatına sahiptirler; dolayısıyla da yolsuz dav- ranışlara müsamaha göstermede dikkatli olurlar. Böylece gerçekleştirilen görev- ler kamuoyu tarafından veya diğer yönetim birimleri tarafından kullanılıyorsa, bu kişilere ve birim çalışanlarına söz hakkı verme yoluyla yolsuzluk önenebilir.

Bu demokratik yaklaşım, yolsuzluk üzerinde önleyici bir etkiye sahip olacaktır. Bu düşünce ekonomistler tarafından iyi bilinir.⁶ Şimdi de bu düşüncenin denetçiler tarafından uygulamaya geçirilme zamanı gelmiştir. Bu tekniğin gerçek yaşamdan bir örneği, Filipinler’de sivil toplum kuruluşları temelinde Vivek Ramkumar ve Warren Krafchik tarafından açıklanmıştır. Kamu çalışmaları hakkında toplumdan geri bildirim sağlayan *İyi Yönetişime İlgili Vatandaşların Katkısı*, bayındırlık işleri ile ilgili özel bir alanda yönetim birimleri tarafından yürütülen işin tamamlanmasını sağlamıştır⁷

Bazı sivil toplum kuruluşları tarafından kullanılan sosyal denetim kavramında, sahtecilik denetimi ile yolsuzluk denetiminin birbirine karıştırılmasından da bahsetmek gerekmektedir.⁸ Sahtecilik denetiminde

⁶ *Bkz. e.g., World Development Report, Washington: World Bank, 2004.*

⁷ *Vivek Ramkumar and Warren Krafchik, The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Financial Management, pp.15-17. [www.cbpp.org]*

⁸ Örnek olarak, Vivek Ramkumar and Warren Krafchik, in tebliği “The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Financial Management”, STK’lar tarafından yapılan sosyal denetim için önemli bir kaynaktır. MKSS (pp.11-13). STK’lar temel denetim kanıtı olarak, proje dokümanlarını kullanırlar. Yolsuzluk durumunda bu tür belgeler bulunmaz. [www.cbpp.org].

kanıtlar kurumun belgelerinden çıkarılır. Yolsuzluk denetiminde, bu tür kanıtlar kolayca bulunmaz. Yolsuzluk durumunda katılımcı denetimin rolü, var olan sistemin izin vereceği yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesidir; sahtecilik denetiminin rolü ise eğer varsa sahteciliğin belirlenmesidir.

Vatandaşlar ile Kamu Görevlilerinin İşbirliği Yapması Durumu

İkinci olarak daha ciddi bir gizli anlaşma durumunda, yolsuzluğun devlete ihbar edilmesi seçeneği bile işe yaramaz. Bu, kamuoyu ile kamu çalışanlarının gizlice anlaşması durumudur ve kaybeden yalnız devlettir. Örneğin bu tebliğde daha önce bahsedildiği gibi, bir iş adamı gelir vergisi memuru ile ya da gümrük vergisi memuru ile, gelir vergisi ya da gümrük vergisinden kaçınmak için anlaşabilir. Trafik kurallarını ihlal eden biri, görev başındaki polis memuru ile para cezasından kaçınmak için gizlice anlaşabilir.

Bir politikacı kendi etkisini kullanır, kamu çalışanına rüşvet verir ve özel bir alanda iş yapmak için lisans alır. Bu gibi durumlarda “alışveriş”, yüksek düzeyde kazanç sağlayan vatandaşlar ile, bu kazanç tutarından daha az miktarda rüşveti veya karlı bir fırsatı elde eden, kamu görevlisi arasında olur. Bu durumda hiçbir şikayet eden bulunmaz. Böyle gizli anlaşma durumlarında, denetçilerin ya da gözetici yöneticilerin bile bir şey yapması çok zordur. Yolsuzluğu gösteren hiçbir belge ya da kanıt yoktur. Bu durumda denetçiler ne yapmalıdır. Bu tür gizli anlaşma durumlarında denetçilerin yapabileceği çok şey yoktur. Kamu çalışanı ile kişilerin ilişkilerini asgari düzeye indiren sistemlerin tasarlanması bir tavsiye olabilir. Örneğin sistem, işadamlarının ya da onların vergi danışmanlarının vergi bürolarını ziyaret etmemelerini sağlayacak şekilde tasarlanabilir ve bütün bilgiler elektronik ortamda sunulabilir.

Benzer şekilde, vergi müfettişlerinin işyerlerini ziyaret etme sistemi kaldırılabilir, şirketler karlarını kendileri beyan edebilir. Sisteme ait değişiklikler olarak, toptan satış sisteminin belgelenmesi önce gelebilir. Bununla birlikte bu değişiklikler denetçinin etki alanının dışındadır. Bu şekilde bir yaklaşım bile yolsuzluğun bütün çeşitlerini önleyemez. Örneğin bu tebliğde daha önce bahsettiğimiz trafik memurları yine de rüşvet almaya devam edebilirler.

Bu tür gizli anlaşma durumlarında, yolsuzluk, kamu çalışanlarının mali durumları ve servetleri soruşturularak ele alınabilir. Yolsuzluk şüphesi durumunda kişilerin, imkanlarının ötesinde bir yaşantı sürdürdüğüne ilişkin kanıtlar, pahalı partiler ve çocuklarına gösterişli evlilik törenleri düzenleme veya ailesiyle yabancı ülke gezileri yapma, pahalı yerlerde konaklama vb.

davranışları, denetçilerin denetim alanına girmez. Böyle durumlarda yolsuzluk karşısı birimler rol alır.

Geleneksel Olmayan Bilgi Kaynakları

Geleneksel olarak denetçiler, kurum kayıtlarından, evraklarından ve raporlarından elde edilen bilgilere dayanmakla yükümlüdür. Denetçiler dışardan bilgi toplamakla ve sonuca ulaşmak için bu bilgileri aktarmakla yükümlü değildirler. Bununla birlikte, bu şekilde bir yaklaşım yolsuzluk denetimi için oldukça basittir. Yönetimin, yüklenici ile gizlice anlaşması ya da tekliflerle oynanması sonucu herhangi bir kişinin ödeyeceği piyasa fiyatı ile karşılaştırıldığında fahiş fiyatlara sahip satın alma sözleşmesi imzaladığı örnekler bulunmaktadır. Denetçilerin dışarıda bilgi avına çıkmamaları gerektiği bahanesiyle bu sıradan bilginin görmezden gelinmesi durumun gereğinden fazla basite indirgenmesidir.

Günümüzde, fiyatlar hakkında bilgi toplamak internet üzerinden mümkün hale geldi. Eğer denetçiler yolsuzluk denetiminde başarılı olmak istiyorlarsa, piyasadaki ürünler hakkında bilgi edinmek ve bu fiyatları teklif edilmiş en düşük fiyatlarla karşılaştırmak, standart denetim çalışmalarının bir parçası olmalıdır. Ekonomik olmayan satın almalar için böyle bir bahane öne sürülemez. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Yönetim açık ihale sürecine katılmayan kişilerden satın alma yolunu kullanmamalıdır. Eğer yönetim, en düşük teklif fiyatının serbest piyasa fiyatlarından daha yüksek olduğunu tespit ederse, gizli bir anlaşma durumu veya tekliflerin ayarlanması söz konusu olabileceğinden bütün ihale uygulamalarını iptal etmelidir. Bu durum ihale sürecine katılmayan kişilerden satın almak için bahane olmamalıdır.

Yolsuzluk ve Takdir Hakkı

Bazen yolsuzluk tamamen yasal yollarla yapılır. Kanun ve yönetmelikler, karar vericilere takdir hakkı sağlar. Karar veren kişi takdir hakkını arkadaşlarına veya ailesine kanundışı yarar sağlayacak şekilde kullanır. Takdir hakkı kullanılması, kanun, tüzük ve yönetmeliklerde öngörülemeyen her durum için gerekli bir tarzdır.

Bazı beklenmedik durumlar birdenbire ortaya çıkar. Karar vericilere esneklik sağlamak için, bütün sistemlerde belki bir miktar takdir hakkı gereklidir. Bununla birlikte yolsuz bir çevrede takdir hakkı, devlet mallarını manipüle etmek ve bir kişinin kendisi, ailesi ve arkadaşlarına yasalara aykırı

şekilde yararlar sağlamak için kullanılır. Pakistan gibi ülkelerdeki yaygın bir örnek, devlet başkanı ya da başbakan tarafından devlet arazilerinin piyasa fiyatları ile karşılaştırıldığında, sudan ucuz fiyatlarla birilerine paylaştırılmasıdır. Başka bir örnek de bir görevi hak etmeyen kişilerin yasal süreçler dışında işe alınmasıdır. Yolsuzluğun başka bir şekli de satın alma ihalelerinin takdir hakkı kullanılarak verilmesidir.

Eğer kanunlar, bu şekilde bir takdir hakkı sağlıyor ise, devlet mallarının birilerine bağışlanması şeklindeki bu yolsuzluğu önlemek için yapılabilecek bir şey yoktur. Bu gibi durumlarda, yalnızca ülke Sayıştaylarının başkanları gibi yetkililer, bu gibi kanunları yürürlükten kaldırmak amacıyla sorunu ortaya koyabilirler. Daha alt seviyelerdeki denetçiler ise yolsuzluk fırsatları olarak bu tür kanunları ve düzenlemeleri inceleyebilirler ve takdir hakkının kullanımına ilişkin bağlayıcı rehber yayınlanmasını tavsiye edebilirler. Bu durumda rehber aykırı davranan karar vericilere karşı bir tavır almak, kanunlara göre mümkün olur. Haksız atama durumlarında, keyfi atamaları engellemek için, kanunlar değiştirilebilmelidir ve layık olma ve objektif değerlendirme temelli genel eleman alma metodlarına uyulması zorunlu olmalıdır.

Satın alma sözleşmelerinin hediye olarak birilerine verilmesinin önüne benzer şekilde, açık rekabet ihalesi ile geçilmelidir. Denetçiler genel bir kural olarak, tarafsızlık ve şeffaflık kriterlerine dayalı, karar vericiler tarafından bazı takdir haklarının kullanımına ilişkin rehberlerin yayımlanmasında ve geliştirilmesinde ısrarcı olmalıdır.

Yolsuzluk Soruşturmalarında Denetçilerin Rolü

Denetçiler kendi incelemeleri sırasında yolsuzluk kokan değişik durumlarla karşı karşıya kalabilirler. Soruşturma farklı yetenek ve standartlar gerektirdiğinden, denetçiler şüpheli yolsuzluk olayını soruşturma işini tam olarak başaramayabilir. Bununla birlikte denetçiler, raporlarının özetini daha derinlemesine inceleme için soruşturma birimlerine iletebilirler.

Denetim ile karşılaştırıldığında, soruşturma farklı bir yönetim alanıdır. Bununla birlikte denetçiler, sorumlu soruşturma birimlerine yardımcı olarak, iddia edilen yolsuzluk olaylarına karşı, hayati bir rol oynayabilir. Soruşturmayı yapan birim; kurum içinde bir birim, bazı yolsuzluk karşıtı komisyonlar, polis, yargıçlar veya büyük yolsuzluk olayları için özel oluşturulmuş kurullar olabilir. Bir kurumda soruşturma; bir vatandaş, çalışan, denetçi veya yönetici şikayeti üzerine başlatılabilir. İç denetçiler, soruşturma görevlilerine değişik kuralları yorumlamada, değişik uygulamaları açıklamada, onların sahip olması gereken

bazı gizli bilgileri paylaşmada veya operasyonun teknik ayrıntılarını tartışmada yardımcı olabilir. İç denetçiler yolsuzluğun belirlenmesinde soruşturma görevlilerine, aşırı maliyet veya zayıf kontrol alanlarını işaret edebilir.

Aşağıda Şekil 1’de yolsuzlukla mücadelede denetçilerin rolü özetlenmiştir.

Şekil 1.Yolsuzluk Denetiminde Denetçinin Rolü	
Durum	Denetçinin Rolü
Belge Dayalı Kanıt Yokluğu	<i>Yolsuzluk fırsatlarına işaret eder</i>
Kamu Görevlileri Müteahhitler Arasında Gizli Anlaşma	<i>Katılımcı denetime başvurulur</i>
Vatandaşlar ile kamu görevlileri arasında gizli anlaşma	<i>Rolü yok</i>
Kamu görevlilerinin takdir yetkisinin genişliği	<i>Takdir yetkisinin kullanılması ilkelerinin kamuya açıklanması konusunda ısrarcı olma</i>
Yolsuzluğun belirlenmesi	<i>Rolü yok</i>
Yolsuzluğun Soruşturulması	<i>Müfettişlerle İşbirliği</i>

B.YOLSUZLUK DENETİMİ YÖNTEMİ

Yolsuzluk Denetiminde Amaç

Yolsuzluk denetiminde başlangıç noktası olarak, denetçiler kurumun iş alanı ile ilgili personel davranışları hakkında geleneksel varsayımlara dayanmalı ve yolsuzluk şüphesi ile denetim planına başlamamalıdır. Bununla birlikte kurumu ve işlemlerini tanıma düzeyinde, yolsuzluk fırsatlarına karşı uyanık olmalıdırlar. Bu uyanıklığı sağlamak için denetçiler denetime ihtiyatla devam etmelidir. Normal denetim planlama sürecinde denetçiler, ilgili kurumun kanun, tüzük, yönetmelik ve prosedürlerinin gözden geçirilmesi yoluyla, yolsuzluk ihtimallerini belirlemeye çalışmalıdır. Aynı zamanda anahtar konumdaki görevlilerle görüşme süreçlerinde, yolsuzluk fırsatlarını belirlemelidirler.

Denetim planı, yolsuzluk denetiminin amacını ve diğer denetim amaçlarını aşağıdaki şekilde belirtmelidir.

Bu denetimin amaçlarından biri,(kurum adı) ve var olan kontrol çevresinin yararlılığını değerlendirmek için yolsuzluğu önlemede (denetlenen işlem veya eylemin adı)'da yolsuzluk fırsatlarını tayin etmektir.

Yolsuzluk Denetiminde Planlama

Yolsuzluk denetimi planlama süreci, aşına olduğumuz denetim planlama süreçlerini içerir. Bununla birlikte aşağıda belirtilen bazı özel özelliklere sahiptir.

Yolsuzluk denetiminin tam çalışma planı, aşağıdaki adımları içerir:

- a) Denetlenecek Kurumun Tanınması
- b) Denetim Kriterleri Geliştirilmesi
- c) Yolsuzluk Fırsatları Envanteri Oluşturulması
- d) Yolsuzluk Fırsat Testi (YFT) Uygulaması
- e) Denetim Planının Yazılması

Denetlenecek Kurumun Tanınması

Kurumu ve işlevlerini tanıma süreçleri, denetim mahiyetinin ve denetim işlemlerinin anlaşılması amacıyla uygulanabilir kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve işlevsel standartların ayrıntılı bir gözden geçirilmesi ile başlayacaktır. Bu gözden geçirme yetki, görev, amaçlar ve kurumun ana işlevlerinin denetçiler tarafından anlaşılması imkanı sağlar. Aynı zamanda denetçileri kurumun yapısı, çalışmaları, yerleşimi, müşterileri ve işlevsel planları hakkında bilgilendirecektir. Böylelikle, denetçiler olası yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesi konusunda tetikte olacaklardır.

Denetim Kriterlerinin Geliştirilmesi

Yolsuzluk denetimi için denetim kriterleri, denetlenen işlem alanında kabul edilen iyi yönetim uygulamaları ışığında geliştirilmelidir. Denetçiler bu konudaki çeşitli rehberler ve literatür aracılığıyla lider uygulamalar hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar. Denetim kriteri, kurumun sistem ve süreçlerinin kriterde belirlenenlere uygun olup olmadığını göstermeye yarayan bir ölçüt görevi görmektedir. Denetim kriterleri ile uygulanan sistem ve prosedürler arasındaki herhangi bir aykırılık yolsuzluk ihtimalini gösterir. Denetçiler, denetim kriterlerini geliştirmek için inceleme altındaki her faaliyetle ilgili uygulamadaki kanun, tüzük ve prosedürleri takip etmeli ve aşağıdaki soruları sormalıdır.

Yönetim(işlevin adı) işlevininin dürüst, ekonomik, etkili ve verimli gerçekleştirildiğinden emin olmak için ne yapılmalıdır?

Bu soruya cevap vermek, müşteri işlemlerinin bir bölümünden diğerine ilerlerken, denetim kriterleri geliştirmede denetçilere yardımcı olacaktır.

Yolsuzluk Fırsatları Envanteri Oluşturulması

Temel dökümanların gözden geçirilmesi, anahtar konumdaki personelle görüşmeler ve denetim kriterleri geliştirilmesi; denetçilere, denetim altındaki kurumda *Yolsuzluk Fırsatları Envanteri* yapma imkanı verecektir. Yolsuzluk Fırsatları Envanteri, yolsuzluğun varlığını göstermez. Bu envanter, verilen durumda teorik olarak yolsuzluk ihtimalleri listesidir. Örneğin denetçiler satın almaları denetliyor ise, önce tüm satın alma sürecini kavramalı, ondan sonra denetim kriterleri ile kurumun kuralları ve prosedürleri çerçevesinde, yolsuzluk fırsatlarının neler olabileceğini tespit etmeye çalışmalıdırlar. Bu tür ihtimaller listesi, Yolsuzluk Fırsatları Envanterini oluşturur.

Bu liste, kurumda yolsuz insanlar tarafından yararlanılan bütün yolsuzluk fırsatlarını göstermez. Bununla birlikte denetçilere, alan çalışmasına daha fazla odaklanmak için bir çatı sağlar. Bu şekilde liste oluşturma metodu, yolsuzluğun gerçek izlerini görmek içindir. Eğer denetçiler bu göstergelerin varlığını algılasa, denetçiler onları bu listede yolsuzluk fırsatları içine dahil eder.

Yolsuzluk Fırsatları Testi Uygulaması

Denetçiler, öncelikle Yolsuzluk Fırsatları Envanterine sahip olmalılar ve bu kısa yolsuzluk fırsatları listesini denetlenen kurumun ortamında geliştirmelidirler. Bu, Yolsuzluk Fırsatları Testinin uygulanması ile yapılabilir. Denetçiler, kurumun durumunu veya yolsuzluk fırsatları ile ilgili çeşitli işlemlerini anlamaya çalışmalıdırlar. Bu yolsuzluk denetimini destekleyen emsalsiz bir araçtır.

Yolsuzluk Fırsatları Testinin amacı, kurumda hakim olan koşulların, eğer varsa yolsuzluğa neden olup olmadığının ve kapsamının belirlenmesidir. Bu belirleme, henüz kurumun veya bütün ülke kültürünün caydırıcı hareket ettiği ve halkın yolsuzluğa önemli derecede teslim olmadığı; ancak kurumun, sistem ve prosedürlerinin sağlam olmaması durumunda mümkündür. Tersine de olabilir. Kurumun sistem ve prosedürleri sağlam olabilir; ancak henüz fiili uygulamalar çevresel nedenlere veya üst yöneticilerin gevşekliğine ya da

yolsuzluğa karşı uygulanmayan kurallara bağlı olarak yolsuzluk fırsatları sağlayabilir.

Bu nedenle Yolsuzluk Fırsatları Envanteri, teorik bir olasılıktır. Yolsuzluk Fırsatları Testinin uygulanmasıyla, denetçiler kurumlarda yolsuz kişiler tarafından yararlanılan gerçek yolsuzluk fırsatlarının olabirliğini değerlendirmek için bir adım daha atarlar; eğer denetçiler yolsuzluk fırsatlarının var olduğu ve var olma ihtimalinin yüksek olduğu kanaatine varırlarsa, o zaman kurum faaliyetlerini incelemek için geniş bir plan yapmalıdırlar. Böyle bir durumda, alan çalışması sırasında denetçiler Yolsuzluk Fırsatları Testinde görünen kendi değerlendirmelerini pekiştirmek için kuruma ait çeşitli yolsuzluk riski yüksek alanlardan, daha geniş örnekler seçmelidirler.

Denetçiler, Yolsuzluk Fırsatları Testini hem kurumsal düzeyde hem de özel faaliyetler ve fonksiyonlar seviyesinde uygulayabilirler. Örneğin eğer denetçiler insan kaynakları yönetimini veya satın alma veya kurumun seyahat fonksiyonlarının denetimini planlıyor iseler, YFT uygulamasının bu alanlara odaklanması uygun olacaktır. Bununla birlikte bütün kurumun denetim konusu olması durumunda, YFT kurumun bütününe odaklanmalıdır. Böyle bir durumda denetçilerin amacı, yolsuzluk riskinin en yüksek olduğu bu faaliyet alanlarını veya fonksiyonları belirlemek olmalıdır.

Yolsuzluk Fırsatları Testinin Geliştirilmesi

Her yolsuzluk fırsatı bazı yolsuz davranış göstergelerine dayanmaktadır. Denetçiler Yolsuzluk Fırsatları Testi uygularken, bu göstergelerin varlığını ya da yokluğunu aramalıdırlar. Denetçiler ekip halinde hareket etmek ve kurumun işlerinin uygulamada nasıl gittiğini kendi kendilerine anlamak zorundadırlar. Kurallar ve düzenlemeler yeterli olsa da bazı durumlarda belli insanların isteklerine göre bu kural ve düzenlemelerin ihlal edildiği veya değiştirildiği de görülebiliyor. Yolsuzluk Fırsatları Testinin gözden geçirilmesi sırasında, denetçiler her durumda, aşağıdaki soruları dikkatlice ortaya koymalıdır.

“Yolsuzluğa düşkünlük gösterme durumunda, kanunların, yönetmeliklerin, prosedürlerin talimatların veya uygulamaların hatalı kullanılması veya kullanılmama ihtimali nedir?”

veya,

“Yolsuz bir kişinin, yetkinin kötüye kullanılması veya takdir yetkisinin suistimali veya kanunların yanlış yorumlanması şeklinde, yolsuzluğa bulaşmasını önleyecek, alternatif kontroller var mı?”

Aynı zamanda kurum çevresinin gözden geçirilmesi sırasında denetçiler, kendi değerlendirmelerine bağlı olarak, her bir yolsuzluk fırsatı için bir derece tayin etmelidirler. Denetçiler çalışma kağıtlarında denetim yöneticisinin dereceleri inceleyebilmesi için her göstergeye neden o dereceyi verdiklerini açıklamalıdır. Eğer denetçiler, yolsuzluk ihtimali olduğu yönünde bir değerlendirmede bulunurlarsa, kendi yargılarına göre uygun bir derece tahsis etmelidirler. Her bir yolsuzluk göstergesi için, denetçiler derece tahsis etmeli ve toplam derecenin yüzdesine ulaşmalıdır.

Denetçilerin yargısına bağlı olarak yukarıdaki sorular cevaplanır. Bununla birlikte yargı aşağıdaki gibi 1-9 arası nicelendirilmelidir. Sıfır, yolsuzluk ihtimalinin hiç olmadığını, dokuz ise yolsuzluk ihtimalinin en yüksek seviyede olduğunu göstermektedir. Önerilen derecelendirme şöyledir:

- Hiçbiri 0
- Küçük önemsiz 1-3
- Orta 4-6
- Yüksek 7-9

Pratik bir yaklaşım olarak, bir kurumun yolsuzluk testi skoru % 70 veya üstü ise yolsuzluk en üst seviyededir ve sistemi düzene koymak için kanun, yönetmelik ve yönetim uygulamaları değişikliği -anahtar konumdaki personel değişikliği dahil- ile ilgili derhal eylem gereklidir. Kurumun skoru % 40-70 arasında ise çevresel ihtiyaçlarının bazılarında dikkat edilmesi gereklidir. Bu durumda denetçiler reform gerekli alanları belirlemelidir. Kurumun yolsuzluk testi skoru %40'dan düşük olduğu zaman, bekleyip görmek için zamana ihtiyaç vardır. Bu durumda ise, sistem ve prosedürler uygun yapılandırılmıştır ve yolsuzluğu önlemek için sadece eylem gereklidir.

Yolsuzluk Fırsatları Testi Uygulaması

Denetçiler, denetim planlama süreci kısmının ayrı bir uygulaması olarak Yolsuzluk Fırsatları Testi planlamalıdır. Uygulama aşağıda belirtilen eylemleri içerecektir:

a) Yolsuzluğa meyilli alanlar hakkında, kıdemli yöneticilerin ve faaliyet yöneticilerinin algılarını kaydetmek için bu kişilerle görüşmeler yapılması,

b) Çalışanlarla ve denetlenen birim veya kurum tarafından sağlanan mal ve hizmetlerden yararlananlar arasından seçilen kişilerle görüşme yapılması,

c) Kurumun daha düşük düzeyde çalışanlarından bazılarıyla görüşme yapılması,

d) Yolsuzluk riskini azaltmak için, iç kontrol durumu ile ilgili başlangıç değerlendirmelerine başvurulması.

Yolsuzluk Fırsatları Testi uygulaması amacıyla, denetçilerin görüşme soruları geliştirmeleri gerekir. Kıdemli yöneticilerle görüşmeye ilişkin bir örnek aşağıda şekil 2'de verilmektedir.⁹

Şekil 2: Kıdemli yöneticiler için Yolsuzluk Fırsatları Testi Görüşme Anketi

Görüşmenin amacı

Görüşülen kimseye görüşmenin ana amacının;

- Sorumluluk alanındaki ana amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- Alanındaki ana görev süreçlerinin anlaşılmasının yararı,
- Kurumda potansiyel olarak var olabilecek yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesi olduğu belirtilerek gerekli bilgiler verilir.

Özel Sorular

1. Ana göreviniz nedir? İşlevlerinizi nasıl yerine getiriyorsunuz? Sizin ana görev süreçleriniz nedir?
2. Faaliyetlerinizi geliştirmek için en son ne zaman teşebbüsünüz oldu? Eğer olduysa, lütfen teşebbüsünüzün ve ne kadar başarılı olduğunuzun kısa bir özetini anlatınız.
3. Kurumunuzun yolsuzluk fırsatlarına sahip olduğunu düşünüyor musunuz? Eğer düşünüyorsanız bunlar nelerdir? Yolsuz kişiler bunlardan nasıl yararlanabilir?
4. Bir kişinin yolsuzluk fırsatından yararlanma ihtimali nedir? Ve sistem bu yolsuzluğu işaret eder mi?

⁹Samuel Paul'un önerdiği, performans denetimine vatandaşların geri beslemesinin dahil edildiği benzer bir yaklaşım ilginçtir. Bakınız: Paul, Samuel, *Auditing for Social Change e: Learning from Civil Society*, pp.13. Paper presented to the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. [www.unpan.org.]

5. İsim zikretmeden, kurumunuzda var olan yolsuzluk faaliyeti gösterebilir misiniz?
6. Kurumunuzda nicel olduğu kadar nitelikli şekilde amaçları gerçekleştirmenizi sağlayan anahtar kontrol mekanizmaları nelerdir?
7. Kurumunuzda yolsuzluğu minimize etmek ya da kontrol etmek için, ne tür tedbirler alınabilir?
8. Tarafınızdan önerilen yolsuzluk tedbirleri uygulandığında, ne çeşit dirençler bekliyorsunuz?

Kurumda, yolsuzluk algılamaları hakkında daha alt düzeylerde çalışanlar ile görüşmeler için ve denetlenen kurum ya da birim tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kullanıcıları ile görüşmeler için, benzer anketlerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulur.

Denetçiler, Yolsuzluk Fırsatları Testini denetimin yer aldığı dış çevreye göre, uyarlamalıdır. Eğer denetim, Aralık 2004'te Güney Asya'da gerçekleşen tsunami veya Ekim 2005 Pakistan depremi gibi felaketler için yapılan kurtarma hareketlerindeki yolsuzluk riskini değerlendirmeyi içeriyorsa, *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması, yapılan yardımın şeklini ve miktarını göz önünde bulundurmalıdır. Aynı zamanda denetçiler, yönetimde emir komuta kanallarının aksamasının, yolsuzluk fırsatları oluşturabileceğini hatırla tutmalıdırlar.

Benzer şekilde denetim Afganistan ve Pakistan gibi savaşın hırpaladığı ülkelerde yapılıyor ise, yolsuzluk riski örneğin istikrarlı bir ülkenin yönetim birimlerinde yapılan denetimden, daha kapsamlı ve çeşitli olacaktır. Görüşme anketi duruma göre uygun hale getirilecektir. *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması sırasında, denetçilerin, diğer durumlarla karşılaştırıldığında yolsuzluğa eğilimli bazı durumlara karşı daha uyanık olmaları gerekir.

Örnek olarak;

- Kurumun faaliyetleri, felaketle karşılaşıldığından acil olarak yönetiliyor ve çeşitli yönlerden aşırı yardım yapılıyorsa;
- Fonların kullanımında sorumluluk anlayışı gelişmemiş ve denetim düzenlemeleri köklü değilse;
- Yerel düzeyde yönetim altyapısı eksikse;
- İhtiyaç duyulan mal ve hizmeti satın almak için, yerel düzeyde hiç pazar yoksa;

Yolsuzluğun ortaya çıkma ihtimali artar.

Yolsuzluk Fırsatları Testi uygulaması sırasında denetçiler aşağıdaki konularda uyanık olmalıdır;

a) Yolsuzluk, belli bir düzen içinde olmadan ara sıra ve belirsiz aralıklarla meydana geliyor olabilir,

b) Yolsuzluk kurumsal özelliklerden doğan, sistemsel olabilir.

c) Yolsuzluk önemsiz veya büyük olabilir. İlk durumda, belirli süreçleri hızlandırmak için, küçük kayırmaların yaygınlaştığı, kamu görevlilerinin önemsiz rüşvetlere düşkünlüğü şeklini alabilir. Büyük yolsuzluklar büyük sözleşmelerin, muafiyet bahşedilmesinin ve vergilerin geri ödenmesinin ödülü şeklini alabilir ve büyük yekünler içerir.

d) Yolsuzluk bir birimde veya bir kurumda olabilir veya diğer kurum veya birimlerle bağlantılı olabilir.

e) Yolsuzluktan faydalanan kimse, bir kurumda bir kişi olabilir veya sistematik şekilde ganimeti paylaşan organize mafya olabilir.

Bu faktörlerin analizi, YFT uygulamasında, denetçilere derecelerin belirlenmesinde yardımcı olacaktır.

Yolsuzluk Denetiminin Yürütülmesi

Denetim Programı

Denetimin yürütülmesi safhası, planlama safhasının bitişi ve alan çalışması ile başlar. Gerçekleştirilmesi gereken ilk görev, yolsuzluk denetiminin amaçlarına uygun bir denetim programı yazmaktır. Yolsuzluk ihtimallerine odaklanmak amacıyla, iki tür sorun denetim programı içine dahil edilir:

- Kurumun genelinde, ortak görevler ile ilgili genel sorunlar
- Kurumun özel işlemleri ile ilgili özel sorunlar

Denetimin, yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesine odaklanması için, denetçiler aşağıdaki genel sorunlara ilişkin, denetim programı yapmalıdır.

- Saydamlık
- İyi yönetim
- Tutumluluk
- Verimlilik
- Etkinlik

Genel sorunlar, denetlenen kurumun ya da organizasyonun genel yönetim, prosedür ve insan kaynakları yönetimi gibi genel fonksiyonları ile ilgilidir.

Özel Sorunlar

Özel sorunlar, denetlenen kurum ya da birimin teknik ya da özel faaliyetleri ile ilgilidir. Örneğin, bu sorunlar; özel kanunlar, gelir vergisi kanunu veya gümrük kanunu gibi bölümün teknik işleri ile ilgili tüzüklerin ve bu kanunlara ilişkin ikincil düzenlemelerin gözden geçirilmesi ile ilgilidir.

Uzlaşma Sağlanması

Denetçiler, planlama aşamasında geliştirilen *Yolsuzluk Fırsatları Envanteri* ve *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması ile oluşturulan kısa listeyi esas alarak sistematik, daha geniş ve tarafsız şekillendirilen örnekler vasıtasıyla, yolsuzluk fırsatları kısa listesi üzerinde anlaşmak ve bu listeyi doğrulamak için alan çalışmasına başlamalıdır. Alan çalışması rutin olarak, denetim ekibi ile tartışmayı ve ilgili memurlar ile görüşmeleri gerektirir. Denetçiler, denetim süresi boyunca kurumda kontrollerin, işlevsel olarak varlığının garanti edilip edilmediğini tahkik ederler.

Alan çalışması, genel konsensüs sağlanan alanları ve anlaşmazlık alanlarını da ortaya çıkarır. Denetçiler dikkatli şekilde bu iki çeşit alanı analiz etmelidirler. Genel olarak yönetim ve çalışanlar arasında yolsuzluk ihtimali hakkında konsensüs bulunan alanlar, ilk olarak belirlenmelidir. Bu konsensüs durumu denetçilere, yolsuzluğun olduğuna ve kimleri içerdiğine ilişkin kanıt olmasa da doğrulanmış yolsuzluk fırsatlar listesi sağlar. Bu durum, soruşturma alanıdır ve denetçilerin sorumluluk alanı içinde değildir.

Müşteri veya Kamuoyu Araştırmaları

Yolsuzluk denetiminin doğası, denetçilerin geleneksel denetim kalıplarını bırakmalarını ve yeni denetim tekniklerini benimsemelerini gerektirir. Geleneksel bakış açısı ile denetçiler, sınırlı iç kayıtları incelemeyi sürdürmeli ve yolsuzluk denetimi konseptine uygun olmayan dışardan bilgi toplamaya girişmemelidirler. Bu çalışma eğer gerekli ise halktan, yönetim hizmetlerinden yararlananlardan ve müşteri kurumlardan bilgi toplanması gerektiğini önermektedir.

Denetimde, alan çalışmasında adımlardan biri, müşteri veya kamuoyu araştırmaları ve çalışan düşünceleri araştırması olabilir. Denetçiler, kendi planlama kararları ışığında bu çalışmayı yürütürler. Genel olarak kamuoyu araştırması yapılmasına karar verilirken, kurumun kamuya bir hizmet sağlayıp sağlamadığı göz önünde tutulmalıdır. Bir kamuoyu ya da hizmet kullanıcıları

araştırması, eğer hizmetten yaralananlar memnun değilse, birçok insanın koro halinde sesini yükseltmesiyle, yolsuz uygulamaları ortaya çıkarır.

Bu tür araştırmalar, denetçilerin alan çalışmasının bir parçasıdır. Bu aşamada denetçiler araştırma için gerekli anketleri geliştirmeli, örneklem büyüklüğüne karar vermeli ve kapsama alanını ve uygun yöntemi seçmelidir. Denetçiler, bir birimde yolsuzluğun var olup olmadığını tespit edebilmek için, birimin kamuoyu veya asıl müşterilerinin algılarına ilişkin araştırma başlatmayı göz önünde bulundurmalıdır. Bu şekilde bir araştırma, kurum çalışanları ile vatandaşların, gizli anlaşmalarını içermeyen yolsuzluk durumunda yapmaya değer. Böyle durumlarda kamuoyu ve ilgili birimin müşterileri daha rahat konuşma eğilimindedir ve böylece yolsuzluğun yaygın olup olmadığını algılamaya odaklanılmış olunur.

Çalışan Araştırmaları

Bununla birlikte alan çalışmasının bu aşamasında bir başka seçenek, kurum çalışanları araştırması yürütmektir. Bu şekildeki bir araştırma, büyük çaplı ve değişik bölgelere yayılmış kurumlar için uygundur. Bu şekildeki bir araştırmanın tasarımında personelin, yolsuzluk yapan meslektaşlarının ve yöneticilerinin aleyhinde konuşmama eğiliminde oldukları göz önünde bulundurulmalıdır. Çalışan araştırmaları elektronik posta bağlantılarını içerecek şekilde web temelli olabilir.

Müşteri veya Halk Araştırmaları Tasarlanması

Denetçiler kamu kurumları tarafından verilen hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğini değerlendirmek için kamuoyu veya müşteri araştırması yürütmeye karar vermelidir. Denetçiler kendi değerlendirmeleri için hizmet sağlama planı kullanmalı ve sonuçta elde edilen başarının boyutu ile planlamayı karşılaştırmak için aşağıdaki göstergeler (aşağıda Şekil 3) hakkında veri toplamalıdır.

Bu temel esaslar, özel bir alanda bir birim tarafından sağlanan hizmetler hakkındaki küçük ölçekli araştırmalar içindir. Büyük ölçekli araştırmalar için, ülkenin bütün alanlarına yayılmış, araştırma, anket tasarlamak, veri toplamak ve analiz etmek için daha fazla teknik bilgi gereklidir. Mevcut temel esaslar, önemini korumaktadır ancak programın boyutuna göre değiştirilmesi gerekir. Denetçiler araştırma anketi tasarlamak için aşağıda şekil 3'te verilen göstergeleri kullanabilir.

Yolsuzluk Denetimi Sonuçlarının Raporlanması

Yolsuzluk denetimi sonuçlarının raporlanması, genel denetim raporu şeklinde olur. Bununla birlikte raporun amacı, yolsuzluk fırsatları oluşturabilecek olan, kurumun faaliyetlerinde, sisteminde, işlemlerinde, kanun ve yönetmeliklerindeki boşlukları doldurmak için tavsiyelerde bulunmaktır. Denetim raporu özel bir kişiyi suçlamaz ve suçlamamalıdır. Yolsuzluk denetimi raporunun rolü çoğunlukla yolsuzluğu önlemek veya yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için adımlar önermektir.

Şekil 3. Göstergeler İçeren Kullanıcı Tatmini Araştırma Anketi Tasarımı

1. Aşağıdaki hususlarda farkındalık
 - *Amaçlar*
 - *Kapsam*
 - *Kamu kurumu tarafından sağlanan hizmetlerin kapsamı ve beklenen yararları, maliyeti*
 - *Kullanılan girdiler maliyetler ve kaynaklar*
2. Sağlanan miktar (çıktılar)
3. Hizmet kalitesi
4. Hizmet sağlanmasının başlaması için beklenen zaman
5. Hizmetin sağlanmasında aşağıdaki temel ilkelerin varlığı
 - *Güvenilirlik*
 - *Süreklilik*
 - *Zamanlama*
 - *Düzenlilik*
 - *İhtiyaca Uygunluk*
6. Hizmet verilmesinden kullanıcıların tam memnuniyeti
7. Hizmetin aksadığı durumlarda, aksaklığın düzeltilmesi zamanı
8. Hizmet sağlayan personel davranışlarında kibarlık
9. Birim ya da bölümde kullanıcıların yolsuzluk algılaması
10. Hizmet alabilmek için rüşvet ödenmesi
11. Bakım alabilmek için bahşiş ödenmesi gerekliliği

C. YOLSUZLUK DENETİM ARACI OLARAK PERFORMANS DENETİMİ

Genel olarak performans denetiminin, yolsuzluğun tespit edilmesine yardımcı olduğu kabul edilir.¹⁰ Makul şekilde planlanan performans denetimi, ekonomik olmayan, verimsiz alanlar ile sonuçlarına ve etkinliğe ulaşmada başarısızlığa dikkat çeker. Denetimin ana konusu, bir proje ya da programın makul şekilde planlanıp planlanmadığı, ekonomiklik ve verimliliği sağlayacak yeterlilikte uygulanıp uygulanmadığı ve sonuçta başarının gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarıdır. Eğer bir proje planlanan maliyetleri aşarsa veya öngörülenden daha uzun sürerse veya amaçlanan başarılamamışsa, o zaman kamu yönetiminde yolsuzluğa düşkünlük ihtimali olabilir.

Bu şekilde bir düşünce makul olmasına rağmen, israfın, verimsizliğin ve etkinsizliğin olması hemen yolsuzluğun kesin kanıtı olamaz. İnsan unsurundan kaynaklanan birtakım içsel zaafılar veya amaçların başarılmasını engelleyen, anlaşılması zor birtakım faktörler var olabilir. Sadece riskleri ve maliyetleri göz önüne almadan yapılan ve kasıtlı olmayan bir ihmal de söz konusu olabilir. Dolayısıyla rutin tarzda gerçekleştirilen bir performans denetimi, somut yolsuzluk kanıtı göstermez.

Performans Denetimi ile Vurgulanan Yolsuzluk Göstergeleri

Bununla birlikte performans denetimi, eğer varsa yolsuzluk için bazı ipuçları verebilir. Bu amaçla performans denetçileri, denetim planlama aşamasında sorunlara daha derinlemesine eğilmeye ihtiyaç duyarlar.

Genel olarak performans denetimi bulguları aşağıdaki nitelikte ise, bu proje ve programlarda yolsuzluk ihtimali oldukça yüksektir:

Ekonomikliğin Olmamasına ilişkin Yolsuzluk Göstergeleri

- Yetkili otoriteler tarafından onaylanan çalışmanın kapsamının artırılmasıyla, maliyet artışları olması.
- Bütçe aşımaları için hesap verme mekanizmalarının zayıf olması. Bunun anlamı yetkililerin herhangi bir hesap vermeden bütçe sınırlarının dışına çıkmasıdır.

¹⁰ Örnek olarak; Dye, Kenneth M., & Rick Stapenburt, *Pillars of Integrity: The Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, Washington: EDI, The World Bank, 1998, 25pp.

▪ En düşük ihale tekliflerinin içinde, toplam satın alımların bazı unsurlarının birim maliyetinin aşırı yüksek olması. Daha yüksek fiyatlı olan bu kalemler, sık ısmarlanan şeylerdir.

▪ Rekabetçi bir ortamda gerçekleşen ihalelerin, özel bir satıcıyı korumak için sık sık iptal edilmesi.

▪ Rekabetçi ortamda gerçekleşen bir ihaleden sonra, işin başında tasarlanmadığı halde, bazı mal ve hizmetlere bazı küçük kısımlar ekleyerek, fiyatlarının artırılması.

▪ Bütçe ile verilen ödenekleri tüketmek için mal ve hizmet satın alımlarında yıl sonunda acele edilmesi.

▪ Özelleştirme durumlarında kamu mallarının arkadaşlara, akrabalara ve önde gelen kişilere satılması kararının verilmesi. Bu durumda apaçık bir menfaat çatışması vardır.

▪ Proje ya da programı doğrulamak için, seçenek analizlerinin, sahte veriler ya da yanlış varsayımlar üzerine temellendirilmesi.

▪ Kurum içinde üretilen hizmetlerin, sahte varsayımlar üzerine temellendirilerek ihale yoluyla dış kaynaklardan sağlanmasına karar verilmesi. Bu tür bir karar, bütçenin büyük bir parçasını ele geçirme kastı ile ilgili olabilir ve bu şekilde yolsuzluğa ve zimmete düşkün çalışanlar için fırsat yaratılmış olur.

▪ Güvenilir bir çizgide üretimlerine devam eden tanınmış satıcıların, açık ihale yapan kurumların ihalelerine katılmaktan sistematik olarak kaçınması. Bu firmalar yolsuz bir çevrede, faturalarının ödenmesi mücadelesine girmeyi sevmezler.

Verimliliğin Olmamasına İlişkin Yolsuzluk Göstergeleri

▪ Hiç ihtiyaç olmadığı halde ya da gereğinden fazla boş kapasite yaratılması veya gereksiz aletler satın alınması.¹¹

¹¹ *Rose Akerman ilginç bir olay anlatır: "Nijerya'da 1975'de askeri yönetim bütün Afrikanın tahmin edilen ihtiyacının iki-üç katı, Batı Avrupa ve Sovyetler Birliğinin üretim kapasitesini aşan çimento sipariş etti. Fiyatı, belki de rüşvet fırsatı oluşturmak için, uluslararası piyasa fiyatlarının çok üstündeydi ve taşıma firmaları Lagos Limanında bekleme karşılığı olarak tazminat aldı. Nijerye'ya maliyeti 1975 yılı petrol gelirlerinin dörtte birine karşılık gelen 2 milyon Dolardı. [Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform], Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.30-31].*

▪ Proje tamamlandıktan sonraki tamir bakım masraflarının çok yüksek olması.

▪ Düzenli tamir ve bakımın ihmal edilmesi veya yeni proje planlanırken altyapının kötüleşmesine göz yumulması. (*Rutin tamir ve bakımın ihmal edilmesi, fonları yeni projelere yönlendirmek içindir.*)

▪ Düşük kalitedeki inşaatlar, kalitesiz materyaller, tıkanmış su kanalları, akmayan sular, atık kazık materyalleri, inşaat siteleri etrafındaki malzeme artıklarının bulunması vb. durumlar.

▪ Yönetim tarafından kontrol dışı olarak anormal zamanlarda yapılan, (benimsenen makul denetim kriterlerine uymayan) kabuller ve düzenlemeler.

▪ Müteahhitlere sık sık süre uzatımları verilmesi.

▪ Sıkça değişiklik emirleri verilmesi. (*İşin kapsamında, ödenecek fiyatlarda ve teslim edilecek mal ve hizmetlerin kalitesinde, idare aleyhine değişikliklere öncülük edebilir.*)

▪ Kurum içinde bazı şeylerin sürekli gözden kaçırılmasını ve kurumsal hafıza kaybını sağlamak için proje çalışanlarının sıkça transfer edilmesi.

▪ Sözleşmede zararların önlenmesi hükümlerinin oltaya takılmayacak şekilde düzenlenmesi¹².

▪ Aşırı kontroller veya karmaşık prosedürler. (*Bunların varlığı hizmetlerin tesliminde gecikmeye yol açar ve rüşvet önermeye teşvik eder.*)

▪ Hizmet sunmaya ilişkin değerlendirmelerin olmaması ve lisans ve permit çıkarmanın aşırı zaman alması. (*Rüşvet ödenmesine neden olur.*)

Etkinliğin Olmamasına ilişkin Yolsuzluk Göstergeleri

▪ Açıklığa kavuşturulmuş ölçülebilir, kaliteli performans göstergelerinin olmaması.

▪ İç getiri oranının beklenenden daha düşük olması.

▪ Hizmetlerin sunumu ile ilgili müşteri algıları araştırmasının, yüksek düzeylerde memnuniyetsizlik olduğunu göstermesi. Böyle durumlarda ürünler ve hizmetler planlandığı gibi teslim edilmez veya kalite ciddi olarak zarar görmüştür.

¹² Bu satırların yazarının dikkatini çeken ilginç bir örnek; 135 milyon dolarlık bir projede, orijinal sürenin 3 katı süre uzatımı verildi. Müteahhde uygulanan ceza ise, sözleşmenin bir hükmü gereğince yalnızca 5000 Dolar civarındaydı.

▪ Hizmetlerin düşük kalitesini protesto etmek için üst yöneticilere ulaşma sürecinde engeller olması ve hizmet kullanıcılarının şikâyetlerini söylemek için hiçbir şikâyet mekanizması bulunmaması.

Performans Denetiminin Önleyici Rolü

Performans denetimi caydırıcılık oluşturarak yolsuzluğun minimize edilmesine yardımcı olabilir. Aşağıdakiler iyi uygulamalara örnek olarak verilebilir:

a) Üst yönetici veya yönetsel yapı, rutin uygunluk denetimi dışında, performans denetimini teşvik etmelidir.

b) Üst yönetim, bütün program yöneticilerini, performanslarının denetlendiği konusunda bilgilendirmelidir. Bütün program ve projeler, periyodik olarak performans denetimine tabi tutulmalıdır.

c) Üst yönetici, karşılıklı kabul edilebilir performans kriterleri geliştirmede, performans denetçilerini desteklemeli ve tüm yöneticiler kriterlerden haberdar olmalıdır.

d) Üst yönetici, birimler, bölümler ve bireysel yöneticiler düzeyinde, program performansları hakkında bilgi ve veri biriktirme mekanizmaları oluşturulması için ayrıntılı kurallar koymalıdır. Performans denetçileri, onların performansı hakkında yönetimin iddiaları olarak bu verileri alabilirler ve denetim çalışmalarında bu iddiaların doğruluğunu inceleyebilir.

e) Üst yönetici performans denetçilerinin program yöneticileri ve bölüm başkanları ile kısa çalıştaylar ve yönlendirme toplantıları yapmaları için davet etmelidir.

f) Üst yönetici, belirlenen kriterlere göre performansı yükselenleri motive edecek şekilde performans denetimi sonuçlarını yaymayı amaçlayan bir politika benimsemelidir. Bu tür bir politika yöneticileri, performans denetimi kültürüne uymak için cesaretlendirir.

g) Performans denetimi sonuçlarının yolsuzluk ihtimali bulunduğunu belirtmesi halinde bağımsız bir soruşturma başlatılması standart bir yönetim politikası olmalıdır.

h) Program yöneticileri ile mutabık olunan performans denetimi tavsiyeleri, bütün bir kararlılıkla uygulanmalıdır.

D. SAYIŞTAYLARIN GÜÇLENDİRİLMESİ

Yolsuzlukla mücadele çok yönlü çalışmalar gerektirir. Kamu yönetimi-nde, yargıda, halkın bilgilendirilmesinde ve toplumun kültürel değerlerinde

birbiriyle bağlantılı reformlar gerektirir. Bir denetçi veya bir kamu kurumunun iç denetim birimi bile denetime tabi olanların uygulayamayacağı faaliyetler öneremezler. Hükümet tarafından yapılması gereken veya devletin politik iradesini gerektiren davranışlar vardır. Bu tür davranışlar için yalnızca Sayıştay gibi kurumlar insiyatif kullanabilir. Bu amaçla Sayıştayların yapılarının güçlü olması ve kaynaklarının yeterli olması gerekir. Çalışmanın bu bölümünde Sayıştayların güçlendirilmesi ve Sayıştayların yolsuzlukları önlemesi veya minimize edebilmesi için çeşitli eylemler önermeye çalışılmıştır. Bu konuda harekete geçmek önemlidir; çünkü Sayıştaylar yeterince güçlü ve lider bir rol oynayınca kadar bireysel olarak denetçiler veya daha düşük düzeydeki denetim birimleri, yolsuzlukla mücadelede bir ilerleme kaydedemezler.

Sayıştayların şeffaflığın, yönetişimin, hesap verilebilirliğin artırılmasında önemli bir rol oynayabileceğine ilişkin genel bir kabul olmasına rağmen, henüz gelişmekte olan ülkelerde Sayıştayların çoğu, bu rolü oynamak için yeterli düzeyde bağımsızlıktan ve kaynaklardan yoksundur.

Sayıştayların Mevcut Durumu

Uluslararası Yüksek denetim kurumları örgütü (INTOSAI) 1977 Peru Uluslararası Konferansında, denetim algıları üzerine ana esaslar içeren *Lima Deklerasyonu*'nu yayımlamıştır. Deklerasyon Sayıştaylar için bağımsızlık, güç, kapsam, yönetim ve yasama birimleri ile ilişkiler gibi konularda uluslararası standartlar öngörmektedir. Bununla birlikte 2001 yılında, yaklaşık bir çeyrek yüzyıl sonra, INTOSAI'nın bir çalışma kolu tarafından yapılan bir INTOSAI araştırması, Sayıştayların istenen düzeyde bir bağımsızlığa sahip olmadığını göstermiştir. Bu raporda örneğin şunlar raporlanmıştır:

▪ 73 ülke Sayıştayı, mali özerkliği geliştirmenin çok önemli olduğunu düşünmektedir.

▪ 63 ülke Sayıştayı, idari bağımsızlığı geliştirmenin çok önemli olduğunu düşünmektedir.

▪ 42 ülke Sayıştayı, kendi anayasal özerkliğini geliştirmenin önemli olduğunu düşünmektedir.

▪ 33 ülke Sayıştayı, bulguları raporlama özgürlüğünün önemli¹³ olduğunu düşünmektedir.

¹³ Independence of SAI Project; Final Task Force Report, INTOSAI, March 2001. <http://www.intosai.org>

Bütçenin fakirler üzerindeki etkisini değerlendirmek için dünya genelinde birçok örgütle çalışan ve kar amacı olmayan Uluslararası Bütçe Projesi (IBP), ulusal bütçe süreçlerinde şeffaflığı değerlendirmek için, 36 ülkede (ağırlıklı olarak Afrika olmak üzere, Doğu Avrupa, Asya ve Latin Amerika) bir araştırma yürütmüştür.¹⁴ 36 ülkede gerçekleştirilen araştırmanın sonuçları şu şekildedir:

- 12 ülkede, bu ülkelerin 11'inde rapor üretilmiş olmasına rağmen, vatandaşların denetim raporlarına erişim hakkı bulunmamaktadır.
- Yalnızca 6 ülke, yılın son altı ayı içinde onaylama raporu hazırlamıştır.
- 15 ülkede, ulusal birimlerin denetlenmiş kesin hesapları, mali yıldan sonraki 2 yıl içinde tamamlanmamış ya da kamuoyuna açıklanmamıştır.
- 8 ülkede kesin hesaplar, mali yılın kapanmasından sonraki bir yıldan daha uzun bir sürede yayımlanmıştır.
- 19 ülkede Sayıştaylar ek bütçe fonlarına ilişkin denetim raporlarını kamuoyuna açıklamamış ya da bu tür fonları denetlememiştir.
- 23 ülkede ne Sayıştay ne de Parlamento, denetim tavsiyeleri üzerine gerçekleşen yönetim faaliyetlerini içeren raporları kamuoyuna açıklamamıştır.

Sayıştayların Güçlendirilmesi İçin Tavsiyeler

Bu çalışma çok sayıdaki Sayıştayda bilfiil hüküm süren durumu göz önünde bulundurarak, Sayıştayların güçlendirilmesi için birkaç eylem önermektedir. Aşağıdaki tavsiyeler Sayıştayların yolsuzlukla daha etkili mücadelede rol oynayabilmeleri için Sayıştayların güçlendirilmesi ile ilgilidir.

Sayıştayların Bağımsızlığı

a) Hükümet, Sayıştay Başkanının bağımsızlığını garanti eden, raporları geniş çapta yayınlanmasına izin veren ve onların tavsiyelerinin uygulanmasını temin eden bir kanun çıkarmalıdır. Diğer bir önemli nokta da Sayıştayların, kamu personelinin işe alınması ve işten atılması ile kamu kurumlarında görevlerin oluşturulmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığından bağımsız olmasıdır. Sayıştay nasıl ve neyi denetleyeceği konusunda da bağımsız olmalıdır. Sayıştay başkanı, gücünü suistimal etmesi

¹⁴ Ramkumar, V. & Krafchik, W. *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management, n.d., 26 pp. www.cbpp.org*

ve yolsuzluğa karşı önlem olarak parlamento veya benzer bir yapı tarafından gerçekleştirilecek hesap verebilirlik ve performans değerlendirmelerine tabi olması şartlarıyla, işte kalma güvencesine sahip olmalıdır.

b) Denetim kanunu, Sayıştayın denetim sırasında farkına vardığı yolsuzluk fırsatlarıyla ilgili olarak ayrı ya da en azından belirgin olarak raporlama yapmasına izin vermeli, hatta buna mecbur kılmalıdır.

Sayıştayların Gücü

c) Sayıştay, vergi yönetiminin denetiminde vergi ödeyenlerle vergi memurlarının gizli anlaşma durumlarını raporlayabilmek için, bireysel vergi ödeyenlerin hesaplarını denetleme gücüne sahip olmalıdır. Sayıştay, devletten sübvansiyon veya hibe alan kurumları denetleme yetkisine sahip olmalıdır.

d) Sayıştay Kanunu, Sayıştaya zamanında tüm kayıtlara ulaşma yetkisi ve tüm devlet çalışanları ve diğer ilgili kişilerle görüşme yetkisi vermeli ve tüm kamu kurumlarının ve çalışanlarının Sayıştayla işbirliği yapmaktan görevli olmalarını sağlamalıdır. Kanun bu gereklilikleri yerine getirmeyen personel ve kurumlar ile Sayıştaya bilgi verilmesini kasıtlı olarak geciktirenlere yaptırımlar öngörmelidir.

e) Sayıştaylar, denetlenen idare veya kuruluşun teknik özelliklerinin gerektirdiği durumlarda uzman veya danışmanlardan faydalanabilmelidir.

f) Sayıştayların görev alanı, çok kapsamlı olmalı ve parlamento, kamu fonlarını içeren bütün kurumların denetim kapsamına alınmasını sağlamalıdır. Yolsuzluğa giden yollardan birisi bazı idarelerin, kullandıkları bilgilerin hassas olduğu ve açıklanamayacağı bahanesi ile Sayıştayların yaptıkları denetime direnç göstermeleridir. Böyle birimler yolsuzluğa eğilimlidir. Sayıştayın yetkisi, bu tür kurumların denetimini de kapsamalıdır. Bununla birlikte bilgi sızmasına karşı özel koruma üretilmelidir. Örneğin, belirli bir güven seviyesinin altındaki denetçilere, bu tür işlerin sorumluluğu verilmemelidir veya denetim raporu, yalnızca kıdemli seviyedekilere verilmeli veya bu görev verilecek denetçiler, öncelikle güvenlik birimlerince aklanmalıdır.

g) Denetim kanunu devletten ödenek alan sivil toplum kuruluşlarının hesaplarını şeffaf bir şekilde tutmalarını zorunlu kılmalı ve bu hesaplar devletin sağladığı ödenek oranında Sayıştayın denetimine tabi tutulmalıdır.

Katılımcı Denetim

h) Sayıştay, yıllık denetim planlamasına kamuoyunu angaje etmek için, bir mekanizma geliştirmelidir. Bir ihtimal, Sayıştay web sitesinde, kamuoyunun dikkatini çeken alanları göstermeye davet eden, bir link geliştirmek olabilir. Bu bilgi sağlayıcı yapı, bir şekilde isimlendirilebilir. Bu tür girişimler, Sayıştayların demokratikleşmesinde önemli bir gelişme olabilir.¹⁵

i) Sayıştay web sitesinde, yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili olarak, iletişim için bir mail adresi ve form olmalıdır. Bu imkan hakkında, kamuoyu medya aracılığıyla bilgilendirilmelidir. Sayıştay olası yolsuzluk yöntemleri hakkında bilgi toplama sistemine sahip olmalıdır ve yolsuz sistemlerin yerine dürüst sistemleri yerleştirmek için uygun tavsiyeler geliştirmelidir.

j) Sayıştay, halkın refahı için hazırlanan kalkınma projelerinin, eğitim sağlık, su temini gibi, planlamasında yerel halkın katılımının sağlanabilmesi için hükümete talepte bulunmalıdır. Projelerin yer seçimi, boyutu ve hizmet sunulmasına ilişkin kararlar, yerel halkın ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Benzer şekilde proje yönetimini ve proje performansını gözlemlemek için yerel komisyonlar oluşturulabilir.

Denetim Önerilerinin Uygulanması

k) Sayıştay gelecekteki ekonomi planlamasında, denetim sonuçlarını geliştiren bir mekanizma ile yönetime yardımcı olmalıdır. Bunun anlamı kalkınma proje ya da programları uygulamaya geçmeden önce, son olarak onaylanmasıdır. Şu anki proje ve program planlarında, geçmiş denetim raporlarında işaret edilen aynı hataların yapılmamasını sağlamaya yetkili bağımsız bir yapı düşünülebilir. Maalesef iyi yönetim döngüsünde bu önemli adım, birçok gelişmekte olan ülkede kötü bir şekilde gözden kaçırılmaktadır. Denetçiler aynı veya benzeri konularda kötü yönetim ve zimmete geçirme örneklerini yıllarca raporlamaya devam etmekte ve yönetim çok zor ders almaktadır. Gelecekteki proje ve programlar aynı hatalara kurban edilmektedir. Hatalar belirlenmeden ve doğru adımlar atılmadan, daha etkili ve ekonomik olarak (kasıtsız olduğu kadar kasıtlı) hataların önlenmesi çok zordur.

¹⁵*Kore Sayıştayından (BAI) ilginç bir not: BAI Temmuz 2001'den itibaren "Vatandaş Denetim Talep Sistemi" geliştirdi. Eğer bir denetim 300 ve daha fazla vatandaş tarafından talep edilirse ve gerçek gereklilikleri varsa, BAI o denetimi yürütür, raporlar ve denetimi talep eden vatandaşlara, denetim sonuçlarını bildirir. Bakınız Pyun, Ho Bum, Audit and Civil Society, 2005, pp.7. Paper presented to the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. [www.unpan.org.]*

İşlemlerin Gözden Geçirilmesi ve Denetçilerin Eğitimi

l) Sayıştay, yolsuzluğu önlemek için yeterliliği belirleme bakış açısı ile yönetimin tamamında değişik kanun tüzük ve yönetmelikleri gözden geçirme sorumluluğu olan devamlı bir komisyon oluşturulmasına, yönetimi ikna etmede lider rol oynayabilir. Komisyon, bütün kamu sektöründeki Bakanlıkları, bölümleri ve birimleri kapsayacak, belirli dönemlerde mesela 3 yıllık periyotlarla devam edecek bir prensip üzerinde çalışabilir. Komisyonun amacı yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için ilgili kurumlara danışmada alternatif yöntemler, düzenlemeler geliştirmek olmalıdır.

m) Sayıştay yolsuzluk fırsatları sağlayan alanları gösterecek bir bakış açısı ile kendi bünyesinde, devlet ölçeğinde tüzükleri, yönetmelikleri ve kanunları analiz edecek ve gözden geçirecek çekirdek bir grup oluşturmalıdır. Bu grubun amacı çeşitli bakanlık ve dairelerde yolsuzluk denetimi için standart denetim kriterleri geliştirmek olmalıdır. Grup yolsuzluk denetiminde diğer denetçileri eğitmek için, eğiticiler de hazırlamalıdır. Grup yukarıda bahsedilen komisyon ile yakın çalışmalı ve Sayıştayın bakış açısı ile gerekli verileri sağlamalıdır. Bu grup, yönetimin sistem ve prosedürlerdeki değişikliklerini gözden geçirmek için gerekli önerileri geliştirmek için çalışmalıdır.

n) Sayıştay kendi personeli için olduğu kadar idari kurum ve bölümlerin personeli arasında da yolsuzluk hakkında bilinç oluşturulması ve yolsuzlukla mücadeleye hazırlıklı olmaları için verilecek eğitimlere bütçede kaynak ayırmalıdır.

Ahlak Kuralları

o) Sayıştay her şeyden önce her türlü lekeden uzak olmalıdır. Kendi ahlak kurallarını geliştirmelidir. Bu kurallar yalnızca kağıt üzerinde kalmamalıdır. Sayıştay başkanı, denetçilerin ahlak kurallarının aslına ve ruhuna uygun davranışlarını gözlemek için bir gözetim sistemi oluşturmalıdır.

p) Sayıştay bütün devlet çalışanları için etik kurallar geliştirilmesi ve bu kuralların uygulanması gerekliliğine devleti inandırmalıdır.

Sayıştayın Performansı

q) Sayıştay kendi içinde çok amaçlı maliyet hesap sistemi geliştirmelidir. Bütün denetimler için denetimlere harcanan para ve zaman belirlenmelidir. Bu diğer kurumlar için, Sayıştayın en yüksek ekonomiklik,

verimlilik ve etkililik standardına sahip olduğunu gösteren bir örnek olabilir. Sayıştay bütçesi para ile ifade edildiği kadar, kişi/gün açısından da ifade edilmelidir. Kurumun yıllık değerlendirmesi, tahsis edilen bütçe ile çeşitli hedeflerine ne kadar ulaştığını açıklamalıdır.

r) Sayıştay en yüksek derecede şeffaf ve hesap verebilir nitelikli bir kurum olmalıdır. Lisanslı bir denetim firması Sayıştay hesaplarını denetlemelidir. Sayıştay kendi kurumunun daha geniş kapsamda bağımsız bir denetim firması tarafından yapılan performans denetimi raporunu kamuoyuna sunmalıdır. Sayıştay yıl boyunca alınan çeşitli kararlara halkın erişilebilmesini sağlamalıdır.

İşbirliği ve Koordinasyon

s) Sayıştay karşılıklılık temelinde bilgi paylaşımı ve personel eğitimi için diğer uygulayıcı kuruluşlarla ilişkiler ağı geliştirmelidir.

t) Yolsuzlukla mücadele bütün seviyelerde globalden yerele, devlete ve sivil toplum kuruluşlarına kadar işbirliği ve kesin kararlılık gerektirir. Sayıştay yolsuzlukla mücadele eden küresel ağın bir parçası olmak için dünyayla uyumlu hareket etmelidir.

u) Sayıştay, kamu yetkilileri, sivil toplum ve özel sektör yolsuzlukla mücadelede işbölümü içinde, aktif koordinasyon ve bilgi paylaşımı vasıtasıyla işbirliği yapmalıdır. Bu kurumlarda yolsuzluk fırsatları konusunda ve yolsuzluğu minimize etme konusunda açık ve samimi tartışma olmalıdır.

v) Çeşitli ülkelerin Sayıştayları, diğerleri ile yolsuzluk denetimi üzerine eğitim paylaşımını içeren uluslararası program ve projeler vasıtasıyla yolsuzluğa karşı savaşmak ve yolsuzluğu önlemek amacıyla önlemleri artırma ve geliştirmede işbirliği için *Anlaşma Zaptı* imzalamalıdır.

Denetçilerin Yolsuzlukla Mücadele İçin Hazırlanması

Yolsuzluk karşıtı denetim bir uzmanlık alanıdır ve denetçilerin bu konudaki yeteneklerini geliştirmeleri için çok şey yapılmamıştır. Yolsuzluk denetimi, isabetli denetim yoluyla yolsuzlukla mücadelede, denetçiler arasında kapasite oluşturmak için uluslararası toplum ile birlikte çabalar gerektirir. Yolsuzluk denetiminde uygun eğitim araçlarının geliştirilmesi gerekir. Denetçiler için hazırlanan eğitim programı, yenilikçi kursların yanında genel denetim teknikleri üzerine, aşağıda belirtilen amaçları içermelidir:

a) Kanıtların kullanımı, toplanması ve araştırılması metotlarını içeren, yolsuzluğu önlemek, belirlemek, soruşturmak cezalandırmak ve kontrol etmek için etkili önlemler,

b) Yolsuzluk karşıtı politika stratejisinin planlanması ve geliştirilmesinde kapasite oluşturulması,

c) Yolsuzluğun yaygın olduğu satın alma, arazi gelirleri, gelir vergisi, gümrükler, polis, bayındırlık işleri, kamu hizmetleri vb. gibi kamusal fonksiyonların ayrıntılı şekilde anlaşılması,

d) Yolsuz kişiler tarafından kullanılan fon transfer mekanizmalarının ve para aklama tekniklerinin anlaşılması

e) Eğer ülkede varsa ihbar edenlerle, şahitlerin korunması, uzmanlarla ve mağdurlarla ilgili kanunların anlaşılması.

f) Farklı birim ve işlevler için yolsuzluk denetimi konusunda denetim kriterleri

Denetçilere bu şekilde eğitim verilmesiyle, onların yolsuz uygulamalara ilişkin denetim anlayışlarının değiştirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla, yolsuzluk karşıtı bazı denetimin araçlarıyla donatılmış olunur. Bu, her ülkenin kendisi tarafından geliştirilen özel araçlarını bırakarak, denetçilerin mesleki kurullarının, yolsuzluk denetiminde global olarak kullanılacak, çekirdek materyal takımı geliştirmede işbirliği yapmasıyla, mümkün olur.

INTOSAI ve ona bağlı bölgesel kuruluşlar yolsuzluk denetimi, bu tehdide karşı uyanıklık oluşturma ve denetçiler arasında yetenek paylaşımı üzerine seminer ve konferanslar tertip edebilir. Gelişmiş ülkeler bu alanda gelişmekte olan ülkelere denetçilerin eğitimi için teknik ve mali destek sağlamaya gönüllü olabilir.

E. SONUÇ AÇIKLAMALARI

Yolsuzluk denetimi yeni bir kavramdır. Sahtecilik denetimi ile karşılaştırıldığında, yolsuzluk denetimi; iyi geliştirilmiş araçlara sahip olunması, denetçiler tarafından daha büyük meydan okuma duruşu, belgesi olmayan bir denetim alanına girme cesareti yükümlülüğüdür. Denetçiler yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında rol oynamayabilirler. Bununla birlikte, yolsuzluk için fırsat alanlarına işaret ederek, yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olabilirler. Bu çalışma normal denetim uygulamasını kullanarak, yolsuzluk denetimi

metodolojisi geliştirmektedir. Bununla birlikte, aşağıdaki alanlarda bazı yenilikçi yaklaşımlar sunmaktadır.

a) Denetçilerin “içsel belgeleme kanıtı” kozasından çıkmaları gereklidir. Onların, kamu hizmetleri kullanıcıları, müşteri organizasyonları, hatta halk gibi dış kaynaklardan bilgi toplamaları gerekir. Yolsuzluk denetiminin metodolojisinin ayırıcı özelliğı, hizmet kullanıcıları araştırması olduğı kadar, kamuoyu araştırmasıdır. Uygunluk denetiminde, bu tür araştırmalar, ender uygulamalardır. Bununla birlikte, yolsuzluk denetiminde bu, birincil teknik olabilir.

b) Kamu hazinesinde önemli kayıplara sebep olan, vergi ödeyenler ile vergi çalışanlarının sebep olduğı danışıklı dövüşün yolsuzluğa sebep olduğına ilişkin makul bir inanç varsa, Sayıştaylar vergi ödeyenlerin hesaplarının denetimi için güçlendirilmelidir.

c) Hükümetler, yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için, işlemsel prosedürleri gözden geçirmek üzere hazırlanmış yürürlükteki görevleri, kurallar ve düzenlemeleri hatta kanunları, bu prosedür ve kuralları modifiye etmek amacıyla gözden geçirmelidir.

d) Sayıştaylar kapılarını kamu ile etkileşime açmalıdırlar. Onlar, denetimin planlanmasında kamuoyunu veya ilgili vatandaşları dahil etmek için, bazı mekanizmalar planlamadırlar.

e) Sayıştaylar, kamuoyu için, kolay anlaşılabilir bir dil ile denetim raporlarını yayınlamalıdırlar ve geniş bir alana raporlarını dağıtmalıdır.

f) Denetim tavsiyelerini uygulayacak olan çok sayıda birim vardır. Bununla birlikte gelişmekte olan dünyada geçmiş denetim tavsiyelerini hesaba katan, gelecek kalkınma planlarını garanti eden kurumsal düzenlemeler yoktur.

g) Uluslararası toplum, gelişmekte olan ülkelerle, eğitimcilerin eğitimi konusunda ve yolsuzluk denetiminde eğitim materyalleri geliştirmede işbirliğı yapmalıdır. Onlar Sayıştayların güçlendirilmesi için, gelişmekte olan ülkelere finansal ve teknik yardım sağlamalıdırlar.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE INTOSAI
YİRMİNCİ ORTAK SEMPOZYUMU**

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE INTOSAI YİRMİNCİ ORTAK SEMPOZYUMU

Oğuz Ümit TAMER*

GİRİŞ

Birleşmiş Milletler Örgütünün Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi (DESA), gelişmekte olan ülkelere, kamu mali yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi alanında katkı sağlamak amacıyla çeşitli faaliyetler gerçekleştirmektedir. Birleşmiş Milletlerin yönetim ve kamu mali yönetimi alanında yürüttüğü programlar kapsamında büyük önem atfettiği görevlerden birisi de, kamu denetim sistemlerinin geliştirilmesi çabalarına destek sağlamaya yönelik etkinliklerdir. Bu amaçla yürütülen çalışmalardan bazıları; kamu denetimi alanında önemli görülen konularla ilgili teknik rehberler hazırlanması, gelişmekte olan ülkeler ve ekonomisi geçiş sürecinde olan ülkelere teknik destek sağlanması veya teknik destek sağlama faaliyetlerine doğrudan katkıda bulunulması ve bölgelerarası seminerler ve çalıştaylar düzenlenmesidir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) Stratejik Planına göre, kamu denetimi alanında BM ve INTOSAI tarafından düzenlenen bölgelerarası seminerlerin amacı; gelişmekte olan ülkelerin Yüksek Denetim Kurumları Başkanlarını denetim yaklaşımları ve denetim tekniklerindeki gelişmelerden haberdar etmek, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında fikir ve deneyim paylaşımı için fırsatlar sağlamak ve ulusal düzeyde uygulamanın güçlendirilmesi ve denetim sistemlerinin geliştirilmesi hedefine yönelik olarak, farklı denetim yaklaşımlarının ilgili ülkelere uygunluğunu araştırmaktır.¹⁶

Bu program çerçevesinde INTOSAI ile birlikte, 20 bölgelerarası seminer ve sempozyum ve bir eğitim programı düzenlenmiştir. Bu kapsamda düzenlenen seminer ve sempozyumlar ile bu seminer ve sempozyumlarda ele alınan konular şunlardır¹⁷:

* Sayıştay Denetçisi

¹⁶ 20. BM / INTOSAI Sempozyumu Aide - Memoire (Anımsatıcı Notu) unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN033533.pdf

¹⁷ BM/INTOSAI Seminerleri Kronolojisi, Konuları ve İlgili Raporlar için bkz.: http://www.intosai.org/en/portal/events/un_intosai_seminars/chronology/

1. Seminer (03 – 14 Mayıs 1971): Kamu denetiminin genel ilkeleri, yöntemleri ve amaçları ile bu alandaki kurumsal problemler.

2. Seminer (1. Kısım: 06-18 Mayıs 1973, 2. Kısım: 02-14 Eylül 1973): Mali denetimi ve performans denetimi geliştirme bakış açısından Yüksek Denetim Kurumları tarafından kullanılan yöntemler.

3. Seminer (03 – 21 Mayıs 1976): Devlet bütçeleme sistemi ve devlet muhasebesi, modern devlette Yüksek Denetim Kurumlarının yeri, kamu şirketlerinin denetimi.

4. Seminer (14 – 25 Mayıs 1979): Denetim ilkeleri, kurumsal denetim, performans denetimi ve kamu şirketlerinin denetiminin mevcut durumu.

5. Seminer (14 – 25 Eylül 1981): Denetim kavramları, vergi gelirlerinin denetimi, devlet şirketlerinin performansının denetimi ve geliştirilmesi için kurulan Kamu Mali Kurumlarının denetimi.

6. Seminer (02 – 12 Ekim 1984): Gelişmekte olan ülkelerde kamu denetimi ve iç kontrol sistemleri.

7. Seminer (22 – 30 Eylül 1986): Büyük çaplı kalkınma projelerinin denetimi.

8. Seminer (19 – 28 Ekim 1988): Kamu sektörü denetiminde standartların uygulanması.

9. Seminer (12 – 21 Eylül 1990): Dış yardım programlarının muhasebesi ve denetimi, elektronik veri işleme denetimi.

10. Seminer (27 Mayıs – 04 Haziran 1992): Elektronik veri işleme süreçlerinin (EDP) denetimi – Deneyimler, fırsatlar ve sorunların paylaşımı.

11. Seminer (25 – 29 Nisan 1994): Kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasında yüksek denetim kurumlarının rolü.

12. Seminer (21 – 25 Ekim 1996): Kötü yönetim ve yolsuzlukla mücadelede yüksek denetim kurumlarının rolü.

13. Seminer (16 – 20 Mart 1998): Bayındırlık işlerinin denetiminde yüksek denetim kurumlarının rolü.

14. Seminer (27 – 31 Mart 2000): Kamu sağlık hizmetleri sistemlerinin yüksek denetim kurumlarınca denetlenmesi.

15. Seminer (08 – 12 Nisan 2002): Tarımın denetlenmesinde yüksek denetim kurumlarının rolü.

16. Seminer (31 Mart – 04 Nisan 2003): Eğitim alanında kaynakların kullanımının denetiminde yüksek denetim kurumlarının rolü.

17. Seminer (19 – 23 Nisan 2004): Yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığı.

18. Seminer (18 – 22 Nisan 2005): E-devletin denetlenmesinde bilişim ve iletişim teknolojilerinin uygulamaları: Verimlilik, saydamlık ve hesap verilebilirlik için bir strateji.

19. Sempozyum (28 – 30 Mart 2007): Küreselleşmiş bir ortamda kamu denetiminin değeri ve faydaları.

Bu ortak girişimler, BM ve INTOSAI'nin iyi yönetim ve sürdürülebilir gelişimin bir aracı olarak tanıtacak fikirler, yöntemler ve seçenekler bulma yönündeki arayışlarının bir göstergesidir.

Bu etkinliklere gelişmekte olan ülkeler ve ekonomisi geçiş döneminde olan ülkelerden olduğu kadar, gelişmiş ülkelerden katılımcılar da iştirak etmiştir. Etkinlikler çerçevesinde oluşturulan raporlar ve teknik dokümanlar, BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi ve INTOSAI tarafından yayımlanmıştır.

20. Sempozyumda Ele Alınan Konular ve Yapılan Sunumlar

Sempozyum ve seminerlerin iki yılda bir düzenlenmesi genel ilkesine uygun olarak, “Uluslararası yolsuzlukla mücadele ağında aktif bir ortak olarak INTOSAI: Yoksulluğun Azaltılmasının Teşvik Edilmesi ve Sosyal Güvenlik İçin Saydamlığın Güvence Altına Alınması” konulu 20. Sempozyum 11 – 13 Şubat 2009 tarihlerinde Viyana’da düzenlenmiştir.

Bu sempozyumun odak noktası, Birleşmiş Milletler Milenyum Gelişim Hedefleri’ne (Millenium Development Goals) ulaşılması yolunda temel engellerden biri olarak ortaya konan yolsuzluk ile mücadele olmuştur. Sempozyumun, mali saydamlığın teşvik edilmesi ve yolsuzlukla mücadele için bir faaliyet planı geliştirilmesi yoluyla, Yolsuzluk Karşısı BM Kararının uygulanmasına katkı sağlayacağı ve BM Milenyum Gelişim Hedeflerine ulaşılmasına yardım edeceği düşünülmüştür.

Bu sempozyum ayrıca, bu seminer ve sempozyumların kırk yıllık tarihindeki en geniş katılımlı sempozyum olma özelliğini taşımaktadır¹⁸. 40 tanesi Başkan düzeyinde temsil edilen 68 farklı Yüksek Denetim

¹⁸ INTOSAI International Journal of Government Auditing – April 2009
http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_apr09_english_journal_www.pdf

Kurumundan toplam 170 katılımcıya ek olarak; İç Denetçiler Enstitüsü (IIA), Interpol, Alman Teknik İşbirliği Kurumu (GTZ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), BM Uyuşturucu ve Suçlar Ofisi, BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi ve Dünya Bankası'ndan üst düzey temsilciler Sempozyuma iştirak etmiştir.

Katılımcılar ve konuşmacılar, Yüksek Denetim Kurumları açısından bağımsızlığın, yeterli eğitimin ve hazırlanan raporların kamuoyuna açık olmasının önemini vurgulamışlardır. Yüksek denetim kurumlarının tüm devlet faaliyetlerini denetlemeleri nedeniyle, yolsuzlukla mücadelede eşsiz bir konuma sahip olduğu üzerinde fikir birliğine varılmıştır. INTOSAI'nin, temel görevlerini; mali saydamlığın artırılması, iyi yönetişimin teşvik edilmesi, hesap verilebilirliğin güvence altına alınması, yolsuzlukla mücadele ve kamu kurumlarına ve bunların çalışmalarına duyulan güvenin artırılması olarak gördüğü ifade edilmiştir. Ayrıca, INTOSAI'nin yolsuzlukla mücadelede gerçekleştireceği faaliyetlerle örnek teşkil etmek suretiyle liderliği üstlenmesi gerektiğini ve örgütün, faaliyetleri ve aldığı önlemler yoluyla, mali saydamlığın sağlanması ve önleme hususlarındaki sorumluluğunu yerine getirdiğini belirtmişlerdir.

Sempozyum kapsamında farklı ülkelerden katılımcılar sunumlar yapmışlardır¹⁹:

• **Yolsuzlukla Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü**²⁰ (Terence Nombembe, Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

Yolsuzluğun tanımı, yolsuzluğun sosyal dönüşüme etkisi, yolsuzlukla mücadelede küresel girişimler ve gelişmeler; AFROSAI²¹ Genel Kurulu'nun Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzlukla mücadeledeki rolü üzerine görüşleri, sempozyumda tartışılması gerekli temel meseleler.

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele**²² (Dr. Sergey V. Stepashin, Rusya Federasyonu Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

¹⁹ Draft Program -

http://www.intosai.org/en/portal/events/un_intosai_seminars/preview/vnintprogramm/

²⁰ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/sdafrikae.pdf>

²¹ African Organization of Supreme Audit Institutions

²² Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/russfoedere.pdf>

Rusya Federasyonu'nun yolsuzlukla mücadele planı, yolsuzlukla mücadele politika paketi, konuyla ilgili yasal çerçeveyi geliştirme çabaları, kamu mallarının yönetimi sistemlerinin geliştirilmesi.

• **Yolsuzluk Karşıtı BM Kararının Uygulamaya Geçirilmesi ile İlgili Stratejiler** (Dorothee Gottwald, BM Uyuşturucu ve Suçlar Ofisi)

• **Yolsuzlukla Mücadele Hususundaki Uluslararası Tavsiyelerin Pratikte Uygulanması Konusunda Ulusal Deneyimler**²³ (Valentin Symonenko, Ukrayna Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

• **Bağışta Bulunan Kuruluşların Bakış Açısından Yolsuzlukla Mücadelede Alınması Gereken Tedbirler**

(Peter Harrold, Dünya Bankası Operasyonel Hizmetler Bölümü)

• **Özellikle Kamu İhalelerinde Saydamlığın Teşvik Edilmesi ve Yolsuzlukla Mücadele**²⁴ (Khalid Al-Abdul Ghafour, Kuveyt Yüksek Denetim Kurumu)

Küresel ekonomik durum, kamu ihaleleri, yolsuzlukla mücadelede uluslararası çabalar, yolsuzlukla mücadelede Kuveyt'in aldığı önlemler – Kuveyt Anayasası ve Kurumsal Çerçeve

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu'nun Bakış Açısından Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadelede En İyi Uygulamalar**²⁵ (Noemí Gallegos Peirano, Peru Yüksek Denetim Kurumu)

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadelede En İyi Uygulamalar** (Hoda Habib, Mısır Yüksek Denetim Kurumu)

• **BM/INTOSAI Platformu: Yolsuzlukla Mücadele Odak Alanı** (Ilho Nam, Kore Yüksek Denetim Kurumu)

• **Yolsuzlukla Mücadelede Macaristan Yüksek Denetim Kurumunun Deneyimleri**²⁶ (Dr. Árpád Kovács, Macaristan Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

²³ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/ukraine.pdf>

²⁴ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/kuwaite.pdf>

²⁵ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/perue.pdf>

²⁶ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/ungarne.pdf>

Macaristan YDK Denetim Faaliyetleri, Yürütülen Bilimsel Çalışmalar, Adli Süreçlerin Başlatılması, Macaristan YDK Eşleştirme Projesi

• **Kamerun’da Yolsuzlukla Mücadele** (Cornelius Asafor Chi, Kamerun Yüksek Denetim Kurumu)

• **Polonya’nın Yolsuzlukla Mücadelesinde Polonya YDK’nun Rolü**²⁷ (Jacek Kościelniak, Polonya Yüksek Denetim Kurumu Başkan Yardımcısı)

• **Yolsuzlukla Mücadelede Ülkeler ve Kurumlar Arası İşbirliğini Teşvik Etme Amaçlı Tartışma Bildirisi**²⁸ (Mark Babington, Birleşik Krallık Yüksek Denetim Kurumu)

• **Yolsuzlukla Mücadele Girişimleri: Brezilya Sayıştayı Örneği**²⁹ (José Reinaldo da Motta, Brezilya Yüksek Denetim Kurulu Başkanı)

• **Avrupa Komisyonu Yolsuzlukla Mücadele Faaliyet Planı** (Franz H. Brüner, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi Başkanı)

• **Yolsuzluğun Dünya Çapında Kovuşturulması** (Laurent Grosse, INTERPOL)

• **Kötü Kullanım, Sahtecilik ve Rüşvetin Belirlenmesi ve Önlenmesinde İç Denetimin Rolü**³⁰ (Patty Miller, İç Denetçiler Enstitüsü Başkanı)

Ayrıca; Küba, Ekvador, Panama ve Paraguay temsilcileri ülke tebliğleri sunmuşlardır.

Sempozyumun sonuç bildirgesinde, aşağıdaki tavsiyelere yer verilmiştir:³¹

• Yolsuzluğu reddeden, denetim kapsamındaki boşlukların gideren, saydamlık ve hesap verilebilirliği geliştirmek ve sürdürmek için sorumlu yönetimi güvence altına alan bir kültürün oluşturulması yoluyla dürüstlüğün teşvik edilmesi gerekir;

²⁷ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/polene2.pdf>

²⁸ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/uke.pdf>

²⁹ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/brasiliene.pdf>

³⁰ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/iaae.pdf>

³¹ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/sympconcl1602e.pdf>

• Hem kamu sektöründe hem de özel sektörde yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadele edecek güçlü kurumların oluşturulması ve gerekli yasal zeminin (davranış ve ahlak kurallarını da içeren yolsuzlukla mücadele yasalarının) meydana getirilmesi veya güçlendirilmesi gerekir;

• Bu yüzden, yolsuzlukla mücadele eden tüm kuruluşlar arasındaki uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi çalışmalarının, bu kuruluşların farklı yaklaşımlarının konsolide edilmesi, uygulanan yöntemlerin daha iyi bir şekilde aktarılması ve eğitim çalışmalarının artırılması için bilgi alışverişinin kolaylaştırılması amacıyla, sürdürülmesi gereklidir,

• Yüksek Denetim Kurumları, INTOSAI ve INTOSAI'nin bölgesel çalışma grupları ile BM Kuruluşları, Parlamentolararası Birlik (IPU), Dünya Bankası, OECD, Interpol, IIA, OLAF gibi uluslararası kuruluşlar arasında bir yolsuzlukla mücadele ağı bünyesinde yakın işbirliği sağlanmalıdır,

• Yolsuzlukla mücadelede, yolsuzluğun karşılaşılan tüm türleri ile mücadele edebilen disiplinlerarası bir yaklaşım gereklidir,

• INTOSAI Yolsuzluk ve Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele Çalışma Grubunun INTOSAI ve Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzlukla mücadeledeki sorumluluklarına uyumlu amaçları benimsenmelidir,

• Montevideo'da düzenlenen INTOSAI Kongresi'nde ortaya konulan tavsiye ve konulara, yolsuzlukla mücadele hususunda Sayıştayların gerçekte yapabilecekleri katkıyı arttırmak adına Çalışma Grubunun özel önem atfetmesi gerekir,

• Yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadele konularında Yüksek Denetim Kurumları için Standartlar geliştirilmesi ve bu standartların uygun bir şekilde duyurulması gerekmektedir,

• INTOSAI'nin 2011 – 2016 Stratejik Planında yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadeleye yer vermesi gerekir,

• Yüksek Denetim Kurumlarının denetimlerini, risk odaklı bir yaklaşımla, Montevideo'daki INTOSAI Kongresi'nde ortaya konulan alanlara yoğunlaştırmasının uygun olduğu düşünülmektedir,

• Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadelede itibarlarının artırılması için, Lima ve Meksika Deklarasyonları ile uyumlu olarak, kurumsal ve mali özerklik sağlayacak şekilde kapsamlı bir denetim yetkisi, bilgiye sınırsız erişim olanağı, Yüksek

Denetim Kurumları raporlarının serbestçe yayımlanması olanağı sunan ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarını destekleyen bir anayasal çerçevenin oluşturulması mutlaka sağlanmalıdır,

- Lima ve Meksika Deklarasyonlarının uygulamaya geçirilmesine yönelik rehberler hazırlanması faydalı olacaktır ve uygun eğitim ve meslektaş değerlendirmeleri büyük önem taşımaktadır.

- Lima ve Meksika Deklarasyonları, etkili kamu denetimi için önkoşul olan Yüksek Denetim Kurumlarının işlevsel, kurumsal bağımsızlıklarının güvence altına aldığı için, bu metinlerin bir BM Kararı aracılığıyla uluslararası düzenlemelere entegre edilmesi gereklidir.

SONUÇ

Birleşmiş Milletler (BM) ile Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), 1971'den bu yana ortaklaşa düzenledikleri seminer ve sempozyumlarda, bu etkinliklerin hedeflediği her kesimi doğrudan etkileyen meseleleri tartışma konusu olarak seçmişlerdir. Son sempozyumda seçilen yolsuzlukla mücadele konusu, daha önce de ifade edildiği gibi Birleşmiş Milletlerin büyük önem atfettiği ve tüm üye ülkelerin ortaklaşa mücadelesi ile sonuca ulaşılacağı üzerinde fikir birliğine varılan bir konudur.

20. BM / INTOSAI Sempozyumu INTOSAI'nin yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimin yarattığı risklerle mücadelede aktif bir ortak olduğunu net bir şekilde ortaya koymuştur. Pek fazla ilerleme kaydedilmiş ve henüz çalışmaların sürdüğü alanlar ile daha temel yardıma ihtiyaç duyan alanlar tanımlanmıştır.³²

Bu anlamda, üye ülkeler arasında gerektiği ifade edilen işbirliğinin Yüksek Denetim Kurumlarının tüm kamu sektörü üzerindeki denetim yetkileri nedeniyle yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir konumda bulunmaları sebebiyle, INTOSAI platformu üzerinden gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Ancak sadece INTOSAI ve Yüksek Denetim Kurumları değil, tavsiyelerde adı geçen Dünya Bankası, IPU gibi tüm kurum ve kuruluşların yolsuzlukla mücadele alanında sağlayacakları her türlü destek büyük önem taşımaktadır.

³² INTOSAI International Journal of Government Auditing – April 2009
http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_apr09_english_journal_www.pdf

SAYIŞTAY KARARLARI

Genel Kurul Kararları

Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 09.03.2009
No : 5244/3

KONU

Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcırahın hesabında uygulanması gereken mevzuat hususunda 8. Dairenin 7.11.2008 tarihli ve 220 sayılı ilamı ile 2. Dairenin 26.1.2009 tarihli ve 400 sayılı ilamı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Rekabet Kurumu Başkanlığı 2006 yılı hesabının 8. Dairede yargılanması sonunda 5.6.2008 tarihli ve 6220 sayılı tutanağa göre düzenlenen 7.11.2008 tarihli ve 220 sayılı ilamın 1'inci maddesinde:

“Yukarıda yevmiye tarih ve numaraları yazılı ödeme emri belgeleri ve eklerinin incelenmesi sonucunda, Rekabet Kurumu Başkanlığı personelinin geçici görev gündelikleri ve konaklama ücretlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33'üncü maddesine istinaden belirlenen miktarlar esas alınarak ödenmesi gerekirken, gündeliklerin 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesine, konaklama ücretlerinin de Harcırah İşleri ve Temsil Giderleri Yönergesi hükümlerine göre ödenmesi suretiyle toplam 44.574,50 YTL kamu zararına sebep olduğu anlaşılmıştır.

6245 sayılı Harcırah Kanununun ‘Yurt içinde verilecek gündeliklerin miktarı’ başlıklı 33'üncü maddesinde:

‘a) Bu Kanun gereğince verilecek yurt içi gündeliklerinin miktarı her yıl bütçe kanunları ile tespit olunur.

b)

c)

d) 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.’ hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, söz konusu personele 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (H)

Genel Kurul Kararı

çetvelinde belirlenen gündeliklerin ve bu gündeliklere göre konaklama ücretinin ödenmesi gerekirken, gündelikler (H) çetveli ile belirlenen miktarların bir buçuk katı esas alınarak, konaklama ücreti olarak da hiçbir sınırlamaya tabi tutulmaksızın ibraz edilen belgelerdeki miktarların tamamı ödenmiştir.

Sorumlular tarafından gönderilen savunmalarda Rekabet Kurumu Başkanlığının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 63'üncü maddesi hükmü gereğince 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabi olmadığı, gündeliklerin 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi hükmüne göre, konaklama giderlerinin de Rekabet Kurumu Harcırah İşleri ve Temsil Giderleri Yönergesi hükümlerine göre ödendiği belirtilmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 'Uygulanmayacak hükümler' başlıklı 63'üncü maddesinde:

'Kurum 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine tabi değildir.' hükmü yer almaktadır.

631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Kanununun 3'üncü maddesi ile eklenmiş 14/A maddesinde de:

'10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında;

- a)
- b)
- c)

d) Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin bir buçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler bir buçuk katını hesabında dikkate alınmaz.' hükmü yer almaktadır.

Rekabet Kurumu Harcırah İşleri ve Temsil Giderleri Yönergesinin 9'uncu maddesinde yurt içi geçici görevlendirmelerde kurum personeline, bütçe kanunları (H) çetvelleri ile belirlenen miktarların bir buçuk katı gündelik verileceği, 10'uncu maddesinde de Kurul Başkan ve Üyelerine fatura bedellerinin tamamı kadar, kurum personeline ise bir günlük yevmiyelerinin 6 katını aşmamak şartı ile fatura bedeli kadar konaklama gideri ödeneceği belirtilmiştir.

Genel Kurul Kararı

Diğer taraftan, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 'Yürürlükten kaldırılan hükümler' başlıklı 81'inci maddesinde ise:

a).....

b).....

c) Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı Kanunun 98-106'ncı maddeleri hariç olmak üzere, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümleri,

d).....

e).....

f).....

Yürürlükten kaldırılmıştır.' hükmü yer almaktadır.

Bu yasal düzenlemelere göre, 4054 sayılı Kanunun 63'üncü maddesi hükmü gereğince 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmayan Rekabet Kurumu personelinin yurt içi geçici görev gündeliği, 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesinin yürürlüğe girdiği 22.7.2003 tarihine kadar Rekabet Kurulu tarafından tespit edilmekte idi. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren ise Rekabet Kurulunun gündelik belirleme yetkisi yılları bütçe kanunları (H) cetvelleri ile öngörülen miktarların 1,5 katını aşmamak üzere belirleme ile sınırlandırıldı. Konaklama ücretleri de Rekabet Kurulu tarafından ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesindeki gündelik ile ilgili sınırlamaya tabi olmaksızın belirlenmekte idi.

Ancak, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kanunun yukarıda yazılı 81'inci maddesinin (c) fıkrasının yürürlüğe girmesi ile 4054 sayılı Kanunun Rekabet Kurumunun 6245 sayılı Kanuna tabi olmadığına ilişkin 63'üncü maddesi yürürlükten kalkmış ve Rekabet Kurumu da 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak, 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmayan kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin harcırahına ilişkin 14/A maddesi de Rekabet Kurumu için uygulanamaz hale gelmiştir.

Buna göre, 5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin (c) fıkrasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Rekabet Kurumu personeline 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33'üncü maddesinin (a) fıkrasına göre gündelik ve (d) fıkrasına göre de konaklama ücreti ödenmesi gerekir. Bunların dışında yapılacak ödemeler kamu zararıdır.

Savunmalarda ayrıca, 5018 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde Rekabet Kurumunun da aralarında bulunduğu düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78'inci maddelerine tabi olduğunun belirtildiği, bu maddeler arasında 81'inci maddenin sayılmadığı ve dolayısıyla Rekabet Kurumunun 81'inci maddeye tabi olmadığı, bunun sonucu olarak da 4054 sayılı Kanunun Rekabet Kurumunun 6245 sayılı Harcırah Kanununun kapsamı dışında kalmasının dayanağı olan 63'üncü maddesinin yürürlüğünün devam ettiği iddia edilmektedir.

Kanun yapma tekniği açısından yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici maddeler ve yürürlük maddeleri dokuzuncu kısımda toplanmıştır. Bu kısımda yer alan ve yürürlük maddesi olan 82'nci madde de, Kanunun 2'nci maddesinde düzenleyici ve denetleyici kurumların tabi olduğu maddeler arasında sayılmamıştır. Bu kurumların 5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesine tabi olmadığını iddia etmek, aynı zamanda 82'nci maddesine de tabi olmadıklarını iddia etmektir ki, bu da 5018 sayılı Kanunun düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından geçerlilik ve yürürlüğünün olmadığı anlamına gelmektedir. Böyle bir sonuca ulaşmak da 5018 sayılı Kanunun çıkarılma amaç ve gerekçelerine aykırı olur. Bu nedenle, savunmada yazılı bu iddianın da hiçbir hukuki dayanağı yoktur.” denilmiş ve Rekabet Kurumu Başkanlığı personelinin geçici görev gündelikleri ve konaklama ücretlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33'üncü maddesine göre ödenmesi gerekirken, gündeliklerin 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesine, konaklama ücretlerinin de anılan Kurumun Harcırah İşleri ve Temsil Giderleri Yönergesi hükümlerine göre ödenmesi suretiyle oluşan kamu zararının, sorumlularından müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verilmiştir.

Kamu İhale Kurumu 2006 yılı hesabının 2. Dairede yargılanması sonunda düzenlenen, 26.1.2009 tarihli ve 400 sayılı ilama esas 25.11.2008 tarihli ve 34124 sayılı tutanağın 3'üncü maddesinde:

“Kamu İhale Kurumu personeline ait harcırah ödemelerinde 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine uyulmaması hususunda, Kamu İhale Kanununun 53'üncü maddesinde; ‘Kurum personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları, Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir.’ denilmektedir. Kamu İhale Kanununun bu hükmüne dayanılarak 2002/4425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin ‘Harcırah’ başlıklı 30'uncu maddesinde; ‘Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeline ödenecek harcırah miktarına ilişkin usul ve esaslar Kurul kararı ile belirlenir.’ denilerek harcırah

konusunda Kurulun belirleyeceği esaslara göre ödeme yapılacağı hükme bağlanmıştır. Kurul, Yönetmeliğin verdiği bu yetkiye dayanarak çıkardığı Yolluk Yönergesinde Kamu İhale Kurumu personeline ait yolluklara ilişkin esas ve usulleri tespit etmiştir.

631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesinin (d) fıkrasında; ‘10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında; d) Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerin bir buçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler bir buçuk katın hesabında dikkate alınmaz.’ denilmektedir.

Kamu İhale Kurumu 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarından olup, 2002/4425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Yönetmelikte Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeline ödenecek harcırah miktarına ilişkin usul ve esasların Kurul kararı ile belirleneceği hükmüne yer verildiği ve Kurulun, Yönetmeliğin verdiği bu yetkiye dayanarak çıkardığı Yolluk Yönergesinin de 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesinin (d) fıkrası hükmüne uygun olduğu anlaşıldığından konu hakkında ilişik olmadığına” karar verilmiş ve ilâmda bu konu da dahil olmak üzere “maadasının belgelerine dayandığı, kayıtlarına, kanun ve diğer mevzuat hükümlerine uygun bulunduğu anlaşıldığından sorumluların beraatine” hükmedilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 80’inci maddesinin birinci fıkrasında, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamların birbirine aykırı olması halinde, Birinci Başkanın bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan ilamlarda da ödemelerin konusu ve ibraz edilen belgeler aynı mahiyette olduğu halde, bu ilamlar arasında aykırılık bulunmaktadır.

Esasen, içtihadın birleştirilmesine gerek duyulan konu, Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcırahın tabi olacağı mevzuat hakkındadır. 8. Daire ilamında Rekabet Kurumu personeline 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre, 2. Daire ilamında ise, Kamu

İhale Kurumu personeline kendi mevzuatı uyarınca harcırah ödenmesi gerektiğine karar verildiği anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla konuları aynı ve mahiyetleri de bir olan belirtilen konuda içtihadın birleştirilmesine gerek bulunmaktadır.

Bu itibarla, 8. Daire ve 2. Dairece verilen ilamlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine çoğunlukla karar verilerek esasa geçildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun;

“Ücret ve diğer mali haklar” başlıklı 37’nci maddesi :

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulunca tespit olunur. En yüksek devlet memuruna ödenenlerden gelir vergisine tabi olmayanlar bu Kanuna göre de gelir vergisine tabi tutulmaz.

Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, birinci fıkradaki ücretler ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca belirlenir.

“Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 63’üncü maddesinin birinci fıkrası :

Kurum 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine tabi değildir.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun;

“Kapsam” başlıklı 2’nci maddesi :

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78'inci maddelerine tâbidir.

“Yürürlükten kaldırılan hükümler” başlıklı 81’inci maddesi :

.....

c) Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı Kanunun 98 – 106’ncı maddeleri hariç olmak üzere, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümleri,

.....

Yürürlükten kaldırılmıştır.

10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun “Yurt içinde verilecek gündeliklerin miktarı” başlıklı 33’üncü maddesinin (a) ve (d) fıkraları :

a) Bu Kanun gereğince verilecek yurt içi gündeliklerinin miktarı her yıl bütçe kanunları ile tespit olunur.

d) 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.

4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi :

10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında;

.....

d) Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin birbuçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri

belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler birbuçuk katın hesabında dikkate alınmaz.

4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Kamu İhale Kurumu” başlıklı 53’üncü maddesinin (i) fıkrasının birinci ve ikinci bentleri :

Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.

Kurum personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları, Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir.

12.6.2002 tarihli ve 2002/4425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Harcırah” başlıklı 30’uncu maddesi :

Kurul Başkanı ve üyeleri ile Kurum personeline ödenecek harcırah miktarına ilişkin usul ve esaslar Kurul kararı ile belirlenir.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü:

Rekabet Kurumu personelinin özlük ve mali haklarıyla ilgili olarak; 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun “Ücret ve diğer mali haklar” başlıklı 37’nci maddesinin ilk fıkrasında, Rekabet Kurulu başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı, aynı maddenin son fıkrasında da, Kurum personelinin ücret ve diğer mali haklarının, birinci fıkradaki ücretler ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Anılan 37’nci madde hükmü uyarınca, Rekabet Kurumu personelinin harcırıhları Rekabet Kurulu tarafından belirlenmiş ve 4054 sayılı Kanunun 63’üncü maddesi hükmüyle de, anılan Kurum 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerinin kapsamı dışında tutulmuştur.

Öte yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Kamu İhale Kurumu” başlıklı 53’üncü maddesinin (i) fıkrasının birinci ve ikinci bentlerinde, “Kurul

başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. Kurum personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları, Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir.” şeklinde hükümlere yer verilmek suretiyle, Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcırahlar da 6245 sayılı Kanun kapsamı dışında tutularak, Bakanlar Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde Kamu İhale Kurulu tarafından belirlenmiştir.

Ancak, 31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 3’üncü maddesiyle 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 14/A maddesinin ilave edilmesiyle birlikte, 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarından olan Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcıraha bir sınır getirilmiştir.

Buna göre, 6245 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kurumların personelinin yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin bir buçuk katını geçemeyecektir. Bunun yanı sıra, ilgili mevzuatında öngörölmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemelerin bir buçuk katın hesabında dikkate alınmayacağı da belirlenmiştir. Böylece, 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin anılan 14/A maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Rekabet Kurulu ile Kamu İhale Kurulunun belirleyeceği harcırahlarda belirtilen madde ile getirilen sınırlara uyma zorunluluğu doğmuştur.

Daha sonra, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun *“Yürürlükten kaldırılan hükümler”* başlıklı 81’inci maddesinin (c) bendindeki, bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı Kanunun 98–106’ncı maddeleri hariç olmak üzere, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı yönündeki hükümlerle birlikte, daha önce Rekabet Kurulu ile Kamu İhale Kurulu tarafından 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesindeki sınırlar çerçevesinde belirlenen adı geçen Kurumların personeline ödenecek harcırahın hesabında, artık 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerinin uygulanması zorunlu hale gelmiştir.

Her ne kadar, 5018 sayılı Kanunun “Kapsam” başlıklı 2’inci maddesindeki, düzenleyici ve denetleyici kurumların bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78’inci maddelerine tabi olduğu yönündeki hüküm nedeniyle Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumunun, 5018 sayılı Kanunun 81’inci maddesine tabi olmadığı, dolayısıyla da bu Kurumların 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmayacakları iddia edilebilirse de, belirtilen 81’inci maddenin (c) bendindeki “*Bu Kanun kapsamındaki kamu idareleri*” tabiri yoruma ihtiyaç bırakmayacak derecede açık olup, 5018 sayılı Kanunun herhangi bir maddesine tabi olan herhangi bir kurum, anılan 81’inci maddenin (c) bendindeki hüküm kapsamında bulunmaktadır. Diğer taraftan, kanun yapma tekniği bakımından, 5018 sayılı Kanunda yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici maddeler ve yürürlük maddeleri Kanunun dokuzuncu kısmında toplanmış olup, bu kısımda yer alan ve yürürlük maddesi olan 82’nci madde de, anılan 5018 sayılı Kanunun 2’nci maddesinde düzenleyici ve denetleyici kurumların tabi olduğu maddeler arasında sayılmamıştır. Bu kurumların, 5018 sayılı Kanunun 81’inci maddesine tabi olmadığını iddia etmek, aynı kısımda belirtilen yürütme ve yürürlük maddelerine de tabi olmadıkları sonucunu doğurur ki, bu da 5018 sayılı Kanunun düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından geçerlik ve yürürlüğünün olmadığı sonucuna götürür. Böyle bir sonuca ulaşmak da 5018 sayılı Kanunun çıkarılma amaç ve gerekçelerine aykırı olur. Bu durumda, merkezi yönetim bütçesi kapsamına dahil edilen, 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan ve aynı Kanunun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca tabi olacakları maddeler sayılmak suretiyle anılan Kanun kapsamına alınan Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumunun, 5018 sayılı Kanunun 81’inci maddesinin (c) bendi hükmü uyarınca, 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmaları gerekmektedir. Nitekim, benzer gerekçelerle 18.4.2007 tarihli ve E.2007/1, K.2007/2 sayılı Danıştay İdari İşler Kurulu kararında, düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı Kanunun 81’inci maddesinin de içinde bulunduğu dokuzuncu kısımdaki yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici maddeler ve yürürlük maddelerine tabi oldukları, dolayısıyla bu kurumların 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmaları gerektiği sonucuna ulaşıldığı tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, “*Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi değildir. Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve*

bunlara bağı kurumlara kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz.” şeklindeki hükümleri de ihtiva eden 30.1.2002 tarihli ve 4743 sayılı Kanunun “Denetim” başlıklı 7’nci maddesi, Anayasa Mahkemesinin 25.6.2002 tarihli ve E.2002/31, K.2002/58 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve böylece bu kurumların 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabi olmaları gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla, Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcırahın hesabında, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

SONUÇ

Rekabet Kurumu ile Kamu İhale Kurumu personeline ödenecek harcırahın hesabında, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiğine ve içtihadın 8. Dairesinin 7.11.2008 tarihli ve 220 sayılı ilamı yönünde birleştirilmesine 9.3.2009 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.01.2009
No : 30583

*K*esin hakedişte yer aldığı halde yerinde yapılan incelemede fiilen yapılmadığı tespit edilen imalatlar için, yerlerine uygulama projesi ve mahal listesinde yer almayan bazı imalat kalemlerinin usulüne uygun olmayan bir şekilde yaptırılması gerekeceği gösterilerek ödemede bulunulamayacağı bk.

Duruşma talep eden dilekçilere duruşma gününe ilişkin tebligat yapılmasına rağmen duruşmada hazır bulunmadıkları, kanuni bir vekil göndermedikleri ve duruşmada hazır bulunmama nedenlerini kabul edilebilir bir belge ile tevsik etmedikleri anlaşılınca, dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

980 sayılı ilamın 5. maddesiyle, anahtar teslimi (götürü bedel) suretiyle Aksu İnşaat Limited Şirketine yaptırılan “..... İlköğretim Okulu İkmal İnşaatı işi”nde uygulama projesi ve mahal listesine uygun imalat yapılmaması (2 adet laboratuvar tezgahı yapılması öngörüldüğü halde 1 adet laboratuvar tezgahı yapıldığı) gerekçesi ile 5.533.211.000.- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler özetle; 980 sayılı ilamın 5. maddesi ile ilgili olarak; çatıda ısı yalıtımı yapılması, Z, 1, 2, 3 ve 4. katlarda erkek ve kız öğrenci WC'lerdeki işlerin yapılması, zemin ve birinci katta öğretmen odası ve ana sınıfı odası yanındaki WC'lerin kapısı açıldığında içinin görülmemesi için PVC bölme yapılması, kazan dairesinin iniş merdiveninin üzerinin demir doğrama ile çatı yapıp kapatılması ve döşeme kaplamalarının yapılması, binanın pis su ve rogarlarının yapılması işlerin yerleri de gösterilerek ek 1, 2, 3 ve 4'de verildiğini, bu işlerde kontrollük teşkilatınca tutulan raporla yaptırılmasının uygun görüldüğünü, toplam tutarının 8.443.219.000- TL. (2003 yılı B.F.) olup, söz konusu 5.533.211.000.- TL.den daha fazla olduğunu, kısaca yukarıda sayılan söz konusu işleri Yapı İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen proje ve mahal listelerinde yapılan değişikliklerle işin bünyesine dahil edildiği gibi tazmin hükmüne konu olan laboratuvar tezgahı da Y.İ.G.Ş.nin 13. maddesine uygun olarak proje ve mahal listelerinde yapılan değişiklikle 2'den 1 adete

düşürüldüğünü, şartnameye uygun olarak yapılan proje ve mahal listelerinde yapılan değişiklikler sonucu işte toplam 8.443.219.000.- TL'lik ilave iş artışı meydana gelmesine karşın 5.533.211.000.- TL. iş azalışı olduğunu, ikisi arasındaki farkın hazine yararına yükleniciye ödenmediğini beyan ederek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun sözleşme türleri başlıklı 6 ncı maddesinin (a) fıkrasında: “Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme” düzenleneceği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununa dayanılarak hazırlanan Yapım İşleri Genel Şartnamesi yapım işlerinin esasını oluşturmaktadır. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 11 inci maddesinde: “Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, yapılacak işlerin uygulama projeleri, şartnameler ve diğer teknik belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilir.” 13 üncü maddesinde: “Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır.” denilmektedir. Diğer taraftan aynı şartnamenin 22 nci maddesi sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesini, 40 ncı maddesi geçici hakediş raporlarını, 41 inci maddesi kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesini, 42 nci maddesi geçici kabulü, 45 inci maddesi ise kesin kabulü düzenlemiştir.

Yerinde yapılan inceleme sırasında, söz konusu işe ilişkin uygulama projesi ve mahal listesinde yer alan (2) adet laboratuvar tezgahından sadece birisinin yapıldığı, diğerinin yapılmadığı, ancak yapılmayan bu tezgahın bedelinin de ödenmiş olduğu tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre anahtar teslimi sözleşmesine göre yaptırılan işlerde yükleniciler uygulama projelerine ve mahal listelerine uygun olarak taahhütlerini yerine getirmek zorundadırlar. Ancak adı geçen yüklenici tezgahlardan birini yapmayarak bu yükümlülüğünü yerine getirmemiştir.

Dilekçe ekinde proje ve mahal listesinde yer alan bir adet laboratuvar imalatının kaldırılarak yerine diğer başka imalatların yaptırıldığı, bu imalatların tutarının (8.443.219.000.- lira) fazla ödeme olarak hesaplanan meblağdan (5.533.211.000.- lira) yüksek olduğu, dolayısıyla fazla ödemede bulunulmadığı ileri sürülmüştür. Dilekçe ekinde yer alan ve ne zaman tutulduğu belli olmayan tutanaklara göre laboratuvar yerine farklı imalatların yapıldığının

kabulü mümkün değildir. Ayrıca yaptırılan imalatların başka bir ihale kapsamında ödenip ödenmediği de belli değildir.

Hakedişlerde ve porsantajda laboratuvar tezgahlarına ait oran ne ise aynı oran kesin hakedişte de yer almıştır. Şayet imalattan vazgeçilmiş ise kesin hakediş ödenmeden Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 ve 23 üncü maddelerine göre işlem yapılarak önce tutanak tutulup laboratuvar ödeme oranı düşürülüp yeni yapılan imalatlar eklenmeli idi. Bu işlemlerin hiçbiri yapılmamıştır.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddi ile 980 sayılı ilamın 5. maddesi ile verilen 5.533.211.000.- liranın tazminine dair hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.01.2009
No : 30589

Mevzuata aykırı olarak yapılan atamadan dolayı, ilgisine atandığı kadro için öngörülen aylık, yan ödeme ve tazminatların ödenemeyeceği hk.

246 sayılı ilamın 3. maddesi ile; Yabancı Diller Yüksekokulu Sekreterliğine mevzuata aykırı olarak atanan’e yersiz olarak atandığı kadro için öngörülen aylık, yan ödeme ve tazminatların ödendiği gerekçesi ile YTL.ve tazmin hükmü verilmiştir.

.....
İlamda, 6 ncı derecenin 3 üncü kademesinde memur kadrosunda iken 14.07.2004 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri uyarınca Yabancı Diller Yüksekokulu Sekreterliğine atanan’ün söz konusu ataması iki nedenle mevzuata aykırı bulunmuştur. Bunlardan birincisi hizmet süresi bakımından yani adı geçen kişinin atandığı tarihte 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendi uyarınca 12 yıllık süreyi doldurmamış olması, diğerinin ise öğrenim şartı, yani adı geçen kişinin iki yıllık yükseköğrenim görmüş olması nedeniyle, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 51 ve 52 inci maddeleri, 15/03/1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerine dayanılarak hazırlanan Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği’nin 6 ncı maddesinde Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna naklen atanabilmek için öngörülen en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olma şartını taşımamış olmasıdır.

Hizmet süresi bakımından yapılan atamanın değerlendirilmesi;

..... 6 ncı derecenin 3 üncü kademesinde memur kadrosunda iken 14.07.2004 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri uyarınca Yabancı Diller Yüksekokulu Sekreterliğine atanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Memurların Kurumlarınca Görev Yerlerinin Değiştirilmesi” başlıklı 76 ncı maddesinde; Kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 68/B maddesinde de; eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak, bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için 1 inci ve 2 nci derece görevlerden ek göstergesi 5300 den az olanlar için, 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dahil kurumlarda 10 yıl fiilen çalışmış olmak ve yüksek öğrenim görmüş olmak şartı getirilmiş; ancak, 4 yıldan daha az süreli yükseköğrenim görenler için bu sürelere 2 şer yıl ilave edileceği şartı getirilmiştir.

Bu açıklamalara göre,’ün 1. dereceli 2200 Ek göstergeli Yükseköğretim Sekreterliği kadrosuna atanabilmesi için atama tarihi itibarıyla, 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dahil kurumlarda 12 yıl fiilen çalışmış olması gerekmektedir.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği’nin tanımlar başlıklı 4. maddesinin (f) bendinde hizmet süresi; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendi çerçevesinde yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarında çalışılan süreler ile genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler ve diğer kurum ve kuruluşlarda fiilen çalışılan süreler ile muvazzaf askerlikte geçen süreler olarak ifade edilmiştir.

08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin; “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde; “Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları şunlardır:

a) Genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar,

b) İl Özel İdareleri ve belediyeler, bunların birlikleri ve bunlara bağlı iktisadi müesseseler, işletmeler,

c) İktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında kalan ve kamu fonu kullanan, özel kanunlarla veya bunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu kuruluşları ve bu nitelikteki bankalar ve bunların en az sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurdukları müessese, ortaklık ve iştirakler,

e) Döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları,” hükmü bulunmaktadır.

Adı geçen personelin Yüksekokul Sekreterliğine ataması 14.07.2004 tarihinde yapılmıştır. Bu atamanın yapıldığı tarihte personelin memur olarak (21.10.1992-14.07.2004) 11 yıl 8 ay 23 gün hizmeti bulunmaktadır. Adı geçenin, 657 sayılı Kanunun 68/B maddesi gereğince 1. dereceli 2200 Ek göstergeli Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna atanabilmesi için atama tarihi itibarıyla 12 yıl hizmet şartı öngörülmüş olup, atandığı tarihte 11 yıl 8 ay 23 gün hizmet süresi olan adı geçenin 1. dereceli Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna atanması mümkün değildir.

Dilekçiler dilekçelerinde; adı geçenin 01.01.1992-21.10.1992 tarihleri arasında Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.’de geçici görevlendirme ile çalıştığını, bu sürenin de dahil edilmesiyle 12 yıllık sürenin tamamlandığını belirtmekte iseler de, yapılan incelemede, bu geçici görevin gerçekleştiği tarihlerde adı geçenin İnş. A.Ş. adındaki özel şirketin personeli olduğu; dolayısıyla bu sürenin kamu kuruluşlarında geçmiş gibi değerlendirilemeyeceği anlaşılmıştır.

Öğrenim durumu bakımından yapılan atamanın değerlendirilmesi;

..... Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi’nin iki yıl süreli Halkla İlişkiler Önlisans Programındaki öğrenimini tamamlayarak 30 Eylül 1998 tarihinde önlisans Diplomasını almaya hak kazanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 51. ve 52. maddeleri, 15/3/1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerine dayanılarak hazırlanan Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme

Yönetmeliği”nin (08.03.2000 tarih ve 23987 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan) 5 inci maddesinde kadro ünvanına göre hizmet grupları, 6 ncı maddesinde hizmet grupları itibarıyla görevde yükselme suretiyle atanabilme şartları sayılmıştır. 5 inci maddenin A- Yönetim Hizmetleri Grubu Bölümünün (h) bendinde “Yüksekokul Sekreteri” yer almıştır.

“Atanma Şartları” başlıklı 6 ncı maddenin (a) bendine göre Yüksekokul Sekreteri kadrosuna atanabilmek için en az 4 yıllık yükseköğrenim görmüş olmak ve ilgili mevzuatta belirtilen şartları taşımak gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinde de, 18/04/1999 tarihinde Kurum kadrosunda bulunanlar için diğer şartları haiz olmak kaydıyla; genel sekreter haricindeki ünvanlar itibarıyla belirlenmiş bulunan öğrenim düzeylerinin bir alt öğrenim düzeyi uygulanabileceği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmeliğin Özelleştirilen Kuruluşlardan Yapılacak Atamalar başlıklı 25. maddesinde, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanununun 22. maddesi hükümlerine göre ilk defa kuruma atanacaklar hakkında bu yönetmelik hükümlerinin uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlere göre Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna naklen atanabilmek için en az 4 yıllık yükseköğrenim görmüş olma şartı aranmakta iken, iki yıllık yükseköğrenim görmüş olan adı geçenin öğrenim durumu itibarıyla de bu kadroya atanması mümkün değildir.

Öte yandan anılan Yönetmeliğin geçici 1. maddesinin burada uygulanma durumu söz konusu olamaz. Çünkü, geçici 1. maddede; 18/04/1999 tarihinde Kurum kadrosunda bulunanlar için diğer şartları haiz olmak kaydıyla; genel sekreter haricindeki ünvanlar itibarıyla belirlenmiş bulunan öğrenim düzeylerinin bir alt öğrenim düzeyi uygulanabileceği ifade edilmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesinde, “Kurum”un Yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarını ifade ettiği, Yükseköğretim Üst Kuruluşlarının; Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı olduğu, Yükseköğretim Kurumlarının ise; Üniversite ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri olduğu belirtilmiştir. Bu hükme göre, Yüksekokul Sekreterliğine atanabilmek için 18.04.1999 tarihinde kurum yani Üniversitesi kadrosunda bulunanlar için diğer şartları taşımaları kaydıyla, öngörülen eğitim düzeyi olan 4 yıllık öğrenim yerine, bir alt öğrenim düzeyi olan 2 yıllık yüksek öğrenim düzeyi kabul edilecektir.

..... 16.04.2004 tarihinde naklen Üniversitesine naklen atanmış olduğundan, yani 18.04.1999 tarihinde Kurum kadrosu olan Üniversitesi kadrosunda bulunmadığından Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna atamada 4 yıllık yüksek öğrenim şartı uygulanacaktır. Ancak 2 yıllık yükseköğrenim mezunu olduğundan Yüksekokul Sekreterliği kadrosuna atanması mümkün değildir.

Dilekçi yapılan atamada Yönetmeliğin 25. maddesinin dayanak olarak alındığını belirtmiş ise de; dayanak gösterilen bu hüküm Kuruma ilk defa atanacaklar için söz konusu olup, adı geçenin, ilk defa “memur” olarak Kuruma alındığı; bilahare, Yüksekokul Sekreterliğine atandığı, yani ikinci bir atama söz konusu olduğu için bu hükümden yararlanması mümkün değildir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddi ile, 246 sayılı ilamın 3. maddesiyle YTL.ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.01.2009

No : 30599

İ l Özel İdaresi hizmetlerini Vali adına ve onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütüyorsa da, bu durumun Genel Sekretere Özel İdare adına davacı veya davalı olmak olanağını tanımadığı hk.

..... Özel İdare Müdürlüğü'nde Genel Sekreter olarak görev yapan dilekçi 416 sayılı ilâma karşı Özel İdaresi adına temyiz isteminde bulunmuştur.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde Valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Maddenin (c) bendine göre:

İl Özel İdaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı ve davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek Valinin görev ve yetkileri arasındadır.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 1238 sayılı Kanunla değişik 35. maddesinin 1. fıkrasında "Kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek, yalnız baroda yazılı avukatlara aittir." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yasa hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İl Özel İdaresini mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde temsil etmek görev ve yetkisi münhasıran Vali'ye aittir. Vali bizzat mahkemede bulunmak olanağına sahip değilse, yani İl Özel İdaresini kendisi temsil edemiyorsa, yetki verip kendi yerine görevlendireceği kişinin baroya kayıtlı, belediye ve bağlı kuruluşlarda ya da serbest çalışan bir avukat olması gerekir.

Genel sekreter, İl Özel İdare hizmetlerini Vali adına ve onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütüyorsa da bu durum genel sekretere Özel İdare adına davacı veya davalı olmak olanağını tanımamaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, İl Özel İdaresi Genel Sekreterinin temyiz isteminin yetki yönünden REDDİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.01.2009
No : 30607

Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde belirtilen ana ve yan dallarda uzmanlık belgeleri bulunmadığı veya doktora yapmadıkları halde, psikolog ve biyologlara bu tür belgeleri varmış gibi yan ödeme ve özel hizmet tazminatı ödenemeyeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

211 sayılı ilamın 1. maddesiyle, İstanbul Tıp Fakültesinde görevli Psikolog ile Biyolog’e Tıpta Uzmanlık Tüzüğü ana ve yan dallarında uzmanlık belgeleri bulunmadığı veya doktora yapmadıkları halde bu tür belgeleri varmış gibi yan ödeme ve özel hizmet tazminatı ödenmesi gerekçesiyle- YTL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; Tıpta Uzmanlık Tüzüğü’nde ana bilim dalı olarak psikiyatri dalının bulunduğunu, adı geçen personelin de bu dalda uzmanlık yaptıklarını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile aynı Kanunun ek geçici 9 uncu maddesi kapsamına giren kurumlardan aylık alanlara bu Kanunun 152 inci maddesine göre 01.01.2005 tarihinden itibaren ne miktarda zam ve tazminat verileceğine ilişkin ekli karar ve cetvellerin yürürlüğe konulması 14.02.2005 tarih ve 2005/8501 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenmiştir.

2005/8501 sayılı yan ödeme kararnamesinin I sayılı Cetvel (C) Sağlık Hizmetleri bölümünün 2/g kısmında kadro ünvanı ve kariyeri “Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde belirtilen dallarda bu tüzük hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlarla, aynı dallarda doktora yapmış olanlar (bunlardan sağlık hizmetleri sınıfı asistan kadrolarında olanlar dahil)” olanlara 2600 puan yan ödeme, aynı kararnamenin II sayılı Cetvel (F) Sağlık Hizmetleri bölümünün 2. kısmında aynı şartları taşıyan personelden derecesi 1-4 olanlara %145 oranında özel hizmet tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

Belirtilen hükümlere göre, Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde belirtilen dallarda bu tüzük hükümlerine göre uzmanlık olanlar ve aynı dallarda doktora yapmış olanlara belirlenen yan ödeme puanları ile özel hizmet tazminat oranı üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde, Psikolog’a Doktora diplomasında “Tıp Bilimleri Doktoru” ünvanı verilmiş, Biyolog’e ait Belgede ise “Biyofizik” anabilim dalında Doktor ünvanı verilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Her iki personelin uzmanlıkları ne Tababet Uzmanlık Tüzüğünde ne de Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde sayılan ana ve yan dallar içerisinde sayılmaktadır. 2005/8501 sayılı yan ödeme kararnamesinde Tıpta Uzmanlık Tüzüğü çerçevesinde uzmanlık belgesi almak veya doktora yapmak şartı aranmaktadır. Dolayısıyla Psikiyatri kürsüsünde “Tıp Bilimleri Doktoru” ünvanı almak 2005/8501 sayılı kararnamede istenilen şartları taşıması manasına gelmemektedir. Zira Tıpta Uzmanlık Tüzüğü hükümlerine göre belirtilen ana dal ve yan dallarda uzmanlık belgesinin alınması gerekmektedir. Nitekim Maliye Bakanlığı’nın 24.01.2000 gün ve 1013 sayılı Özelgesinde Sağlık Bilimleri Enstitüsünde genetik ana bilim dalında biyolog kadrosunda bulunan personelin doktora belgesi bu kapsamda değerlendirilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile 211 sayılı ilamın 1. maddesiyle- YTL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.03.2009
No : 30704

*D*aha önce idare tarafından satın alınarak şantiyeye teslim edilen malzemeler için, sonradan yapılan ihale kapsamında yükleniciye nakliye bedelinin ödenemeyeceği bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden gereği görüldü:

426 sayılı ilamın 6. maddesi ile; hizmet alım işinde, daha önceden alınarak şantiyeye teslim edilmiş malzemeler için mükerrer nakliye bedeli ödendiği gerekçesiyle- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde; yaz dönemine rastlayan kanalizasyon arızasının çevre sağlığını tehdit ettiği için acil olarak tamirinin yaptırılmasının kaçınılmaz olduğunu, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 21/f maddesine göre "Denize Akan Atık Suların Bir Araya Toplanması 5 No.lu Bacaya Bağlanması İnşaatı İşçilik Hizmet Alımı İşi" için İhaleye çıkılıp, 29/08/2005 tarihinde yer teslimi yapıldığını, sözleşmenin 5 inci maddesinin iş tanımı bölümünde;

21-) Kıрма taş nakli 84,939 m3

22-) Stabilize nakli 1781,272 m3

23-) Demir nakli 11,341 ton

Nakliye işinin ihale kapsamında olduğunu, bu iş ile ilgili belgeler incelendiğinde söz konusu ödemenin mükerrer olmayıp münhasıran ihale konusu işe ait olduğunun anlaşılacağını,

Belirterek, 426 sayılı ilamın 6. maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

19.08.2005 tarihli sözleşme kapsamında; denize akan atık suların bir araya toplanarak muayene bacasına terfi edilmesi için, makine kiralama ve işçilik hizmeti alımı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/F maddesi uyarınca pazarlık usulü ile yapılmıştır. İnşaatta kullanılan stabilize, kırmataş ve

demir malzemeleri daha önce satın alınarak konulmuş olduğu idare deposundan yükleniciye verilmiştir.

İşin şartnamesinde söz konusu malzemelerin nakliyesi miktar olarak zikredilmiştir. Yüklenicinin teklif ettiği toplam YTL üzerinden sözleşme imzalanmış ve bu tutar iş sonunda yükleniciye ödenmiştir. (Yüklenici her kalem için ayrı fiyat teklif etmiştir.)

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21. maddesinde; "...Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde son tekliflerini vermeleri istenir.

(a), (b) ve (c) bentlerine göre yapılacak ihalede, verilen son teklifler üzerinde fiyat görüşmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır" denilmektedir.

Şartnameye göre işin kapsamında, stabilize, kırmataş ve demir malzemelerinin nakli ile bunlara ait işçilikler yer almakta, bu malzemelerin bedelleri yer almamaktadır. Buradan bu malzemelerin idare tarafından teslim edileceği ve idare deposundan işyerine yüklenici tarafından nakledileceği anlaşılmaktadır. Verile emri ekindeki belgelerin incelenmesinde, nakliye bedeli ödenen mesafelerin demir için 550 km, stabilize için 30 km ve çimento için 91 km olduğu anlaşılmaktadır. Nakliye ödemesinin depo-şantiye değil de üretim yeri-şantiye mesafesine göre ödendiği anlaşılmaktadır. Adı geçen işte üç istekliden teklif istenmiş, ikisi yeterli görülmemiş, birisi ile de pazarlık yapılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21. maddesi gereğince, bu aşamada idarenin nakliye ile ilgili olarak teklif edilen fiyatların uygun olmadığını pazarlık konusu yapması, yapılan işe ait gerçek bedelin yükleniciye ödenmesi için gereken özen ve dikkatin gösterilmesi gerekirdi. Ayrıca aynı müteahhitten, söz konusu işte kullanılan malzemelerin daha önce satın alındığı görülmektedir. Görevlilerin gerekli dikkat ve özeni göstermemesi sonucunda nakliye ödemelerinde idare zarara uğratılmıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 426 sayılı ilamın 6.maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.03.2009

No : 30705

*B*elediyece ilk defa yapılan stratejik plan hazırlama çalışmalarının etkin bir şekilde yürütmesi amacıyla yapılan ve tatil ve gezi amacı taşımadığı anlaşılan programa ait giderlerin bütçeden karşılanmasında ilişik bulunmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

613 sayılı ilamın 3. maddesi ile; Belediye personeline tatil ve gezi maksadıyla yapılmış olan masrafların, belediye bütçesinden ödendiği gerekçesiyle- YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde; Belediye Kanunu'nun Meclisin Görev ve Yetkileri başlıklı 18. maddesinin (a) fıkrası ile, Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri başlıklı 38. maddesinin (b) fıkrasında stratejik plan ve performans planının yapılarak kabul edilmesi ve uygulanması hükmünün yer aldığını, belediye için hayati önem arz eden ve kanunlar gereğince kendisine verilen görev ve yetkilerin ilk defa uygulanması ve Belediye Meclisine sunulmasında, öncelikle konunun Belediyenin üst yönetimi tarafından görüşülüp karara bağlanması gerektiğini, bu amaçla düzenlenen değerlendirme toplantısının tamamen belediye hizmetleri ile ilgili olduğunu, tatil ve gezi maksatlı bir program olmadığını aşikar olduğunu, Belediye hizmet binalarının dışında, diğer güncel işlerden uzak ve konuyla ilgili yetkililerin bir arada hazır bulunması suretiyle düzenlenen bir değerlendirme programının daha verimli olacağını kuşkusuz olduğunu,

İlamda; "Belediye Personeline tatil ve gezi maksatlı yapılan masrafların, belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür" denildiğini, oysa ki tatil köyüne tatil amacı ile değil eğitim amacı ile gidildiğini, sabahın erken saatlerinde başlayan eğitim çalışmalarının gecenin ilerleyen saatlerinde son bulduğunu, hafta sonunda yapılan eğitim çalışmasında ne izin kullanıldığını, ne de ücret alındığını, Türkiye genelinde hemen hemen tüm kamu ve özel sektör birimlerinin kendileri için önem arz eden bu ve benzeri tüm çalışmalarını günün yoğun iş temposundan uzakta, farklı mekanlarda yaptıklarını,

Sayıştay sorgusuna konu olan ödemenin yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan 5272 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin giderleri başlıklı 60. maddesinin (k) fıkrasında “Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri” bölümünün yer aldığını ve Belediye Bütçesinden yapılacak temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin nasıl ve ne şekilde yapılacağını ise İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönergede belirtildiğini,

Sayıştay 4. Dairesi 31.05.2000 tarih ve 29000 sayılı Kararı ile özetle: “Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Genel Kural" başlıklı 3 üncü maddesinde” Temsil ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir” denilmek suretiyle, belediye bütçesinden yapılacak bu tür giderlerin yapılmasında belediye başkanının takdir yetkisi esas alındığını, konuyla ilgili çeşitli Dairelerce verilmiş beraat kararlarının bulunduğunu,

2005 yılı tahmini gider bütçesinde; temsil, ağırlama ve tören giderleri için 130.500.- YTL. ödenek tahsis edildiğini, tahsis edilen bu ödenekten İçişleri Bakanlığı'nca yürürlüğe konulan "Belediye Bütçesinden yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi" ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde toplam 67.932.- YTL. harcama yapıldığını, bu oranın, idaremizin tasarruf anlayışı çerçevesinde hareket ederek Başbakanlık Makamınca hazırlanarak yürürlüğe konulan 2003/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile belirlenen % 50 sınırlamasına uyulduğunu ve mevzuata aykırı bir durumun söz konusu olmadığını gösterdiğini,

belirterek, 613 sayılı ilamın 4. maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

5272 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin giderleri başlıklı 60. maddesinde;

“Belediyenin giderleri şunlardır:

a)

b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,”

41. maddesinde: “Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer”

Denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda; “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”, olarak tanımlanan stratejik plan, tüm kamu kurumları için olduğu gibi Belediyeler için de çok önemli bir doküman olduğu için, Belediye Kanununda üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır, denilmektedir. Dilekçiler, tazmine konu ödemenin belediye stratejik planının hazırlanması için yapılan toplantıya ait olduğunu, gezi amaçlı bir faaliyet olmadığını iddia etmektedirler. Böylesine önemli bir belgenin ilk defa hazırlanmasında, belediye çalışanlarının bir araya gelerek çalışma yapmaları doğal bir faaliyet olup, yapılan harcamalar, Belediye Kanununun 60. maddesinde kayıt altına alınmış olan hizmet içi eğitim faaliyeti kapsamında değerlendirilmelidir. Ayrıca katılımcılara herhangi bir harcırah ödemesi yapılmamıştır.

Tüm bu nedenlerle yerinde olan dilekçi iddialarının kabul edilerek, 613 sayılı ilamın 4. maddesi ile verilen tazmin hükmünün **KALDIRILMASINA**,

Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981