



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'nin Faydaları ve Kurum
Bünyesinde EBYS Yapılandırmaya Yönelik Bir Yol Haritası**

•

**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme
Sorumluluğuna Etkileri**

•

**Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir
Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'**

•

**Avrupa Birliği'nin Yolsuzlukla Mücadelesinde Suçtan Kaynaklanan
Malvarlıklarının Geri Alınması**

•

İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış

•

**Sayıştayın 150. Kuruluş Yılı Dönümü
Uluslararası Sempozyumu ve 39. EUROSAT Yönetim Kurulu
Toplantısı**

•

SIGMA Denetim Kalitesi Seminerinden Yansıyanlar

•

SAYIŞTAY KARARLARI

**HAKEMLİ DERGİ
NİSAN - HAZİRAN 2012 • SAYI : 85**



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Başdenetçi Müslüm PARLAK Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi Berna ERKAN Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Ağustos 2012
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.

Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

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

Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Fazıl TEKİN	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Erdal TERCAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Doç. Dr. İlhami SÖYLER	Sayıştay Başkanlığı
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Polis Akademisi
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı



SAYIŞTAY DERGİSİ

SAYI: 85

NİSAN - HAZİRAN 2012

İÇİNDEKİLER

- 1 Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'nin Faydaları ve Kurum Bünyesinde EBYS Yapılandırmaya Yönelik Bir Yol Haritası**
Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN
Ankara Üniversitesi, İşletme Doktora Öğrencisi
Dr. Tunç Durmuş MEDENİ
Türksat, e-Devlet ve Bilgi Toplumu Direktörlüğü
Prof. Dr. Özlem ÖZKANLI
Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Öğretim Üyesi
- 27 Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri**
Dr. Ahmet TANER
Sayıştay Başdenetçisi
- 51 Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'**
Nurettin AYDIN
Gazi Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

69 Avrupa Birliği'nin Yolsuzlukla M¼cadelesinde Suçtan Kaynaklanan Malvarlıklarının Geri Alınması

Hatice TOPKAYA
MASAK Maliye Uzmanı

Ahmet TOPKAYA
Sayıştay Başdenetçisi

95 İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış

Prof.Dr. Cemal İBİş
Marmara Üniversitesi İşletme Fak¼ltesi, Öğretim Üyesi

Doç.Dr. Özg¼r ÇATIKKAş
Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu, Öğretim Üyesi

123 Y¼KSEK DENETİM D¼NYASINDAN HABERLER

125 Sayıştayın 150. Kuruluş Yıl D¼n¼m¼ Uluslararası Sempozyumu ve 39. EUROSAT Y¼netim Kurulu Toplantısı

Yusuf Ziya ADA
Sayıştay Uzman Denetçisi

131 SIGMA Denetim Kalitesi Seminerinden Yansıyanlar

Bet¼l CEYLAN
Sayıştay Uzman Denetçisi

135 SAYIşTAY KARARLARI

137 Temyiz Kurulu Kararları

153 SAYIşTAY DERĐİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

155 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

157 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ (EBYS)'NİN FAYDALARI VE KURUM BÜNYESİNDE EBYS YAPILANDIRMAYA YÖNELİK BİR YOL HARİTASI

Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN*
Tunç Durmuş MEDENİ**
Özlem ÖZKANLI***

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, EBYS'nin kuruma ve kurum içindeki bilgi yönetim sürecine sağlayacağı faydalar ile güncellenmekte olan mevzuatın kamu kurum ve kuruluşlarının belge yönetim kültüründe oluşturacağı değişiklik hususunda farkındalık yaratmak ve kurum içinde EBYS yapılandırma sürecinde rehberlik edecek bir yol haritası ortaya koymaktır. Bu çalışmada, literatür taraması yapılmış, özellikle yürürlükteki mevzuat detaylı bir şekilde gözden geçirilmiş ve kurum içinde EBYS yapılandırma sürecinde edinmiş olduğumuz tecrübelerden faydalanılmıştır. Güncelleme çalışmaları devam etmekte olan yeni mevzuat gereği yakın gelecekte her kurumun bünyesinde bir EBYS yapılandırmasının kaçınılmaz olduğu değerlendirilmektedir. Bu çalışmanın, kurum bünyesinde EBYS yapılandırmaya hazırlanan kurumlara rehberlik edeceğini ümit etmekteyiz.

Anahtar Kelimeler: Elektronik Belge Yönetim Sistemi, EBYS, Doküman Yönetim Sistemi, DYS, Elektronik İmza (e-imza).

THE BENEFITS OF ELECTRONIC RECORD MANAGEMENT SYSTEM (ERMS) AND A ROADMAP FOR CONFIGURATION OF ERMS IN INSTITUTION

ABSTRACT

The aim of this study is to create an awareness of the benefits of ERMS to an institution and its information management process and of the changes to the record management culture of public institutions and organizations, which are to be brought along with the legislation being updated, as well as to put forward a road map that will guide the configuration of an ERMS within an institution. Within the scope of this study, the relevant literature has been reviewed; particularly the legislation in force has been examined and experience we gained in the process of configuring an ERMS has been of use. It is considered that due to the legislation being updated, within the near future, configuring an ERMS in every institution is inevitable. We hope that this study would provide guidance to the institutions, which are prepared to configure an ERMS within their structure.

Key Words: Electronic Record Management System, ERMS, Document Management System, DMS, Electronic Signature (e-Signature).

* Ankara Üniversitesi, İşletme Doktora Öğrencisi

** Dr., Türksat, e-Devlet ve Bilgi Toplumu Direktörlüğü

*** Prof.Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Öğretim Üyesi

1. GİRİŞ

Adı ne olursa olsun içsel ve dışsal unsurlarla iletişim halinde olan tüm kurumlar önceden belirlenmiş bir sistem içerisinde belge üretir, sağlar, belirli bir süre saklar, gereksiz olanları imha eder ya da belgelerin uzun süreli kullanım değeri söz konusuysa arşive kaldırır. Kurumlar büyüdükçe belge sistemleri de karmaşıklaşır ve daha sistematik düzenlemelere gereksinim duyulur. Ortamı ne olursa olsun yürütülen bir işin nerede, ne zaman, kim tarafından ve ne şekilde gerçekleştirildiğini ortaya koyan, içsel ve dışsal iletişimi sağlayan, özgün ve güvenilir bilgi kaynakları olarak kabul edilen belgeye dönük programlara gereksinim söz konusudur (Külcü ve Külcü, 2010:23). Bu kapsamda, hızla gelişmekte olan bilişim teknolojilerinden de yararlanılarak, önemli oranda bilginin derlendiği ortamlar olan belgelerin daha iyi yönetilmesine yönelik büyük çabalar sarf edilmektedir.

Bilgi çok önemli stratejik bir güçtür ve iyi yönetilmesi gerekmektedir. Küresel rekabetin şiddetini her geçen gün artırdığı günümüzde rekabet üstünlüğünü elde etmek için karar üstünlüğüne, karar üstünlüğünü elde etmek için bilgi üstünlüğüne sahip olmak gerekmekte, bilgi üstünlüğüne sahip olmak için ise iyi bir bilgi yönetimi gerçekleştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Teknoloji, insan ve prosedürlerin iç içe yer aldığı karmaşık bir süreç olan bilgi yönetiminin önemli bir bileşeni olan EBYS¹, kurumda yıllardır süre gelen doküman yönetimi kültürünü değiştirerek geliştirirken, kuruma da çok önemli faydalar sağlamaktadır.

Kuruma ve bilgi yönetimi sürecine sağladığı faydaların yanı sıra küreselleşme sonucu ortaya çıkan uluslararası standartlar ile 2000'li yılların başından itibaren dünyada ve buna paralel olarak Türkiye'de başlatılan bilgi toplumuna dönüşüm girişimleri kapsamında yayımlanan mevzuat, Türkiye'de kurumları evrak yönetim süreçlerinde fiziksel ortamdan elektronik ortama geçmeye zorlamaktadır.

Literatürde EBYS'ler ile ilgili detaylı çalışmalar yer almakla birlikte Türkiye'de halen güncellenmekte ve geliştirilmekte olan yeni mevzuatla birlikte ortaya çıkan yeni şartlara kurumların kendilerini nasıl uyduracaklarına dair çalışmalar bulunmamaktadır. Oysa yeni mevzuatla birlikte kurumların, çok kısa sürede tepki vererek mevzuata uygun altyapılarını oluşturmaları gerekmektedir. Bu konu ile ilgili olarak, kamu kurumlarının bir kısmında ciddi çalışmalar yapılmakta iken önemli bir bölümünde ya farkındalık oluşmamış durumdadır ya da nasıl bir yol izleneceği konusunda tereddütler mevcuttur.

Bu çalışmada, geniş bir literatür taraması yapılarak özellikle yürürlükteki mevzuat detaylı bir şekilde gözden geçirilmiş ve kurum içinde EBYS yapılandırma sürecinde edinmiş olduğumuz tecrübeler ışığında kamu kurumlarına yeni mevzuata uygun bir EBYS yapılandırma hususunda bir yol haritası sunmak hedeflenmiştir.

EBYS'nin kuruma ve kurum içindeki bilgi yönetim sürecine sağlayacağı faydalar ile güncellenmekte olan mevzuatın kamu kurum ve kuruluşlarının belge yönetim kültüründe oluşturacağı değişiklik hususunda farkındalık yaratmak ve kurumda EBYS yapılandırma

1 EBYS ve Elektronik Doküman Yönetim Sistemi (EDYS) arasındaki farka, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde yer verilmiştir.

sürecinde izlenecek yol haritasını ortaya koymak amacıyla hazırlanan bu çalışmanın ikinci bölümünde temel kavramlar açıklanmış, üçüncü bölümünde dünyadaki ve özellikle Türkiye'deki EBYS ile ilgili faaliyetler hakkında detaylı bilgi verilmiş, dördüncü bölümünde EBYS'ye neden ihtiyaç duyulduğu ve EBYS'nin fonksiyonlarına yer verilmiş, beşinci bölümünde EBYS'nin kuruma sağlayacağı faydalar ile bilgi yönetimine katkısı anlatılmış, altıncı bölümünde EBYS'nin kurumda yapılandırılmasına yönelik bir yol haritası ortaya koyulmuş ve yedinci bölümünde ise değerlendirme ve sonuç sunulmuştur.

2. TEMEL KAVRAMLAR

Her organizasyon; yaşadığı olaylar, gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler ve aldığı kararları kaydetme ihtiyacı duyar. “Yazdığını yap, yaptığını yaz” yaklaşımından² hareketle oluşturulması gereken, hem kıymetli delil hem de önemli bir kaynak özelliği taşıyan bilgileri ihtiva eden bu kayıtlar, organizasyonun hafızası³ (organizational memory) niteliğindedir. Bu sebeple eskiden beri organizasyonlar, sahip oldukları bilgiyi değişik formatlarda kayıt altına alarak yönetme gayreti içinde olmuşlardır. Bilişim teknolojilerindeki gelişim ile birlikte fiziksel ortamda gerçekleştirilen bu yönetim gayretleri artan bir ivme ile elektronik ortama aktarılmıştır. Bilişim teknolojilerinin gündelik yaşamın içine daha çok girmesi ve elektronik ortamda işlemlerin daha hızlı ve kolay gerçekleştirilebilir olmasıyla hem fiziksel ortamdaki kayıt miktarı azalırken elektronik ortamdaki kayıt miktarı artmış hem de organizasyonda üretilen toplam kayıt miktarında önemli bir artış gözlenmiştir.

Organizasyonlar için önemli kaynaklar olarak değerlendirilen bu kayıtlar genel olarak evrak, doküman ya da belge olarak adlandırılmakta ve bu dört kelime (kayıt, evrak, doküman (document) ve belge (record)) çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Anılan dört kelime kavramsal olarak daha detaylı incelendiğinde Türk Dil Kurumu'nun (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğünde “**kayıt**”; 1. Bir yazının, bir hesabın tarih, numara vb.nin veya kopyasının bir yerde yazılı bulunması, 2. Resmî belge olarak; “**evrak**” ise, 1. Kâğıt yaprakları, kitap sayfaları, 2. Resmî kurumlarda işlem gören belgeler, 3. Yazılmış kitaplar, mektuplar veya yazılar olarak ifade edilmekte; “**doküman**”, belge olarak tanımlanmakta; “**belge**”nin tanımına bakıldığında bir gerçeğe tanıklık eden yazı, fotoğraf, resim, film vb. vesika, doküman olarak açıklandığı görülmektedir. Başbakanlık tarafından güncelleme çalışmaları sürdürülen “Resmî Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RYUUEHY)⁴” taslağında “**belge**”, herhangi bir bireysel işlemin, fonksiyonun veya kurumsal işlemin yerine getirilmesi için alınmış ya da idare tarafından üretilmiş; içerik, ilişki ve formatı ile ait olduğu fonksiyon veya işlem için delil teşkil ederek ıslak imzayla ya da güvenli elektronik imzayla imzalanmış ve

2 ISO 9000:2001 Kalite Sistem Standardı'nın önerdiği yaklaşımdır (Aslan, 2009).

3 Kurumsal hafıza veya örgütsel bellek olarak da ifade edilen organizasyonel hafıza, organizasyonların kurumsal gelecek planlarını oluştururken başvurdukları, geçmişlerine ait tüm bilgi, belge ve süreçleri içeren önemli bir kaynaktır (kurumsalhafiza.com, 2011; Kılıç, 2007: 34).

4 Kamu kurumlarında resmi yazışmaların elektronik ortamda yapılabilmesi için geliştirilen Elektronik Belge Yönetim Sistemleri ile yazışmalarda e-İmza'nın kullanımına ilişkin esasların düzenlenmesine yönelik olarak RYUUEHY'in güncelleme çalışmaları Başbakanlık tarafından sürdürülmektedir.

kurumsal belge kayıt sistemleri içerisinde kayıt altına alınmış her türlü kayıtlı bilgi veya belgeyi; “doküman”, kurumsal faaliyetlerin yerine getirilmesi amacıyla üretilen ya da toplanan ancak henüz belge vasfı kazanmamış her türlü bilgiyi ifade eder şeklinde tanımlanmaktadır. Anılan yönetmelikte “evrak” ile ilgili bir tanım yer almamaktadır. Özetlenecek olursa belgenin dokümandan temel farkı imzalanmış olmasıdır; “evrak” ise resmi kurumlarda işlem gören belgedir⁵.

Belge yönetimi; kurumsal iletişimin etkinleşmesi, yönetimin doğru kararlar verebilmesi, geriye dönük uygulamaların ortaya konulabilmesi ve kurumsal denetim sağlanabilmesi için evrakın doğru zamanda, istenildiği kadar üretilmesi, düzenlenmesi, dağıtılması, saklanması, açıklanması ve güncelliğini kaybetmesiyle birlikte arşivlere gönderilmesi ya da kullanım değerini tamamen yitirmesiyle birlikte imhasını amaçlayan (Külcü, 2007: 57) bir programın uygulanmasıdır. Bir diğer ifade ile belge yönetimi; bir kurumun faaliyet ve işlemleri hakkında enformasyon ve kanıtların belge formunda elde edilmesi yanında belgelerin yaşam döngüsü süresince sistematik kontrol ve etkinliğinden sorumlu çalışma alanıdır şeklinde tanımlanmaktadır. **Belge yaşam döngüsü**; belge üretimi, dağıtımı, kullanımı, aktif belgelerin depolanması, bunların arşivlere nakli, güncelliğini kaybeden belgelerin depolanması, son düzenleme ve uzun süreli depolama (Özdemirci ve Odabaş, 2005:14) ve imha/tasfiye aşamalarından oluşur. RYUUEHY taslağında mülkiyet zinciri olarak ifade edilen belge yaşam döngüsü; elektronik belgenin üretiminden tasfiyesine kadar olan yaşam süreci şeklinde tanımlanmaktadır (RYUUEHY, 2011: 1).

Bilişim teknolojilerindeki gelişme ile birlikte, belge yönetimini elektronik ortamda gerçekleştirmeyi amaçlayan sistemler geliştirilmiştir. Bu tür sistemlere Evrak Yönetim Sistemi (EYS), Doküman Yönetim Sistemi (DYS), Belge Yönetim Sistemi veya bu kavramların başına “elektronik” ifadesi ilave edilmiş e-EYS, e-DYS, e-BYS gibi isimler verilmekte ve çoğunlukla da bu ifadeler birbirinin yerine kullanılmaktadır. Bu çalışmada genel ifade olarak EBYS ifadesi tercih edilmiştir. DYS ile YYS/EYS arasındaki farklar Tablo 1’de sunulmuş olmakla birlikte hâlihazırda kurumlarda kullanılmakta olan mevcut uygulamalarda genellikle anılan sistemlerin fonksiyonlarının birbirine benzediği görülmektedir.

5 İngilizce’de kayıt, evrak ve belge yerine “record”, doküman yerine de “document” kelimelerinin kullanıldığı görülmektedir.

Tablo 1: DYS ve BYS/EYS Arasındaki Farklar.

DYS	BYS/EYS
Dokümanların üzerinde değişiklik yapılmasına izin verir ya da dokümanların sistem içerisinde birden fazla versiyonu bulunabilir.	Belgelerin değiştirilmesine izin vermez.
Dokümanların üreticileri tarafından imha edilmesine izin verebilir.	Belgelerin imha edilmesine kesinlikle izin vermez. Belgeler ancak saklama planları çerçevesinde kontrollü ortamlarda imha edilebilir.
Bazı saklama kriterleri ve planları içerebilir.	Kesinlikle saklama planları içermelidir.
Dokümanların depolanmasının kontrolü üreticileri tarafından sağlanır.	Belge yöneticisi ve sistem yöneticisi tarafından tanımlanmış tasnif sistemine bağlı depolama işlemleri gerçekleştirilir.
Temelde kurumun günlük işlerini daha etkin ve hızlı bir şekilde yapmasına yöneliktir.	Günlük işlerin yapılmasının yanı sıra kurumsal hafızanın korunması ve kurumsal faaliyetlere delil teşkil eden belgelerin güvenilirliğinin sağlanmasına yöneliktir.

Kaynakça: MoReq, 2001: 63.

EBYS'ler ile yapılmaya çalışılan; kâğıtların, belgelerin düzene sokulmasından çok, bilginin yönetilmesi gayretidir. Yapılması gereken, mümkün olduğunca çok bilginin elektronik ortamda ele geçirilmesi, kaydedilmesi ve organize edilmesidir (Freedman, 2005:2). Bu, zaman ve mekândan bağımsız olarak, ağa (internet, intranet, extranet) bağlanmak suretiyle, fiziksel ortamdaki dosyalara bağlı kalınmadan, kâğıtsız bir ofis ortamında işlemlerin gerçekleştirilebilmesini mümkün kılmaktadır. "Kâğıtsız ofis (paperless office)"⁶e geçiş için temel araçlardan birisi olarak değerlendirilen EBSY'ler; RYUUEHY taslağında, idarelerin faaliyetlerini yerine getirirken oluşturdukları her türlü dokümantasyonun içerisinde idare faaliyetlerinin delili olabilecek belgelerin ayıklanarak bunların içerik, format ve ilişkisel özelliklerini koruyan, belgelerin ait olduğu fonksiyon veya işlem için delil teşkil eden ve bu belgelerin üretiminden nihai tasfiyesine kadar olan süreç içerisindeki yönetimini elektronik ortamda sağlayan sistem olarak tanımlanmaktadır.

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE EBYS İLE İLGİLİ FAALİYETLER

3.1. Dünyada EBYS İle İlgili Faaliyetler

1996 yılında Avustralya'da yayımlanan, belge yönetimi alanında ulusal boyutta kabul edilen ilk standart olan AS 4390 Avustralya Belge Yönetim Standardı (Australian National Standard for Records Management) temel alınarak 2001 yılında Uluslararası Standartlar

6 Kâğıttan bağımsız ofis (paper-independent office) (Freedman, 2005) veya kâğıtsız ofis; kâğıt dosyalar ile gerçekleştirilen depolama ve iş akış süreçlerine bir alternatif sunan elektronik doküman yönetim ortamıdır (Thomson Reuters, 2008;).

Örgütü (International Organisation for Standardization-ISO) tarafından uluslararası nitelikteki ilk belge yönetimi standardı olan "ISO 15489 Enformasyon ve Dokümantasyon-Belge Yönetimi (Information and Documentation- Records Management)"⁷ geliştirilmiştir (Külcü, 2007: 64).

Diğer taraftan Amerikan Ulusal Arşivi (National Archives and Records Administration-NARA)'nin katkılarıyla 1997 yılında yayımlanan DoD 5015.2 Elektronik Belge Yönetim Yazılım Uygulamaları İçin Standart temel alınarak da 2001 yılında İngiliz Ulusal Arşivi (British Public Records Office) ve Avrupa Birliği (AB) tarafından "Elektronik Belge Yönetimi Model Gereksinimi (Model Requirements for Electronic Records Management- MoReq)"⁸ geliştirilmiştir.

Belge yönetimi alanında asgari uygulama ölçütlerini belirlemeye dönük standartlaşma çalışmalarının 90'lı yıllarla birlikte yoğunlaştığı görülmektedir. Bu alanda iki uluslararası dernek ön plana çıkmıştır: Uluslararası Arşiv Konseyi (International Council on Archives- ICA) ve yeni adıyla Enformasyon Yönetimi Derneği (The Association for Information Management-ARMA) (Külcü, 2007: 76).

3.2. Türkiye'de EBYS İle İlgili Faaliyetler

Kamu adına görev yapan kurum ve kuruluşların faaliyetleri sonucu oluşan belgelerin kayıt altına alınması ve bu belgelerin istenildiği anda erişilebilir şekilde yönetilmesi, kurumsal faaliyetlerin ayrılmaz bir parçası ve kamu görevidir (Başbakanlık, 2008/16 sayılı Genelge). Bununla birlikte yeni teknolojiler, dinamik örgütlenmeler, küreselleşmenin ekonomik ve sosyal etkileri, iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmeler, belge ve arşiv çalışmalarının geleneksel yaklaşımların ötesinde tanımlanmasını gerektiren radikal gelişmelere işaret etmektedir. Tüm bu unsurlar, organizasyonları sadece kurum içi yeniden yapılandırma çalışmalarına zorlamamakta, aynı zamanda uluslararası uygulamalar ve standartlara yönelişi de gerektirmektedir (Duff ve McKemish, 2000: 4). Küreselleşen koşullarla bölgesel ya da ulusal sınırları aşan düzenlemelere duyulan gereksinim, beraberinde uluslararası etkileri olan yasal düzenlemelerin geliştirilmesine yol açmaktadır. Dünyadaki örnekler bakıldığında elektronik belge yönetimi çalışmalarının genelde ulusal arşivler tarafından yürütüldüğü ya da desteklendiği görülmektedir (Külcü, 2007: 59-60). Ülkemizde de elektronik belgelerin kayıt altına alınması, kullanılması ve arşivlenmesi konularında çalışma yapma görevi Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (DAGM)'ne verilmiştir (Başbakanlık, 2008/16 sayılı Genelge).

Günümüzde, geliştirilen uluslararası ölçütlerin zamanla ülkeler bazında kabul edilerek milli olarak uyarlandığı görülmektedir. ISO'nun kabul ettiği bir standardın, aynı içerikle belirli bir süre sonra Türk Standardları Enstitüsü (TSE) tarafından da kabul edildiği ve bu sürecin aşağı yukarı tüm ülkelerde aynı olduğu görülmektedir (Külcü, 2007: 71). Bu kapsamda TSE'ye bağlı Bilgi Teknolojileri ve İletişim İhtisas Grubu tarafından ISO 15489 Uluslararası Belge

7 ISO 15489; evrak programlarının nasıl oluşturulacağı, nasıl yapılanacağı ve kontrol sistemlerinin ne şekilde organize edileceğini ortaya koyan (Külcü, 2007: 64) bir yol haritasıdır.

8 Avrupa Komisyonu'nun devletler arasındaki e-belge değişim girişimi için hazırlanmış bir standart olan MoReq, 2006 yılında güncellenerek MoReq2 adıyla ve 2009 yılında gözden geçirilerek MoReq2010 adıyla tekrar yayımlanmıştır.

Yönetimi Standardı ve teknik raporu Türkçe'ye çevrilmiş ve "Bilgi ve Dokümantasyon- Belge Yönetimi (TSE ISO 15489)" adı ile Temmuz 2007'de standart olarak kabul edilmiştir (TSE, 2007).

3.2.1. e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve Bilgi Toplumu Stratejisi Dokümanı

2001 yılında AB'ye aday ülkeler için tasarlanan "e-Avrupa+" girişimine taraf olunmasıyla birlikte, Türkiye'de 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)⁹ Müsteşarlığı koordinasyonunda, e-Dönüşüm Türkiye Projesi" başlatılmıştır. Bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin olarak yararlanılması ve bilgi toplumuna¹⁰ dönüşümün gerçekleştirilmesine yönelik orta ve uzun vadeli strateji ve hedefleri belirlemek üzere, Kalkınma Bakanlığı tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarına yükümlülükler yükleyen, Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) ve Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010) dokümanları Temmuz 2006'da yürürlüğe girmiştir. Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)'nde, 2010 yılında kamuda bütün iç ve dış yazışmaların elektronik ortamda yapılması hedeflenmiş olmasına rağmen gerçekleştirilememiş ancak çalışmalara devam edilmektedir.

3.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)

Bilgiye serbest erişimi hedefleyen bir düzenleme olan BEHK, ülkemizde 2003 yılında yasalaşmıştır ve içeriği itibarıyla kurumda belge işlemlerini yürüten birimleri doğrudan ilgilendirmektedir. Anılan kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (BEHK, 2003: 1-8).

3.2.3. Elektronik İmza Kanunu (EİK)

Teknolojinin gelişimine paralel olarak, süreçlerin elektronik ortama taşınmasıyla onay işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve bunu sağlamak amacıyla e-imza teknolojisi geliştirilmiştir. Güvenli e-imzanın elle atılan imza ile aynı ispat gücüne sahip olduğu¹¹ ve bu şekilde oluşturulan elektronik verilerin hukuken geçerli olacağı hususlarını düzenleyen, e-imzaya ilişkin hukukî ve teknik düzenlemeleri yapmak ve kullanımına ilişkin esasları belirlemek amacıyla hazırlanan 5070 sayılı EİK'nın 23 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmesiyle, e-imzanın resmi işlemlerde kullanılmasının yolu açılmıştır.

9 Bakanlar Kurulu'nca 03.06.2011 tarihinde DPT yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Bu çalışmanın sonraki bölümlerinde standartlığı sağlamak adına "Kalkınma Bakanlığı" ifadesi kullanılmıştır.

10 Bilgi toplumu; bilginin sermaye, insan gücü ve maddi kaynakların yanında bir üretim faktörü olarak kullanıldığı toplum anlamına gelmektedir (Kavrakoğlu, 1998: 94).

11 Elektronik İmza Kanunu (EİK)'nin 5nci Maddesine göre bazı istisnalar mevcuttur. Kanunların resmi şekle veya özel bir merasime tabi tuttuğu hukukî işlemler (emlak alım satımı, veraset ve intikal, evlenme gibi işlemler) ile teminat sözleşmeleri güvenli e-imza ile gerçekleştirilemez (Karabacak, 2009).

EİK; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)¹² tarafından yayımlanmış olan “Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ve “Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere İlişkin Tebliğ” ile birlikte e-imzanın Türkiye’de uygulanmasıyla ilgili hukuki dayanağı oluşturmaktadır.

3.2.4. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

2009 yılında yürürlüğe giren Yönetmelik ile, basılı ortamdaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer idarelerle paylaşılması esası getirilmekte ayrıca idarelerin, başvuruların elektronik ortamda da yapılması, sürecin başvuru sahibince izlenebilmesi ve sonucun ilgisine elektronik ortamda iletilmesine yönelik tedbirleri almaları ve vermiş oldukları hizmetin e-Devlet Kapısı ile entegre olmasını sağlamaları zorunlu tutulmaktadır.

3.2.5. TSE 13298 Elektronik Belge Yönetimi Standardı

EBYS’ler kurumdan kuruma farklılık gösteren yapılara sahiptir. Birbirinden farklı yapıları sebebiyle ortaya çıkan birlikte çalışabilirlik (interoperability) problemlerini ortadan kaldırmak amacıyla standartların oluşturulması gerekliliği doğmaktadır.

Bu standartlardan birisi, Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli (EBYSKRM)’ni baz alan TSE 13298’dir. EBYSKRM, kamu kurumlarında üretilen ve/veya üretilmesi muhtemel elektronik belgelerin arşiv belgesi niteliğinin korunabilmesi için gerekli standartların belirlenmesi amacıyla, uluslararası standartlara uygun olarak 2005 yılında hazırlanmıştır. 2006 yılında gözden geçirilmiş ikinci baskısı yayımlanan model, TSE tarafından 19 Haziran 2007 tarihinde “TSE 13298 Bilgi ve Dokümantasyon- Elektronik Belge Yönetimi” adı ile standart olarak kabul edilmiştir.

2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılan¹³/ kullanılacak EBYS’lerin TSE 13298 no’lu standarda uyumlu olması zorunluluğu getirilmiştir (Başbakanlık, 2008/16 sayılı Genelge).

3.2.6. Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RYUUEHY)

EİK’nın getirdiği yenilikler paralelinde Başbakanlık (İdareyi Geliştirme Başkanlığı) tarafından RYUUEHY güncellenmekte, güvenli e-imzanın EBYS’lerde kullanılması ve güvenli e-imza ile imzalanmış belgelerin elektronik ortamda alış-veriş usulleri düzenlenmektedir. Hâlihazırda bilgi/belge alış-veriş kâğıt ortamında yapılmakta ve onay vasıtası olarak elle atılan imza kullanılmaktadır. Bununla beraber, kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak sanal ortamda sunulması olarak tanımlanan elektronik devlet

¹² Telekomünikasyon Kurumu’nun adı 2008 yılında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

¹³ Başbakanlık’ın 2008/16 sayılı Genelge’si gereği, genelgenin yayımından önce kurulan EBYS’lerin 16 Temmuz 2010 tarihine kadar TSE 13298 standardına uyumlu hale getirilmesi gerekirdi.

(e-devlet)¹⁴ kapsamında yakın gelecekte yürürlüğe girecek uygulamalar ile kamu kurum ve kuruluşları arasında da elektronik ortamda resmi bilgi/belge alış-verişinin mümkün hâle geleceği değerlendirilmektedir.

3.2.7. Standart Dosya Planı

Başbakanlık ve Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü'nce geliştirilen Kurum ve Kuruluşlarca Müşterek Kullanılacak Standart Dosya Planı Hazırlamada Uyulacak Esaslar adlı Genelge, kamu kurumlarında belgelerin düzenlenmesinde tek düzeligi, kapsamlılığı ve eşgüdümü sağlama amacını gütmektedir. Genelgede, elektronik ortamlarda belgelerin üretilmesi ve dosyalanmasında gereken altyapı oluşturularak, gerek fiziki, gerekse elektronik ortamlarda belgelerin aynı esaslar dâhilinde dosyalanmasına imkân sağlamak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamında, "Standart Dosya Planları"nın uygulanmasının esas alındığından söz edilmektedir. Böylece her kurumda belge serilerinin başlıklarının belirlenmesinde ve kodlamalarda standartlaşma sağlamak, ilgili belgelerin hızlı ve kolay bir şekilde düzenlenmesi, depolanması ve saklanması için elektronik ortamların gelişmesine olanak yaratmak amaçlanmıştır (Külcü, 2007: 73-74).

2005/7 sayılı ve Standart Dosya Planı konulu Başbakanlık Genelgesi ile de "Ana Hizmet Birimlerine İlişkin Dosya Planı'nı hazırlayan kamu kurum ve kuruluşlarının, bu dosya planlarına kurumların yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimlerine ait dosya planlarını kapsayan "Ortak Alanlara Ait Dosya Planı"nı da eklemek suretiyle dosya planlarını oluşturarak uygulamaya başlayacakları ifade edilmektedir.

3.2.8. Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Bu Kanun, genel ve katma bütçeli dairelerde (saklama, ayıklama ve imha işlemleri kendi mevzuatına tabi olmak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, (Ek ibare: 1/2/2000-4516/1 md.) Dışişleri Bakanlığı ve Millî İstihbarat Teşkilatı hariç) mahalli idareler, üniversiteler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunlarla kurulan kamu bankaları ve teşekkülleri elinde bulunan ve arşivlerinde arşiv malzemesi ve arşivlik malzeme niteliği taşımayan, muhafazasına lüzum görülmeyen, yok edilecek evrak ve her türlü malzemenin, ayıklama ve imha işlemlerine dair usul ve esasları düzenlemek amacıyla 28.09.1988 tarihinde kabul edilmiştir.

3.2.9. Elektronik Yazışma (E-Yazışma) Projesi

Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin olarak evrak alış-verişinin gerçekleştirilebilmesi için altyapı oluşturmak maksadıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından

¹⁴ "Akıllı devlet (smart government)" veya "dijital devlet" olarak da isimlendirilen e-devlet kavramı, devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (Demirel, 2006: 84)

Elektronik Yazışma (e-Yazışma) Projesi çalışmaları sürdürülmektedir. Bu projenin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle yaptıkları resmi yazışmaların, özellikle kurum dışı süreçleri ilgilendiren boyutuna bir kısım kuralların uygulanabilir olmasını sağlayacak yasal altyapının ortaya konması olarak ifade edilebilir. Anılan proje kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarının, elektronik belge yönetim sistemi çözümlerinde uymaları gereken teknik özellikler belirlenecek, e-yazışmanın işlerlik kazanmasını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecek ve mesaj paylaşım platformu oluşturulacaktır (Civelek ve Turan, 2010: 17-18).

Daha önce bahsedilen TS 13298 no'lu ve Bilgi ve Dokümantasyon Elektronik Belge Yönetimi adlı Türk Standardında bilgi ve belgelerin üretimi, iletimi ve saklanmasında uygulanacak usul ve esaslar belirlenerek paylaşılacak belgenin üst verisi, formatı ve benzeri unsurları tanımlanmıştır. Bahse konu standartta açık kalan nokta olan kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle elektronik ortamda resmi belge paylaşımı ya da iletimi yapabilmeleri için esas alınabilecek kurallar setinin de e-Yazışma Projesi ile gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

3.2.10. Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) Projesi

Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin olarak evrak alış-verişinin gerçekleştirilebilmesi için altyapı oluşturmak amacıyla gerçekleştirilmekte olan bir diğer proje de temeli Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü'nün (ETSI) ETSI TS 102 649 numaralı standardına dayanan, BTK tarafından yürütülmekte olan ve 2012 yılında tamamlanması planlanan Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) (Registered E-Mail: REM, Certified E-Mail: CEM) projesidir. Ağustos 2009 içerisinde yayımlanmış bulunan E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanunu tasarısının 17'nci Maddesi, Kamuda e-Belge Değişimi başlığı altında kayıtlı elektronik posta sisteminin kullanılacağını belirtmektedir (Samast, 2010: 4).

Farklı kişi ve kurumlar arasında elektronik ortamda hukuken geçerli ve güvenli bir şekilde bilgi ve belge gönderimi, teslimi ve saklanması hususlarını kapsayan, yasal olarak geçerli ve teknik olarak güvenli elektronik posta şeklinde tanımlanan (Samast, 2010: 1) KEP; SMTP (Simple Mail Transfer Protocol- Basit Posta Aktarım Protokolü) protokolü ile çalışan, güvenli e-imza ve zaman damgası kullanan, KEP Hizmet Sağlayıcı (KEPHS) sayesinde gönderen ve alan tarafın kimliklerinin belirlenmesini, gönderilen iletinin başkalarınca değiştirilmediğinin garanti altına alınmasını, gönderenin göndermediğini ve/veya alanın almadığını inkâr edememesini sağlayacak bir sistemdir.

Belgelerin kurumlar arası elektronik ortamda alış-verişi sürecinde yer alan, yukarıda bahsi geçen EBYS, e-Yazışma Projesi ve KEP bileşenlerinin hâlihazırda fiziksel ortamdaki (kâğıt ortam) karşılıklarını kabaca ifade edecek olursak; EBYS'nin, kurum içinde fiziksel ortamda gerçekleştirilen belge ile ilgili süreçlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine; e-Yazışma Projesi'nin, fiziksel ortamda bir kurumdan diğer kuruma belge gönderilirken gerçekleştirilen zarflama işlemlerinin elektronik ortamda nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkin standartların belirlenmesine ve KEP'in de belgeyi zarf ile kurumlar arası taşıyan bir kuryenin yaptığı işin elektronik ortamda yapılmasına imkân sağladığını söyleyebiliriz.

3.2.11. Kamu Kurumlarında Durum

Üyesi olmak için ülke olarak önemli çabalar harcadığımız AB, mevcut durumda bilgi toplumu için seferber olmuş durumdadır. Türkiye’de de özellikle kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde bütün sistemlerin otomasyonu ve kamu hizmetlerinin internet üzerinden sunulması konusunda hem merkezi örgütler hem de ilgili kuruluşlar önemli çalışmalar yapmakta; kamu yönetiminin merkezi birimleri, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları Türkiye’nin bilgi toplumunun gereklerine göre donatılması için çaba göstermektedirler (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 59). Bu sebeple, Türkiye’de kamu kurumlarında EBYS’ye geçiş ile ilgili durumu ortaya koymadan önce genel durumu değerlendirmeye katkısı olacağı düşünülen Türkiye’nin e-hazırlık ve e-devlet puanlarına göz atmak faydalı olacaktır.

E-devlete geçişte temel gereklilik, vatandaşların bilgisayar ve internet olanaklarına sahip olması ve bunları etkin şekilde kullanabiliyor olmasıdır. Economist Dergisi ve IBM tarafından hazırlanan e-Hazırlık Sıralaması (e-Readiness Rankings) Raporuna göre Türkiye’nin yıllara göre e-hazırlık (e-readiness) durumu Tablo 2’de sunulmuştur. e-Hazırlık; ülkelerin enformasyon ve iletişim teknolojileri altyapısının kalitesinin ve tüketici, iş çevresi ve kamunun enformasyon ve iletişim teknolojilerini kullanma kabiliyetlerinin bir ölçütüdür (IBM, 2011: 1). Türkiye’nin e-hazırlık notunda yıllara göre küçük bir artış gözlemlense de raporun düzenlendiği 70 ülke içindeki sıralamasında önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye’nin Yıllara Göre e-Hazırlık Sıralaması (* 2010 yılında rapor “Digital economy rankings 2010 Beyond e-readiness” adı ile yayımlanmıştır).

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
1nci Ülke ve Notu (10 üzerinden)	ABD 8,41	İsveç 8,67	Danimarka 8,28	Danimarka 8,74	Danimarka 9,00	Danimarka 8,88	ABD 8,95	Danimarka 8,87	İsveç 8,49
Türkiye’nin Notu (10 üzerinden)	4,37	4,63	4,51	4,58	4,77	5,61	5,64	5,34	5,24
Türkiye’nin Sıralaması	40	39	45	43	45	42	43	43	43

Kaynakça: IBM, 2011.

Birleşmiş Milletler (BM) tarafından hazırlanan Küresel e-Devlete Hazırlık (Global e-Government Readiness) Raporuna göre Türkiye’nin e-devlet notu ve sıralaması Tablo 3’de sunulmuştur. BM’e üye ülkelerin e-devlete hazırlık durumları; Web Ölçüm İndeksi, Telekomünikasyon Altyapısı İndeksi ve İnsan Sermayesi İndeksinden oluşan e-Devlet Hazırlık İndeksi ile ölçülmektedir (UN, 2011: 14-15).

Tablo 3: Türkiye'nin e-Devlet Sıralaması (* Verilere ulaşılamamıştır).

Yıllar	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008	2009*	2010
1nci Ülke ve Notu	ABD 0,927	ABD 0,913	ABD 0,9062	-	-	İsveç 0,9157	-	Kore 0,8785
Dünya Ortalaması	0,402	0,413	0,4267	-	-	0,4514	-	0,4406
Batı Asya Bölge Ortalaması	0,410	0,4093	0,4384	-	-	0,4857	-	0,4732
Türkiye'nin Notu	0,506	0,4892	0,4960	-	-	0,4834	-	0,4780
Türkiye'nin Sıralaması (Birleşmiş Milletler ülkeleri içinde)	49	57	60	-	-	76	-	69

Kaynakça: UN, 2011.

2010 Birleşmiş Milletler e-Devlet araştırmasına göre kamu sektörünün bilgi ve iletişim teknolojisi kullanımındaki artış sonucu vatandaşlar daha gelişmiş bir e-hizmet ağından faydalanmaya başlamış, daha etkili ve interaktif bir devlet yönetimi oluşmuştur (UN, 2011: 59). İstatistiklere göre Türkiye'nin e-devlete hazırlık notunda önemli bir değişiklik olmadığı, BM ülkeleri içinde de notunun, dünya ortalaması ve içinde yer aldığı Batı Asya Bölge ortalamasının üzerinde bulunduğu ancak her geçen yıl düşmekte olduğu görülmektedir.

Elektronik belge özelinde odaklanıldığında ise, Türkiye'de elektronik belge yönetimi uygulamalarına dönük mevcut koşullar, sorunlar ve beklentilerin 17 kurum örneğinde değerlendirilmesi amacıyla 2009 yılında yapılan bir çalışmada;

- Kurumların yalnızca %35'inin elektronik ortamda belgelerin üretiminden ayıklanmasına kadar tanımlanmış bir programa sahip olduğu,

- Diğer kurumlarda kullanılan programların yaşam döngüsünün belirli aşamalarını karşıladığı,

- Kurumların %76'sının kurum içi ve dışı resmi belge trafiğini kâğıt ortamda yürüttüğü ve

- Elektronik belge yönetimi uygulamalarına dönük alt yapı olanaklarının kurumların %53'ünde yetersiz olduğu sonuçlarının ortaya çıkmış olduğu görülmektedir (Külcü ve Çakmak, 2010: 210). Çalışmanın Ankara'daki kurumlarda yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda Türkiye genelinde durumun daha iyi olmayacağı değerlendirilmektedir.

E-devlet dönüşüm sürecinde ihtiyaç duyulacak süreç, doküman, belge ve arşiv yönetim sistemleri, bunların birbirleriyle bütünleşik çalışmasını sağlayacak yazılımların tedarik ve

kurulumu ve bu sistemlere elektronik imzanın entegrasyonunu kapsayan EBYS, kanunla verilen görevleri etkili, verimli ve güvenli biçimde yerine getirebilmek amacıyla kamu kurumları tarafından projelendirilmekte ve hizmete sunulmaktadır. Kalkınma Bakanlığı ile 02 Mart 2011 tarihinde yapılan şifahi görüşmede; Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü ve TCDD Genel Müdürlüğü'nde EBYS kullandığı öğrenilmiştir.

Kamu kurumlarında gerçekleştirilen EBYS projelerinde uluslararası standart yazılımlar kullanılabilirdiği gibi ülkemizdeki milli firmalar tarafından geliştirilmiş kuruma özel milli yazılımlar da kullanılmaktadır. Hâlihazırda 18 firmanın, geliştirmiş oldukları EBYS ürünleri için, 2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği TSE 13298 standardı belgesini TSE'den aldığı tespit edilmiştir (TSE, 2012).

4. EBYS İHTİYACI

Bilginin önemli bir stratejik güç olduğuna dair farkındalığın artması ve teknolojideki gelişmelerin de yardımıyla bilginin daha sistematik yönetilmesi, bunun için de elektronik ortamın daha fazla kullanılması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bilgi hiyerarşisinin en alt basamağını oluşturan ve temel olarak “yapısal (structured)” ve “yapısal olmayan (non-structured)” olmak üzere ikiye ayrılan¹⁵ veri, günümüzde daha çok elektronik ortamlarda depolanır olmuştur. Bir organizasyonun verilerinin %70'den fazlasını yapısal olmayan yani e-posta, MicroSoft (MS) Word, MS Excel, MS PowerPoint ve PDF gibi dokümanlar teşkil etmektedir (Dolgun vd., 2009: 49; Barengi, 2010). Dolayısıyla bir organizasyonun verilerinin önemli bir bölümünü teşkil eden yapısal olmayan verilerin etkili bir şekilde yönetilmesi, organizasyondaki bilgi yönetiminin başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için önem teşkil etmektedir.

Bilişim teknolojilerinin iş hayatında daha fazla kullanılmaya başlanması ile elektronik ortamda, fiziksel ortama (kâğıt ortam) oranla, gün geçtikçe daha fazla belgenin üretilir ve depolanır olması, üstelik de üretilen belgenin sayısının sürekli olarak artması daha büyük ve daha organize olmuş sistemlerin kullanılması ihtiyacını doğurmaktadır. Elektronik ortamın sağladığı avantajlardan faydalanmak maksadıyla dünyada ve Türkiye'de gün geçtikçe daha çok organizasyonun elektronik belge kullanır olması, küreselleşmenin de etkisiyle bu alanda uluslararası standartlara uygun işlem yapma gerekliliği ve değişime ayak uydurmak maksadıyla hükümetin yapmış olduğu düzenlemeler ile yayımladığı planlar ve mevzuat, organizasyonları EBYS kullanmaya zorlamaktadır. Elektronik ortamda belge ile ilgili süreçlerin

15 Veri, literatürde genel olarak yapısal (structured) ve yapısal olmayan (non-structured) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bazı kaynaklarda ise yarı-yapısal (semi-structured) da katılarak üçe ayrıldığı görülmektedir (Ukelson, 2007). Organizasyondaki süreçler yapısal, yarı-yapısal ve yapısal olmayan veriyi bir arada kullanır. Örneğin müşterinin ciroosu yapısal, müşterinin şikayeti ve şikayet nedenleri yapısal olmayan ve üst-veri (meta-data) ihtiva eden doc formatındaki yıllık rapor yarı-yapısal veridir (BeliefNetworks, 2009: 1; Dolgun vd., 2009: 49).

kolay gerçekleşiyor olması, gerekli önlemler alınmaması durumunda belge güvenliğine yönelik önemli açıkların ve sorunların ortaya çıkmasına sebep olmakta bu sebeple etkin bir belge yönetim ve denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Belge ile ilgili rutin işlemler, ofis çalışanlarının mesailerinin önemli bir bölümünü teşkil etmekte (yapılan bir araştırmaya göre %40-60¹⁶) bu da asıl odaklanılması gereken işlere daha az zaman ayrılmasına sebep olmakta, işler yavaşlamakta ve konsantrasyon azalmaktadır. İhtiyaç duyulan bir belgeye ulaşmak uzun zaman almakta, bir kısım belgeye hiç ulaşılamamaktadır¹⁷.

Fiziksel ortamda belgenin ömür devri süresince işlemlerinin gerçekleştirilmesi maliyet etkin de olmamaktadır. Nitekim yapılan araştırmalarda bir belgenin saklanması maliyetinin ortalama 20\$, yanlış dosyalanmış bir belgenin bulunmasının maliyetinin ortalama 120\$, kaybolan bir belgenin yeniden hazırlanmasının maliyetinin ortalama 220\$ olduğu ve belgeyle ilgili işlemlerin, işçilik maliyetlerinin %20-45'ine ve cironun da %12-15'ine eşit olduğu tespit edilmiştir (Envision, 2009: 8). Ayrıca, evrak üretimine yönelik kırtasiye malzemesi maliyeti de önemli boyutlardadır. Çevre ve Orman Bakanlığı'nın verilerine göre Türkiye'de, bir ofiste kişi başına tüketilen kâğıt miktarının 0,7 kg/gün, yani ortalama 140 sayfa olduğu ifade edilmektedir (Envision, 2009: 8).

Haberleşme ile ilgili uzun vadeli planların tamamen "sayısal haberleşme" altyapısı üzerine kurulacağından hareketle bilginin/belgenin elektronik ortamda üretilmesi, kullanılması, iletilmesi, saklanması kaçınılmaz hale gelmektedir.

EBYS'ler ile organizasyon içerisinde her türlü belgenin tamamen elektronik ortamda;

- Hazırlanması,
- Onay sürecinden geçirilerek e-imza ile imzalanması,
- Sürüm takibinin yapılması,
- Saklanması/muhafazası,
- Ağ üzerinden ilgili adreslere dağıtılması,
- Otomatik olarak arşivlenmesi ve imhası,
- Direktif, yapılan işlemler ve güvenliğine yönelik takibinin yapılması,
- Raporlarının alınması,
- Diğer EBYS'ler ile entegrasyonunun sağlanması,
- İş süreçlerine dinamik olarak dâhil edilmesi gibi fonksiyonların amaçlanarak yukarıda sıralanan ihtiyaçların karşılanması hedeflenmektedir.

¹⁶ Research by Gartner, 1997'den aktaran Envision, 2009: 8.

¹⁷ Bir ofis çalışanı, doküman ile ilgili harcadığı vaktin %50'sini aramaya ve bulmaya, %5-15'ini ise bu dokümanı okumaya ayırmaktadır. Bir ofisteki dokümanların ortalama %7.5'i kaybolmakta, %3'üne ise yanlış dosyalamadan ötürü ulaşılamamaktadır (Cooper's and Lybrand, 1997, <http://en.wikipedia.org/wiki/PwC>, <http://www.pwc.com>'dan aktaran Envision, 2009: 8).

5. EBYS'İNİN FAYDALARI

EBYS'nin amacı, öncelikle yapısal olmayan verinin çoklu-kullanıma imkân veren elektronik bir ortamda, tek noktadan (merkezi), kolay erişilebilir bir biçimde kullanılmasını sağlayarak, organizasyon içi iletişim ortamında bilginin en etkin şekilde kullanımına imkân vermek ve verimli bir ofis yaratmaktır (Envision, 2009: 1). Bu kapsamda çalışma kültürünü kökünden değiştirme potansiyeline sahip önemli bir kurumsal dönüşüm aracı olan EBYS'nin;

- Teknolojiye ve çevreye uyum açısından bir gereklilik olduğu,
- Mevzuatın organizasyonlara yüklediği, organizasyon içi ve organizasyonlar arası tüm yazışmaların belirli güvenlik standartları dâhilinde elektronik kanallara taşınması sorumluluğunun yerine getirilmesi açısından bir zorunluluk olduğu,
- Aşağıda detayları verilen faydaları temin etmek açısından da ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

5.1. Sürat

EBYS, belgeyle ilgili aşağıda belirtilen olağan işlemlerin birçoğunun elektronik ortamda otomatik olarak yapılmasına, bir kısmının da fiziksel ortamda yapılması sırasında harcanan zaman ile karşılaştırılmayacak kadar kısa sürede gerçekleştirilmesine ve mükerrer işlemlerin önlenmesine imkân sağlayarak, belgeye işlem yapma sürecini hem iyileştirir, hem de hızlandırır:

- Belgenin çıktısının alınması, harmanlanması ve onay için hazırlanması,
- Belgenin deftere kaydedilmesi, dağıtım sırasında zimmetlenmesi ve zarflanması,
- Muhafaza edildiği ortamda aranması,
- Parafe, koordine ve onay makamlarının takip edilmesi,
- Bir yerden başka bir yere iletilmesi (dağıtım, havale, kurye, posta işlemleri),
- İstatistiklerinin tutulması,
- Yaşam döngüsü içinde izlenmek suretiyle güvenliği ile ilgili tedbirlerin alınması,
- Çoğaltılması, dosyalanması, arşivlenmesi ve imha edilmesi.

5.2. Güvenlik

EBYS'de alınan aşağıda belirtilen tedbirler sayesinde belge ve dolayısıyla bilgi güvenliği artırılır:

- Belgeyle ilgili tüm işlemlerin, güvenliği sağlanan bir ağa bağlı, kontrollü bilgisayarlar üzerinden sadece yetki verilen kullanıcılar tarafından yapılması,
- Sisteme erişimin, onay işlemlerinin ve belge şifrelemenin, elektronik sertifikalar (Milli Açık Anahtar Altyapısı (MA3), e-imza gibi) kullanılarak gerçekleştirilebilmesi,

- Belgeye erişimin, belirlenen kurallara göre, bilmesi gereken prensibine uygun olarak gerçekleştirilmesi,
- Oluşturulmasından tasfiyesine kadar, belgeye ilişkin tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılması sayesinde, belgenin önce yazıcılar vasıtasıyla sonrasında da fotokopi imkânları ile kâğıt ortamına aktarılma ihtiyacının, teorik olarak büyük oranda ortadan kaldırılması ve dolayısıyla (elektronik ortamda kaldığından) belgenin kontrolünün artırılması,
- Zorunluluk sebebiyle kâğıt ortama aktarılan belgenin kayıtların tutulabilmesi,
- Fiziki ortamdaki belgenin güvenliğinin, personel inisiyatifi, dikkati, özeni ve bilgisine bağlı olarak sağlanmasına rağmen (bilgi güvenliğine yönelik açıkların büyük kısmı kullanıcı hatasından kaynaklanmaktadır), EBYS sayesinde bir çok işlemin kurallarla tanımlandığı şekilde otomatik olarak gerçekleştirilmesi ve kullanıcıların standart usullere uymaya sistem vasıtasıyla zorlanması,
- Belgenin yaşam döngüsü süresince sistemde kalması ve sürekli kayıt altında tutulup kontrol edilmesi,
- Belgeye taslak aşamasında, onay sürecinde ve dağıtım/havalesi sonrasında erişimin izlenebilmesi,
- EBYS'ye dâhil edilen belgenin muhafaza edildiği veri tabanına ve EBYS'ye her türlü erişimin kayıt altına alınması,
- Alınan elektronik yedekler sayesinde herhangi bir afet ve/veya felâket halinde muhafaza edilen bilginin/belgenin kısa sürede kurtarılması ve dolayısıyla kurum hafızasının sürekliliğinin sağlanması.

5.3. Maliyet

EBYS kullanımı ile aşağıda belirtilen giderlerde tasarruf sağlanır:

- Belgenin, taslak olarak oluşturulma, onaylanma, dağıtım ve kullanılma sürecinde ihtiyaç duyulan yazıcı çıktısı sayısı azalacağından kâğıttan tasarruf edilir (Akbank'ta oluşturulan kurumsal portal ile banka içindeki tüm yazışmalar elektronik ortamda gerçekleştirilmiş ve yılda 45 milyon sayfa kâğıt tasarrufu sağlanmıştır (Yılmaz, 2005: 88)).
- Kurye ve posta maliyetleri azalır.
- Belge dosyalama, arşivleme ve depolama giderlerinin minimum seviyelere inmesi sağlanır.
- Aynı belgenin/bilginin farklı makamlarda mükerrer olarak depolanması ve dolayısıyla kaynak israfı önlenir.
- Sayısı artan belgelerin güvenliğini sağlamak için alınacak koruma tedbirleri ile tahrip olan belgelerin bakımı için sarf edilen kaynaktan tasarruf edilir.
- Cari işlerin azalması ile personel tasarrufu sağlanır.

5.4. Verimlilik

EBYS kullanımıyla aşağıda belirtilen nedenlerden dolayı personel verimliliğine katkı sağlanır:

- Personelin cari belge işleri içinde zaman kaybetmesi engellenerek gerçek işine odaklanmasına imkân tanınır.
- Dosyaların dolayısıyla dolapların daha az olduğu daha ferah bir ortamda çalışma fırsatı yaratılır.
- Teknolojik ve daha modern bir ortamda çalışan personelin kendini daha iyi hissetmesi sağlanır ve kuruma olan inancı artırılır.
- İhtiyaç duyulan belgeye daha kolay ve hızlı erişim sağlanacağından ve belgeyle ilgili birçok süreç kendiliğinden, otomatik olarak gerçekleşeceğinden iş yapma şevkini kırarak mazeretler bertaraf edilir.
- Organizasyon içerisinde ortak belge, iş akışı ve form kullanımı ile kurumsallaşma desteklenir.
- Aynı işin mükerrer olarak yapılması engellenir.
- Yerleşkeden bağımsız bir şekilde, hem ofis içi, hem ofisler arası, hem de ofis dışı kullanım ve evrak havuzuna erişim olanağı sağlanır.

5.5. Bilgi Yönetimine Katkı

Bilgi Yönetimi, kayıtlı ya da kayıtsız organizasyon verilerini ve kişisel bilgi ve tecrübeye dayalı birikimleri, toplayıp, düzenleyip, kayıt altına alıp yararlı bilgi haline getirerek bunlara doğru zamanlarda, doğru kimselerin, istenilen her yerden ulaşılabilmesini sağlayıp, organizasyonun entelektüel mülkünü artırmak, tekrarlanan işlemlerin tamamının teknolojik araçlarla yapılmasını sağlamak ve bunun sonucunda pozitif iş neticeleri elde etmek amacıyla yapılan bir dizi teknolojik ve kültürel işlemlerdir (Karakaş, 2003). Burada sözü edilen bilgi (knowledge), sıklıkla veri (data) ve enformasyon (information) kavramlarıyla karıştırılmaktadır. Esasen bu kelimeler arasında anlamsal düzeyleri açısından önemli ayrımlar mevcuttur. **Veri**; çeşitli sembol, harf ve işaretlerden oluşan, kendi başına bir anlam ifade etmeyen değerler olarak; **enformasyon**; sınıflandırılmış, ilişkilendirilmiş, işlenmiş ve anlam verilmiş veriler topluluğu olarak tanımlanırken, **bilgi** ise ilişkilendirilmiş, birleştirilmiş ve kavramsallaştırılmış enformasyon setlerinden oluşturulan çıkarımlar olarak ifade edilmektedir. Özetlenecek olursa, enformasyon, verinin; bilgi de enformasyonun işlenerek anlamlı hale getirilmesidir.

Günümüzde çok önemli bir stratejik güç olduğu kabul edilen bilginin yönetilmesi sürecinde vazgeçilmez bir unsur olan EBYS, Bilgi Yönetimi konusunda aşağıda sıralanan faydaları sağlamaktadır:

- Belgenin ve içeriğinin tarihsel araştırmalara kaynak olmasına ve kurumsal hafızanın oluşmasına katkı sağlaması.
- Bilginin karar vericilere sistematik bir şekilde ulaştırılması.
- Bilginin gereksiz birikiminin önlenmesi, belge ve bilgiye boğulmuş bir ofis ortamından, kâğıtsız ve verimli çalışan bir ofis ortamına geçişin temin edilmesi.
- Şeffaf devlet hedefine yönelik Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında, bilgi/belgenin vatandaşa kolay, ekonomik ve güvenli olarak ulaştırılmasına yardımcı olması.
- Bilginin, belirlenmiş strateji ve politikalara uygun olarak;
 - * Belli bir formatta ve standartta oluşturulması,
 - * İş süreçleri içine dâhil edilerek işlenmesi,
 - * Gruplanarak belli bir güvenlik derecesinde saklanması,
 - * Süratli ve kolay bir şekilde aranarak bulunması,
 - * Onaya hazır olma aşamasına kadar üzerinde düzenlemeler yapılabilmesi,
 - * Belirlenen erişim kontrollerine göre yayımlanması,
 - * Bilmesi gereken prensibine uygun olarak personel arasında paylaşılması,
 - * İlgili adreslere süratle havale edilmesi ve dağıtılması,
 - * Uluslararası seviyede kabul edilmiş standartlarda ve formatta arşivlenmesi,
 - * Gerekliği zamanda, tamamen ve kesin olarak sistemden silinerek ortadan kaldırılması.

6. EBYS'NİN KURUMDA YAPILANDIRILMASI

EBYS bir uygulama yazılımı olmakla birlikte kurumda evrak yönetim süreçleri, iş süreçleri ve insan kaynağı ile iç içe geçmiş durumdadır. Dolayısıyla EBYS'nin bir kurumda yapılandırılması; iş süreçlerinde düzenlemeler yapılmasını, organizasyon şemasında, zihinlerde ve kurum kültüründe değişim gerçekleştirilmesini ve teknolojik bir altyapının oluşturulmasını gerektirmektedir. Nitekim Sprehe (2002:11) bir organizasyonda EBYS kabiliyetine sahip olunabilmesi için üç katmanlı strateji uygulamaya ihtiyaç olduğunu ifade etmekte ve bu katmanları;

- İş stratejisi (EBYS için organizasyon içerisinde iş süreçlerinin tesis edilmesi),
- İnsan stratejisi (organizasyonda en üst kademededen en alt kademeye kadar çalışanların EBYS'den nasıl etkileneceği ile ilgili olarak insan kaynakları sorunlarının çözülmesi) ve
- Teknik strateji (organizasyonun bilgi teknolojileri ortamında EBYS'nin nasıl temin edileceği ve yapılandırılacağı belirlenmesi) olarak belirtmektedir.

Bu bölümde, doküman ve belge yönetim süreçlerinin elektronik ortama aktarılmasına yönelik, on yıllık tecrübe ışığında, öncelikle EBYS'nin bir kurumda yapılandırılması sürecinde karşılaşılan sorunlar sıralanacak, sonra EBYS'nin bir kurumda yapılandırılmasına yönelik bir yol haritası ortaya koyulacaktır.

6.1. Karşılaşılan Sorunlar

Kurum bünyesinde EBYS yapılandırmasına yönelik çalışmalar süresince karşılaşılan muhtemel olan ve çözüm üretilmesi gereken önemli sorunlar aşağıda sıralanmıştır:

- Personel direnci (Personelin yıllardır alışageldiği kâğıt üzerinde iş yapma alışkanlığından vazgeçmek istememesidir ki en önemli sorunlardan birisi olduğu değerlendirilmektedir.).
- Personelin bilgisayar okur-yazarlığının¹⁸ düşük olması ve bilgisayar korkusu¹⁹.
- Üst yönetimin tam desteğinin olmaması (Üst yönetimin değişik sebeplerle EBYS'yi kullanmak istememesi ve işlemlerin kâğıt ortamda yapılabilmesine yönelik istisnalar talep etmesi.).
- Tanımlanmamış ve/veya standartlaştırılmamış belge yönetimine yönelik iş süreçleri.
- Rol çatışmaları (EBYS yapılandırma sürecinde görev ve sorumlulukların net olarak belirlenmemiş olması sonucu çatışmaların yaşanması.).
- Uygulama yazılımı ile ilgili sorunlar (EBYS'nin yeterince hızlı çalışmaması, sık sorunlar çıkarması, birlikte çalışabilir²⁰ olmaması ve kullanıcı dostu olmamasıdır ki en önemli sorunlardan birisi olduğu değerlendirilmektedir.).
- Artan iş yükü (Belgeye yönelik işlemlerin elektronik ortamla birlikte fiziksel ortamda da yapılmaya devam edilmesi.).
- Tecrübe eksikliği (EBYS'yi yapılandıran kurum personeli ve firma personelinin tecrübesiz olması.).

6.2. Yapılandırma Yol Haritası

Yayımlanan mevzuat doğrultusunda güvenli e-imza ile imzalanmış belgelerin üretiminden (kurum içinde yeni oluşturulan belge veya dışardan kuruma gönderilen belge) tasfiyesine kadar olan yaşam döngüsü sürecinde en iyi şekilde yönetilebilmesi için oluşturulması gereken altyapının, bir EBYS uygulaması ile mümkün olacağı değerlendirilmektedir. Kurum bünyesinde kurulacak EBYS ile fiziksel ortamda gerçekleştirilen belge yönetim süreçlerinin,

18 Bilgisayar okur-yazarlığı (computer literacy), bir kısım işleri yapmak için bilgisayar kullanma kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (www.dumn.edu; 18.07.2012)

19 Bilgisayar korkusu (computer anxiety), bilgisayar kullanımına ilişkin güven eksikliği olarak tanımlanabilir (Günbayı ve Cantürk, 2011: 52).

20 Birlikte çalışabilirlik (interoperability), bir sistemin ya da sürecin, ortak standartlar çerçevesinde bir diğer sistemin ya da sürecin bilgisini ve/veya işlevlerini kullanabilme yeteneği olarak ifade edilmektedir (DPT, 2009: 4). Birlikte çalışabilirliğin iki boyutu bulunmaktadır. EBYS'nin hem kurum içindeki hem de diğer kurumlardaki sistemlerle uyum içinde çalışması gerekmektedir. Özellikle kurumun çok ilişkide olduğu kurum ve kuruluşlarda uygulanmakta olan EBYS'lerin birbirleriyle çalışamaz olması yeniden manuel sistemlerin kullanımını gerektirmekte bu ise zaman ve kaynak israfına yol açmakta, aynı zamanda EBYS'lerden beklenen faydanın oluşmamasına yol açmaktadır.

güvenli e-imzanın da kullanılmasıyla bazı istisnalar dışında, büyük oranda elektronik ortama taşınması beklenmektedir. Kurumlar arası belge alışı-verişinin, fiziksel ortamdan elektronik ortama taşınması süreci; kazanılacak faydaların ve kurulacak altyapının nasıl gerçekleştirileceğinin kurumlara iyi ve doğru anlatılmasına paralel olarak kısa veya uzun sürebilecektir. Çalışmanın sonraki bölümünde kurum bünyesinde EBYS yapılandırmak için kurumlara rehberlik edeceğine değerlendirdiğimiz bir yol haritası sunulmuştur.

Kurum bünyesinde bir EBYS yapılandırma sürecinde, öncelikle belge yönetim süreçlerinden ve EBYS'nin kurumda yapılandırılması için başlatılacak projeden sorumlu olacak birim belirlenmeli, proje ekibi oluşturulmalı ve sorumluluklar ile görevler tanımlanmalıdır. Proje süresince proje ekibinde değişiklik yapılmamasına özen gösterilmeli, ihtiyaç duyulması halinde proje ekibine yeni üyeler eklenmeli, bir danışman desteği göz ardı edilmemelidir.

Üst yönetim ikna edilerek bir projenin başlatılması kararı alınmalıdır. Her ne kadar mevzuatın da getirmiş olduğu zorunlulukla üst yönetimin projeye başlanması kararı almasında önemli bir güçlük yaşanmayacağı değerlendirilse de bu aşamada EBYS'nin kuruma sağlayacağı faydalar ve EBYS'nin kurum bünyesinde yapılandırma sürecinde yaşanması muhtemel sorunlar hakkında üst yönetimin detaylı bir şekilde önceden bilgilendirilmesi, proje süresince üst yönetimin projeye desteğinin ve güveninin sağlanması açısından önemli ve gereklidir.

Kurum bünyesinde EBYS yapılandırılması sürecinde karşılaşılabilecek en önemli sorunun personel direnci olacağı değerlendirildiğinden, personel direncinin kırılması ve personelin projeyi sahiplenmesi için farkındalık yaratma, bilgilendirme ve bilinçlendirmeye yönelik eğitim, anket, tanıtım vb. faaliyetler gerçekleştirilmelidir. Kurumdaki belge yönetim kültürünü kökünden değiştirmeye yönelik bir projeye personelin direnç göstermesi doğaldır. Nitekim uzun yıllar belge yönetim süreçlerini fiziksel ortamda gerçekleştirmiş ve kâğıt üzerinde iş yapmaya alışmış personelin elektronik ortamda belge yönetim süreçlerini gerçekleştirmeye başlamasının kolay olmayacağı değerlendirilmektedir.

Mevzuat da göz önünde bulundurularak kurum içerisinde doküman ve belge yönetimine ilişkin standart iş süreçleri net olarak tanımlanmalıdır. Bu kapsamda kurumsallaşmaya da önemli katkı sağlayacak kurumun iş süreçleri ve akış şemaları çıkartılmış olmalıdır. Böylelikle doküman ve belge yönetimine yönelik iş süreçlerinin daha kolay ve süratli bir şekilde elektronik ortama taşınması sağlanabilecektir.

EBYS'yi bünyesinde yapılandırmış olan diğer kurumlar ile toplantılar düzenlenerek EBYS'nin günlük iş süreçlerinde nasıl kullanıldığı izlenmeli, kazanılmış tecrübelerden faydalanılmalı ve karşılaşılmış olan sorunlardan dersler çıkarılmalıdır.

EBYS uygulama yazılımı geliştirmiş olan firmalar ile görüşmeler yapılarak EBYS'ler hakkında bilgi sahibi olunmalı ve farklı EBYS'leri birbirleri ile karşılaştırarak kurum için en uygun ürünün nasıl olması gerektiğine karar verilmelidir.

Kurumun ihtiyaçları, diğer kurumlarda kullanılan ürünler, firmaların geliştirmiş olduğu ürünler ve birlikte çalışabilirlik açısından kurumdaki mevcut teknoloji de göz önünde

bulundurularak şartname hazırlanmalı ve tedarik süreci başlatılmalıdır. Tedarik edilecek EBYS uygulamasının kurum içi belge yönetim süreçlerine uydurulabilecek (Bazı durumlarda süreçlerin yazılıma uydurulması gerektiği akıldan çıkarılmamalıdır.) esnek bir yapıya sahip olmasına, TSE 13298 standardı ile çalışmaları halen sürmekte olan “e-Yazışma Teknik Spesifikasyon Dokümanı²¹”na uygun yapılandırılmasına ve güvenli e-imza ile entegre olmasına dikkat edilmelidir.

Güvenli e-imza ile belge üretilmesi ve söz konusu belgelerin ilgili mevzuat gereğince yönetimini sağlayacak altyapının da yakın gelecekte tamamlanması gerektiğinden en az belge imzalama/onaylama yetkisi olan personel sayısı kadar²² güvenli e-imza temin edilmelidir.

Değerli bilgileri ihtiva eden ve bir kurum için önemli bir kaynak ve güç olan belgelerin işlenmesi, depolanması ve transferinin güvenli bir şekilde yapılması için güvenliğe ilişkin tedbirlerin alındığı teknolojik bir altyapı oluşturulmalı, EBYS uygulama yazılımı kurularak değişik senaryolara göre bir süre test edilmelidir.

İnternet/intranet üzerinde tanımlanmış güvenli bir yöntem ile KEP ile veya taşınabilir e-belge depolama aygıtları (CD, disket, USB bellek vb.) ile kuruma gelen e-belgenin alınarak e-imza doğrulamasının yapılabileceği, EBYS'ye aktarılabilmesi ve RYUUEHY'in geçici 2'nci maddesi gereği e-belgeye ne işlem yapıldığı ile işlemin bitiş süresinin gönderen tarafından elektronik ortamdan takip edilebileceği, diğer taraftan kurum içinde EBYS'de hazırlanarak onay süreçleri tamamlanmış bir e-belgenin EBYS'den KEP'e aktarılarak ilgili adreslerine gönderilebileceği bir altyapının kurulması sağlanmalıdır. Bu altyapının, kuruma giren ve kurumdan çıkan tüm belgelerin kurumsal olarak merkezi bir şekilde kontrollü yapılabilmesini sağlamak amacıyla sadece kurumun genel evrak birimine kurulmasına (merkezi-kontrollü yapı) veya daha esnek ve süratli e-belge dağıtımının sağlanması amacıyla gerekli görülen tüm birimlere kurulmasına (dağıtık-esnek yapı) karar verilmelidir.

EBYS'nin kurumda kullanılması sürecinde yol gösterici olacak ve sorumlulukları belirleyecek bir uygulama esasları dokümanı yayımlanmalı ve tüm personel tarafından anlaşılması sağlanmalıdır.

Kurumda EBYS'yi kullanacak tüm personele bir plan dâhilinde sistem başında uygulamalı eğitimler verilmelidir.

Personelin karşılaştığı sorunlara derhal çözüm bulmak adına bir EBYS Yardım Masası oluşturulmalı ayrıca bu yardım masasının iş yükünü azaltmak ve personeli EBYS ile ilgili her konuda anında bilgilendirerek ihtiyaç duyabilecekleri her konuya istedikleri anda ulaşmalarını sağlayabilmek adına bir EBYS portaline²³ hazırlanmalıdır.

- 21 E-Yazışma Projesi kapsamında oluşturulan ve kamu kurum ve kuruluşları arasında elektronik ortamda iletilecek olan resmi yazılara ilişkin üst veriler, paket yapısı, API ve elektronik imzalama ile şifreleme mekanizmasına ilişkin detayların yer aldığı dokümandır.
- 22 RYUUEHY (Madde 20- (3))'de ilgili idare gerek görmezse e-belgelerde parafların güvenli e-imza ile alınmasının zorunlu olmadığı yani parafların e-onay ile alınabileceği ifade edilmektedir.
- 23 EBYS'ye girişin bu EBYS portalinden yapılmasının, personeli bu sayfayı ziyaret etmeye zorlayacağı, dolayısıyla EBYS ile ilgili her türlü bilgilendirmenin bu sayfadan kolaylıkla yapılabileceği değerlendirilmektedir.

Kurumda bilgisayar okur-yazarlığı yüksek olan bir birimde birkaç aylık pilot bir uygulama gerçekleştirilmeli, alınan geri beslemeler ile gerekli idari ve yazılıma yönelik iyileştirmeler yapılmalı ve belirli aralıklarla yeni birimlerin sisteme dahil edilmesi sağlanmalıdır.

EBYS'nin kurumda ilk kullanılmaya başladığı dönemlerde aksaklıkların çıkma ihtimalinin yüksek olması sebebiyle özellikle pilot uygulama süresince ve sisteme yeni birimlerin dahil edildiği dönemlerde EBYS'yi geliştiren firmadan yoğun teknik destek alınmalıdır. Çünkü kurumda belge yönetimine ilişkin süreçlerde duraksama yaşanmasına genelde tahammül gösterilmemektedir. Ayrıca personelde potansiyel olarak zaten var olan direncin kuvvetlenmesine imkân vermemek için aksaklık yaşanmaması veya yaşanan aksaklıkların çok kısa sürede çözümlenmesine gayret gösterilmelidir.

EBYS ile ilgili sürekli geri beslemeler alınmalı, aksaklık ve hataların süratle giderilmesi sağlanmalı ve kurum bünyesinde beliren ihtiyaçlara göre EBYS'de güncellemeler ve iyileştirmeler yapılmalıdır. Bu iyileştirme sürecinde alınan geri beslemeler toplanmalı ve proje ekibi tarafından değerlendirildikten sonra bir plan dahilinde toplu olarak yazılım güncellemesi gerçekleştirilmeli ve yapılan değişiklikler hususunda mutlaka personel uygun bir yöntemle bilgilendirilmelidir.

EBYS'nin kuruma sağladığı faydalar, bu çalışmanın 5'inci bölümündeki hususlar göz önünde bulundurularak oluşturulacak başarı kriterlerine göre değerlendirilmelidir.

7. SONUÇ

Teknolojideki hızlı gelişme, birçok iş sürecinde olduğu gibi belge yönetim sürecinde de teknolojinin daha fazla kullanılabilir olmasına neden olmakta ve önemli imkânlar sağlamaktadır. Bu imkânlardan faydalanmak üzere organizasyonlarda kullanılan EBYS'ler fiziksel ortamda gerçekleştirilen belge yönetim süreçlerini elektronik ortama taşımaktadır. Süreçlerin elektronik ortama tam anlamıyla taşınabilmesi; teknolojideki bu gelişmeler ile birlikte yasalarda ve mevzuatta güncellemeler yapılmasını, uluslararası standartlara uygun milli standartların belirlenmesini, çalışanların yıllardır alışageldikleri iş yapış şekillerinden vazgeçmelerini gerektirmektedir. Türkiye'nin girmek için büyük çabalar harcadığı AB'nin, Lizbon Stratejisi ile ortaya koyduğu planlara istinaden aday ülkeler için tasarlanan e-Avrupa+ girişimi kapsamında bilgi toplumuna dönüşüme yönelik çalışmalar ve e-Devlet uygulamaları yukarıda bahsedilen gerekliliklerin sağlanmasına zemin hazırlamaktadır.

Özellikle Bilgi Toplumu Strateji Dokümanının hazırlanması, 5070 sayılı e-İmza Kanununun yürürlüğe girmesi, TSE 13298 Elektronik Belge Yönetimi Standardının yayımlanması, e-Yazışma ve KEP projeleri ile RYUUEHY'nin güncellenmesi çalışmaları; belge yönetim süreçlerini elektronik ortama taşımaya sağlayacak önemli çalışmalardır. Halen güncelleme çalışmaları sürmekte olan RYUUEHY ile yakın gelecekte kamu kurum ve kuruluşları arasında güvenli e-imzayı ihtiva eden resmi evrak alış-verişi zorunlu hale gelecektir. Altyapının gerçekleştirilmesi için uygulama yazılımının yani EBYS'nin tedariki, EBYS'nin kurum içinde yapılandırılması, çalışanların zihinsel hazırlıklarını yapabilmeleri için ihtiyaç duyulacak zaman

göz önünde bulundurulduğunda, kamu kurum ve kuruluşlarının süratle projelendirme çalışmalarına başlamaları gerekmektedir.

EBYS'nin kurumda yapılandırılması sürecinde, standartların önemli ölçüde belirlenmiş olması ve bu konuda tecrübeli firmaların geliştirmiş olduğu yazılımların bulunması sebebiyle piyasadan ihtiyaçları karşılayacak bir EBYS temin edilmesinde büyük bir güçlük yaşanmayacağı değerlendirilmektedir. Ancak bu aşamada titizlikle üzerinde durulması gereken husus kurumun iş süreçleri ile uygulama yazılımının uyumlaştırılabilmesi ve daha da önemlisi personelin bahse konu sistemi kabullenmesinin sağlanmasıdır. Bunu gerçekleştirebilmek için yukarıda genel hatları ile ortaya koyulmuş olan yol haritasının her bir basamağında detaylı çalışmaların ve uygulamaların yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Belge alış-verişinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesinin zorunlu hale gelmesiyle birlikte EBYS'lerde kullanılmak üzere çalışanlar için güvenli e-imza temin edilmesinin, güvenli e-imzanın daha yoğun olarak kullanılmasına vesile olacağı; elektronik ortama taşınan belge yaşam döngüsünde iş ve onay süreçlerinin daha süratli gerçekleşmesiyle kurumsal verimliliğin artacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- ASLAN, Diler (2009), "Yazdığını Yap, Yaptığını Yaz", DEHA20 Kalite Yönetimi Köşe Yazısı, www.daslan.pau.edu.tr, (01.06.2009).
- BARENGİ, Ruhver (2010), "Unstructured Data Analysis", Yay.Tar.: 02.08.2010, <http://www.ruhver.com/2010/08/unstructured-data-analysis>, (17.12.2010).
- BAŞBAKANLIK 2008/16 sayılı Genelge, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün 15.07.2008 tarihinde yayınlanan ve 16.07.2008 tarihli 26938 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 2008/16 sayılı, Elektronik Belge Standartlarına Dair Genelge, Ankara.
- BELIEF NETWORKS INCORPORATED (2009), "Semantically Secure Unstructured Data Classification",Yay.Tar.:03.04.2009, <http://www.beliefnetworks.net/docs/classunstructdata.pdf>, (23.04.2011).
- BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU (BEHK) (2003), T.C.Resmi Gazete, Sayı:25269, 24 Ekim.
- CİVELEK, Dilek Yüksel- TURAN, Hamide Karahan (2010), "Kurumlar Arası e-Yazışma Çalışma Raporu", Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Eylül.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif- ÇELEBİ, Esra (2009), "Bilgi Toplumu ve E-Devletleşme Sürecinde Türkiye", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 9,
- DEMİREL, Demokan (2006), "E-Devlet ve Dünya Örnekleri", Sayıştay Dergisi, Sayı: 61.
- DPT, (2006), "Bilgi Toplumu Stratejisi" (2006-2010), Mayıs.
- DPT, (2009), "e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi" Sürüm 2.0, Şubat.
- DOLGUN, Özgür- ÖZDEMİR, T.Güzel- OĞUZ, Doruk (2009), "Veri Madenciliğinde Yapısal Olmayan Verinin Analizi: Metin ve Web Madenciliği", İstatistikçiler Dergisi, 2.
- DUFF, W.- McKemish, S. (2000), Metadata and ISO Compliance, Information Management Journal, 34 (1), s. 4-15'ten aktaran Külcü, Özgür (2007), "Değişen Koşullarda Belge Yönetimi Çalışmaları ve Uluslararası Uygulamalar", XII. "Türkiye'de İnternet" Konferansı 8-10 Kasım, Ankara.
- ENVİSİON (2009), "Doküman ve Süreç Yönetimi Sistemi Seçme Kılavuzu", Yay.Tar.: 02.01.2009, http://www.envision.com.tr/pdf/Secme_Kilavuzu_Signed.pdf, (23.04.2011).
- FREEDMAN, Ellen (2005), The Paperless Office: Real or Legend?, Freedman Consulting Inc.
- GÜNBAI, İlhan- Cantürk, Gökhan (2011), "Bilgisayar Teknolojisinin Okul Yönetiminde Kullanımında Okul Yöneticilerinin Bilgisayar Teknolojisine Karşı Tutumları", ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 3, Haziran, s. 47-70.

- IBM (2011), "e-Readiness Rankings (2004-2009)", www.ibm.com, (08.04.2011).
- KARABACAK, Bilge (2009), "Türkiye'de Bilişim Güvenliği İle İlgili Yasal Altyapıların Analizi", Yay. Tar.: 29.06.2009, <http://www.bilgiguvenligi.gov.tr/teknik-yazilar-kategorisi/turkiyede-bilisim-guvenligiyle-ilgili-yasal-altyapinin-analizi.html>, (03.01.2011).
- KARAKAŞ, Melikşah, "Bilgi Yönetimi Nedir?", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=133, (16.10.2003)'den aktaran Avcı, Umud- Avcı, Mehmet (2004), Örgütlerde Bilginin Önemi ve Bilgi Yönetimi Süreci, Mevzuat Dergisi, Yıl:7, Sayı:74, Şubat.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim (1996), Bilgi Teknolojilerinin Etkin Kullanımı, Bilgi Teknolojilerinin Toplam Kalite Organizasyon Yapısındaki Yeri Semineri, İstanbul'dan aktaran Arslan, Ramazan (2009), "Bilgi Toplumuna Geçiş Sürecinde Bilginin Artan Ekonomik Değeri", Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta, 24-27 Eylül, <http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim25.pdf>, (29.02.2012).
- KILIÇ, Taner (2007), Örgüt Kültürü, Örgütsel Hafıza Arasındaki İlişkiler ve Firma Performansı Üzerine Etkileri, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- KÜLCÜ, Özgür (2007), "Değişen Koşullarda Belge Yönetimi Çalışmaları ve Uluslararası Uygulamalar", XII. "Türkiye'de İnternet" Konferansı 8-10 Kasım, Ankara, s.57-81.
- KÜLCÜ, Özgür- Külcü, Hande Uzun (2010), "Belge Yönetimi Kapasite Değerlendirme Sistemi: Bir Uygulama Örneği Olarak Türkiye Kızılay Derneği, Bilgi Dünyası", 11 (1), s.22-48.
- KÜLCÜ, Özgür, Çakmak, Tolga (2010), "Evaluation of the ERM Application in Turkey Within the Framework of InterPARES Project", International Journal of Information Science, 30 (3), s. 199-211.
- MoReq (2001), s.63'den aktaran Kandur, Hamza (2005), "Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Rereferans Modeli (v.1.0)", Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, İstanbul.
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin- Odabaş, Hüseyin (2005), Yazışma Yönetimi ve Dosyalama İşlemleri, Alter Yayıncılık, Ankara, s.14'ten aktaran Güven, Gökhan (2007), Elektronik Belge Yönetim Sistemleri ve Yüksek Öğretim Kurumları İçin Bir Öneri, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Eylül, Kayseri.
- RESMÎ Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RYUUEHY) (2011), Başbakanlık, Ankara.
- SAMAST, Yüksel (2010), "Kayıtlı Elektronik Posta (KEP)", Akademik Bilişim 2010, 10-12 Şubat, Muğla, s.1-5, Yay.Tar.: 07.02.2010, www.ab.org.tr/ab10/bildiri/202.pdf, (29.02.2012)
- SPREHE, J.Timothy (2002), "Enterprise Record Management: Strategies and Solutions", A White Paper Prepared for Hummingbird Ltd., Eylül.

- THOMSON Reuters (2008), "Best Practices Implementing the Paperless Office", www.thomsonreuters.com, (15.01.2011).
- TSE (2007), "Bilgi ve Dokümantasyon- Belge Yönetimi" (TSE ISO 15489-1 2007), www.tse.org.tr/turkish/abone/StandartDetay.asp?STDNO=45399&sira=0, (08.03.2011).
- TSE (2012), "TSE Belgeli Firmalar Sorgulama", <http://belge.tse.org.tr/Genel/FirmaArama.aspx>, (04.08.2012).
- UKELSON, Jacob (2007), "Structured, Semi-Structured and Unstructured Data in Business Applications", Yay.Tar.: 16 Haziran 2007, <http://exeedtechnology.com/structured-semi-structured-and-unstructured-data-in-business-applications>, (17.12.2010).
- UN, (2011), "UN e-Government Survey", 2004-2010, www.unpan1.un.org, (18.04.2011).
- YILMAZ, Şule (2005), "Bilgi Yönetimine Giden Yol: E-Türkiye Sürecinde Elektronik Belge Yönetiminin Önemi ve Mevcut Durum Çalışmaları", Üniversite ve Araştırma Kütüphanecileri Derneği, ÜNAK'05: Bilgi Hizmetlerinin Organizasyonu ve Pazarlanması, İstanbul, 22 Eylül, s.69-90, www.kaynak.unak.org.tr/unak05/u05-11.pdf, (07.03.2011).
- www.dumn.edu/kmc/student/loon/acad/ComputerLit.html, (18.07.2012).
- www.kurumsalhafiza.com, (07.08.2011).

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI VE HESAP VERME SORUMLULUĞUNA ETKİLERİ

Dr. Ahmet Taner *

ÖZET

20. yüzyılın son çeyreğinde, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün hızlanması, kamu yönetim sistemlerinin genel çerçevesi ile birlikte kamusal hesap verebilirlik kavramının kapsam, nitelik ve taraflarında da önemli değişimler yaşanmasına neden olmuştur. Kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yolsuzluğun önlenmesi ve kamuda etkinliğin sağlanması gibi işlevleri olan hesap verebilirliğin dayandığı ilkeler ile sorumluluk mekanizmalarında, yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir değişim yaşandığı görülmektedir. Siyaset ve kamu yönetimi arasında sorumluluk bağlarının zayıflaması, bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki rolünün genişlemesine neden olurken, geleneksel hesap verme mekanizmaları ile hukuki uygunluğa dayalı sorumluluk anlayışı da önemini yitirmeye başlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, hesap verebilirlikte, genel olarak, girdilerden çok çıktı ve sonuçlara, dikey sorumluluktan yatay sorumluluğa, yurttaşlık haklarından müşteri taleplerine doğru bir değişim yaşanmıştır. Piyasa temelli değişim, kamu bürokrasisine performansla dayalı bir sorumluluk yüklemiş olsa da, bürokrasiye siyasal kontrol ve denetim mekanizmalarının dışında özerk bir alan da oluşturmuştur. Şeffaflık ve cevap verebilirlik gibi yönetim ilkelerine dayanan bu yeni hesap verebilirlik anlayışının, kamu için etkin sonuçlar verebilmesi güçlü denetim ve kontrol mekanizmalarıyla desteklenmesini gerektirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamusal hesap verebilirlik, Yeni kamu yönetimi, Yeniden yapılanma, Yönetişim, Denetim

THE QUEST FOR REINVENTING GOVERNMENT AND ITS IMPACTS ON ACCOUNTABILITY

ABSTRACT

In the last quarter of 20th the century, the speed up in the structural and functional transformation of the State caused change in the scope, feature and the actors of accountability, along with general framework of public administration. The criteria and mechanisms of the accountability that has such functions as exercising democratic control over public power, prevention of corruption and enhancing government efficiency, have changed in accordance with new public administration approach. While the weakening accountability ties between politics and public administration have led to the public bureaucracy to have an increased role in preparing, deciding and implementing public policy, traditional forms of accountability and

* Sayıştay Başkanetçisi

responsibility based on regularity has waned in importance. In parallel with these developments, accountability has changed, in general, from inputs and processes to outputs and results, from vertical to horizontal structures, from citizens' rights to customers' demands. Although the market-oriented change has imposed on bureaucracy the performance-based accountability, it has also created for the bureaucracy an autonomous zone that is free of political supervision mechanisms. For new accountability approach based on transparency and responsiveness to yield efficient results in public, it should be strengthened by sound audit and control mechanisms.

Key Words: Public accountability, New public administration, Reconstruction, Governance, Audit

GİRİŞ

20. yüzyılda tüm siyasal sistemleri etkisi altına alan değişim süreci, devletin yeniden yapılandırılmasına dönük arayışlara hız kazandırmıştır. Yüzyılın ilk yarısında daha çok refah devleti anlayışı bağlamında uygulamaya konulan politikaların yarattığı baskı, modern devleti ekonomik ve sosyal alanda çok farklı görev ve roller üstlenen bir yapıya doğru itmiş, ancak 1970'li yıllarda başlayan ve 80 ve 90'lı yıllarda hız ve yoğunluğu artan liberal politikalarla, devletin üstlendiği görev ve sorumluluklar yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin geleneksel bürokratik mekanizmasının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereksinimini ve toplumun sürekli artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılamada yetersiz kalmaya başlaması, yönetimin yeniden yapılandırılması (*reinventing government*), kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim gibi kavram ve uygulamaların hemen hemen tüm ülkelerin başlıca gündem maddelerinden biri haline gelmesini sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi hareketi olarak da tanımlanan bu değişim süreci, kamu hizmet sunumunda piyasa araçlarının geçerlilik kazanması, özelleştirme ve yetki dağıtımı, hizmet dağıtımında otomasyonun, özellikle de bilgi teknolojilerinin ağırlığının artması gibi pek çok dinamiklerle de yakından ilişkili olduğu görülmektedir (Hood, 1991:3). Kamu yönetim sistemlerini derinden etkileyen bu dönüşüm, kamusal hizmet kavramının kapsam ve niteliğinden hizmet sunum araçlarına, kamu bürokrasisinin toplumla ilişkisinden kamusal hesap verme sorumluluğuna kadar pek çok alanda çok yönlü ve boyutlu bir yapılanmaya gidilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Kamuda, geleneksel kamu yönetim anlayışının yerini alan kamu işletmecilik modeliyle bir taraftan üst yöneticilerin artan yetki ve nüfus alanı diğer taraftan ise müşteri odaklı yurttaşlık kavramı, geleneksel hesap verme mekanizmalarının işlevini yitirmesine, kamusal hesap verebilirlik ile ilgili yeni kavramsal arayışların gündeme gelmesine neden olmuştur.

Geçmişte oldukça dar kapsamlı ve finansal muhasebe ve denetim gibi alanlarda geçerli olan hesap verebilirlik (Balcı, 2008:155) kavramının, kamu yönetim sistemlerinde

yaşanan sonuç odaklı, performans ve etkinlik temelli değişimin de etkisi ile daha geniş anlamlar içeren “kamusal hesap verebilirlik” kavramına dönüştüğünü söylemek mümkündür (Hodge, 2009:3). Hesap verebilirliğin, piyasa ekonomisine özgü ilke ve standartlara göre yeniden tanımlanması, bürokratik mekanizmanın daha etkin şekilde kontrolüne imkan sağlamak gibi katkılarının yanında seçimle iş başına gelen siyasal aktörlerin, kamu bürokrasisi üzerindeki yetki ve sorumluluklarının azalması gibi sonuçları da olduğu görülmektedir. Bu çalışmada, kamu yönetimindeki paradigma değişiminin hesap verme sorumluluğunun kapsam ve niteliği ile araçları üzerinde yarattığı etkiler ele alınarak, kamusal hesap verebilirliğin geçirdiği değişimin boyut ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ VE KAMUDA YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI

20.yüzyıl, tarihsel olarak devletin yapısal ve işlevsel açıdan değişim ve dönüşümüne tanıklık edilen bir dönem olmuştur. Yüzyılın ilk çeyreğinde devletin temel işlevi, liberal paradigmaya uygun olarak, hem bireysel özgürlük hem de ekonomik ve sosyal tüm özgürlükler için gerekli ve yeterli bir işlev olarak görülen düzen (*order*) ve adaleti sağlama göreviyle sınırlıydı. Sosyo ekonomik alanın, piyasanın dinamiklerince belirlendiği, devletin aktif bir rolünün bulunmadığı bu dönem 1929 Ekonomik Krizi ile birlikte geçerliliğini önemli ölçüde yitirmeye başlamıştır. Zira, liberal paradigmadan beslenen klasik devlet anlayışının sosyo ekonomik alana yansıyan politikaların toplumsal kesimden yeterince destek görmemesi, “devletin sınırları ve bireysel özgürlük fikriyle ilgili yeni kuramsal yaklaşımların gelişmesine zemin hazırlamıştır. Devletin toplumsal eşitsizlikleri gidermek için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahale etmesini öngören bu yeni devlet kuramıyla birlikte, 20.yüzyılda yeni bir devlet tipi olan refah devleti ortaya çıkmıştır” (Şaylan, 2003a:84 vd).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960’lı yılların ortalarına kadar süren bu yeni gelişme aşamasında devlet gelir kaynaklarını ve toplumsal yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim talep dengesini kurmak zorunda kalmış, bu nedenle sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil, ayrıca bu süreçlerin bir parçası haline gelmeye başlamıştır (Güzelsarı, 2004:88). Bu dönemde mal ve hizmetlerin adil ve eşitlikçi bir biçimde paylaşılması devletin temel işlevi olarak kabul edilerek, liberalizmin kuramsal çözümlerinin tersine, sosyo ekonomik yaşamın devletin müdahalesine göre biçimlenmesi gerektiği fikri uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede, adil bir toplum düzeni sağlamak ve ekonominin sağlıklı şekilde işlenmesini güvence altına alma amacıyla, devletin bizzat işletmeci olmasını da içeren çok geniş müdahaleler gündeme gelmiş, aynı zamanda devletin üstlendiği rol ve işlevlerde hem çeşit hem de hacim olarak ciddi artışlar yaşanmıştır (Şaylan, 2003a:99).

Refah devleti anlayışının bir gereği olarak 20.yüzyılın son çeyreğine kadar devlet, genellikle kalkınmaya ilişkin sorunların çözümünde aktif rol alması gereken bir aktör

olarak görülmüş ve giderek artan oranda kaynak kamu bürokrasisi eli ile kullanılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları da bu ideolojik atmosferde gelişmiştir. Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan petrol krizleri ve bunu takip eden ağır ekonomik krizlerin sorumlusu olarak ekonomideki ağırlığı her geçen gün artan devletin görülmesi nedeniyle, devletin küçültülmesini, özel sektör işletmeciliğine ait değer, teknik ve uygulamaların kamuya aktarılmasını öngören yaklaşımlar hükümetlerin temel ilgi odağını oluşturmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 2003:6). Krize karşı, küçük devlet güçlü piyasa formülasyonu geliştirilmiş, bu söyleme uygun olarak da devletin rolünün yeniden tanımlanması gereksinimi ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004:89). Bu değişim, devletin önceki dönemde üstlendiği ekonomik ve sosyal işlevlerden geri çekilerek, sadece düzenin tesisi ve devamını sağlamakla yetinmesini öngörmektedir.

1980'li ve 90'lı yıllarda egemen olan yeniden yapılanma arayışları küreselleşme, özelleştirme ve deregülasyon gibi neo-liberal politikalarla giderek gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkeleri etkisi altına almıştır. Bu süreç refah devleti uygulaması içinde ortaya çıkan komuta ekonomisi alanının daralması, pazar alanının genişletilmesi sonucunu doğurmuştur. Piyasa ekonomisinin tekrardan önem ve öncelik kazanması devletin ekonomiye müdahale ederek düzenlemesinden ve yeniden bölüşümcü politikalardan vazgeçilmesi siyasal ve kurumsal bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Dönüşümün ülke ekonomilerindeki somut yansımaları ise, toplumun çeşitli kesimlerine sunulan subvansiyonların kaldırılması, sermaye yatırımları için uygun koşulların sağlanması, anti enflasyonist para ve faiz politikası ile vergilerin azaltılması gibi tedbirleri içeren arz yönlü iktisat politikaları şeklinde kendini göstermiştir (Şaylan, 2003b:584).

Devletin işlev ve rollerinde yaşanan bu değişimde, finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, ideolojik ve siyasal baskıların artması, teknolojik gelişmeler gibi bir dizi faktörün belirleyici olduğu görülmektedir (Tutum, 2003:444-445). Ekonomik açıdan, mal hizmet ve sermaye hareketlerinin artan yoğunlukta ulusal sınırları aşması olarak görülen küreselleşmenin devletin yapısal ve işlevsel açıdan dönüşümünde etkili olan temel süreçlerden biri olduğu açıktır. Küreselleşmenin kamu örgütleri üzerindeki başlıca etkisini kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasıyla birlikte devletin küçültülmesi ve piyasanın etkinlik alanının genişletilmesi olarak özetlemek mümkündür (Özer, 2005:352 vd). Bu sürecin arka planına bakıldığında devletin karşı karşıya kaldığı yapısal krizin aşılmasında neo liberal program ile bunun ideolojik arka planını oluşturan Yeni Sağ düşüncenin dünya ölçeğinde yayılması olgusu karşımıza çıkmaktadır.

Devletin 1980'li yıllardan itibaren yaşadığı dönüşümün önemli sacayaklarından biri de hız ve yoğunluğu artan özelleştirme uygulamalarıdır. Önceleri yalnızca devlete ait iktisadi işletmelerin elden çıkarılması olarak görülen özelleştirme, geniş ölçekte kamu kesiminde piyasa araçlarının etkinliğinin artarak, hizmet sunum araçlarının çeşitlenmesini içermektedir. "Bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yönetsel açıdan özerk ya da düzenleyici karar alma yetkisine sahip kuruluşlara yahut üçüncü sektör kuruluşlarına

yetki devri, finans, sigorta ve radyo-televizyon gibi hizmet alanlarında düzenleyici karar verme yetkisine sahip kurul ya da kuruluşların oluşturulması gibi araçlarla yönetimin elindeki araçların sınırlandırılması da bu sürecin bir parçasını oluşturmaktadır ” (Köse, 2003:32).

Genelde devletin özelde ise kamu yönetiminin yaşadığı dönüşümde küreselleşme süreciyle birlikte bilgi teknolojileri alanında yaşanan ilerlemenin de önemli bir katalizör rol üstlendiği söylenebilir. Zira, bu teknolojiler, tasavvur edilemeyecek ölçekte bilgi ve verinin hazırlanması ve kullanımına olanak sağlamakta, devletin farklı kademelerinde iletişimi oldukça kolaylaştırmaktadır. Geniş çaplı bilgi yığınlarının hazırlanması, işlenmesi ve kullanımındaki hız ve kolaylık hiyerarşi ve uzmanlık gibi geleneksel bürokratik mekanizmaya özgü unsurların önemini yitirmesine neden olmaktadır (Özel, 2008:154). Bilişim teknolojilerindeki bu gelişmeler devletin yapı ve işlevlerinde yaşanan değişimi hızlandırarak, kamu yönetiminde geçerli olan ilke ve modellerin yeniden şekillenmesinin önünü açmaktadır.

Devletin sürekli artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması zorunluluğu, küreselleşme süreciyle birlikte hızı ve yoğunluğu artan yeniden yapılanma arayışlarının bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik, verimlilik/etkinlik artışı gibi piyasa eksenli değerlerden hareket ederek, yerelleşme, kamusal yetki ve sorumlulukların yeniden dağılımı, kamu kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gibi alanlara odaklandığı görülmektedir (Özer, 2005:376 vd,430). Böylece, kamu örgütlerinde merkezileşme yerine yerelleşmeye, piramit devlet (sıradüzenel bürokratik örgütlenme) yerine kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlete geçilmesi, Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmesi hedeflenmektedir (Ergun, 2003:612).

2. HESAP VERME SORUMLULUĞU: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

2.1 Hesap Verebilirlik Nedir?

Çağdaş yönetim teorisinin anahtar kavramlarından olan hesap verebilirlik, kamusal güç ve yetkilerin kontrol altına alınması ve bunları kullanan kişilerin toplum karşısında sorumlu tutulmasına aracılık etmesi bakımından demokratik sistemlerin odağında yer alan bir kavramdır. Sınırları ve içeriği konusunda, kamu yönetimi literatüründe tam bir mutabakat olmamakla birlikte hesap verebilirliğin, daha çok saydamlık, eşitlik, demokratik yönetim, etkinlik, dürüstlük gibi çağdaş yönetim ilkelerini içine alan şemsiye bir kavram niteliği taşıdığı söylenebilir (Bovens, 2007:449). “En genel ve kabul edilen biçimiyle hesap verebilirlik, bir kişinin eylem ve faaliyetleri nedeniyle bir otoriteye karşı sorumlu olması” (Mulgan, 2000:555; Peters, 2007:16; Hodge, 2009:2) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kısa tanımdan bile, bir hesap verebilirlik ilişkisinde

açıklığa kavuşturulması gereken üç nokta bulunmaktadır. Kime karşı ?, Ne için ve Nasıl bir hesap verebilirlik ? İlk soru hesap verilecek veya açıklama yapılacak otorite veya kişiyi belirlemeyi, ikinci soru ise hesap verebilirliğe konu performansı tespit etmeyi amaçlamaktadır. Üçüncü soru, raporlama ilişkilerinin (prosedür, strateji veya faaliyetleri) belirlenmesine odaklanmaktadır (Romzek, 2000:415).

Birsosyaletkileşimdeaktörlerarasında hesap verebilirlik ilişkisinden bahsedilebilmesi için şu temel özelliklerin bir arada bulunması gerektiği kabul edilmektedir: Birincisi hesap verebilirlik dışsal yani bir başka otoriteye karşıdır. İkincisi, sosyal bir etkileşim ve karşılıklık içerir yani taraflardan biri cevap ve düzeltim isterken diğeri buna cevap verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncüsü hesap verebilirlik, otoritenin üstünlüğünün kabulü anlamına gelir yani üst makamların cevap isteme ve müeyyide koyma yetkisi, hesap soranın, diğere taraf üzerinde bir otorite veya üstünlüğü bulunduğu konusunda hak iddia edebilmesinden kaynaklanır (Mulgan, 2000:555). Bu ilişkide, hesap veren, performans, sonuçlar ve diğere süreçlerle ilgili olarak çeşitli veriler sağlayıp, davranışı hakkında üst otoriteye bilgi vermekle mükelleftir. Üst otorite ise hesap vereni, davranışının meşruluğu ve bilginin yeterliliği konusunda sorgulama ve bu davranışı ile ilgili hüküm verme yetkisini elinde bulundurur (Bovens, 2007:451; Jenkins, 2007:139,140).

Demokratik toplum düzeni açısından vazgeçilmez bir kavram olan hesap verebilirlik çağdaş yönetim anlayışının gerektirdiği sorumluluk, cevap verebilirlik ve şeffaflık gibi pek çok kavramla da yakından ilişkilidir. Hesap verebilirlikle bağlantılı kavramlardan biri sorumluluktur (*responsibility*). Sorumlu olmak “bir takım faaliyetleri yerine getirebilmek için otoriteye sahip olmayı, gücü kontrol edebilmeyi, karar verme özgürlüğüne sahip bulunmayı ve doğru ile yanlış arasında ayırım yapabilmeyi içerir” (Eryılmaz ve Bircikoğlu, 2011:23). Sorumluluk kavramı çoğu zaman hesap verebilirliği çağırırsa da hesap verebilirlik, işlevselliği ve etki alanı itibarıyla daha bütüncül ve bağlayıcı (*insistent*) özellikleriyle diğereinden ayrılır. Sorumlulukta, verilen görev ile ilgili kaynakların nasıl kullanıldığı veya muhafaza edildiğiyle ilgili bir hesap verme durumu söz konusu iken, hesap verebilirlikte sorumluluğa konu faaliyetlerin veya buna tahsis edilen kaynakların sonuçlarının yani performansın değerlendirilmesi temel önceliği oluşturur. Başka bir ifadeyle hesap verme sorumluluğu, basit bir şekilde yalnızca bilgi sunmayı veya sorulara cevap vermeyi içermemekte, faaliyetlerle ilgili hedeflerin belirlenmesi, yapılan faaliyetlerin sonuçlandırılması ve raporlanmasını da içeren çok boyutlu kavramsal bir çerçeveyi oluşturmaktadır (Parker and Gould, 1999:117-118).

Hesap verebilirlik, bir ölçüde kamu örgütlerinin faaliyet ve kararlarının kontrolünü de içermesi nedeniyle, kontrol kavramıyla da yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Kontrol genel anlamı ile kamusal faaliyetlerin öncesinde ve/veya sonrasında incelemeyi geçirmesini niteleyen bir kavram olarak, “daha çok kamusal örgütlerin kendi iç işleyiş mekanizmalarında önem kazanan, kişisel veya etik temelleri olan bir faaliyet niteliği taşımaktadır” (Mulgan, 2000:558). Dolayısıyla, kurum dışındaki bir kişiye ve merciye tevcih edilmemesi ve sonuçlarının bağlayıcılığının bulunmaması nedeniyle “kontrol”,

hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmede etkin ve yeterli bir mekanizma olarak pek değerlendirilmemektedir.

Hesap verebilirliğin ilişkili olduğu kavramlardan bir diğeri de cevap verebilirliktir (*responsiveness*). Kamu bürokrasinin vatandaşlar, yürütme organı veya politikacılardan gelen talepleri karşılması, “cevap verebilirlik” kavramının temelini oluşturur (Peters, 2007:16). İyi yönetişimin temel bileşenlerinden olan cevap verebilirliğin demokratik bir toplum açısından iki farklı anlamı bulunmaktadır. Birincisi, kamu kurumlarının demokratik seçimlerle belirlenmiş politikacılar tarafından belirlenen politika ve direktiflere uyması ve bunları uygulaması demokrasinin temel gereklerindedir. İkincisi ise, kamu kurumları hükümet veya siyasetçilerin yanında, sundukları kamusal hizmetten faydalanan kişilere yani topluma karşı da sorumlu olup, onlardan gelen talep ve beklentilere cevap vermekle yükümlüdür (Mulgan, 2000:566,567). Cevap verebilirlik, iyi yönetişimin temel ilkelerinden olmasına rağmen, hesap verebilirlik kavramını tam olarak karşıladığı söylenemez. Mulgan (2000:567)’a göre, kamu bürokrasisi, yürütme organının veya politikacıların beklentilerini karşılarken, bir müeyyideyle karşılaşma korkusu yerine, terfi alma veya idareciler nazarında kabul görme arzusu gibi motiflerle de hareket edebilmektedir. Öte yandan kamu yönetiminde piyasa ekonomisine özgü araçların ağırlığının giderek artması, kamu hizmet sunumunda müşteri odaklı yaklaşımların daha fazla geçerli olmasına neden olmuştur. Kamu hizmet sunumundaki bu değişim, cevap verebilirliği destekleyen unsurlar içerse de arka plandaki temel motifi ve karşılaşılabilecek müeyyidenin farklılığı nedeniyle, cevap verebilirliğin hesap verebilirlik kavramından farklılaştığı söylenebilir.

Şeffaflık da hesap verebilirlik kavramıyla ilişkili kavramlardandır. Yönetimde şeffaflığın temelini, herkesin ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşabilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle hesap verebilirlik ve şeffaflık birbirine bağlı, karşılıklı ve birbirini tamamlayan kavramlardır. Yönetimde şeffaflık için etkili ve iyi işleyen hesap verme sisteminin, hesap verebilirlik için de şeffaf politikaların bulunması gerekmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:24). Şeffaflık, etkin hesap verme sorumluluğunun aracı olduğu gibi, hesap verme sorumluluğu da şeffaf bir yönetimin güvencesidir. Bu nedenle aralarında karşılıklı bir ilişki mevcuttur (Dubnic, 2005:376-377). Ancak, şeffaflık, hesap verebilirliğin temel koşullarından birini oluştursa da, güçlü yaptırımlarla desteklenmediği müddetçe tek başına kamuda etkin bir hesap verebilirliğin aracı olamayacağı açıktır (Peters, 2007:15).

Hesap verebilirliğin, kamu yönetimi literatüründe temelde siyasal ve yönetsel olmak üzere ikili bir yapı üzerinden kavramlaştırıldığı görülmektedir. Zira, hesap verme sorumluluğu, kamu erkinin ve buna bağlı yetkileri kullanan kişi veya kurumların, toplum, kamu oyu, parlamento ve diğer yetkili kurum ve merciler karşısında aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler nedeniyle izahatta bulunmaları ve bunlardan dolayı sorumlu tutulabilmelerini içermektedir (Taner, 2011:14). Bu, demokratik yönetim sürecinin bir gereğidir. Devlet mekanizmasının işleyişinde vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikalarıyla ilgili olarak siyasetçilere yetki devretmeleri ve üretilen kamu politikalarını

hayata geçirmek için ise politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devrinin varlığından bahsedilebilir. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumlulukla; politikacı ile bürokrasi arasındaki ilişki ise yönetsel sorumluluk kavramıyla açıklanmaktadır” (Özer, 2005:331). Esasında, hesap verebilirliğin en eski ve yaygın türü olan siyasal hesap verebilirliğin yatay ve dikey olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey boyut, kamu bürokrasinin başında bulunan kişilerin (başbakan, bakanlar ve üst yöneticiler) halkın özgür iradesine göre seçilmeleri veya görevden alınmaları ilkesine dayanır iken yatay boyut daha çok yürütme ve yasama erkleri arasındaki ilişkiyle yani yürütmenin yasama organı tarafından denetim altında tutulmasıyla ilişkilidir (Cendon, 2011:28 vd.; Quirk, 1997:581) .

Kamu örgütlerinde somut olarak karşımıza çıkan asıl hesap verebilirlik ilişkisi ise yönetsel/hiyerarşik sorumluluk mekanizmaları ile gerçekleşir. Kamu bürokrasinde daha önceden belirlenmiş esas, ilke ve süreçlere uygunluğun sağlanması amacıyla üst kademenin astları kontrol edebilmesi ve denetleyebilmesine dayanan idari hesap verebilirlik, yürütme organının genel olarak bürokrasi üzerindeki denetimi anlamına geldiği gibi kamu örgütlerinin yöneticilerinin başında buldukları kurumdaki personel üzerinde hiyerarşik kontrol ve denetimde bulunabilmesini de içerir.

Siyasal ve yönetsel hesap verebilirliğin yanında, kamu yönetimi literatüründe (Romzek, 2000:418 vd.; Cendon, 2011:32) sorumluluğun içeriğine ve karşılaşılabilecek müeyyideye göre mesleki (*professional*) sorumluluk ve hukuki sorumluluk şeklinde başka hesap verebilirlik türlerine de yer verildiği görülmektedir. Mesleki hesap verebilirlik, temel olarak kamu bürokrasinde görev alan yönetici veya personelin mensubu oldukları meslek grubu veya mesleki örgütler arasındaki disiplin ilişkisine dayanır (Bovens, 2007:456; Cendon, 2011:39) . Bu tür hesap verebilirlik ilişkisi, meslek örgütü tarafından belirlenen ilke ve standartlara uyum şeklinde olabileceği gibi (Romzek, 2000:418-419) ilgili meslek grubunun çıkarlarının kamuda korunması şeklinde de gerçekleşebilir.

Kamu yönetiminde önem taşıyan bir diğer sorumluluk biçimi de hukuki/yasal hesap verme sorumluluğudur. Bu tür sorumluluk kamusal yetki ve görevlerin yasalarla belirlenen çerçeveye uygun olmasını içermektedir. Bu tür hesap verebilirliğin ayırt edici özelliği, kamusal faaliyet ve uygulamaların sonuçlarının daha önce yasal olarak belirlenen ilke ve esaslara uygunluk açısından değerlendirilmesi, ilgili kişi veya kurumların, bunlardan yasal yönden sorumlu tutulabilmeleridir.

Kamusal hesap verebilirlik ile ilgili kuramsal tartışmalardan, kamu örgütlerinde geçerli hesap verebilirlik türlerinin oldukça dağınık bir yapı arz ettiği anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, her birinin üzerine oturduğu temel varsayımları değer vurguları ve davranışsal beklentileri açısından farklılaşmalar söz konusudur (Balci, 2008:162-163). Ancak, Bovens (2005:198 vd.)’in de işaret ettiği gibi hem siyasi ve idari hesap verebilirlik arasında hem de idari hesap verebilirlik ile diğer hesap verebilirlik

türleri arasında kesin bir ayırım yapılması oldukça güç görünmektedir. Zira, idari hesap verebilirlik siyasal hesap verebilirlik ile başlayan demokratik sorumluluk sürecinin bir parçasını oluşturduğu gibi hukuksal hesap verebilirlik de hem siyasal hesap verebilirliğin hem de idari hesap verebilirliğin önemli unsurlarından birini oluşturmakta; ayrıca hiyerarşik hesap verebilirlikte mesleki hesap verebilirlik ilişkileri ön plana çıkabilmektedir.

Tablo 1: Değişik Hesap Verme Mekanizmalarının Üzerine Oturduğu Değer ve Davranış Biçimleri

Hesap Verme Biçimi	Davranışsal Vurgusu	Davranışsal Beklenti
Hiyerarşik	Etkinlik	Örgütsel direktiflere itaat
Yasal	Hukuka Uygunluk	Dışsal sorumluluklara uyum
Profesyonel	Uzmanlık	Bireysel kararlara ve uzmanlığa saygı
Politik	Cevap verebilirlik	Önemli dışsal grupların isteklerine cevap verebilirlik

Kaynak: Balcı, 2008:162-163

2.2 Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önem ve İşlevi

Siyasal bir sistemde kamusal hesap verebilirlik, önemini demokratik yönetim sürecinden alır. En basit şekliyle “*halkın halk tarafın halk için yönetimi*” olarak tanımlanan demokrasinin etkin şekilde işleyebilmesi, seçimle gelen siyasal aktörlerin, uyguladıkları politikalar, aldıkları kararlar nedeniyle topluma karşı sorumlu tutulabilmelerinden geçmektedir. Siyasal hesap verebilirlik olarak tanımlanan bu süreç, kamudaki diğer hesap verebilirlik ilişkilerinin temelini oluşturur. Bununla birlikte, “temsili demokratik siyasal yapılarda ve bu yapılarla bağlantılı olarak kamu yönetimi sistemlerinde vatandaşların kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili süreçlere doğrudan katılmaları ve sistemin bütünü hakkında bilgi sahibi olabilmelerinde yaşanan güçlükler kamuda çok farklı hesap verebilirlik ilişkilerinin geçerlik kazanmasını gerekli kılmaktadır” (Saran, 2004:42). Zira, çağdaş temsili demokrasilerde, siyasal aktörlerin belirli zaman aralıklarında seçimle belirlenmesi, kamu otoritesine siyasal bir meşruiyet kazandırsa da kamusal faaliyetlere katılım ve bunların kontrol ve denetimi açısından, temsili demokrasinin sunduğu mekanizmaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu nedenle de kamusal güç ve yetkilerin kontrol altına alınmasını sağlayacak ve bürokrasinin denetimine imkan tanıyacak yeni araçlara veya sorumluluk mekanizmalarına gereksinim bulunmaktadır.

Demokratik sistemlerde devletin üstlendiği rol ve işlevler tarihsel olarak sürekli değişim göstermesine rağmen, kamusal hesap verebilirlik önemini her dönemde korumayı başarmıştır. Refah devleti döneminde kamunun üstlendiği görevlerde yaşanan artış, kamunun ekonomideki payının küçültülmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik

çabaları yoğunlaştırmış; ancak, kamu harcamaları yükseliş trendini sürdürmüştür. Kamunun toplumun değişen ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılama zorunluluğu nedeniyle, uzmanlık ve profesyonellik gerektiren hizmetler, her geçen gün daha da artan şekilde kamu eliyle sunulur hale gelmiştir. Kamusal hizmetlerde yaşanan bu dönüşümle birlikte, kamusal yetki ve kaynakları kullananların hesap verme sorumluluğunu gereği gibi yerine getirebilmeleri, çağdaş demokrasilerin önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir.

Kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin, kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yozlaşma (*corruption*) ve suistimalin önlenmesi ve kamuda etkinliğin artırılması gibi üç temel işlevinin olduğu görülmektedir.

Kamusal hesap verebilirliğin en önemli ve geleneksel işlevinin, kamu bürokrasinin demokratik kontrolünün sağlanması olduğu açıktır (Bovens, 2007:462; 2005:195). Egemenliğin halka ait olduğu modern demokrasilerde, halk tarafından bu yetkinin öncelikle parlamentoya, parlamentonun da yürütme organına tevdi ettiği bir süreç işlemektedir. Yürütmeyi oluşturan bakanların yetkilerini bakanlıklarında veya kendilerine bağlı kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerine devretmeleriyle bu süreç tamamlanmış olur. Böylece, “kaynak veya değerlerin asıl sahibi olan vatandaşlar kamu bürokrasisine gerekli kaynakları ve bunlarla ilgili yetkileri devrederken, uyulması gereken sınırı da belirler. Kullanılan kaynak ve yetkilerin sonuçları ile ilgili olarak bürokrasiden topluma doğru işleyen süreç ise hesap verme sorumluluğu ile sağlanmaya çalışılmıştır” (Ateş, 2011:194). Bu yetki zincirinde, yetki devrinde bulunan her bir makam, astının tevdi edilen sorumluluğu nasıl kullandığını hesap verme sorumluluğu aracılığıyla kontrol etme imkânına sahiptir. Bu hesap verme sorumluluğu zincirinin en sonunda yer alan yurttaşlar ise siyasal temsilcileri aracılığıyla kamusal kaynakların ve yetkilerin etkinliğini, etkililiğini ve hukuka uygunluğunu denetleme ve kontrol yetkisini elinde bulundurur.

Kamuda hesap verebilirliğin önemli bir fonksiyonu da kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin önlenerek kaynakların hukuka ve kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktır (Ateş, 2011:198). Hesap verebilirlik demokratik yönetim anlayışının bir gereği olduğu kadar, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerinin kontrol edilmesine imkan tanıyarak, kamu yönetiminde güveni sağlar (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:28). Hesap verebilirlik, ayrıca, kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmeyi sağlar ya da onu geliştirir, yolsuzluk, rüşvet, eş dost ve akrabayı kayırma olarak bilinen nepotizm başta olmak üzere hukuk ve etik dışı davranış ve eğilimleri önleyerek, kamu yönetiminde dürüstlük ve doğruluğun (*integrity*) tesis edilmesine aracılık eder (Bovens, 2005: 193).

Kamuda hesap verebilirliğin bir diğer fonksiyonu da kurumsal performansın gelişimine katkıda bulunmasıdır. Hesap verebilirlik kamuda yalnızca, hukuk ve etik dışı uygulamaların kontrolü veya önlenmesini sağlamakla kalmaz, bunun yanında kamu bürokrasisinin eylem ve faaliyetlerine yol göstererek, kamusal hizmetlerin etkinliğinin

artmasına da yardımcı olur. Böylece, hesap verebilirlik, kamu görevlilerinden beklentinin ne olduğu, kamu kurumlarında iyi işleyen veya işlemeyen süreçlerin neler olduğu ortaya konularak, iyi uygulama örneklerinin öğrenilmesi ve yaygınlaşmasına aracılık eder (Bovens, 2007:464; Peters, 2007:18). Özellikle dünyada kamusal hesap verebilirliğin temel araçlarından biri olarak kabul gören performans denetimi gibi yeni denetim metodolojilerinin, “genel olarak kamuda kaynak yönetiminin kalitesini artırmada, iyi yönetim uygulamalarını belirlemek ve geliştirmek suretiyle kamu yöneticilerinin desteklenmesinde ve kamunun sürekli gelişmesinde önemli işlevler üstlendiği görülmektedir” (Akyel ve Köse, 2010:20).

Kamusal hesap verebilirliğin, kamu yönetiminin kontrol ve denetimini sağlamanın yanında, kamu bürokrasisinde görev alan kişi ve kurumlara, amaç, görev ve yetkileri ile ilgili meşruiyet kazandırmak gibi bir işlevi de bulunmaktadır (Ateş, 2011:200). Çağdaş demokrasilerde hükümetlerin seçimle belirlenmesi, parlamento ve yürütmeye siyasal meşruiyet sağlama açısından nasıl gerekli ise kamu yönetiminin de farklı mekanizmalar üzerinden hükümete veya topluma karşı hesap vermek zorunda olması da bu kurumların toplum tarafından benimsenmesi ve meşruiyetlerini korumaları açısından gereklidir.

Kamusal hesap verebilirlik bürokratik mekanizmanın demokratik kontrolü ve etkinliğinin sağlanması gibi kilit işlevleri bulunmakla beraber, amaç ve işlevlerinin dışına çıkan bir hesap verebilirlik anlayışının, kamuda “hesap verebilirliğin aşırılılaşması (excess) olarak bilinen olgunun geçerlilik kazanmasına neden olabileceği açıktır. Böyle bir durumda, hesap verebilirliğin “demokratik kontrol” sağlama işlevi “aşırı kuralcılığa”, dürüstlük/doğruluğu tesis etme işlevi, biçimselliğe; performansı/etkinliği artırma işlevi katılığa; “meşruiyeti sağlama” işlevi toplumsal beklentilerde artışa dönüşebilir (Bovens, 2005:193-194).

3. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

3.1 Kamuda Etkinlik Arayışı ve Değişen Kamu Hizmet Anlayışı

Modern devlet anlayışına uygun bir örgütsel yapılanmaya dayanan geleneksel kamu yönetimi, biçimselliğin, ayrıntılı kuralların ve katı hiyerarşik ilişkilerin geçerli olduğu bir model olarak, devletin karşı karşıya kaldığı yapısal krizin sorumlularından birisi olarak görülmüş ve reform çabalarının hedefine oturtulmuştur. Devletin rol ve işlevlerinin yeniden tanımlandığı bir konjonktürde, artık sorun devletin ne yapması değil, nasıl çalışması gerektiğidir. Devletin yeniden düzenlenmesi düşüncesinden yola çıkan ünlü teorisyenler Osborne ve Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, adlı eserlerinde yaşanan sorunların kaynağını yanlış yönetime bağlayarak, hükümetin piyasanın yapamayacağı pek çok şeyi üretebileceği fikrinden hareketle bürokrasinin ne gerekli ne de verimli olduğu tezini işlemişlerdir. “Devletin toplumdaki yeri ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki

ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtma ve biçimlendirme amacı kamu yönetimindeki yerleşik paradigmanın sarsılmasına, devletin daha küçük ancak nitel anlamda daha etkin ve verimli bir yapıya doğru dönüşümüne yönelik çabaların artmasına neden olmuştur” (Bilgiç, 2008:27).

Kamunun yaşadığı bu dönüşüm süreciyle birlikte kamu örgütleri, idari bir aygıttan birer hizmet sunucusuna evrimleşmiş, resmi-kurallara dayanan yönetim anlayışı yerini özel sektör araçlarına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yönetim biçimi idareye ilişkin yeni bir kavrayışın ifadesidir. Eski dönemde, sanayi çağının Taylorizm öğretisinin temel anlayışına uygun Weberyen anlamdaki idare, bir makine ve aygıt olarak sunulmasına karşın günümüzde bu anlayış idarenin giderek artan biçimde “dinamik kompleksliğe sahip sosyal bir yapı” kazanma durumu karşısında yetersiz kalmaktadır (Özel, 2008:158). Bu modeldeki en önemli sorunlardan biri Weber’in öngördüğü bürokratik davranış tarzı ile ilgilidir. Weber bürokratların kamu çıkarları doğrultusunda önceden belirlenmiş bürokratik kurallara hareket ettiklerini veya edeceklerini ifade etmesine rağmen, Kamu tercihi teorisine mensup yazarlar bunun aksini savunarak, bürokratların da diğer insanlar gibi kendi çıkarları peşinde koşan rasyonel insanlar oldukları tezini öne sürmüşlerdir (Ömürgönülşen, 2003:16). Kamu tercihi teorisinin önemli isimlerinden Tullock (2005:54)’a göre devletin yönetim kademesinde görev alan bürokratların aldıkları kararlar kendileriyle ya çok az ilgilidir ya da hiç ilgili değildir. Bu kararlar, toplumu ilgilendiren kararlardır. Bu nedenle de bürokratlar, bu meseleler hakkında etraflıca düşünerek karar almazlar, onlar için asıl önemli olan kendi statüleri ve konumları olup, bu, onlar için ilk önceliği oluşturur.

Weberyen bürokratik örgütlenme biçimiyle ilgili bir diğer problem de bu örgütlenme biçiminin, doğruluk, kesinlik, süreklilik, gizlilik vb. konularda sahip olduğu teknik üstünlüğün günümüzde geçerliliğini yitirmiş olmasıdır. Weber’in öngörülerinin tersine, bu örgütlenme biçimi ve bürokratik davranış tarzının, yaratıcılığı ve risk almayı engellediği, kaynak kullanımında etkinlik yerine israfa yol açtığı yönünde önemli eleştiriler gündeme gelmiştir. “Tekelci hizmet üretimi ve sunumunu öngören, muğlak bir kamu yararı nosyonuna dayanan merkeziyetçi bürokratik zorlayıcı yapı ve uygulamaları içeren bürokratik yapı kamunun etkinsizliğinin de başlıca sorumlusu olarak kabul edilmiştir” (Ömürgönülşen, 2003:16). Kamu yönetimi disiplininin dayandığı ilke ve süreçlerin geçerliliğinin sorgulanmasıyla başlayan bu paradigma değişiminin kamu yönetimine yansımaları ise kamunun etkinlik alanının piyasa araçları lehine daraltılarak (Aksoy, 1998: 5) kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde, kamu örgütlerinin yapısal ve işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçevede yeniden inşa edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Yeni kamu yönetimi olarak da adlandırılan ve kamuda verimliliği, yönetişimi, katılımcılığı, şeffaflığı esas alan bu değişimi kısaca işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetim süreçlerine eklenmesi olarak da tanımlamak mümkündür. Yeni kamu yönetiminin bileşenlerini yedi başlık altında ele alan Hood (1991:4-5)’a göre, işletme yönetim anlayışının kamuya uyarlanması, performansa ilişkin açık ilke ve standartlarının

benimsenmesi, kamu hizmetlerinde sonuç/çıktı kontrollerinin önem kazanması, kamu sektöründe hizmet birimleriyle ilgili yetkilerin dağıtımı, kamuda rekabetçi yaklaşım ve tutumların geçerliliği, yönetim uygulamalarında özel sektöre özgü yaklaşımların öneminin artması, kaynak kullanımında kontrol ve tutumluluğun ön plana çıkması, bu yeni yönetim anlayışının temel unsurlarını oluşturmaktadır. Klasik yönetim kavramı süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi sadece talimat ve yönergelerle iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması (Özer, 2005:222), kaynakların etkin kullanımı ve performans değerlendirmesi gibi fonksiyonları içermektedir.

Kamu işletmeciliği yaklaşımında klasik kamu yönetim anlayışındaki “kamu hizmet” kavramı yeni içerik ve boyutlar kazanmıştır. Hızla değişen şartlar ve anlayışların da etkisiyle, insanların kamusal hizmetlerden beklentileri nicel ölçütlerden, kolaylık, hız ve kalite gibi nitel ölçütlere kaymış, bu ise, kamusal hizmetlerle ilgili süreç ve yöntemler yerine bu hizmetlerin yarattığı sonuç ve çıktılarının kamuda öncelik kazanmasını sağlamıştır. “Piyasa ekonomisinde geçerli müşteri odaklılık kavramının kamuya eklenmesi ile vatandaşların tercih ve beklentileri kamusal hizmetlerin oluşum ve sunumunun temel girdisi haline gelmiştir” (Saran, 2004:81). Bu süreçle birlikte, kamusal hizmetlerle ilgili amaçların belirlenmesi ve politikaların geliştirilmesinde rasyonel ve stratejik yaklaşımlara yönelik ilgi artmış; kural odaklı bir yaklaşımdan sonuç odaklı yönetim yaklaşımına doğru bir geçiş yaşanmıştır (Ömürgönülşen, 2003:23,24). Böylece, kamu kuruluşlarının yapılarını daha esnek ve işleyişlerini daha şeffaf hale getirmek ve kamu hizmet kullanıcılarına karşı duyarlılıklarını artırmak kamu yönetiminin temel önceliklerden biri haline gelmiştir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hesap Verebilirlik İlişkisi

Kamu yönetim sistemlerini etkisi altına alan yapılanma süreci, devletin işlev ve rolleri ile birlikte hükümet, bürokrasi ve toplum arasındaki ilişkilerin de yeniden tanımlandığı çok boyutlu bir değişimi içermektedir. Kamu yönetim anlayışında yaşanan dönüşüm bir açıdan, tek öznelli merkezi, hiyerarşik kaynak ve yetkilerin tek merkezde toplandığı, hesap verebilirliğin devlet vatandaş temelinde işlediği bir yönetimden, performans ölçütlerini dikkate alan, çok aktörlü, ağsal ilişkilerin ön planda olduğu bir yönetime doğru bir değişim anlamına da gelmektedir.

Bu yeni anlayışın kamu yönetim sistemleri açısından başka getirileri de bulunmaktaydı. “Öncelikli olarak, kamu örgütleri artan etkinliği ve üretkenliği daha fazla vurgulayarak maliyetleri ve rasyonelliği ön planda tutmaya başlamışlardır. İkinci olarak, kamu yönetimleri hizmetten yararlananlara daha fazla yanıt verir bir anlayışı benimseme eğilimine girmişlerdir. Üçüncü olarak, kamu görevlilerinin geleneksel yetkilerinde kısıntıya gidilerek daha profesyonel bir anlayışla hesap verebilirlik ön plana çıkarılmıştır. Son olarak da daha esnek bir yapıyla daha yenilikçi ve olasılıklara kolayca adapte olabilecek bir dinamizm yakalanmaya çalışılmıştır” (Balci, 2008:167).

Kamu yönetimi alanında yaşanan çok yönlü ve boyutlu dönüşüm, “kamusal hizmet” kavramının kapsam ve içeriğini biçimlendirdiği gibi kamusal hesap verebilirliğin temelini oluşturan “yetki devri sürecini” yeniden tanımlayarak hesap verebilirliğin kriterlerinde, hesap verebilirlik ilişkisinin taraflarında ve sorumluluk mekanizmalarında esaslı değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur (Haque, 2000:600). Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, özel sektörde geçerli patron-taşeron ilişkisinin kamu yönetimine uyarlanması, geleneksel yetki devri sürecine yeni bir içerik kazandırarak, hesap verebilirliğin bu yetkilendirmeye uygun bir çerçeve kazanmasını sağlamıştır.

Sosyal bir etkileşime dayanan hesap verebilirlik ilişkisinin temel çerçevesi, hesap veren ve verilen taraflar arasındaki ilişkiye yön veren standart veya ilkeye göre belirlenmektedir. Başka bir ifade ile sorumluluk ilişkisinde taraflarca üzerinde mutabık olunan ilke, hesap verme sorumluluğunun temelini oluşturur. Hesap verebilirliğin dayandığı ilke veya standartlar konusunda kamuda genel olarak bir mutabakatın olduğu söylenebilir de kamu yönetim düşüncesinin tarihsel olarak geçirdiği dönüşüme uygun olarak hesap verebilirlik de normatif temellerinde de bir değişim yaşandığına tanıklık edilmektedir. “Biçimsel/ prosedürel ilkelere uygunluğun kamusal hesap verebilirlik için yeterli kabul edildiği klasik kamu yönetim anlayışında” (Jenkins, 2007:140) hesap verebilirliğin dayandığı normlar, kamunun üstlendiği işlevlere uygun olarak temelde yasalarla verilen görev ve sorumluluklar çerçevesinde ve “hukuka uygunluk” temelinde içerik kazandığı görülmektedir. Yeni kamu işletmecilik modelinde, hukuka uygunluk tamamen yadsınmamakla birlikte, klasik kamu yönetimindeki hukuksal usallık yerini ekonomik-işletmeci usallığa bırakmıştır. Hukuksal usallıkta, usallık amaç olmaktan çok bir araç iken, “ekonominin kamu yönetiminde kazandığı önemle birlikte maliyet-etkinlik ve etkililik kavramlarına dayanan teknik/işletmeci usallık kendi başına bir amaç haline gelmiştir” (Güzelsarı, 2004:90). Geleneksel yaklaşımda, kamunun üstlendiği görevlerle ilgili hesap verme sorumluluğunun dayanağı önceden belirlenmiş hukuksal çerçeveye uygun şekilde davranılması iken, yeni kamu yönetimi anlayışında üretilen çıktılar ve elde edilen sonuçlar usallığı belirlemektedir. Kamusal hesap verebilirliğin yaşadığı bu dönüşümün, sosyal ve ekonomik hakların, yurttaşlık haklarının, adalet, eşitlik, tarafsızlık gibi kamu yönetiminin geleneksel değerlerinin kamunun görev ve sorumluluk alanındaki önceliğini yitirmesiyle ilişkilendirildiği görülmektedir (Aksoy, 1998:9; Haque, 2000:601 vd.; Şaylan, 2003b:587 vd.).

Hesap verme sorumluluğunun dayandığı temel ilkeler gibi sorumluluk ilişkisinin taraflarında da yeni kamu yönetimi paradigmasıyla birlikte, ciddi bir değişim yaşandığı kabul edilmektedir. Kamu bürokrasisinin toplum ve parlamento karşısındaki hesap verme sorumluluğunun oldukça sınırlı düzeyde kaldığı geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, tüm sorumluluk, seçimle başa gelen siyasiler veya bakanlardadır. Oysa, “yeni yöneticilik anlayışında kamu yöneticilerinin artık karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler değil, belirli bir hizmet programının teknik yöneticileri olmaları öngörülmektedir (Tutum, 2003:448). Kamu bürokrasisinin üst yöneticilerinin, başında

buldukları kurumun geleceği ile ilgili önemli kararlara imza atan ve ciddi kamu kaynaklarını kullanan kişiler haline gelmesini içeren bu değişimin (Parker ve Gould, 1999:120) hesap verebilirlik açısından önemli sonuçları olmuştur. Bovens (2005:198)'ın "bireysel hesap verme modeli" olarak tanımladığı bu değişimle, en çok, üst düzey bürokrasinin aldıkları kararların ve kullandıkları kaynakların sonuçları ile ilgili olarak, doğrudan topluma karşı sorumlu tutulmaları hedeflenmektedir.

Kamuda yaşanan piyasa eksenli değişim, hesap verilen yani sorumlu olunan aktörlerde de bir farklılaşma ve artışa neden olarak hesap verebilirliğin yeni açılımlar kazanmasını sağlamıştır. Özellikle devletin görev ve sorumluluğundaki pek çok hizmetin özelleştirilme veya piyasadan hizmet satın alma yoluyla yürütülür hale gelmesi, kamu ve özel kesim arasındaki ayrımın önemini yitirmesine neden olurken hesap verme sorumluluğunun yöneltildiği vatandaş kavramı da belirsiz bir çerçeve kazanmaya başlamıştır (Haque, 2007:440). Geleneksel kamu yönetim anlayışında kamu örgütlerinin sınırları yani örgüt çalışanları ile üretilen hizmetlerden yararlananların kimler olduğu ve talep ve beklentilerinin ne olduğu belli olmasına rağmen, odağında müşteri odaklı yurttaşlık kavramının yer aldığı, yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirliğin içeriğini ve taraflarını tespit etmek, eskiden olduğu kadar kolay görünmemektedir (Hodge, 2009:7; Quirk 1997:576).

Kamu işletmecilik yaklaşımıyla, kamusal hesap verebilirlikte etkinlik temelli bir değişim hedeflenmiş olsa da bu sürecin, siyasal aktörlerin etkinliklerini kaybetmesi, bürokrasinin özerkliğinin artarak üzerindeki demokratik kontrolün zayıflaması (Cendon, 2011: 53) ve klasik hesap verme ilişkilerinin gerilemesi gibi sonuçlarının da olduğu göz ardı edilemez. Geleneksel kamu yönetim paradigmasında, kamu politikalarıyla ilgili kararların alınması ve uygulanması yani siyaset ve yönetim arasında keskin bir ayrım yapılması oldukça güçtür. Zira, "kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetsel süreçleri ifade etmesi nedeniyle, kamu yönetimini siyasal erkten ayırmak neredeyse imkansızdır. Kamu hizmetlerinin kapsamı, içeriği ve bunlar için tahsis edilen kaynakların belirlenmesine kadar pek çok süreç siyasal bir tercihin ürünüdür" (Şaylan, 2003b:579). Oysa, kamu yönetiminde yükselen bir paradigmayı temsil eden kamu işletmecilik yaklaşımının temel önermeleri, siyaset-yönetim ayrımı üzerine kurulmuştur. Zira, bu tip hesap verebilirlik anlayışında "bürokrasi, kullanıcılar, politikacılar, medya ve bireyler arasındaki ilişkiler direkt olarak yürütüldüğünde, politikacılar sürece geleneksel sorumluluk mekanizmaları üzerinden dahil edilmemektedir (Balcı, 2008:169). Kamu yönetimini siyasal süreçlerden özerk kılma çabasını, yeni kamu yönetiminin evrensel olma iddiasıyla açıklayan Hood (1991:8)'un da işaret ettiği gibi bu yeni paradigmanın dayandığı temel ilkelerin, etkin şekilde uygulanabilmesinin yolu, her tür politik yaklaşım karşısında, kamu yönetiminin tarafsız kalmasında görülmüştür. Siyasetin, bürokratik yönetim süreçlerine müdahale etmemesini içeren bu "tarafsızlık", kendi içinde rasyonel/ussallık taşısa da demokratik meşruiyeti tartışmaya açıktır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerini, hesap verme sorumluluğunun dayandığı mekanizmalarda da görmek mümkündür. Kamu yönetimindeki klasik hesap verme sorumluluğu, genel itibarıyla, yasama organı tarafından yürütülen araştırma, görüşme ve soru gibi denetim yolları, bakanlıklardaki ve kamu idarelerindeki hiyerarşik kontrol ve denetimler, adli makamlarca yapılan soruşturma ve yargılamalar, yüksek denetim birimlerinde yapılan inceleme ve denetim süreçleriyle sağlanmaya çalışılmaktaydı (Haq, 2000:606). Kamu yönetiminin geleneksel paradigmasıyla uyumlu olan bu klasik sorumluluk anlayışındaki, temel beklenti, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlıydı ve geçerli olduğu dönemde demokratik sistemlerin ihtiyaçlarını önemli ölçüde karşılamaktaydı. Devletin değişen işlevi ve kamu yönetimindeki dönüşümle beraber, bu gerekliliklerin yanı sıra, “kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, kamusal kaynakların, insan gücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması gibi hususlar çağdaş sorumluluk anlayışının bir parçası haline gelmiştir” (Akyel ve Köse, 2010:17).

Kamu yönetimindeki yeni paradigma bağlamında, modern demokrasinin teori ve uygulamasında ağırlık kazanan katılımcı demokrasi düşüncesi de kamusal hesap verebilirlik ile ilgili toplumsal beklentilerin değişiminde etkili bir faktör olmuştur. Hesap verebilirliğin siyasal seçimlerle sınırlı kaldığı temsili demokraside, toplumun kamusal politika ve tercihler üzerindeki belirleyiciliğinin oldukça sınırlı düzeyde kalması, siyasal ve yönetsel süreçleri tekil bir yapıdan çok aktörlü ve katılımcılığı esas alan bir yapıya doğru dönüştürecek arayışları gündeme getirmiştir. Siyasal ve toplumsal hayatın tüm alanlarında bir şekilde kendini gösteren bu dönüşümün, kamu yönetimine yansımaları, “yönetim” kavramının yerini “yönetişim” kavramı ve uygulamalarına bırakması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir ‘aktif vatandaşlık’ kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır.

Ağsal ilişkilerin önem kazandığı yönetişim kavramında, devletin dışında piyasa ve toplum alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin de yönetimin (Güzelsarı, 2004:122) dolayısıyla da hesap verme sorumluluğunun bir unsuru olması öngörülmektedir. Böylece, “yönetişim kavramının temel unsurlarını oluşturan, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, hukuk devleti, cevap verebilirlik gibi ilkelerin kamusal etkinliğin sağlanmasında olduğu kadar” daha demokratik ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının kamuda yerleşmesinde de önemli bir işlev üstlenebileceği kabul edilmektedir (Özer, 2006:79-80).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, “demokratik kontrol” süreçlerinin kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasındaki artan önemi, kamusal yetki ve kaynakların kullanımıyla ilgili topluma veya parlamentoya yönelik raporlama faaliyetlerinin, çağdaş

hesap verebilirlik anlayışının temel unsurlarından biri haline gelmesini sağlamıştır. Raporlama faaliyetleri, kamu kurumlarının, yıllık olarak hazırlayacakları faaliyet raporları aracılığıyla kendi faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi şeklinde olabileceği gibi, denetim kurumlarının, kamu kaynak kullanımını sonuçları konusunda yürüttükleri bağımsız ve tarafsız denetim sonuçlarına dayanarak hazırladığı denetim raporları veya genel değerlendirme raporlarıyla toplumu veya parlamentoyu bilgilendirmesi şeklinde de gerçekleşebilmektedir.

4. KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK VE DENETİM İLİŞKİSİ

Kamu yönetiminde yükselen değerler haline gelen şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokratik yönetimin temel gereklerinden olduğu kadar etkin bir devlet yapılanmasının da önemli referans kaynakları arasında kabul edilmektedir. Ancak, bürokratik mekanizmanın doğasından kaynaklanan sorunlar ya da kamu yönetim ve kontrol sistemlerindeki yapısal ve kurumsal yetersizlikler gibi güçlükler nedeniyle şeffaflığın ve bunun güvencesini oluşturan hesap verebilirliğin, kamuda etkin bir uygulama alanı bulabilmesi her zaman mümkün olamamaktadır.

Kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin istenen düzeyde gerçekleşmemesini farklı nedenlere bağlayan Rosenbloom (Aktaran, Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:30)'a göre, özel uzmanlık bilgisinin artması ve bunun yarattığı sonuçlar, tam zamanlı çalışma statüsünün avantajları, kamu personel sisteminin koruyucu niteliği, bürokrasinin yine bürokrasi vasıtasıyla kontrol edilmesi, koordinasyon sorunu, siyasi yönlendirmenin ve liderliğin yetersizliği, kurumların yapı ve fonksiyonlar itibarıyla karmaşıklığı, birçok kamu işinin ihale yöntemiyle özel sektöre gördürülmesi gibi faktörler, kamuda etkin bir hesap verebilirliğin önündeki temel güçlükler olarak sıralanabilir.

Kamu yönetimindeki bu yapısal ve işlevsel sorunların yanı sıra, post modern toplum ve örgüt anlayışının bir gereği olarak, kamusal örgütlerin faaliyette bulunduğu ekonomik, sosyal ve politik çevrede yaşanan değişimin de kamusal hesap verebilirlik açısından önemli riskler yarattığı gözlenmektedir. Bu değişimin bir sonucu olarak, kamu kurumlarının ve yürüttükleri faaliyetlerin, giderek daha fazla şekilde büyümesi ve karmaşıklık seviyesinin artmasının hesap verebilirlik ve denetim arasındaki ilişkiyi daha da önemli hale getirdiğinden bahsetmek mümkündür.

Kamu yönetim sistemlerinde, her geçen gün daha da önemli hale gelen cevap verebilirlik ve şeffaflık gibi olguların, kamusal hesap verebilirlik için gerekli uygun kurumsal ve kültürel çevrenin oluşumuna yardımcı olarak, demokratikleşme sürecini desteklediği açıktır. Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirliğin öncelikli amacının, hata ve yanlışların bulunması yerine, şeffaflık aracılığıyla kamu hizmet sunucuları ile yararlanan kişiler yani vatandaşlar arasında doğrudan sorumluluk ilişkisi kurularak, kamu sektörünün performansının artırılması olduğu kabul edilmektedir

(Dubnic, 2005:378). Kamu erkini ve buna bağlı yetki ve kaynakları kullanan kişi veya mercilerin yürüttükleri faaliyetlerin sonuçları ile ilgili olarak parlamento veya denetim kurumları gibi ara mekanizmalar yerine, doğrudan topluma sorumlu olmalarını içeren demokratik sorumluluk anlayışı, siyasal sistemler açısından önemli demokratikleşme göstergelerinden biridir. Ancak, bu, bu tür kontrol veya denetim süreçlerinin tüm siyasal sistemler için geçerli ve etkin bir yöntem niteliği taşıdığına işaret etmemektedir. Zira, hesap verebilirlik mekanizmasının işleyiş biçimi veya araçları önemli ölçüde devlet ve toplum arasındaki ilişkinin tabiatı ve yönüne göre şekillenmektedir. “Kamu oyu denetimi” açısından demokrasinin tüm kurum ve yapılarıyla yerleştiği, güçlü bir sivil toplum algısının olduğu siyasal sistemlerin daha avantajlı olduğu açıktır. Bu nedenle de, demokratik bilinç ve kültürün, katılımcı demokrasi anlayışının yeterince oluşmadığı, sivil toplumun tam olarak gelişmediği toplumlarda, kamu oyu denetiminin tek başına etkin bir hesap verme sorumluluğu aracı olarak işlev görmesi beklenemez. Şeffaflık, katılımcılık gibi yönetişimin temel unsurlarının, demokratik hukuk devleti anlayışını güçlendiren yönleri bulunsa dahi yaptırım veya müeyyide ile desteklenmeyen bu tür kavramların, yalnız başına hesap verme sorumluluğunun temel güvencesi olarak işlev görebilmesi oldukça zordur.

Demokrasinin temel gereklerinden birini, kendilerine yetki ve kaynak devredilen kişi veya mercilerin, bunlarla ilgili tasarruflarının yani aldıkları kararlar ve yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarının yetkili mercilerin kontrol ve denetimden geçirilmesi oluşturmaktadır. Bu gereklilik denetim kurumlarının kamusal hesap verme sorumluluğunun güvencesi olarak görülmesinin de temelini oluşturmaktadır. Tarihsel olarak kamu yönetimi disiplininin her döneminde, kamusal hesap verebilirlik ile denetim arasında güçlü veya zayıf bir ilişkinin varlığından bahsetmek mümkündür. Ancak, yeni kamu yönetim anlayışında denetim ve hesap verebilirlik kavramları ile birlikte bunlar arasındaki ilişkinin de yeniden tanımlandığı görülmektedir. Özellikle, siyaset ve kamu yönetimi arasında sorumluluk bağlarının zayıflaması, “bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki etkinliğinin artması,” (Peters, 2007:17) kamu hizmet kavramının nitelik ve kapsamının değişmesi gibi faktörler, hesap verebilirlik kavramının kapsam ve içeriğini değiştirerek çok boyutlu ve karmaşık bir yapı kazanmasına neden olmuştur. Hesap verebilirlik, mali sorumluluğun tespiti yanında, sunulan hizmetlerin etkinliği, uygulanan programların başarısını belirlemek gibi işlevler de üstlenmeye başlamış, denetim olgusunun kapsam ve niteliğinde de buna uygun bir değişim yaşamıştır. Geleneksel hesap verme sorumluluğunda, kamusal hizmetler ile ilgili sonuçlardan çok girdiler ve süreçlere odaklanılması, denetimin hata ve usulsüzlüklerin tespitine yönelik basit, tek boyutlu bir faaliyet olarak tasarlanması ve uygulanması söz konusu iken, yeni kamu yönetimi anlayışıyla ağırlık kazanan sonuç odaklı çağdaş hesap verme sorumluluğunda, hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanında süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesi de oldukça önem kazanmıştır. Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve

kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetime geçiş yaşanması, kamu denetim sisteminde performans denetimi gibi çağdaş metodolojilerin benimsenmesi zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, işletme yönetimine özgü teknik ve araçların kamu örgütlerine aktarılması, hesap verebilirlik ile denetim arasındaki ilişkiyi zayıflatmamış aksine, artan teknik veya uzmanlık gerektiren bilgi ihtiyacı nedeniyle, kamusal yetki ve kaynakların şeffaflık ve hesap verebilirliğinin sağlanmasında denetim kurumlarının işlevselliğini artırması daha da gerekli ve önemli hale gelmiştir. Kamu denetim sisteminde yaşanan bu değişim ile çağdaş demokrasilerde bütçe hakkının güvencesini oluşturan “yüksek denetim kurumları da giderek artan ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamış, bunun için de kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır” (Köse, 2007:112).

Esasında, kamu işletmecilik yaklaşımı ile kamu yönetiminde ağırlığı artan girişimci uygulamalar bir ölçüde kurumsal inisiyatifin desteklenmesini, sıkı dış kontrol ve denetim faaliyetlerinin minimize edilmesini gerektirmektedir. “Değişim süreci, kamusal hesap verebilirliği, yukarıdan aşağıya doğru işleyen hiyerarşik ve sıkı bütçe denetimlerine dayanan bir yapıdan daha esnek, katılımcılığın ve işbirliğinin ön planda olduğu, yatay sorumluluk ilişkilerinin geçerli olduğu bir yapıya geçişini hızlandırdığından” (Haque, 2007:439) kamu denetim sistemleri de merkeziyetçi, hiyerarşik ve dışsal bir çerçeveden iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin etkinlik kazandığı bir çerçeveye kazanmaktadır.

Kamu yönetim sistemlerinin geldiği noktada, kamu kurumlarının gelir ve giderlerine ilişkin tekil işlemlerin mevzuata uygunluğunun ve mali tabloların doğruluğunun tespiti kadar, bu mali işlem ve hesapları üreten mali yönetim ve iç kontrol sistem mekanizmalarının rasyonelliği ile bunların verimli ve etkili bir biçimde işlemediklerinin saptanması da oldukça büyük önem taşımaya başlamıştır (Maliye Bakanlığı, 2004: 72). Bu nedenle, her kurumun kendi iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarını sağlıklı bir şekilde geliştirip işletmesi, yüksek denetim kurumlarının da bu kuruluş ve işleyişi denetlemeleri en rasyonel yol olarak görülmektedir. Böylece denetim, yalnızca hata ve yolsuzlukları bulan bir etkinlik değil, kamu sektörünün performansının iyileştirilmesi ve risk yönetiminin yerleştirilmesi açısından da işlevsel bir araç niteliği kazanmaktadır (Köse, 2007:121).

SONUÇ

Devletin rolü ve sınırları ile ilgili yaşanan değişim süreci ve buna ilişkin tartışmalar hem devletin kurumsal yapısını hem de kamu yönetiminin genel çerçevesini ve işlevlerini yakından etkilemiştir. Kamu yönetim sistemlerinin geçirmeye başladığı hızlı dönüşüm sürecinde, kamusal hizmet kavramının kapsam ve niteliği ile birlikte, bu hizmetlere yönelik toplumsal beklentilerde de nicel ölçütlerden nitel ölçütlere doğru bir değişim yaşanmıştır. Rasyonelite ve yasallık üzerine temellenen Weberyen bürokrasi anlayışının şekillendirdiği, geleneksel bürokratik paradigma bu değişimin gereklerini karşılamada yetersiz kalmaya başlamıştır. Bir taraftan devletin artan fonksiyonları karşısında kit olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğu, diğer taraftan da kamunun içinde bulunduğu meşruiyet krizinin aşılarda kamu yönetim sisteminin demokratik temellerini yeniden kurma çabaları kamu yönetiminde “kamu işletmecilik modeli” ve “yönetişim” gibi yeni yaklaşımların ön plana çıkmasını hızlandırmıştır.

Bireysel inisiyatifin, katılımcılığın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin, vatandaş odaklılığın, çok aktörlülüğün, stratejik bakışın, sürekli gelişmenin, etkinlik ve verimlilik ilkelerinin kamuda geçerli olmasını öngören bu yeni yönetim anlayışı (Parlak ve Sobacı, 2010:325) ile birlikte kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı krizin çözümü olarak hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda saydamlığın sağlanması, vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasına aktif olarak katılımını esas alan yaklaşımlar ön plana çıkmaya başlamıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:148).

Kamu yönetim sistemlerini bir bütün olarak etkisi altına alan yeniden yapılanma arayışları, hesap verebilirlik ilişkisinin dayandığı ilkelerde, taraflarında ve hesap verebilirliği sağlayan mekanizmalarda dönüşümü beraberinde getirmiştir. Balcı (2008:165) ’nın da işaret ettiği gibi kamu hizmet kavramının kompleks ve teknik boyunun ön plana çıkmaya başlaması, politikacıların veya yargı mercilerinin kamu örgütlerinin hesap verebilirliğini geleneksel mekanizmalarla sorgulamalarını güçleştirmiştir. Merkezinde hukuka uygunluğun yer aldığı geleneksel hesap verme sorumluluğu anlayışında kamusal yetki ve kaynakları kullanan bürokrasinin toplum ve parlamento karşısındaki sorumluluğu oldukça sınırlı düzeyde kalırken, kamu işletmeciliği yaklaşımında, yetki ve sorumlulukları artan üst düzey bürokrasinin denetim ve kontrolü, hukuka uygunluğun yanında etkinliği de kapsayan çok boyutlu bir hesap verebilirlik anlayışıyla sağlanmak istenmiştir. Mulgan (2000)’ın hesap verebilirliğin sınırlarının genişlemesi (*expand*) olarak tanımladığı bu olgu, dikey/hiyerarşik sorumluluktan yatay sorumluluğa, kolektif sorumluluktan performansa dayalı bireysel sorumluluğa geçilmesi gibi farklı süreçleri bünyesinde taşımaktadır.

Kamu yönetimindeki çağdaş gelişmelerin kamu kurumlarının üst yöneticilerinin yetki ve sorumluluklarını artırması, onları birer işletme yöneticisi haline getirirken hesap vermekle yükümlü oldukları kesimlerin de genişlemesine neden olmuştur. Hesap verebilirlik alanındaki çağdaş gelişmeler, bürokrasinin hesap verme yükümlülüğünü

artırılmış gibi gözükse de siyaset ve kamu yönetimi arasındaki sorumluluk bağlarının zayıflaması, bürokrasinin, kamu politikalarının hazırlanması, kararlaştırılması ve uygulanması aşamalarındaki etkinliğini ve nüfus alanını genişleterek, kamu bürokrasisinin, siyasal kontrol ve denetim mekanizmalarının dışında “özerk” bir yapı kazanması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Hesap verebilirlik alanında oluşan boşluk ise bürokrasinin, siyasal aktörler yerine, sivil toplum, medya ve kamuoyu gibi demokratik mekanizmalar üzerinden doğrudan topluma karşı sorumlu tutulmasıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Ancak, kamusal hesap verebilirlikte formel süreçler yerine, demokratik süreçlerin ağırlık kazanması, tek başına etkin bir hesap verme sorumluluğunun gerçekleşeceğine işaret etmemektedir. Zira, bu sorumluluğun gereği gibi yerine getirilebilmesi büyük ölçüde, elde edilen sonuçların uygulanma kapasitesine ve güçlü müeyyidelerle desteklenmesine bağlıdır. Bu da, etkin bir hesap verebilirlik için etkin denetim mekanizmalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, A.Şinasi (1998), Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.7, Sayı.1
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı. 466.
- Ateş, Hamza (2011), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Hesap Verebilirlik”, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Alfa Aktüel, Bursa.
- Balcı, Asım (2008), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, A.Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş, Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bilgiç, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,” Asım Balcı, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, (Ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş, Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Bovens, Mark (2007) “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework” European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468.
- Bovens, Mark (2005), “The Public Accountability”, The Oxford Handbook of Public Management, Oxford, Oxford University Press, pp.182-208.
- Cendon, Antonia Bar (2011), Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> (02.02.2011)
- Dubnic, Melvin (2005), “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”, Public Performance & Management Review, Vol. 28, No. 3
- Ergun, Turgay (2003), “Post Modernizm ve Kamu Yönetimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal ve Hale, Biricikoğlu (2011), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, İş Ahlakı Dergisi, Cit.4, Sayı.4
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Kemal Öktem, Uğur Ömürganülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Haque, Shamsul (2000), “Significance of Accountability Under New Approach to Public Governance”, International Review of Administrative Sciences , 66:4
- Haque, Shamsul (2007), “Limits of Public Accountability Under The Reinvented State In Developing Nations”, Public Administration Quarterly, Winter.
- Hodge, A.Graeme (2009), “Accountability”, International Encyclopedia Of Public Policy Volume 3–Public Policy And Political Economy, Edited by Phillip Anthony O’hara, Gperu Perth, Australia.

- Hood, Christopher (1991), A Public Management For All Seasons ?, Public Administration Vol. 69, Spring.
- Jenkins, R. (2007), "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", Performance Accountability And Combating Corruption, Edt. Anvar Shah, The World Bank, Washington D.C.
- Köse, H.Ömer (2003), "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, Sayı.49.
- Köse, H.Ömer (2007), "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler Ve Sayıştayın Konumu", Sayıştay Dergisi, Sayı.65
- Maliye Bakanlığı (2004), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında, BÜMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Mulgan, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept", Public Administration Vol. 78, No. 3, 2000.
- Ömürgönülşen, Uğur (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi I, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özel, Mehmet (2008), "Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimim Üzerine Etkileri", Devletin Dönüşümü ve Yeni Kamu Yönetimi, Mehmet Özel ve Veysel Eren (Ed.) Çizgi Kitapevi, Konya.
- Özer, M. Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin, Yayınları , Ankara.
- Özer, M.Akif (2006), "Yönetişim Üzerine Notlar", Sayıştay Dergisi, Sayı.63.
- Parker, Lee and Graeme Gould (1999), " Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions" Accounting Forum, Vol.23.No.2, p.109-135
- Parlak, Bekir, Zahid Sobacı (2010), Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa.
- Peters, B.Guy (2007) " Performance-Based Accountability", Performance Accountability And Combating Corruption, Edt. Anvar Shah, The World Bank, Washington D.C.
- Quirk, Barry (1997), " Accountable to Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers", Public Management, Vol.75
- Romzek, Barbara S. (2000), "Accountability of Congressional Staff", Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2)
- Saran, Ulvi (2004), " Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma : Kalite Odaklı Bir Yaklaşım", Atlas Yayıncılık, Ankara.

- Saygılıoğlu, Nevzat, Selçuk Arı (2002), *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Şaylan, Gencay (2003a), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay (2003b), “Kamu Yönetiminde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Yargı Yayınları, Ankara.
- Taner, Ahmet (2011), “ Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.83.
- Tullock, Gordon (2005), “The Theory of Public Choice”, *Government Failure*, Edited by Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, Cato Institution, Washington.
- Tutum, Cahit (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.) Yargı Yayınları, Ankara.

WEBERYEN BÜROKRASİDE LİYAKAT VE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDEN BİR KESİT: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'

Nurettin AYDIN*

ÖZET

Bürokrasi, büyüklüğüne bakılmaksızın bütün örgütlerin kullandığı bir aygıttır. Max Weber bürokrasiyi "ideal tip" şeklinde tanımlayarak bürokrasi yazınında merkezi bir konuma yerleşmiştir. Kamu bürokrasisinin ilgili üç tarafı vardır: Bürokratik yapıyı aygıt olarak kullanarak kamuyu yöneten ve hizmet veren siyasetçiler, kamu bürokrasisinden hizmet alan tüm vatandaşlar ve kamu bürokrasisinin çarklarını oluşturan yöneticileri ile birlikte tüm memurlar. Bürokrasi ortadan kaldırılması mümkün olmayan bir yapı olmasına rağmen işleyişinden sosyalistler, liberaller, siyasetçiler, vatandaşlar ve hatta memurların kendileri dahi şikâyetçidir. Şikâyetlerin bir kısmı teorik düzeyde bürokrasinin ontolojisine yönelik iken bir kısmı da pratik olarak işleyiş şekline yöneliktir. Özellikle siyasetçiler (iktidar) bir taraftan kamu bürokrasisinin iyi işlemesini isterken, diğer taraftan bürokrasinin hiyerarşik yapısına müdahaleleri ile bu işleyiş bozmaktadır. Bu bir ironidir: 'Siyasetin bürokrasi ironisi'. Bu çalışma kapsamında, kamu bürokrasisi içinde hiyerarşik basamaklarda Weberyen anlamda liyakate göre bir yükselme olması halinde, işleyişin önemli oranda iyileşeceği açıklanmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Weberyen Bürokrasi, Kamu Bürokrasisi, Liyakat Sistemi, Siyasetin Bürokrasi İronisi

MERITOCRACY IN WEBERIAN BUREAUCRACY AND AN ASPECT FROM TURKISH PUBLIC BUREAUCRACY: 'The Bureaucracy Irony of Politics'

ABSTRACT

Bureaucracy is an instrument all the organizations use, regardless of their size. Max Weber established bureaucracy at a central location in bureaucracy literature by defining it as "ideal type". Public bureaucracy has three related parties: Politicians, who use bureaucratic structure as instrument to govern and service public; all citizens, who receive service from public bureaucracy; and all civil servants, together with administrators, who constitute the wheels of public bureaucracy. Although bureaucracy is a structure that is impossible to put away; socialists, liberals, politicians, citizens and even civil servants themselves complain from its performance. While some of the complaints concern theoretical ontology of bureaucracy, some of them are related to its performance. Especially politicians (policy makers), seek for well-functioning public bureaucracy; on the other hand they distort its operation by interfering with its hierarchical structure. This is an irony: 'The bureaucracy irony of politics'. Within the scope of this study, it is aimed to explain that if there exists promotion in the hierarchical levels of the public bureaucracy according to Weberian meritocracy, performance of bureaucracy will considerably increase.

Keywords: Weberian Bureaucracy, Public Bureaucracy, Merit System, The Bureaucracy Irony Of Politics

* Gazi Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

GİRİŞ

“İnsanlar birbirlerine haksızlık ede ede haksızlığa uğraya uğraya, birinin tadını, ötekini acısını duymuşlar. Haksızlığa uğramaktan sakınamayacaklarını, haksızlık etmeyi de her zaman beceremeyeceklerini anlayınca, bir anlaşmaya varmayı düşünmüşler, kanun koymuşlar, kimse haksızlık etmeyecek, haksızlığa uğramayacak diye. Kanunun buyurduğuna, kanuna uygun olana da doğru demişler. İşte doğruluğun kaynağı, özü budur” (Platon, 1992:50).

Bürokrasi günümüzde devletlerden derneklere, devletler üstü yapılardan köy muhtarlıklarına kadar kamu, özel, sivil; büyüklük-küçüklük ayırımı yapılmaksızın bütün örgütlenmelerin kullandığı bir aygıttır. Bürokrasinin işleyişinden taraf olarak hem siyasetçiler hem de siyasetçilerin hizmet verdiği vatandaşlar, teorik olarak da hem sosyalistler hem de liberaller şikâyetçidirler. Bu şikâyetlerin bazıları; bürokrasinin bir sınıfın çıkarına hizmet eden yapıda, demokrasinin ruhuna aykırı şekilde seçkinci, halka hesap vermeyen şekilde sorumluluk ve şeffaflıktan uzak, ağır, kırtasiyecici, keyfiyetçi vb. olduğu şeklindedir. Bürokrasi yazını teorik düzeyde birçok ontolojik eleştirinin yanında, işleyişe yönelik pratik eleştirilerle de oldukça zengindir. Aynı şekilde sokaktaki herhangi bir vatandaşa sorulduğunda, mutlaka bürokrasi hakkında bir şikâyet duyulabilir. Özellikle kamu bürokrasisi bütün vatandaşları bir şekilde etkilediğinden, en yoğun eleştirilerin hedefi olmaktadır. Kamu bürokrasi yazını, bu sorunu genellikle ya hizmet alan vatandaşlar yönünden ya da kamuyu yöneten siyasiler yönünden ele almaktadır. Ancak bürokrasinin bu iki taraftan farklı üçüncü bir tarafı vardır ki bu da bürokrasinin içinde olan memurlardır. Bürokrasi yazınında genellikle görmezden gelinen bu üçüncü tarafın bürokrasi hakkında ne düşündükleri araştırılmaya değerdir. Yönetimler bürokrasi sorununu çözmek için çeşitli yönetsel ve yasal reformlar denemekte, buna rağmen sorun kendisini her defasında şekil değiştirerek sürdürmektedir. Belki de çözümün anahtarı içerdedir. Yani bürokrasinin kendi iç işleyişinde ve ilkelerindedir. Max Weber’in kurduğu bürokratik ideal tipin önemli ilkelerinden biri “liyakat”tir. Acaba ideal tipin ilkeleri, gereğince uygulanırsa, bürokrasi sorununun en azından bir kısmı çözülebilir mi? Bürokraside liyakat ilkesi, siyasi kayırmacılık ile aşındırıldıkça, memurlar ‘mutsuz mecburlar’¹a dönüşmektedir. Yönetimde hakim olan ilkeler ve kurallar toplumsal yaşamın işleyişini belirler. Kendilerine adil davranılmayan memurlardan, vatandaşa hizmet verirken adil olmalarını beklemek, ne derece mantıklı ya da haklı olabilir?

Bürokrasinin çarklarını oluşturan memurlar, kariyerlerinde liyakate göre yükselememenin önemli bir sorun olduğu kanaatindedirler. Onlara göre bürokrasinin kötü işleyişinde bunun önemli bir payı vardır. Bu çalışma kapsamında, bürokratik hiyerarşi içinde liyakate göre yükselmenin/yükselememenin işleyişe ne derece olumsuz bir katkı yaptığı araştırılmaktadır.

1 Mutsuz Mecburlar: Memurlar işsizliğin ve ekonomik bunalımların olduğu bir ortamda işlerini korumaya mecburdurlar. Aynı zamanda kariyerlerinde liyakatleri ile ilerleme fırsatı bulamadıklarından dolayı mutsuzdurlar.

Araştırmada genel literatür taramasını desteklemek amacıyla bir saha araştırması (anket) da yapılmıştır. Temel hipotez şudur: “Bürokraside liyakat sistemi çalışırsa, işleyiş iyileşir.” Bu hipotezi test etmek için şu soruların cevabı aranmıştır:

Ana soru: Liyakat sistemi işlerse bürokrasinin işleyişi iyileşir mi? Bu ana sorunun cevabını, bürokrasinin ilgili taraflarından toplamak için aşağıdaki sorulara cevap sağlayacak anket soruları hazırlanmıştır.

S2:Bürokrasinin tüm tarafları (siyasiler, memurlar, vatandaşlar) işleyiştten ne derece memnundur?

S3: Bürokrasinin taraflarına göre kötü işleyişte memurun keyfi yavaşlatmasının oranı nedir?

S4:Bürokrasinin taraflarına göre liyakat sistemi ne oranda çalışıyor?

S5:Bürokrasinin taraflarına göre liyakat sistemi işlerse işleyiş ne oranda iyileşir?

Araştırma evreni bürokrasinin amiri konumundaki siyasiler, bürokrasinin içindeki memur ve yöneticiler, bürokrasiden hizmet alan fakat memur ya da siyasetçi olmayan vatandaşlar olarak belirlendi. Taraflardan dört soru ve bir de taraf tanımlayıcıdan oluşan bir ankete katılmaları istendi. Ankete toplam 222 kişi katıldı, bunlardan; 16’sı milletvekili, 51’i vatandaş, 134’ü memur, 21’i yönetici memur şeklindedir. Saha çalışmasında bir kamu kurumundaki memur ve yöneticilerden, AŞTİ (Ankara Şehirlerarası Terminal İşletmesi) de ülkenin farklı bölgelerinden gelen ve rassal olarak seçilen vatandaşlardan, TBMM’de iktidar ve Muhalefet patilerinden eşit sayıda milletvekilinden veri toplanmıştır. Örneklemin araştırma evreninin temsil kabiliyeti özellikle vatandaş ve memur sayıları dikkate alındığında zayıf olmakla beraber, bir fikir verebilmesi açısından yeterli kabul edilmiştir.

1. WEBERYEN BÜROKRASI

Max Weber bürokratik tipin ilkelerini ayrıntılı olarak tarif eden ve literatüre kazandıran bir düşündürdür. Onun tespitine göre bürokrasi, yerine bir başka benzerini koymadan ortadan kaldırılamayacak bir araçtır. Bu araç hem yeri doldurulamayacak kadar kaçınılmaz, hem de birçok şikâyete sebebiyet verecek kadar da negatif bir görünüme sahiptir.

1.1. Kaçınılmaz Bürokrasi

İnsanların topluluk halinde hareket ettiği ilk zamanlardan bu yana muhtemelen farklı örgütlenme şekilleri söz konusu olmuştur. Bilinen zamanların örgütlenme şekilleri arasında varlığını korumayı başarmış ve rakipsiz hale gelmiş örgütlenme şekli bürokrasidir. Günümüz dünyasında yönetiminde bürokrasi olmayan bir devlet yoktur. Weber’e göre bürokrasi, gelenek ya da karizmanın tersine, bir rasyonel kurallar sistemine

dayanan, 'ideal tür'de bir düzendir (Heywood, 2010:453). Bürokrasi, güç ilişkilerinin kurumlaştığı bütün durumlarda genel bir eğilim "ideal tip" olarak kullanılmaya müsait bir yapıdır (Mardin, 2010:122). Bürokratik yapı tipi, devlet ve kilise yapılarında olduğu kadar bütün parti örgütlerinde ve özel işletmelerde de geçerlidir. Yetkisinin "özel" ya da kamusal olarak betimlenmesi, bürokrasinin genelliğini etkilemez (Weber, 1996:293–297).

Weberyen bürokrasi modeli, günlük dilde kullanılan "işlerin yokuşa sürülmesi/ geciktirilmesi" anlamının tam aksine (Mucuk, 2001:6,20–21), bir yönetim için rasyonel amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulmasını sağlayan düzenlemeleriyle bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Eren, 2001:19). Weber'e göre bürokrasi, yasal otorite tipine uyan idari aygıtın adıdır (Eryılmaz, 2008:54). Bu anlamdaki bürokrasi; modern toplumun yönetim birliği, hiyerarşinin açık çizgisi, uzmanlaşma, kayıtların tutulması, terfi-liyakat sistemi, yönetim ilişkilerini ve örgütsel performansı düzenleyen kural ve kaideler gibi ideal karakteristiklerdir (Farazmand, 2009:30).

Bürokratik yönetimin temel üstünlük kaynağı, mal ve hizmet üretimindeki modern teknoloji ve işletme yöntemlerindeki gelişme ile vazgeçilmez hale gelen teknik bilgide yatmaktadır. Bu açıdan iktisadi sistemin kapitalist ya da sosyalist temelli olmasının bir farkı yoktur. Bürokratik yönetime tabi olanlar yürürlükteki bürokratik aygıtın etkisinden kurtulmak istediklerinde, bunu ancak yine aynı ölçüde bürokratik sürece bağımlı olan kendi örgütlerini kurarak sağlayabilirler (Weber, 2006,51).

Bürokrasi bir aygıt olarak nitelenecek ise, Farmer'e göre aygıtlar üç kavramsal seviyede evrimleşmiştir. Birinci seviye, Aristocu manada aygıt olmasıdır. Bu seviyede, insanın uzantısı olan aygıt, onun kapasitesini arttıran, mesela tereyağını daha iyi kesmesini sağlayan bıçak olabilir. İkinci seviye, aygıtın kullanıcıyı önemli oranda şekillendirdiği durumdur. Mesela araba insanların daha iyi seyahat etmelerini sağlayan bir aygıttır. Araba aynı zamanda o hayatın tüm popülasyonlarını ve habitatlarını şekillendirir. İnsanlar araba teknolojisi tarafından şekillendirilmiş otomobil endüstrisi içinde çalışır ve insanların araba kullanması hayatı değiştirmeye öncülük eder. Üçüncü seviye, birbiriyle bağlantılı ve yüksek hızlı sistemlerden, insan kontrolünde değilmiş ve onları kullanan insanlardan bağımsızmış gibi olanlardır (Farmer, 2005:131-132). Bir araç olarak bürokrasiyi Farmer'in sınıflandırmasında hangi seviyeye yerleştirdiğimize göre görünüşü değişmektedir.

Bürokrasi, vatandaşların ve siyasilerin öfkelerini üstüne çekecek kadar olumsuz (Brodkin, 2006), bununla birlikte yeri doldurulamayacak kadar da olumlu bir görünüme sahiptir. Bürokrasinin olumlu görünüşü; hem iç hem de uluslararası ilişkileri organize etmek ve yönetmek için gerekli olan mekanik yönetimdir. Bu anlamda başka hiçbir örgütlenmenin başaramadığı kadar etkin, istikrarlı, uzmanlaşmış ve geniş kapasiteye sahiptir. Bürokrasinin olumsuz anlamdaki görünüşü ise; rijit, ağır, patolojik, kötü işleyen, gayri insani, yolsuzluk ve kayırmacılık içeren, demokratik olmayan, seçmene hesap

vermeyen, bir azınlığın çıkarını koruyan, sosyal hayata karşı duyarsız bir yapılanmadır. Esasen bürokrasi, bir paranın iki yüzü gibi, bu her iki görünüşü de doğrulayacak özelliklere sahiptir. Daha yalın bir ifadeyle, hangi amaçla ve nasıl kullanıldığına bağlı olarak hem çok faydalı hem de sevimsiz olabilen işlevsel bir sistemdir. Dreijmanis için ise temel sorun şudur: Mahiyetlerinde çalışanlar ile birlikte yöneticiler, (bürokratik sistem) kural koyanların emrinde mi hareket ederler, yoksa kendi hesaplarına mı davranırlar. Tarih boyunca bütün örgütlerin ayırım noktası budur (Dreijmanis, 2008:159). Bu ayırım noktası siyaset ile bürokrasi arasındaki gerilim hatlarından biridir.

1.2. Eleştirilen Bürokrasi

Bürokrasi birçok açıdan eleştirilmektedir. Bunlardan biri, hükümet etme işinin memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olmasıdır. Çünkü birçok demokratik ülkede, bürokrasinin siyasi kurumlardan daha etkili ve güçlü olduğuna dair görüş ve değerlendirmeler bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008:14-15). Bu değerlendirmelerin vurguladığı şey, memurların elindeki bilginin kendilerine sağladığı ayrıcalıktır.

Bürokratik yönetim, esasında bilgi temeline dayalı denetim anlamına gelir. Onu, özellikle rasyonel kılan yanı da budur. Söz konusu bilgi, kendi başına yönetime olağanüstü güçlü bir konum sağlamaya yeten teknik bilgidir. Ama ilaveten bu bürokratik kuruluşlar ya da onları kullanan güç sahipleri, hizmetin bilgisine sahip olarak güçlerini daha da arttırma eğilimindedir. Çünkü hizmeti yürütmeleri sırasında olgular üzerine özel bilgiler edinmekte ve kendilerine özgü bilgi yüklü dosyalar ellerinin altında bulunmaktadır (Weber, 2006:51). Mosca'ya göre toplum, daima bir azınlık grubu tarafından yönetilir. Bu baskın azınlık doğal ayıklanma ya da siyasi seçim yoluyla çoğunluk içinden çıkar ve etkin bir şekilde çoğunluğu yönetir (Meisel, 1962:371, aktaran Arslan, 2003/2:115). Bir demokrasideki hayat, bütün toplumlardaki gibi, bir avuç insan tarafından şekillendirilir. Büyük politik, ekonomik ve sosyal kararlar küçük bir azınlık tarafından verilir. Elitler güçlü azınlık, kitleler güçsüz çoğunluktur. Demokraside dahi küçük bir azınlık görece büyük işleri, büyük kitleler ise küçük işleri halleder. Demokrasi halk tarafından yönetimdir, fakat demokrasinin yaşaması bile seçkinlerin omuzlarında mümkündür. Bu "demokrasinin ironisi"²dir: Demokrasinin yaşaması için seçkinler bilgece yönetmelidir. Kitleler yönetmez, takip ederler (Dye ve Zeigler, 2009:2-3). "Yönetici elitler" olarak da adlandırılan dominant grup, toplumsal hayatta karşı konulmaz bir güce ve göz ardı edilemeyen bir etkiye sahiptirler. Bu durum ise onların organize olmalarından ve birlikte hareket etmelerinden kaynaklanır (Arslan, 2003/2:115-135). Devlet, çalıştırdığı ve kamu hizmeti gören insanlar karşısında bu insanların haklarının ve özgürlüklerinin sınırlarını tek yanlı belirleme gücünü giderek yitirmektedir (Gülmez, 1996:36).

Bir başka bakış açısına göre bürokrasi, yönetim aygıtının üretici eylem için baskıyı

2 Demokrasinin ironisi ve "Elit Teorisi" hakkında detaylı bilgi için bakınız Thomas R. Dye & Harmon Zeigler, THE IRONY OF DEMOCRACY An Uncommon Introduction to American Politics, 2009 Wadsworth Cengage Learning. Boston, USA)

araç olarak kullandığı yönetim fikri olabilir. Bazı analizler bürokratik dinamiği, örgütsel eylemin merkezine yavaş yavaş yerleşen güç olarak vurgular: “Oligarşinin demir yarası” (Michels 1999, aktaran Meier ve O’toole Jr, 2006:16-19). Bürokratlar, bilgiyi ve teknolojiyi kontrol ederler ve ofislerinde siyasi amirlerinden daha kalıcıdırlar. Aslında bürokratlar; kendilerinin sahip olduğu bilgiden, teknik uzmanlıktan, deneyimden yoksun oldukları için siyasi liderlerini sık sık küçük görürler. Bir bakıma politika oluşturmak bürokrasiye geçer. Çünkü hükümetin ve başbakanın tüm sorunları ele alması için yeterli zamanı, enerjisi veya tecrübesi yoktur. İlaveten, artarak karmaşıklaşan teknoloji, ihtiyaçlara yönelik kullanım için gerçekten teknik uzmanlık gerektirir. Elbette bürokratlardan hiçbiri tek başına bu yetkinliğe sahip değildir. Tek bir bürokrat; bütçe, harcama, personel, muhasebe, planlama, iletişim, organizasyon, vergi, gelir, sosyal güvenlik gibi birçok fonksiyonuyla büyük bir kurumu yürütemez. Her bir bürokratin politika oluşturma konusunda nispeten küçük bir bilgisi vardır. Fakat bu kişilerin hepsi, küçük uzmanlıklarıyla binlerce kişilik diğer bürokratlarla birleştiğinde, politik liderlerin kontrol etmekte zorlanacağı bir güç oluştururlar (Dye ve Zeigler, 2009:245-247). Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar (Eryılmaz, 2008:59).

Bürokrasi, hem sosyalistlerin hem de liberallerin aynı anda eleştirilerine hedef olmayı başarabilmektedir. Sosyalist perspektiften, bürokrasi toplumun içindeki özel bir topluluktur. Özeldir; çünkü kurulu düzeni destekleme işlevine sahiptir ve onun yok olması burjuva yönetiminin sonu anlamına gelir. Toplumun içindedir çünkü tek başına temel bir sosyal yapı değildir; toplumdaki rolü, sınıf çatışmaları aracılığıyla çok önceleri tarihin temsilcileri tarafından belirlenmiştir (Lefort, 1986:90). Demokratik yönetimin gelişmesi zorunlu olarak bürokratik örgütlenmenin ilerlemesine bağlıdır. Weber için demokrasi ve bürokrasi arasındaki ilişki, modern toplumsal düzendeki gerilimin en köklü kaynaklarından birisini yaratmaktadır. Demokrasi, hakların yayılması için bürokratik merkezileştirmenin büyümesini talep ederken, bürokratik merkeziyetçiliğin gelişmesi demokratik hakların artmasını talep etmemektedir (Giddens, 1999:21).

Liberal perspektiften ise örgütler bürokratikleştikçe, kitleler bürokratik karar mekanizmasına katılmaktan aciz kalırlar. Bürokrasi kapitalizme engel olduğu kadar, demokrasi için de tehlikelidir. Çünkü siyasal olarak bürokrasi, memurlar tarafından yönetildir ve seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla halkın yönetimi demek olan demokrasinin karşısında yer alır. Güç ilişkilerini “toplumsallaştırmaya” yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmiştir. Yönetilenler, ortaya çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ya da yerine başka bir şey koyamazlar (Eryılmaz, 2008:35-60). Tam gelişmiş bir bürokrasinin gücü olağan koşullarda hep çok yüksek olmuştur. “Siyasal efendiler”, “uzmanlar”ın ve yönetim işleri içinde yer alan eğitilmiş memurların karşısında kendilerini bir “diletant” ya da amatör konumunda bulurlar (Weber, 1996:314-15).

Aşırı kuralcılık da bürokrasiye getirilen bir başka eleştiridir. Aykaç’a göre bürokratlar,

yaptıkları bütün eylem ve işlemlerin yasalarda yazılı olmasını arzu ederler. Oysa kamu yöneticilerinin, yasaların izin verdiği hususları bir görev olarak yerine getirmenin yanında ilaveten yasaların yasaklamadıklarını inisiyatif kullanarak 'kamu yararı' gerekçesiyle yapma sorumlulukları vardır (Aykaç, 2001).

Bürokrasinin işleyişinden duyulan memnuniyetsizlik, teorik ve pratik alanlarda sürmeye devam etmektedir. Genel bir görüntüsünü almaya çalıştığımız bürokrasinin Türkiye özelindeki görüntüsü de aşağı yukarı benzerdir.

Araştırmamızda son dönem Türkiye kamu bürokrasisi içinde siyasetler, vatandaşlar ve bürokrasinin çarklarında yer alan memurların memnuniyetsizlikleri ölçülmeye çalışılmıştır. Araştırmamıza veri toplamak için sorduğumuz ilk soru, kamu bürokrasisinden memnuniyeti ölçmeye yöneliktir.

Soru 1) Herhangi bir kamu kurumundan hizmet aldığınızda, aldığınız hizmetten memnuniyetiniz % kaç aralığındadır?

a) %0-20 b) %20-40 c)%40-60 d) %60-80 e)%80-100

TABLO-1:

	a) %0-20	b) %20-40	c)%40-60	d) %60-80	e)%80-100
Siyasetçi	%13	%13	%55	%6	%13
Kamuda Yönetici	%10	%19	%42	%19	%10
Memur	%7	%14	%56	%19	%4
Diğer (vatandaş)	%20	%25	%39	%14	%2
Genel	%10	%17	%51	%17	%5

Soruya verilen cevaplar Tablo-1'de yer almaktadır. Katılımcıların %78'i kamu bürokrasisinden memnuniyetini %60'dan daha aşağıda ifade etmektedir. Bürokrasinin çarklarını oluşturan memurların %77'si, siyasetlerin %81'i, vatandaşların %84'ü aynı şekilde memnuniyetlerini %60'ın altında ifade etmektedirler. Sonuçlar, kamu bürokrasisinden memnuniyetsizliğin yüksek olduğunu teyit etmektedir.

İkinci sorumuz, bürokrasideki memnuniyetsizliğin, bürokrasinin çarklarında yer alan memurların keyfiyeti ile ilgisini ölçmeye yöneliktir. Buradan varılmak istenen sonuç şudur: Diğer bütün etkenleri dışarıda bırakarak (ceteris paribus) bürokrasinin aksak işleyişinde memurların keyfi davranmasının etkilerinin ne kadar olduğuna kanaat getirildiğini, bu konudaki algının nasıl olduğunu anlamaktır.

Soru 2) Sizce; kamu çalışanlarının hiçbir engel olmadığı halde işi yavaşlatma oranı % kaç aralığındadır?

a) %0-20 b) %20-40 c)%40-60 d) %60-80 e)%80-100

TABLO-2:

	a) %0-20	b) %20-40	c)%40-60	d) %60-80	e)%80-100
Siyasetçi	%19	%31	%31	%13	%6
Kamuda Yönetici	%24	%19	%42	%10	%5
Memur	%25	%29	%24	%19	%3
Diğer (vatandaş)	%18	%24	%30	%18	%10
Genel	%23	%27	%27	%18	%5

Araştırma verileri aynı zamanda kendileri de memur olan kamu yöneticilerinin %57'sinin, memurların hiçbir engel olmadığı halde, işi en az %40 ve daha üstü bir oranda yavaşlattıkları kanaatinde olduklarını göstermektedir. İlginçtir ki ankete cevap veren memurların %46'sı da bu kanaattedir. Bu oran, vatandaş ve siyasetçilerde ise sırasıyla %58 ve %50 oranındadır. Araştırmaya katılan bütün katılımcıların en az %50'si, memurların keyfi olarak işi yavaşlatma oranlarının %40'ın üstünde olduğu kanaatinde dir.

2. WEBERYEN BÜROKRASİDE LİYAKAT

Weber için rasyonelleşme ilkesi, tarih felsefesinin en genel ilkesidir: Kurumsal yapıların yükselişi ve çöküşü, sınıfların, partilerin ve yöneticilerin iniş çıkışları, hep bu genel rasyonelleşme eğiliminin yansımalarıdır (Weber, 1996:94). Rasyonelleşme yönetime yansırken belirli değer ve normlara olan inanç ile “ahlaki bir üst yapı” oluşmaktadır; bu da yönetim prensiplerini ve bundan ortaya çıkacak olan yönetim davranışını belirlemektedir (Okay, 2000:126). Bir dairenin davranışlarını düzenleyen kurallar, teknik kurallar ya da normlardır (Weber, 2008:42-44). Hakim normlar, şahsi kaygılardan bağımsız olarak doğrulukla görevini yapma anlayışıdır. Herkese, başka bir deyişle somut olarak aynı durumda bulunan herkese, resmi olarak eşit muamele yapılması şarttır (Weber, 2006:55). Bu, Weberyen bürokrasinin önemli bir ilkesidir. “Weber’e göre bürokratikleşmenin artması, gelenek, imtiyaz ve görev gibi fikirleri zayıflatan ve bunların yerine açık rekabet ve seçkinler yönetimini [meritocracy] getiren demokratikleşme baskılarıyla daha da fazla kamçılanmıştır” (Heywood, 2010).

Weberiyen bürokrasi içinde atanma ve yükselme; eğitim, uzmanlık ve idari ehliyet gibi profesyonel kriterlere dayanmaktadır (Heywood, 2010:453). Memurların işe alınması, mesleki ehliyete göre yapılır. Memurun ehliyeti, diploma ve özel sınavlarla ölçülür. İdare içinde bir kariyer sistemi bulunmaktadır. Memur, bu kariyer sistemi sayesinde göreve başladığı basamaktan daha üst makamlara doğru yükselebilir. Yükselme; kıdem, “liyakat” ve üstlerin değerlendirmelerine göre yapılır (Eryılmaz, 2008:56).

Liyakat, bir insanın değerli olduğu alandaki özel bir kudreti veya yeteneğinden oluşur (Hobbes, 2010:80). Memurun bir insan olarak yeteneğinden (liyakat) soyutlanarak değerlendirilmesi, yönetime ve yapıya güvenini sarsar ve yeteneğini köreltir. Cüceloğlu'na göre inandığımız ve önem verdiğimiz bir fikirle, yaptığımız davranış arasında bir çelişki

ortaya çıktığı zaman kaygı duyarız (Cüceloğlu,1992:277). Kaygı yerine güvenin hakim duygu olması bürokrasinin bütün tarafları için önemlidir. Okay'a göre karşılıklı güven temeli üzerine gelişmiş olan bir ortam, nitelikli personelin kuruma bağlanması ve elde edilmesi için de bir unsur oluşturur ve ideal durumda faaliyete hazır olmayı ve yeteneği yükseltir (Okay, 2000:126). Sistemin nitel büyüklüğü etkinliği temelindedir. Büyük olmanın anahtarı, insanların sahip oldukları potansiyelleri görmek ve o potansiyellerin geliştirilmesine ortam ve olanak sağlamaktır (Drucker, 2006:67).

Ne var ki siyasetçiler yetenekli bürokratların uzmanlık bilgisini iktidarlarını zayıflatan bir unsur olarak görebilirler. Bunun için de onları zayıflatmak isterler, tıpkı Türkiye'de örnekleri görüldüğü gibi. Heper'e göre Türkiye'nin çok partili hayata geçiş yıllarında siyasal elitlerin bürokratları zayıflatmak için kullandıkları üç strateji bulunmaktaydı. Birinci strateji, yetenekli insanların bürokrasiye katılmalarını caydırmak için memurların ekonomik durumlarını zayıflatmaktı. Nitekim 1950 ve 1965 yılları arasında memurların satın alma gücü yarı yarıya düşmüştü. İkinci strateji, üst düzey bürokratlardan gelen önerileri göz ardı etmek ve üçüncü strateji ise siyasilerin kolayca kontrol edebilecekleri, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi alternatif bürokratik yapılar meydana getirmektir (Heper 1990, aktaran Eryılmaz, 2008:149). Ancak bürokrasinin işleyişindeki aksaklıkların faturası eninde sonunda iktidardaki siyasi partilere kesilmektedir. Bu nedenle iyi işleyen bir bürokrasiye ihtiyaçları vardır. Hem iyi işleyen bir bürokrasi istemek, hem de onun işleyişine müdahale ederek aksak ve verimsiz hale getirmek de 'siyasilerin bürokrasi ironisi'dir.

2.1. Siyasal Yönetim, Liyakat ve Bürokratik İşleyiş

Modern yönetimin önemli sorunlarından biri demokratik taleplerin bürokratik yapı aracılığıyla nasıl karşılanacağıdır. Politikacılar, karmaşık kamu hizmetlerini sunmak için bürokratların deneyimlerine ve uzmanlıklarına ihtiyaç duyarlar. Politik programlarını hayata geçirmek için ellerindeki en önemli aygıt bürokrasidir. Bu nedenle siyasal yönetim ve bürokrasi birbiriyle yakından ilişkilidir (Meier ve O'toole Jr, 2006:16).

Kamu hizmetlerinin profesyonelleşmesi ve dünya çapında topluma egemen olan araçsal aklın özümsemesi neticesinde, kamu örgütlerinin doğası değişmiştir (Farazmand, 2009:304). Wilson'a göre yıllardan beri devlet incelikle işlenmiş yönetsel denetim sistemleriyle örülmüş ve giderek daha ayrıntılı yönetsel süreçler buna eklenmiştir. Araçlar sonsuz bir biçimde "mükemmelleştirilmiş", bu araçları kullanması gereken yönetici ise ihmal edildiği kanısına kapılmıştır. Yönetim sistemleri yönetim değildir (Wilson, 1996: 397). Yönetim sistemlerinin amaçlandığı şekilde işlemesi için yöneticilerin nitelikleri önemlidir. Yönetim belirli bir takım amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri, yardımcı malzemeleri ve zamanı birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır (Okay, 2000:236).

İyi bir kamu yönetimi; en az bürokrasiyle etkin bir şekilde yönetmeyi, adam kayırmayı, yolsuzluğu ve rüşveti denetlemeyi, hükümet kurumlarına yüksek düzeyde bir şeffaflık ve güvenilirlik getirmeyi ve en önemlisi, kanunları uygulatmayı içerir (Fukuyama, 2008:21). Kamu hizmetinde ve kamu yönetiminde karşılaşılan yozlaşma veya verimsizlik gibi sorunlar, bürokrasinin siyasallaşması ile bağlantılı görülür. Rawls'a göre toplumda istikrarın sağlanması bireylere ne derece adaletli davranıldığına bağlıdır (Rawls, 1971 aktaran Ertekin ve Yurtsever, 2003:114).

Realitede insanlar beklenildiği gibi tarafsız bir liyakat sistemi yerine, iktidardaki politik partinin programına uygun şekilde seçilirler. Bu, halka hesap verme sorumluluğu taşıyan iktidar partileri için normal karşılanmaktadır. Ancak işleyen bir bürokraside, bu atamaların sadece politik tercih yerine en azından politik tercihler ile yönetsel yeteneklerin bir kombinasyonundan oluşması beklenir (Peters, 2001:86-87). Uzman yönetimine talebin yüksek olduğu ve parti yandaşlarının entellektüel bakımdan gelişkin, eğitim düzeylerinin yüksek ve özgürce belirlenen bir "kamuoyunun" ciddiye alınmak zorunda bulunduğu yerlerde, niteliksiz görevlileri iş başına getirmek iktidar partisine gelecek seçimlerde zarar verir (Weber: 1996:297).

"Türkiye'de son 40 yıldan bu yana çok hızlı bir ekonomik, toplumsal ve siyasal değişim yaşanmaktadır. Ancak aynı değişim süreci kurumsal, örgütsel ve yönetsel düzeyde gerçekleşmemiştir. Bilakis, kurumsal, örgütsel ve yönetsel alanda bir bozulma, tıkanma, hatta bir yozlaşma yaşanmaktadır" (Aykaç, 1999). "1960'lı yıllarda, personel rejimi açısından "liyakat" sisteminin geliştirilmesi için yasal bazı düzenlemeler yapıldıysa da, bu alanda başarılı olunamamıştır. Kayırma anlayışı nedeniyle, başarılı-başarısız memur ayırımı yapılmadığı gibi, çoğu durumlarda başarısız ve liyakatsiz personelin daha kolay yükseltildiği bir memur rejimi ortaya çıkmıştır. Personel rejimindeki hakim uygulama, liyakat ve başarı ilkelerinden daha çok, itaat ve sadakat ilkelerine fazla vurgu yapılması yönündedir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun esas vurgusu da, "sadakat" ilkesine olmuştur" (Eryılmaz, 2008:150).

Hali hazırda kamu bürokrasisi içinde liyakate göre yükselme hakkında nasıl bir kanaat olduğunu ölçmeye yönelik aşağıdaki soru anket aracılığı ile sorulmuş ve cevaplar Tablo-3'te yansıtılmıştır.

Soru 3) Sizce kamu kurumlarında liyakate göre yükselme oranı % kaç aralığındadır?

- a) %0-20 b) %20-40 c) %40-60 d) %60-80 e) %80-100

TABLO-3:

	a) %0-20	b) %20-40	c)%40-60	d) %60-80	e)%80-100
Siyasetçi	%31	%13	%30	%13	%13
Kamuda Yönetici	%66	%14	%10	%0	%10
Memur	%65	%18	%12	%4	%1
Diğer (vatandaş)	%33	%24	%27	%14	%2
Genel	%55	%18	%17	%7	%3

Tablo-3'te kamu kurumlarında liyakate göre yükselme oranının hangi aralıkta olduğuna dair kanaatlerin % aralıkları görülmektedir. Ankete katılanların %55'i, liyakate göre yükselme oranının %0-20 aralığında olduğu kanaatini bildirmiştir. Liyakate göre yükselme oranının düşük olduğu kanaatini taşıyanların yönetici olmayan memurlardan gelmesi beklenir iken, aktif olarak görevde olan yöneticilerden gelmesi düşündürücüdür. %0-20 aralığına memurların %65 katılmasına karşın, yönetici memurların %66'sı katılmıştır. Genel ortalamada soruyu cevaplayan 222 kişinin %90'ı, kamu kurumlarında liyakate göre yükselme oranının %60'ın altında olduğu kanaatindedir.

Araştırmamızın hipotezlerinden biri de kamuda liyakate göre atama yapılır ise kamu bürokrasisi vasıtasıyla verilen hizmetlerin kalitesinde önemli bir iyileşme olacağına yönelik kanaattir. Bu kanaati ölçmeye yönelik aşağıdaki soru anket aracılığı ile katılımcılara yöneltilmiştir.

Soru 4) Sizce kamu kurumlarında liyakate göre atama yapılırsa, hizmet kalitesinde % kaç aralığında iyileşme sağlanır?

a) %0-20 b) %20-40 c)%40-60 d) %60-80 e)%80-100

TABLO-4:

	a) %0-20	b) %20-40	c)%40-60	d) %60-80	e)%80-100
Siyasetçi	%13	%0	%0	%74	%13
Kamuda Yönetici	%10	%0	%5	%47	%38
Memur	%1	%1	%10	%40	%48
Diğer (vatandaş)	%6	%8	%18	%31	%37
Genel	%4	%2	%11	%41	%42

Tablo-4 ankete katılanların 4. soruya verdikleri cevapların % dağılımını göstermektedir. Bütün katılımcıların %83'ü kamuda liyakate göre atama yapılır ise hizmet kalitesinin %60'tan daha fazla iyileşeceği kanaatindedir. Tabloda en ilgi çekici değer ise, anketi cevaplayan siyasetçilerin %87'sinin, kamu kurumlarında liyakate göre atamanın, hizmet kalitesini %60'tan daha fazla iyileştireceği kanaatindedir. Bu oran kamuda yönetici konumda olan memurlarda %85, memurlarda %88, kamunun iç işleyişinden habersiz olması beklenen (memur ya da siyasetçi olmayan) vatandaşlarda ise %68 gibi yüksek bir değere tekabül etmektedir.

2.2. Bürokraside Liyakat ve Memurlar

Siyasi yönetimin beklentisine uygun şekilde işleyen bir bürokrasinin yerine getirmesi gereken iki işlevi vardır. Bu işlevlerin birincisi, siyasi yönetim tarafından kamusal hizmetin sunulduğu vatandaşların memnuniyetini sağlamaktır. Vatandaşların memnuniyeti sağlanamaz ise siyasi yönetim bir sonraki seçimde oy kaybedecektir. İkinci işlevi ise birinci işlevini yerine getirirken aynı anda siyasi yönetimin yönetici olduğu duygusunu da sağlamaktır. Siyasi yönetim, iplerin kendi elinde olduğundan emin olmak ister. Tam da bu noktada, 'yönetim kimdeyse, sorumluluk da ondadır' düsturunu hatırlamak gerekir. Eren'e göre yönetsel etkinliğin arttırılabilmesinin temel koşulu insan gücü etmenini amaçlar doğrultusunda davranışa geçirebilme ve ondan iyi bir verim alabilmeyi gerektirir (Eren, 2001:1). Geleneksel işgücünün parçası olan işçi, sisteme hizmet eder; bilgi işçileri söz konusu olduğunda ise sistemin işçiye hizmet etmesi gerekir (Drucker, 2006:65). Yönetim yetersiz ve beceriksiz ise astları örgüt içinde tutma ve çalıştırma olanaksız hale gelmektedir. O halde örgüt için yaşamsal nitelik arz eden bu hijyenik koşulları öncelikle sağlamalıdır (Eren, 2001:33). Bu koşullar sağlanmadığı zaman, bürokrasi makinesinin çarklarını oluşturan memurun memnuniyetsizliği söz konusu olur. Memnuniyetsiz memurlar, tıpkı paslı çarklar gibi, sağlıklı ve gürültülü bir işleyişi işaret eder. Öyleyse memurun memnuniyeti, bürokratik işleyiş açısından daha yakından bakılmayı hak edecek kadar önemlidir. Senge'e göre çalışanların kendileri büyüme ve teknolojik gelişme amaçları için yeterince motive edilmemişlerse; o zaman büyüme de üretkenlik artışı da teknolojik gelişme de olmayacaktır. Buna göre en küçük bölünemez gerçek zekadır ve insanlar tarafından kullanılmak üzere kapımızın önünde içeri çağrılmayı beklemektedir. Çoğu kez yolumuz üzerindeki problemler ile uğraşırken o kadar çok zaman harcarız ki her şeyden önce niye o yolu tuttuğumuzu unuturuz. Sonuç, bizim için gerçekten önemli olan hakkında sadece bulanık, hatta hatalı bir bakışa sahip olmamızdır (Senge, 2001:155-157).

Memuriyet, bir "meslek"tir. Bunun ilk koşulları arasında, insanın uzun bir süre için tüm çalışma kapasitesini gerektiren iyice belirlenmiş bir eğitimden ve işe alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı özel sınavlardan geçmek vardır. İster özel bir büroda, ister bir devlet dairesinde çalışsın, çağdaş memur, yönetilenlere kıyasla apayrı bir sosyal itibar kazanmak ister (Weber, 1996:293-297). Memur, kamu hizmeti hiyerarşisi içinde kendine bir "kariyer" edinmeye girişmiştir. Daha küçük, önemsiz ve düşük aylıklı görevlerden daha yükseklerine doğru ilerlerler. Ortalama memur, doğal olarak yükselme koşullarının mekanik bir biçimde belirlenmesini arzular (Weber: 1996:309) ve bu mümkün olmadığında engellendiğini düşünür³. Örgütler, üyelerine itibar, terfi ve yükselme olanakları sağlayarak kişisel değer ve paye kazanma isteklerini (Eren, 2001:41), çalışanı memnun edici şekilde oluşturmalıdır. Kariyer hedefi iş ve çalışanın hedefi arasında ulaşmayı istediği arzuları dengelemelidir (Sabuncuoğlu, 2000: 147-149).

3 "Elde etmek istediğimiz bir nesneye, ulaşmak istediğimiz belirli bir amaca varmamız veya bir gereksinmemizin giderilmesi önlendiği zaman ortaya çıkan olumsuz duyguya engellenme adı verilir"(Cüceloğlu,1992:279).

İnsanlar övülmek için çalışmazlar; fakat değerli kabul edildiklerini ve takdir edildiklerini bilmekten hoşlanırlar (Deal&Key, 2001:74).

Gelecekte ne olacağını bilememek insanlar için en belli başlı kaygı nedenlerinden biridir (Cüceloğlu, 1992:278). Memurlar özellikle işsizliğin olduğu ortamlarda iş güvencelerini korumak isterler. Aynı zamanda kariyerlerinde adil şekilde ilerleme imkanlarının olmadığını düşünür ve bu durumdan kurtulmak isterler. Cüceloğlu'na göre "birbiriyle uyuşmayan iki veya daha fazla güdünün aynı anda bireyi etkilediği anlarda çatışma ortaya çıkar. Belirli bir konuda karar vermede zorluk çekmeye, gerginleşmeye başlayan kişi, büyük bir olasılıkla, bir çatışma içindedir. Bu durumda insanlar şu yollardan birini seçerler: a) en az kötü olan seçeneğe gitmek, b) orta bir noktada durarak hiçbir davranışta bulunmamak, ya da c) sanki ortada bir sorun yokmuş gibi davranarak, gerçekten kopuk bir hayal dünyasına veya akıl hastalığına sığınmak" (Cüceloğlu,1992:282,286). Bu durum gayri insanidir ve çalışanın adalet duygusunu zedelediği gibi özgüveni, öz saygısını ve hatta ruh sağlığını da zedeleyerek, memurları 'mutsuz mecburlar' ordusuna dönüştürmektedir.

3. SONUÇ: 'Siyasetin Bürokrasi İronisi'

Bürokrasi, her türdeki ve büyüklükteki örgütün kullanabildiği ideal aygıttır. Kamu yönetimi gibi karmaşık süreçler için ise vazgeçilmezdir. Bu vazgeçilmezliği birçok sorunu ve tartışmayı da doğurmaktadır. Bürokrasiden kaynaklanan sorunları çözmeye yönelik çeşitli reform çalışmaları yapılmasına rağmen, ilgili taraflardan herhangi birinin memnuniyetini sağlayacak bir çözüm henüz bulunabilmiş değildir.

Kamu bürokrasisi siyasal yönetim ile vatandaş arasında bir taşıyıcı ortam gibidir. Öyle ki siyasal yönetim, yönetsel faaliyetlerini de vatandaşa hizmeti de bürokrasi aracılığı ile yürütmektedir. Bir analogi yapılacak olursa; su kaynağından, borulardan oluşan su şebekesiyle evlere su taşınma örneğinde; su kaynağından suyu sağlamayı üstlenen idare: siyasal yönetim, su şebekesi: bürokrasi, evde suyu kullanacak olanlar da: vatandaşlar olsun. Vatandaşlar; yeterli ve temiz suyu zamanında alamamaktan sürekli şikâyetçidirler. Soruna yakından bakıldığında, örneğimizdeki su idaresinin sık sık bazı ana taşıyıcı boruları daha inceleri ile değiştirdiği, bazı paslanmış veya yıpranmış boruları ısrarla değiştirmedeği; bundan dolayı bazı yerlerde tıkanmalar, boru patlamaları, suyun paslı akması gibi sorunların yaşandığı anlaşılmıştır. Bu durumda sorumlu kimdir?

Siyasal yönetim; bir taraftan bürokrasinin tıkır tıkır işlemesini ister, diğer taraftan işleyişi bozacak müdahalelerde bulunur. Bu bir ironidir: 'siyasetin bürokrasi ironisi'.

Stivers'in tespitiyle; son dönemlerin kamu yönetiminin karmaşa ve karışıklıklarına rağmen "memnun edebilen", mükemmel olmayan bir dünyada az imkânla çok şeyi başarabilen bürokratlar beklemek haklı mı veya mümkün mü? Muhakkak ki biz, bürokratlardan imkânsız yapmalarını beklemek yerine, sürdürülebilir bir akılcılıkla onları

sistemin içine yerleştirmeli ve denetim altında tutmalıyız (Stivers, 2001:229). Karar alıcı, sorumluluk verilen insanların o işi yapma kapasitesine sahip olmalarını garanti altına almalıdır. Yoksa örgütteki insanlar örgütü felç eden duygusal bir iç çatışmanın içinde boğulup giderler (Drucker, 2006:51). İyileştirmenin herkesin işi ve hedefi olduğu bir ortam oluşturulmalıdır (Imai, 1999:168-170). Bu en çok siyasal yönetimin amacına hizmet eder.

İş ilişkilerinde üretkenlik randımanıyla bağdaşmayan tercihler yapan yönetim, bu tür tercihler yaptığı takdirde diğer rakiplerine göre dezavantajlı bir duruma düşer. Böyle davrananlar, bu tür tercihler yapmayanlara oranla kendini çok daha yüksek bir maliyetin etkisi altına sokar. Bundan dolayı da başkaları onu sistemin dışına itme eğilimi gösterirler (Friedman, 2008:146-147). Bürokratik işleyişi yapısal olarak kısırlaştırın, bürokratin gücünü etkisizleştiren önemli bir sorun, organizasyon içinde kişilerin nerede olduğu, bulunduğu yerdeki konumundan memnuniyeti ve bunun sistemi yavaşlatma etkisidir. Bezgin çalışanların kendisini ve işini geliştirmeye önem vermesi beklenemez.

Yönetimsel iyileştirmeyle ilgili birçok tartışma sürmektedir. Bunlardan ilki liyakate dayalı verimlilik üzerine yapılan araştırmalardır. Weberin bürokrasi modelinin tanımlanan özelliklerinden biri devlet memurlarının, kast, ırk, sınıf veya dil kıstasından ziyade, başarı ve liyakat kıstasına göre seçilmesidir. Bu “tarafsız yarışma” ile seçim anlamına gelir. Personel seçmede kullanılan kıstas, belirlenmiş pozisyon için hem onların eğitim ve tecrübeleri hem de genel yetenek ve entelektüel kabiliyetleri üzerinden olabilir. Her durumda bürokrasi, uygun pozisyonu doldurmak için mantıksal anlamda en iyi niteliklere sahip personeli seçmiş olmalıdır.

Türkiye’de kamu bürokrasisinin “liyakat sistemi”nin işletilmemesi dışında şüphesiz başka problemleri de vardır. Yolsuzluk, aylıklık, tembellik, kırtasiyecilik, suiistimal, hantallık ve değişime direnç bunlardan bazılarıdır. Bunların tamamı tarafların algısı ve kanaatleridir. Şüphesiz bunların her biri ayrı ayrı çalışılmaya değerdir. Ancak bu çalışmanın amacı Weberyen bürokraside liyakat sisteminin eksik işleyişinin Türkiye kamu bürokrasisine etkisi olarak seçilmiştir. Bu konudaki kanaatleri ölçmek için literatür taramasına ilaveten bir de anket yapılmıştır. Ana hipotezimiz: ‘Bürokraside liyakat sistemi çalışırsa, işleyiş iyileşir’ idi. Araştırma bulguları tezimizi doğrulamaktadır.

Sonuçlar:

- 1- Bürokrasinin ilgili bütün tarafları, bürokrasinin işleyişinden şikâyetçidir.
- 2- Bürokrasinin ilgili bütün tarafları, memurların keyfi olarak işi yavaşlattıklarına önemli ölçüde kanaat getirmektedir.
- 3- Bürokrasinin ilgili bütün tarafları, bürokratik hiyerarşi basamaklarında liyakate göre ilerlemenin düşük olduğu kanaatindedir.
- 4- Bürokrasinin ilgili bütün tarafları, bürokratik hiyerarşi basamaklarında liyakate göre ilerlemenin, bürokratik işleyişi iyileştireceği kanaatindedir.

Bu sonuçlar görece küçük ancak bizce anlamlı bir saha araştırmasıyla desteklenmiştir.

Türkiye kamu bürokrasisinde liyakate göre yükselme yerine siyasi kayırmacılığın hakim olması, bütün vatandaşlara tarafsız şekilde yansımaları gereken hizmetleri de etkiler. Memurlar partizanlaştıkça, vatandaşları da 'bizden olanlar ve olmayanlar' şeklinde kayırmaya başlarlar. Bu durum devletin bizzat partileşmesi anlamına gelir. Oysa devlet bütün partilerin mensuplarını ve hatta hiçbir partiye mensup veya destekçi olmayanları da eşit şekilde kapsayan, koruyan, kollayan bir yapıdır ya da öyle olması beklenir.

Demokratik dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye'de de siyasiler halka karşı sorumludurlar. Kendilerinden beklenen hizmeti vermeleri için ellerindeki en önemli aygıt bürokrasidir ve bürokrasinin halka hesap vermek veya oy kaybetmek gibi kaygıları yoktur. Siyasi iktidar programını uygulamak için bürokraside gerekli değişiklikleri yapabilmelidir. Türkiye kamu bürokrasisinin daha etkin çalışması ve tarafları memnun eden sonuçlar üretebilmesi için küçük bazı değişiklikler denenebilir. En azından tepe yönetimleri (Müsteşar ve yardımcılar, Genel Müdürler ve Kurum Başkanları) dışındaki pozisyonların (Genel Müdür Yardımcılıkları, Daire Başkanlıkları, Şube Müdürlükleri) adil ve şeffaf bir liyakate tabi tutulması, çalışanların kariyer hedeflemesinde ve dolayısıyla niteliklerini ve performansını yükseltmede motivasyon kaynağı olacaktır. Bu da kamu bürokrasisinin iyi işlemesine, böylece vatandaşların, bürokratların ve siyasetçilerin aynı anda istediğini almasına olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ARSLAN, D. Ali (2003), "Eşitsizliğin Teorik Temelleri: Elit Teorisi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (6), Kocaeli.
- AYKAÇ, Burhan (2001), "Kamu Yönetiminde Kriz ve Yönetimi", Gazi Ün. İ.İ.B.F. Dergisi, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (1999), "Türkiye'de Kamu Yönetimin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", Gazi Ün. İ.İ.B.F. Dergisi, Ankara.
- BRODKIN, Evelyn Z. (2006), "Bureaucracy Redux: Management Reformim And The Welfare State", University of Chicago, Published by Oxford Üniversity Pres. July 10, USA.
- CÜCELOĞLU, Doğan (1992), İnsan ve Davranışı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- DEAL, Terrence E. & KEY, M.K. (2001), Kurum İçi Halkla İlişkiler, Çevirmen: Emir Özgür, MediaCat Yayınları, Ankara.
- DREIJMAIS, John (2008), Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations, Translation by Gordon C. Wells, by Algora Publishing. New York , USA.
- DRUCKER, Peter (2006), Klasik Drucker, Çeviren: Zülfü Dicleli, Bahçeşehir Ün. Yayınları, İstanbul.
- EREN, Erol (2001), Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, Beta Basım Yayın A.Ş., İstanbul.
- ERTEKİN, Yücel ve YURTSEVER, Gülçimen (2003), Örgütsel Politika ve Taktikler, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Basım Yayın, İstanbul.
- FARAZMAND, Ali (2009), Bureaucracy and Administration, Florida Atlantic University Fort Lauderdale, Florida, U.S.A.
- FARMER, David John (2005), To Kill the King Post-Traditional Governance and Bureaucracy, M.E.Sharpe Armonk, New York, London, England.
- FRIEDMAN, Milton (2008), Kapitalizm ve Özgürlük, Çevirenler: Doğan Erbek ve Nilgün Himmetoğlu, Plato Film Yayınları, İstanbul.
- FUKUYAMA, Francis (2008), Devlet İnşaası, 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- GIDDENS, Anthony (1999), Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji, Vadi Yayınları, Ankara

- GÜLMEZ, Mesut (1996), Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2010), Siyaset, Adres Yayınları, Ankara.
- HOBBS, Thomas(2010), Leviathan, Çeviri: Semih Lim, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- IMAI, Masaaki (1999), Kaizen, Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı, Kalder Yayınları, İstanbul.
- LEFORT, Claude (1986), The Political Forms of Modern Society, Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism, Edited and Introduced by John B. Thompson, First MIT Press edition, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, U.K.
- MARDİN, Şerif (2010), Siyasal ve Sosyal Bilimler Makaleleri 2, Derleyenler: Mümtaz'er Türköne ve Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul.
- MEIER, Kenneth J. & O'TOOLE JR, Laurence J. (2006), Bureaucracy in a Democratic State, A Governance Perspective, The Johns Hopkins University Pres, Baltimor, U.S.A.
- MUCUK, İsmet(2001), Modern İşletmecilik, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- OKAY, Ayla (2000), Kurum Kimliği, MediaCat Yayınları, Ankara.
- PETERS, B. Guy (2001), The Politics of Bureaucracy, Fifth edition published by Routledge 11 New Fetter Lane, London, U.K.
- Platon (1992), Devlet, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat (2000), İnsan Kaynakları Yönetimi, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- SENGE, Peter M. (2001) Beşinci Disiplin, Çevirenler: Ayşegül İldeniz ve Ahmet Doğukan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- STIVERS, Camilla (2001), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness In Public Administration", Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration, Westview Press, USA.
- DYE, Thomas R. & ZEIGLER, Harmon (2009), The Irony Of Democracy An Uncommon Introduction to American Politics, Wadsworth Cengage Learning, Boston, USA.
- WEBER, Max (2006), Bürokrasi ve Otorite, Tercüme: Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- WEBER, Max (1996), Sosyoloji Yazıları, (Çeviren : Taha Parla), İletişim Yayınları, İstanbul.
- WILSON, James (1996), Bürokrasi, Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar, (Çevirenler: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), TODAİE Yayınları, Ankara.

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN YOLSUZLUKLA MÜCADELESİNDE SUÇTAN KAYNAKLANAN MALVARLIKLARININ GERİ ALINMASI

Hatice TOPKAYA *
Ahmet TOPKAYA**

ÖZET

Günümüzde, yolsuzluk Avrupa Birliği açısından da büyük bir sorun haline gelmiştir. Bu kapsamda Stockholm Programı ile AB içerisinde ortak bir yolsuzlukla mücadele politikası benimsenmesi kararlaştırılmıştır. Bu amaçla, üye ülkelerden mali soruşturma kapasitelerini artırmaları, suç gelirlerinin tespiti, el konulması ve müsaderesinin daha etkin bir şekilde yapılması ve malvarlığı geri alım birimleri (varlıkların geri alınması ofisi) (Asset Recovery Office-ARO) arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi istenmektedir. Suçların yaklaşık olarak yüzde yetmişinin gelir elde etmek amacıyla işlendiği göz önüne alındığında, yolsuzluk gibi sınır aşan özelliğe sahip suçlardan elde edilen gelirlerin mağduruna geri kazanımı yani suçlardan kaynaklanan malvarlıklarının suçluların elinden geri alınması ve müsadere edilmesi suçluların işlediği suçtan dolayı zenginleşmelerini önlediği için caydırıcı bir özelliğe sahiptir. Bu sebeple, ülkelerce suç gelirlerinin izini süren, müsadere işlemi gerçekleştiren, el koyulan malvarlığının idaresini sağlayan ve müsadere işlemlerinde temas noktası olarak görev alan ulusal malvarlığı geri alım birimlerinin kurulması önemlidir. Sermayenin serbest dolaşımı faslı altında ulusal taahhüdümüz olan ARO’nun ülkemizde de kurulması ya da belirlenmesi hem AB’ye üyeliğimiz açısından hem de suç gelirlerinin hızlı bir şekilde tespiti ile bunlara el konulması ve ardından müsadere edilmesinin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Yolsuzluk, Malvarlığı Geri Alım Birimi (Varlıkların Geri Alınması Ofisi), Müsadere, Suç Geliri

RECOVERY OF PROCEEDS OF CRIME IN THE EUROPEAN UNION’S FIGHT AGAINST CORRUPTION

ABSTRACT

Nowadays, corruption has also become a major problem of the European Union. In this context, through Stockholm Programme, adoption of a common anti-corruption policy within the EU has been agreed. With this aim, the member states are required to enhance their capacity for financial investigations, to identify assets of criminals more effectively, to seize and confiscate these assets more efficiently and to make a strong cooperation between Asset Recovery Offices. Considering nearly seventy percent of crimes are committed with financial gain, the recovery of proceeds of crimes like corruption and confiscation of these amounts prevents the criminals to prosper from crimes and it becomes a deterrent measure for them. For

* MASAK, Maliye Uzmanı

** Sayıştay Başkanetçisi

that reason, establishment of national asset recovery offices (AROs), which trail the proceeds of crime, confiscate and manage those assets and serve as a contact point for confiscation, is essential. To establish or designate a national asset recovery office for Turkey, which is a national commitment within the scope of Free Movement of Capital Chapter, is of great importance both in terms of our membership to the EU and ensuring rapid detection of proceeds of crime as well as its seizure and confiscation.

Key Words: European Union, Corruption, Asset Recovery Office-ARO, Confiscation, Proceeds of Crime

GİRİŞ

Yolsuzluk dünyadaki tüm ¼lkeleri etkileyen sosyal, politik ve ekonomik bir olgudur. Yolsuzluk kamu kurumlarına, idarecilere, devlete olan güveni azaltırken ¼lkelerin gelişmesini de olumsuz yönde etkilemektedir (United National Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011a). Ayrıca son dönemlerde yolsuzluklarda birey ve devlet güvenliğini tehdit edecek tarzda bir artış gör¼lmekte olup, halkta ve devlette fakirliğe sebep olurken, iç piyasasının işleyişini de olumsuz etkilemektedir. Bu sebeplerden dolayı, yolsuzluk, insan eliyle ortaya çıkan ve geniş halk kitlelerini sefalet ve açlığa mahk¼m eden tehditlerin başında gelmektedir (Ersoy, 2011).Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, yolsuzluk ve ekonomik gelişme arasında çift yönl¼ bir ilişki mevcuttur, öncelikle yolsuzluk ekonomik gelişmeyi olumsuz yönde etkilemekte, diğer taraftan ise ekonomik gelişme de bir ¼lkedeki yolsuzluk seviyesini belirlemektedir (The Financial Action Task Force (FATF), 2011).

Yaşanan yolsuzlukların içeriği ve boyutu değişiklik gösterse de yolsuzluk olgusunun tüm üye ¼lkelere ve Avrupa Birliği'ne zarar vermesinden dolayı Avrupa Birliği tarafından da yolsuzlukla mücadele çabaları arttırılmıştır. Çünkü yolsuzluğun diğer bir önemli sınır aşan organize suçlar arasında da sayılmasıdır. Yolsuzluk sıklıkla uyuşturucu, insan kaçakçılığı gibi ciddi suç tipleri ile ilişki içerisindedir ve yolsuzluk sonucu elde edilen suç gelirleri küreselleşmesinin ve teknolojinin imkanlarından yararlanarak kolaylıkla başka ¼lkelere gidebilmektedir. Bu sebeple suç gelirlerinin izlenmesi, tespiti, el konulması ve müsaderesi büyük önem taşımaktadır.

Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir araştırma sonucunda, Ekim 2011 tarihinde yayınlanan Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin *"Sınır aşan Organize Suçlar ve Uyuşturucu Kaçakçılığından Elde Edilen Yasadışı Suç Gelirlerinin Tahmini Raporu"*na¹ göre;

2009 yılında vergi kaçakçılığı haricindeki suç faaliyetlerinden elde edilen suç gelirlerinin yaklaşık olarak 2,1 trilyon ABD Doları başka bir deyişle 2009 yılı dünya GSMH'sinin yüzde 3,6'sı olduğu tahmin edilmektedir Bunun yanında uyuşturucu, insan, silah kaçakçılığı, sahtecilik, yolsuzluk gibi sınır aşan organize suçlardan 2009 yılında elde

1 Ayrıntılı bilgi için Bkz. UNODC, "Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes" Research Report, October 2011, Erişim: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

edilen gelirin dünya GSMH'sının yüzde 1,5'u yani yaklaşık olarak 870 milyar ABD doları olduğu ve bu gelirin yüzde 70'inin yani 612,5 milyar ABD doları tutarındaki değerin finansal sistem aracılığıyla akladığı belirtilmektedir. Diyebiliriz ki işlenen suçların büyük çoğunluğu gelir elde etmek amacıyla işlenmektedir.

Ayrıca söz konusu Rapor'da uyuşturucu kaçakçılığı ile yolsuzluk arasındaki ilişki kapsamında, en başarılı suç örgütleri yolsuzluk ile en çok iç içe olanlar olarak değerlendirilmektedir. Çünkü suç örgütleri rüşvet gibi yolsuzluk araçlarını kullanarak kolluk güçlerinin takibini ve kamunun denetimini zayıflatabilmektedir. Bu sebeple yolsuzluk oranının yüksek olduğu ülkelerde ve bölgelerde uyuşturucu kaçakçılığı faaliyetleri gibi organize suç faaliyetleri yoğunluk göstermektedir (United National Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011b:107).

Zaten uyuşturucu üretiminde başta gelen ülkelerde yolsuzluk oranının yüksek olması bunu ispatlamaktadır. Örnek verecek olursak 2011 yılı Uluslararası Şeffaflık Örgütü sonuçlarına göre uyuşturucu üreten Afganistan ve Myanmar 180. sırada yolsuzluk algısının en yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Uyuşturucu trafiği içerisinde olan ülkelerde de yolsuzluğun yüksek olduğu göz önüne alındığında yolsuzluk ile yapılan mücadelenin organize sınır aşan suçlarla yapılan mücadeleye büyük katkısı olacaktır (United National Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011b:108).

Suçlar ile mücadelede en etkili yöntem suçluların suç işleyerek elde ettiği gelirlerinin izinin sürülerek müsadere edilmesidir. Özellikle yolsuzluk sonucu ülke dışına çıkarılan malvarlıklarının geri alınmasında da müsadere konusunda etkin bir uluslararası işbirliği gerekmektedir. Birleşmiş Milletler tarafından başlatılan Çalınmış Malvarlıklarının Geri Alınması (Stolen Asset Recovery-StAR) Girişimi²'ne paralel olarak, Avrupa Birliği tarafından da organize suçla mücadelede öncelikli sırayı suç gelirlerinin müsadere ve geri alınması almaktadır.

Bu kapsamda Avrupa Birliği'nce malvarlıklarının geri alınması ve müsadere konusunda yapılan çalışmalar arasında yer alan 2007/845/JHA numaralı "Suç Gelirlerinin İzinin Sürülmesi ve Tespitine Yönelik Üye Ülkelerin Mal Varlıklarının Geri Alınması Birimleri-Müsadere Ofisleri (Asset Recovery Offices-AROs) Arasında İşbirliğinin Geliştirilmesi Hakkında 6 Aralık 2007 Tarihli Konsey Kararı" uyarınca AB üyesi ülkelerde suç gelirlerinin izini süren, müsadere işlemini gerçekleştiren, el koyulan malvarlığının idaresini sağlayan ve müsadere işlemlerinde temas noktası olarak görev alan ulusal malvarlığı geri alım birimlerinin kurulması ya da belirlenmesi istenmektedir.

Çalışmamızda öncelikle Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla mücadelesi, yolsuzlukla mücadele paketinde yer alan suç gelirlerinin müsadereye ilişkin düzenlemelerin revize edilmesi kapsamında malvarlıklarının geri alınmasına ve müsadereye ilişkin Avrupa Birliği düzenlemeleri ve bu kapsamda oluşturulması istenilen "Malvarlığı Geri

2 Ayrıntılı bilgi için Bkz. Topkaya, Hatice, Topkaya, Ahmet, "Yolsuzlukla Mücadelede Etkin Bir Araç:BM Sözleşmesi Çerçevesinde Yolsuzluk Kaynaklı Mal Varlıklarının Geri Alınması", Sayıştay Dergisi Sayı:74-75, Erişim: <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der74-75m3.pdf>

Alım Birimleri”, bu birimlere ilişkin ülke uygulamaları ve son olarak malvarlığı geri alım birimlerinin ülkemiz açısından değerlendirilmesi hakkında bilgi verilecektir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE

Yolsuzlukla mücadele konusu Avrupa Birliği açısından da büyük önem taşımaktadır. 27 üye ülkeden oluşan Avrupa Birliği ekonomisinin her yıl yaklaşık olarak 120 milyar Euro ya da Birliğin Gayri Safi Yurt İçi Hasılası'nın %1'ini yolsuzluk sebebiyle kaybetmesi, yolsuzluğun ulaştığı ciddi boyutu anlatmaya yeterlidir (European Commission, 2011a). Başka bir ifadeyle, yolsuzlukların ekonomik maliyetinin 120 milyar Euro seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir. Zaten 2009 yılında AB vatandaşlarının yolsuzluk konusundaki algılarını ölçen bir ankete göre, halkın yüzde 78'i yolsuzluğun kendi ülkelerinde en önemli problemlerden birisi olduğunu belirtmiştir. Yani diyebiliriz ki her beş Avrupa Birliği vatandaşından dördü yolsuzluğu birlik için ciddi bir sorun olarak görmektedir. Üye ülkelerin cevaplarına baktığımızda yolsuzluk ile ilgili en yüksek evet cevabı %95 ile Yunanistan ve en düşük evet cevabı ise %22 ile Danimarka halkından gelmiştir (European Commission, 2009).

Fakat, yolsuzluk AB üyesi ülkelerde önemli bir sorun olarak kalmaya devam etmekte olup, Avrupa Birliği AB istatistik kurumu Eurobarometer anketine göre de yolsuzluk algısı, son üç yıldır artış göstermektedir. AB ülkeleri vatandaşları, devletin tüm kademelerinde yolsuzluk olduğunu düşünmekte ve ankete katılanların %8'i ise rüşvet vermeleri talebine ya da beklentisine maruz kaldıklarını belirtmiştir.

Ülkelerin yolsuzluk algıları hakkında Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (TI) 2011 yılı Kasım ayında yayınlanan son yıllık raporuna göre 9,4 puanla Danimarka ve Finlandiya AB içerisinde en temiz ülke olarak belirlenmiştir. 2010 yılı sonuçlarına göre de Danimarka hem AB içerisinde hem dünyada birinci sırada idi. Avrupa Birliği içerisinde en kötü notu ise 86. sırayla Bulgaristan almıştır. 2010 yılı sonuçlarında ise Avrupa Birliği'nde en son sırada Yunanistan bulunmakta idi. Daha önceki yıllara ait sonuçlar karşılaştırıldığında bazı AB ülkelerinin de yolsuzluk konusunda gerilediği görülmektedir (Transparency International, 2011).

Avrupa Birliği tarafından yolsuzluk konusunun aktif bir mücadele gerektiren ciddi bir sorun olarak algılanmasının ardından, 10–11 Aralık 2009 tarihli ve 4 Mayıs 2010'da kabul edilen *Stockholm Programı*³ (European Union (EU), 2011) ile AB vatandaşlarının birçok konuda güvenliğini sağlamak üzere bir dizi karar alınmıştır.

Ulusal düzeyde ve AB düzeyinde yolsuzlukla mücadelenin daha etkili bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla Stockholm Programı'nın, “*Mali Suç ve Yolsuzluk*” başlığı altında, üye ülkelerden mali soruşturma kapasitelerini artırmaları, suç gelirlerinin tespiti, el konulması ve müsaderesinin daha etkin bir şekilde yapılması ve malvarlığı geri alım birimleri (ARO) arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi istenmektedir (European Council, 2010:23).

3 Bkz. European Council, The Stockholm Programme -an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, (2010/C 115/01) , 04.05.2010, Erişim:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>

Bunun ardından 18 Mayıs 2010 tarihinde ise Avrupa Parlamentosu tarafından Birliğin yolsuzlukla mücadele çabaları ile ilgili olarak üye ülkelerin etkin bir yolsuzlukla mücadele politikası uygulamasına yönelik bir yazılı deklarasyon yayınlanmıştır. Yolsuzlukla mücadelede üye ülkelerin çabalarını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik kriterler ve bir mekanizma oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Son olarak 6 Haziran 2011 tarihli “Avrupa Birliği'nde Yolsuzlukla Mücadele başlıklı Komisyon Bildirisi”(COM(2011)308) (European Commission, 2011a) ile hali hazırda yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak var olan değerlendirme mekanizmaları belirtilerek, Avrupa Birliği içerisinde de AB yolsuzlukla mücadele periyodik değerlendirme mekanizmasının kurulacağı belirtilmiştir. Akabinde alınan 6 Haziran 2011 tarih ve C(2011)3673 sayılı Komisyon Kararı (European Commission, 2011c) ile de AB'nin yolsuzlukla mücadelesinde periyodik değerlendirmeler yapacak raporlama mekanizmasının aracı olan “AB Yolsuzlukla Mücadele Raporu”na ilişkin yasal alt yapı oluşturulmuştur.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yolsuzlukla mücadele kapsamında gerekli kanunlar mevcut olsa da bu kanunların uygulanmasında bazı tutarsızlıklar yaşanmaktadır. Bu sebeple birlik içerisinde ortak bir yolsuzlukla mücadele yaklaşımı benimsenmesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda öncelikle suç gelirlerinin müsaderesini, malvarlıklarının geri alınmasını ve birlik içerisinde verilen müsadere kararlarının ülke mahkemelerinde uygulanmasını kolaylaştıracak şekilde AB düzenlemelerinin revize edilmesine önem verileceği kararlaştırılmıştır (European Commission, 2011b).

2. MALVARLIKLARININ GERİ ALINMASINA VE MÜSADEREYE İLİŞKİN AVRUPA BİRLİĞİ DÜZENLEMELERİ

Suç ile mücadelede en etkili yöntem suçluların suç işleyerek elde ettiği gelirlerin izinin sürülerek müsadere edilmesidir. Özellikle yolsuzluk sonucu ülke dışına çıkarılan malvarlıklarının geri alınmasında da müsadere konusunda etkin bir uluslararası işbirliği gerekmektedir. Birleşmiş Milletler tarafından başlatılan Çalınmış Malvarlıklarının Geri Alınması (Stolen Asset Recovery-StAR) Girişimi'ne paralel olarak, Avrupa Birliği tarafından da organize suçla mücadelede öncelikli sırayı *suç gelirlerinin müsaderesi ve geri alınması* almaktadır. Ayrıca demokratik kurumlara olan güveni sarsan yolsuzluk, politik liderlerin güç kaybedip onların yerine suç organizasyonlarının güçlenmesine de sebep olmaktadır (Avrupa Bülteni, 2012).

Bu kapsamda Avrupa Birliği'nce malvarlıklarının geri alınması ve müsaderesi konusunda yapılan çalışmalar arasında yer alan 2007/845/JHA numaralı “Suç Gelirlerinin İzinin Sürülmesi ve Tespitine Yönelik Üye Ülkelerin Mal Varlıklarının Geri Alınması Birimleri-Müsadere Ofisleri (Asset Recovery Offices-AROs) Arasında İşbirliğinin Geliştirilmesi Hakkında 6 Aralık 2007 Tarihli Konsey Kararı” alınmıştır.

Bu Karar ile Avrupa Birliği üyesi ülkelerin 18 Aralık 2008 tarihi itibariyle bu Konsey Kararı doğrultusunda işbirliği yapmasını sağlayan ARO kurmaları gerektiği ve bu müsadere ofislerinin müsadere işlemlerinde merkezi temas noktası olacağı belirtilmiştir. 18 Aralık 2010 tarihi itibariyle de Avrupa Birliği tarafından üye ülkelerin bu

Karar'a ilişkin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği bakımından değerlendirmeye tabi tutulacağı ve bu konuda özellikle ÷lke mali istihbarat birimleri ve yargı birimleri ile gerçekteştirilecek işbirliğinin çok önemli olduğu da vurgulanmıştır.

Çerçeve karar ve karar, Avrupa Birliği'nin üçüncü temelini oluşturan adalet ve içişleri alanında işbirliğinde kullanılmak üzere, Amsterdam Antlaşmasıyla oluşturulan bir araçtır. Çerçeve karar ve kararlar, üye ÷lkelerin kanunları ile yasal düzenlemelerini uyumlaştırma amacıyla kullanılmakta ve sonuçları itibariyle üye ÷lkeler üzerinde bağlayıcı olmaktadır. Ancak ulusal yetkililer, bu sonuçlara ulaşabilmek için uygulayacakları form÷l ve yöntemleri seçmekte ise serbesttir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2012). Ancak Lizbon Antlaşması sonrasında Çerçeve Karar uygulaması kaldırılmış olup adli ve kolluk işbirliği konularında yasama faaliyetinin çerçeve kararlar yerine bağlayıcı nitelikte *direktifler* veya tüzükler ile yapılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda aşağıda konu ile ilgili çıkarılmış Kararlar ve 12 Mart 2012 tarihli Suç Gelirlerinin Dondurulması ve Müsaderesi Konulu Avrupa Konseyi ve Parlamentosu Direktifi Önerisi hakkında bilgi verilecektir.

2.1. 2001/500/JHA Sayılı Konsey Çerçeve Kararı⁴

2001/500/JHA sayılı Karapara Aklama, Kimlik Tespiti, İzleme, Dondurma, El Koyma ve Araçların ve Suç Gelirlerinin Müsaderesine İlişkin 26 Haziran 2001 tarihli Konsey Çerçeve Kararı ile Avrupa Birliği üyesi ÷lkelerin mevzuatlarının kara paranın aklanması, suç araçlarının ve suç eyleminden elde edilen kazançların tespiti, izlenmesi, dondurulması, zapt edilmesi ve müsaderesi ile ilgili olarak uyumlaştırılması amaçlanmaktadır.

Karar ile doğrudan suç gelirine ulaşılmadığı bu sebeple el konulamadığı durumlarda değer bazlı müsaderenin (Value Confiscation) yapılması istenmektedir. Bu müsadere ile suç gelirine ulaşılmasa da suçlunun malvarlığından suç geliri tutarında bir varlığın müsadere edilmesi öngörülmektedir.

2.2. 2003/577/JHA Sayılı Konsey Çerçeve Kararı⁵

2003/577/JHA sayılı Malvarlıklarının Dondurulması ile İlgili Taleplerin Yerine Getirilmesi Hakkında 2 Temmuz 2003 Tarihli Konsey Çerçeve Kararı ile Avrupa Birliği üyesi ÷lkelerin mal varlıklarının dondurulmasına ilişkin ÷lke taleplerinin en etkin şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır.

Karar ile üye ÷lkelerce alınan dondurma kararlarının karşılıklı olarak uygulanması istenmektedir.

4 Bkz.2001/500/JHA: Council Framework Decision of 26 June 2001 on Money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime Erişim: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0500:EN:HTML>

5 Bkz. 2003/577/JHA: Council Framework Decision of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence Erişim:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLLEG:2003F0577:20030802:EN:PDF>

2.3. 2005/212/JHA Sayılı Konsey Çerçeve Kararı⁶

2005/212/JHA sayılı Suç Gelirlerinin ve Mal Varlıklarının Müsaderesine İlişkin 24 Şubat 2005 tarihli Konsey Çerçeve Kararı ile üye ülkeler tarafından müsadere konusunda müsadere edilecek mal varlığının kaynağı ile ilgili olarak ispat konusu da dâhil olmak üzere düzenleme yapılması amaçlanmaktadır.

Karar ile değer bazlı müsadere dahil tüm müsadere işlemlerinin bir yıldan fazla hapis cezası gerektiren tüm suçlar için uygulanması istenmektedir. Ayrıca suç örgütleri tarafından işlenen bazı belirlenmiş katalog suçlar için genişletilmiş müsaderenin uygulanması tavsiye edilmektedir. Genişletilmiş müsaderede işlenen suç ile suç geliri arasında doğrudan bir bağlantı kurulmasına gerek olmadan malvarlığının suç geliri olduğundan şüphelenilmesi yeterlidir.

2.4. 2006/783/JHA Sayılı Konsey Çerçeve Kararı⁷

2006/783/JHA Sayılı Müsadere İle İlgili Taleplerin Yerine Getirilmesi Hakkında 6 Ekim 2006 tarihli Konsey Çerçeve Kararı ile Avrupa Birliği üyesi ülkeleri tarafından mal varlıklarının müsaderesine ilişkin ülke taleplerinin en etkin şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır.

Karar uyarınca, 10.000 Euro tutarına kadar malvarlığı hangi ülkedeyse müsadere kararını uygulayan ülkeye kalmaktadır. Yani, kesinleşen bir karar üzerine 10.000 Euro değerinin altında müsadere edilen malvarlığı, malvarlığının olduğu ülkede kalmaktadır. 10.000 Euro üzerindeki mal varlıkları ise kararı veren ve kararı uygulayan ülke arasında (%50-%50) paylaşılmaktadır.

2.5. 2007/845/JHA Sayılı Konsey Kararı⁸

2007/845/JHA Sayılı *“Suç Gelirlerinin İzinin Sürülmesi ve Tespitine Yönelik Üye Ülkelerin Mal Varlıklarının Geri Alınması Birimleri-Müsadere Ofisleri (AROs) Arasında İşbirliğinin Geliştirilmesi”* hakkında 6 Aralık 2007 tarihli Konsey Kararı, Avrupa Birliği tarafından, suç gelirlerinin izinin sürülmesi ve tespiti amacıyla üye ülke müsadere ofisleri arasında uluslararası işbirliğini sağlamak amacıyla yayınlanmıştır.

Suç gelirlerinin tespiti ve izinin sürülmesi ve ardından müsadere edilmesi için ülkeler arası yakın işbirliği büyük önem taşımaktadır. Bu sebeple bu alanda yetkili ve hızlı bilgi değişiminde bulunabilen ARO'ların üye ülkelerce kurulması gerektiği belirtilmiştir.

6 Bkz.2005/212/JHA: Council Framework Decision of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property Erişim:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005F0212:EN:NOT>

7 Bkz. 2006/783/JHA:Council Framework Decision of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders” Erişim:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006F0783:EN:HTML>

8 2007/845/JHA:Council Decision of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices Of The Member States in The Field Of Tracing And Identification Of Proceeds From, Or Other Property Related To Crime Erişim: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:PDF>

Ülkelerin yetkili ulusal birimleri arasındaki sınır aşan konularda işbirliği Avrupa Birliği üyesi ülkelerin dâhil olduğu ve Avrupa Komisyonu ve Europol tarafından desteklenen gayri resmi iletişim ağı *Camden Müsadere Ofisleri Ağı (The Camden Assets Recovery Inter-Agency Network-CARIN⁹)* tarafından gerçekleştirilebilmektedir.

CARIN 22–23 Eylül 2004 tarihlerinde Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda, Birleşik Krallık ve Hollanda ülkeleri tarafından, sınır aşan suç gelirlerinin tespiti, izinin sürülmesi, dondurulması, el konulması ve müsadereesine ilişkin karşılıklı işbirliğini geliştirmek amacıyla küresel bir iletişim ağı olarak kurulmuştur (EUROPOL, 2007).

CARIN iletişim ağı aracılığıyla yaşanan başarılı deneyimler sonucunda CARIN'e yasal bir dayanak sağlamak için, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ARO'ları arasında işbirliğini geliştirmek ve bilgi değişimini sağlamak amacıyla "2007/845/JHA sayılı Konsey Kararı" alınmıştır.

- Malvarlığı Geri Alım Birimleri (AROs)

Kararın 1. maddesi'nde Avrupa Birliği üyesi her ülkenin bir ARO kurması veya ARO olarak görev yapacak birimi belirlemesi gerektiği belirtilmiş olup, üye ülkelere kendi ulusal mevzuatlarına uyumlu olacak şekilde iki tane ARO kurabilme veya iki kurumu ARO olarak belirleme yetkisi de tanınmıştır. Ayrıca üye ülkeler tarafından belirlenen veya kurulan ARO ile ilgili bilgilerin Konsey Genel Sekreterliği'ne yazılı olarak bildirilmesi istenmektedir.

- Malvarlığı Geri Alım Birimleri Arasında İşbirliği

Kararın 2. maddesi'nde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin, üye ülkelerin varlıkların geri alınması-müsadere ofisleri arasında etkin bir işbirliğini sağlamaları gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu madde ARO'lara statüleri ne olursa olsun (idari, kanun uygulayıcı, adli) istek üzerine ya da spontane şekilde kendi aralarında suç gelirlerinin izinin sürülmesi ve belirlenmesi amacıyla en iyi uygulama örneklerini paylaşma ve bilgi değişiminde bulunmalarına izin vermektedir.

- Malvarlığı Geri Alım Birimleri Arasında Ülke Talepleri Üzerine Gerçekleştirilecek İşbirliği

Karar'ın 3. maddesi'nde müsadere ofisleri arasında ülke talepleri üzerine gerçekleştirilecek işbirliğinin Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kanun uygulayıcı birimleri arasında bilgi ve istihbarat değişimini kolaylaştıran 2006/960/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı¹⁰ doğrultusunda yapılacağı belirtilmiştir.

9 Haziran 2012 tarihi itibarıyla CARIN üyesi ülkeler ve örgütler: Arnavutluk, Avusturya, Avustralya, Belçika, Bulgaristan, Kanada, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, Yunanistan, Gibraltar, Guernsey, İrlanda, İzlanda, Isle of Man, İsrail, İtalya, Jersey, Litvanya, Lihtenştayn, Letonya, Lüksemburg, Makedonya, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya, Sırbistan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Güney Afrika, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık, Amerika, Türkiye, Egmont Grup, Eurojust, Europol, İnterpol, OLAF, IMF, Dünya Bankası, UNODC, Uluslar arası Ceza Mahkemesi Koalisyonu (ICC).

10 Bkz. 2006/960/JHA: Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, Erişim: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006F0960:EN:HTML>

Bu karara göre bilgi talepleri için belirlenmiş bazı süre kısıtlamaları bulunmaktadır. 2002/584/JHA sayılı Avrupa Tutuklama Emri ve Üye Devletler Arasındaki Teslim Usulleri Hakkında Konsey Çerçeve Kararı¹¹'nde belirlenen ciddi suçlarla ilgili olan ve kanun uygulayıcı birimin doğrudan erişebildiği acil bilgi taleplerinde *sekiz saat*, ciddi suçlara ilişkin çok acil olmayan bilgi taleplerinde *bir hafta* ve ciddi suçlar harici ve doğrudan erişilemeyen bilgi talepleri için *iki hafta* olarak belirlenmiştir. Bilgi taleplerinin bu süreler içerisinde cevaplandırılabilmesi için bilgi talep eden ülkenin bilgi talep formunda talebin konusu ve nedeni, malvarlığı ya da kişilere ilişkin bilgiler gibi gerekli bölümleri eksiksizce doldurması gerekmektedir (Commission of the European Communities, 2011).

- Malvarlığı Geri Alım Birimleri Arasında Spontane Bilgi Değişimi

Karar'ın 4. maddesi'nde mal varlığı geri alım birimleri suç gelirlerinin izinin sürülmesi ve tespit edilmesi ile görevli olduklarından, ulusal mevzuatların sınırları içerisinde bir talep olmadan da ülkelerin gerekli durumlarda bilgi değişiminde bulunabileceği belirtilmiştir.

- Verilerin Korunması

Karar'ın 5. maddesi'nde her üye ülkenin bu Karar ile gerçekleştirdiği bilgi değişimleri için de verilerin korunmasına yönelik önlemleri alması gerektiği belirtilmiştir.

2.6. COM (2012) 85 Sayılı Avrupa Birliği'nde Suç Gelirlerinin Dondurulması ve Müsaderesi Konulu Avrupa Konseyi ve Parlamentosu Direktifi Önerisi¹²

12 Mart 2012 tarih ve COM(2012) 85 sayılı direktif önerisi; Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (ABİDA) 82(2) ve 83 (1) maddelerine göre hazırlanmıştır. ABİDA'nın 83(1). maddesi uyarınca ise terörizm, insan ticareti, cinsel istismar, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı, kara para aklama, ödeme araçları sahteciliği, yolsuzluk, bilişim suçları ve örgütlü suçlar ile mücadelede direktifler vasıtasıyla düzenleme yapılabileceği kabul edilmiştir (ABGS, 2011:31).

"Stockholm Programı", 2010 Kasım tarihli "AB İç Güvenlik Stratejisi" ve Komisyonun acil olarak yeni bir mevzuat hazırlaması gerektiğini öngören "Organize Suçlarla İlgili AB Parlamentosu Raporu" ve Malvarlığı Geri Alım Birimleri (Asset Recovery Office-ARO) platformunda yapılan tartışmalar sonucunda belirlenen problemler çerçevesinde COM(2012)85 Sayılı "Avrupa Birliği'nde Suç Gelirlerinin Dondurulması ve Müsaderesi Konulu Avrupa Konseyi ve Parlamentosu Direktifi Önerisi" hazırlanmıştır (European Commission, 2012).

Direktif ile suçtan elde edilen malvarlıklarının geri kazanılması hedeflenmektedir. Direktif tasarısının 3. maddesinde *mahkumiyet bazlı müsadere*, 4. maddesinde *genişletilmiş müsadere*, 5. maddesinde *mahkumiyete dayalı olmayan müsadere*, 6.

¹¹ Bkz. 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States—Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, Erişim:<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:en:HTML>

¹² Bkz.COM(2012)85: Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the Freezing and Confiscation of Proceeds of Crime in the European Union, Erişim: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120312/1_en_act_part1_v8_1.pdf

maddesinde üçüncü taraf müsadere, 7. maddesinde *dondurma* ve 10. maddesinde *dondurulan mal varlığının yönetimi* hususları düzenlenmiştir.

Genişletilmiş müsadere ile ispat yükünün hafifletilmesi ; mahkumiyete dayalı olmayan müsadere ile mahkeme kararı olmaksızın şüphelinin ölmesi, hastalanması ya da kaçak olması gibi durumlarda müsadere yapılabilmesi; üçüncü taraf müsadere ile suçlunun başkaları adına kayıtlayarak kaçırdığı mal varlıklarının müsadere edilebilmesi; dondurma ile müsadere edilecek malvarlıklarının şüpheli tarafından elden çıkarılmaması ve varlık yönetimi ile de el konulan, müsadere edilen malvarlıklarının değerlerinin kaybolmaması için ulusal merkezi birimler kurulması hedeflenmektedir.

3. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE MALVARLIKLARININ GERİ ALINMASI BİRİMLERİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ

“Suç Gelirleri Hakkında 20 Kasım 2008 tarih ve COM(2008)766 numaralı Avrupa Komisyonu Bildirisi” (Commission of the European Communities, 2008) ile mal varlıklarının geri alınması birimleri ile ilgili olarak *Ulusal Malvarlıkların Geri Alınması Birimlerinin (AROs) Kurulması, ARO'ların Yapısı, Görev ve Yetkileri, Müsadere Konusunda Avrupa Birliği Üyesi Olmayan Ülkeler ile İşbirliği ve ARO'ların Etkin Bir Şekilde Çalışması İçin Alınması Gereken Tedbirler* gibi konularda detaylı açıklamalarda bulunulmuştur.

3.1. Ulusal Malvarlığı Geri Alım Birimleri Kurulması

Avrupa Birliği, malvarlıklarının geri alınması birimlerinin (ARO) üye ülkeler içerisinde el koyma ve müsadere konularında koordinasyonu sağlayacak bir birim olarak işlev görmesini ve bu birim sayesinde bu alanda uzmanlaşmış bir kadro ile organize suç ile etkin bir mücadele amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği üyesi her ülkenin suç gelirinin izini süren, müsadere işlemini gerçekleştiren, el koyulan malvarlığının idaresini sağlayan ve müsadere işlemlerinde temas noktası olarak görev alan ulusal malvarlıklarının geri alınması birimi (müsadere ofisi) (AssetRecovery Office-ARO) kurması ve bu birimin müsadere işlemlerinde bir takas odası gibi çalışarak, uluslararası işlemlerde işbirliği içerisinde olması istenmektedir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ulusal malvarlıklarının geri alınması birimlerinin (ARO) kurulmasıyla; diğer ülkeler ile işbirliği gerektiren yani sınır aşan yolsuzluk gibi suç kaynaklı gelirlere el konulması ve suç gelirlerinin müsadere edilmesi koordinasyonu tek bir merkezden yapılacak olup, bu ofisler suç gelirlerine el koyma işlemini gerçekleştirecek ve bu konuda gelen uluslararası talepler için bir odak noktası olacaktır.

Ayrıca; bu ofisler diğer ülkelerden alınacak olan müsadere ile ilgili talepler için merkezi temas noktası olarak görev yapacak olup, malvarlıklarının dondurulmasına, el konulmasına ve müsadere edilmesine ilişkin ilgili istatistiklerin toplanması ve eğitim çalışmaları konusunda da sorumlu olacaktır.

Böylece, Avrupa Birliği üyesi ÷lkeler arasında müsadere işlemlerinde tek tip bir terminoloji, içerik ve formların kullanılmasıyla uygulamada kolaylık sağlanacaktır.

Bu birimlerin aklama ve terörün finansmanı ile mücadele eden ÷lke mali istihbarat birimlerine benzer nitelikte olması beklenmekte olup, Avrupa Komisyonu tarafından kurulacak olan bu yeni birimler ile birlikte aşağıda belirtilen yasal düzenlemelerin de yapılması gerektiği belirtilmektedir.

- Suça ilişkin mahk¼miyet kararına gerek olmaksızın müsadereye imkân veren kanuni bir düzenleme (Civil Confiscation-Sivil Müsadere),
- FATF (The Financial Action Task Force)'in şüpheli işlem bildirimlerine ilişkin 13. tavsiyesinin¹³ Avrupa Birliği m¼ktesebati içerisine alınması,
- Haksız mal edinimine (Unjustified Asset) ilişkin yeni bir suç ihdas edilmesi,

Bu sayede kanun uygulayıcı birimler bir kişinin beyan edilmiş geliri ile orantısız malvarlığına sahip olduğu gerekçesiyle bu malvarlığına el koyabilecektir.

- Belirlenmiş bazı ciddi suç kategorilerinden mahk¼miyet halinde mecburi müsadere (mandatory confiscation) sisteminin geliştirilmesi.

Konsey Çerçeve Kararı öncesinde ARO işlevini gören kurumlara sahip olan Almanya, Avusturya, Belçika, Estonya, Fransa, İrlanda, Hollanda ve Birleşik Krallık gibi ÷lkelerin müsadere ofislerinin organizasyon yapılarında, görev, yetki ve uygulamalarında farklılıklar bulunmaktaydı. Ayrıca bu ÷lkelerdeki birimlerin müsadere ile ilgili konulardaki uygulamalarında da farklılıklar bulunabilmekteydi. Örneğin; Birleşik Krallık'ta müsadere edilen malvarlıkları, geri alma işleminde rol alan yetkili otoriteler arasında paylaştırılmakta, İtalya'da ise sivil toplum örgütlerine sosyal amaçlı kullanılmak üzere verilmektedir. Bu gibi sebeplerden dolayı, Avrupa Birliği tarafından ARO'lar ile ilgili bir düzenleme yapılarak bu konudaki uygulamalarda ve ÷lkeler arasında gerçekleştirilecek işbirliğinde yeknesaklığın sağlanması amaçlanmıştır.

3.2. Malvarlıklarının Geri Alınması Birimlerinin (AROs) Organizasyon Yapısı

Müsadere ofislerinin etkin bir şekilde fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için, ARO'ların mal varlıklarının geri alınması konusunda rol alan kanun uygulayıcı birimler, yargı erki, vergi makamı, sosyal yardım, gümrük ve diğer ilgili birimleri içerisinde barındıracak şekilde multidisipliner bir yapıda kurulması önerilmektedir. Ayrıca ARO içerisinde görev yapacak olan birimlerden mal varlıklarının geri alınması konusunda kendi yetkilerini kullanabilmeleri ve müsadere ofisleri içerisinde mesleki gizlilik kurallarına tabi olmadan bilgi paylaşımında bulunabilmeleri beklenmektedir.

13 FATF 13.Tavsiye: Bir finansal kuruluş, fonların suç faaliyetinden elde edilen gelir veya terörün finansmanı ile ilgili olduğu konusunda bir şüpheli veya şüpheliyi gerektirecek geçerli bir neden bulunması durumunda bu şüphelerini derhal ve doğrudan mali istihbarat birimine –MİB (Financial Intelligence Unit-FIU) bildirmelidirler. (2012 Yılı Tavsiye Revizyonları Öncesi Hali)

3.3. Malvarlıklarının Geri Alınması Birimlerinin (AROs) Görev ve Yetkileri

ARO'ya sahip olmayan Avrupa Birliği üyesi ülkeler tarafından en kısa süre içerisinde ulusal düzeyde etkin, malvarlığının izini süren ve etkili bir dondurma mekanizmasına sahip olan ve bilgi değişiminde bulunan yapıya sahip malvarlığı geri alım birimleri kurmaları beklenmekte olup, kurulacak olan ulusal ARO'ların görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için aşağıda belirtilen görev ve yetkilere sahip olması istenmektedir.

- Suç gelirlerinin izini sürmek,
- Suç gelirlerinin dondurulması ve suç gelirin el koyma işlemini gerçekleştirmek,
- Müsadere işleminin gerçekleştirilmesinde rol almak,
- El konulan malvarlığının idare edilmesini sağlamak,
- Müsadere işlemlerinin gerçekleştirilmesinde merkezi bir temas noktası olmak ve bu konudaki uluslararası talepleri almak,
- Malvarlıklarının dondurulması, el konulması ve müsaderesine ilişkin ilgili istatistikleri toplamak,
- Suç gelirlerini tespit etmek ve bu gelirlerin izini sürmek amacıyla finansal kayıtlar da dahil ilgili tüm veri tabanlarına (tapu kayıtları, şirket bilgileri, motorlu taşıt kayıtları, mahkumiyet istatistikleri, vergi bilgileri, suç kayıtları, sosyal güvenlik ve finansal kuruluşlar kayıtları) ulaşmak,
- Gerekli bilgileri temin edecek zorlayıcı bir güce sahip olmak,
- Malvarlıklarını 72 saat gibi kısa bir süre içerisinde, söz konusu suç gelirlerinin belirlenmesi ile el konulmasına veya müsaderesine ilişkin mahkeme kararının icrasına kadar geçen süre içerisinde kaçırılmasına engel olmak için geçici dondurma işlemi yapabilmek,
- Diğer yetkili makamlar ile birlikte ortak soruşturma yürütme yetkisine sahip olmak.

Ayrıca, ülkelerin malvarlıklarının geri alınması birimlerini kurmalarını destekler nitelikte üst düzey bir Avrupa Birliği Konferansı, Europol, Avusturya ve Belçika tarafından Mart 2008 tarihinde organize edilmiş olup bu konferans ve CARIN'in çalışmaları sonucunda etkin bir ARO kurulması için, "ARO'ların Bilgi Değişimi ve Koordinasyon Görevi" ile ilgili olarak ARO'ların 2006/960/JHA¹⁴ numaralı Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kanun uygulayıcı birimleri arasında bilgi ve istihbarat değişimini kolaylaştıran Konsey

14 Bkz.2006/960/JHA: Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union Erişim:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006F0960:EN:HTML>

Çerçeve Kararı uyarınca hızlı bir şekilde bilgi değişiminde bulunulmasının faydalı olacağı ifade edilmiştir.

Bunun yanı sıra, ARO'lardan karşılıklı adli yardım talebinde bulunulmadan, bilgi alınmasını teminen yapılması gereken düzenlemelerin netleştirilmesi ve dondurma ve müsadereye ilişkin talepler için kullanılan formların daha kolay bir uygulama sağlamak amacıyla revize edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

ARO'lar arasında iletişimi sağlamak amacıyla standart bir güvenlik ağının kurulmasının ve ARO'lar arasındaki koordinasyonun sağlanması görevinin ise EUROPOL'ün finansal incelemelerde başarılı sonuçlar alan, sadece 2007 yılında suç gelirlerinin izinin sürülmesi konusunda 133 incelemeye yön veren ve ARO'lara uzman desteği sağlayan "Suç Geliri Bürosu"na (Criminal Asset Bureau) verilmesinin uygun olacağı vurgulanmıştır. Ayrıca 2008 yılında İrlanda'da varlıkların geri alınması birimi kurulması konusunda da "Suç Geliri Bürosu" görevlendirilmiş ve bu konuda ortak çalışma yapılmıştır. Ayrıca Macaristan, Polonya, Litvanya gibi bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde varlıkların geri alınması ofislerinin kurulması konusunda "Europol Mali Suç ve Varlık Birimi" (The Europol Financial Crimes and Property Unit - EFCPU) tarafından uzman desteği sağlanmıştır (Irish Naturalisation and Immigration Service, 2008).

3.4. ARO'ların Etkin Bir Şekilde Çalışması İçin Alınması Gereken Tedbirler

Mal varlıklarının geri alınması birimleri tarafından, müsadereye tabi mal varlığının tespiti ve izinin sürülmesi amacıyla ulusal merkezi kayıt birimi gibi etkin bir müsadere sürecini destekleyen araçlara erişimin sağlanması faydalı olacaktır.

Organize suç, yolsuzluk ve terörün finansmanı ile mücadele kapsamında suç gelirlerinin tespiti ve izinin sürülmesine yönelik soruşturma ve analiz tekniklerinin geliştirilmesine yönelik projeler geliştirilerek, mali inceleme ve suç analizlerinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır.

Dondurulan ve müsadere edilen malvarlıklarının istatistiklerine ilişkin sınırlı bir verinin olduğu, bu bilgilerin çoğunlukla FATF'in karşılıklı değerlendirme raporlarında¹⁵ ulaşılabilirdiği göz önüne alındığında, müsadereye ilişkin düzenli ve karşılaştırılabilir istatistiklerin tutulmasının önemli olduğu vurgulanarak, Avrupa Birliği'nin Suç İstatistiklerine ilişkin 2006–2010 Eylem Planı içerisinde üye ülkelerden karapara aklama ile ilgili istatistikleri alınarak ülkelerin karşılaştırılmasına imkân veren bir sistemin kurulması öngörülmektedir.

15 Bkz. FATF Üyesi Ülkelerin Karşılıklı Değerlendirme Raporları, Erişim:http://www.fatf-gafi.org/document/32/0,3343,en_32250379_32236982_35128416_1_1_1_1,00.html

3.5. Malvarlıklarının Geri Alınması Birimlerinin Daha Etkin Çalışabilmesi İçin Gerekli Alternatif Kanuni Düzenlemeler

- Mahkûmiyet Kararı Olmaksızın Gerçekleştirilen Müsadere Sistemi (Sivil Müsadere)

Avrupa Komisyonu tarafından bir mahkûmiyet kararı olmaksızın müsadere uygulamasının uygun olacağı değerlendirilmekte olup, FATF'in 3. tavsiyesi¹⁶ uyarınca sivil müsadere uygulanan bazı örnekler aşağıda belirtilmiştir:

• Bir kişinin beyan ettiği malvarlığı ile orantısız gelire sahip olduğunun ve bu kişinin bilinen suçlar ile ilişkisinin tespit edilmesi üzerine, kanun uygulayıcı birimler tarafından söz konusu malvarlığının suç geliri olduğundan şüphelenilmektedir. Bunun üzerine savcı tarafından malvarlığının suç geliri olduğu sebebiyle mahkemede müsadere davası açılabilir. Suçluluğu iddia edilen kişi söz konusu mal varlığının kaynağının suç geliri olmadığını yani kaynağının yasal olduğunu ispatlamakla yükümlü olup bu durumda ispat külfetinin tersine çevrilmesi söz konusu olacaktır.

• Ciddi bir suç işlediğinden şüphelenilen bir kişinin ölmesi, belli bir süre kaçak olması ve yargılanmasına imkân olmayan durumlarda mahkûmiyet kararına gerek olmadan müsadere işlemi yapılabilecektir.

• Yolcu beraberindeki 10.000 Euro tutarının üzerindeki değerlerin Avrupa Birliği sınırlarına girişte veya çıkışta beyan edilme zorunluluğu bulunduğundan, Gümrük yetkililerince Avrupa Komisyonu'nun Peşin Ödeme Sözleşmelerinin ihlal edildiğinden şüphelenilmesi durumunda söz konusu değerler alıkonulabilmektedir. Alınacak olan mahkeme kararı ile de söz konusu değerler müsadere edilebilecektir.

- Haksız Mal Edinimi (Unjustified Asset) Suçunun İhdas Edilmesi

Haksız mal edinme suçunun ihdas edilmesiyle; beyan edilen malvarlığı ile orantısız gelirin bulunması ve kişinin bazı bilinen suçlar ile ilişkisinin olduğu durumlarda konu, kanıt yükümlülüğu suçluya ait olacak şekilde mahkemeye intikal ettirilebilecektir.¹⁷

16 FATF 3. Tavsiye: Ülkeler, müsadere konusunda Viyana ve Palermo Konvansiyonları ile getirilen tedbirlerin benzerlerini uygulamadılar. Bu tedbirler; iyi niyetli üçüncü kişilerin haklarını ihlal etmeksizin; aklanan mal varlığının, suç gelirlerinin, karapara aklamadan elde edilen gelirlerin, öncül suçların işlenmesinde kullanılan araçların veya bu mal varlığına tekabül eden değerlerin yetkili makamlarca müsaderesini mümkün kılacak mevzuat düzenlemelerini içermelidir. Bu tedbirleri almak için uygulama birimlerine verilmesi gereken yetki;

a) Müsadereye tabi varlıkların belirlenmesini, izlenmesini ve değerlendirilmesini,
b) Mal varlığının transferini, satışını veya üzerinde yapılabilecek başka tasarrufları engellemek için el koyma ve dondurma gibi geçici tedbirlerin alınmasını,
c) Müsadereye konu olan varlıkların Devlete intikalinin engellenmesi durumunu ortadan kaldıracak veya hükümsüz kılacak tedbirleri ve
d) Uygun soruşturma usullerini, içermelidir.

Ülkelerin, kendi iç hukukuna uygun olarak, müsadereye tabi mal varlığının bir mahkûmiyet şartı olmaksızın müsadere edilmesini veya sanık tarafından söz konusu malvarlığının meşru kaynağını göstermesini gerektirecek tedbirleri alabilirler. (2012 Yılı Tavsiye Revizyonları Öncesi Hali)

17 Bu yeni suç tipi Fransa'da ihdas edilmiş olup etkin sonuçlar vermektedir.

- Dondurma ve Müsadereye İlişkin Taleplerin Karşılanması

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin dondurma ve müsadereye ilişkin olarak diğer ülke taleplerini yerine getirmesine imkân sağlayacak aşığıda belirtilen düzenlemelere sahip olması gerekmektedir.

a) Mecburi Müsadere Sisteminin Getirilmesi

Organize suç örgütlerince gelir elde etmek amacıyla işlenen, belirlenmiş bazı suçlardan mahkûmiyet kararı verilmesi üzerine mecburi müsadere sistemi öngörülmektedir.

b) Banka Kayıtları ile İlgili Olarak Bilgi Temin Edilmesi

Uluslararası işbirliğini artırmak amacıyla, Avrupa Komisyonu tarafından, 2001 tarihli Suç ile İlgili Karşılıklı Yardımlaşma Sözleşmesi¹⁸ yerine Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında uluslararası müsadere işleminin gerçekleştirilmesi, bankacılık gizlilik kurallarına tabi olmadan banka işlem ve banka hesap bilgilerinin detaylarına ulaşılabilmesine imkân sağlayacak yeni bir düzenleme yapılması tasarlanmaktadır. Çünkü Avrupa Birliği'nin mevcut yasal düzenlemeleri içerisinde Avrupa Birliği üyesi ve üyesi olmayan ülkeler arasında müsadere konusunda yakın bir işbirliğini destekleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği'nin müsadere konusunda; malvarlığı paylaşma anlaşmaları, değer bazlı müsadere, en iyi uygulama örneklerinin dağıtılması ve FATF'in müsadere konusunda çıkarılan 38.tavsiyesinde¹⁹ ve tavsiyeye ait açıklayıcı notta²⁰ yer alan hususlara ilişkin üçüncü ülkelerle aktif bir işbirliği yapılması istenmektedir.

c) Müsadere Kavramına Verilen Önemin Artırılması

Avrupa Komisyonu malvarlığı müsadere ve geri alımı konusuna büyük önem vermekte ve bu kapsamda yapılması gereken yasal düzenlemelerin mümkün olan en kısa süre içerisinde tamamlanmasını istemektedir.

18 Bkz. "2001 Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters", Erişim:<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/182.htm>

19 FATF 38. Tavsiye: Yabancı ülke tarafından, karapara aklama ya da öncül suçlardan elde edilen gelirlerin, aklanan veya buna tekabül varlığın, bu suçların işlenmesinde kullanılan veya kullanılmak istenilen vasıtaların; tespiti, dondurulması, zaptı veya müsadere talep edildiğinde acil mukabele etme yetkisi bulunmalıdır. Ayrıca, müsadere edilen mal varlığın paylaşılmasını da içerebilecek el koyma ve müsadere işlemlerinde işbirliğine yönelik anlaşmalar yapılmalıdır. (2012 Yılı Tavsiye Revizyonları Öncesi Hali)

20 38. Tavsiye'ye ilişkin Açıklayıcı Notta Yer Alan İfade: Ülkeler, tamamı veya bir kısmı yargı, sağlık, eğitim veya diğer alanlarda kullanılmak üzere bir müsadere fonu kurmalı. Müsaderenin işbirliği halinde gerçekleştirilen yasa uygulama faaliyetlerinin doğrudan veya dolaylı sonucu olması halinde müsadere edilen varlıkların diğer ülkeler arasında veya diğer ülkelerle birlikte paylaşılmasına imkân verecek gerekli önlemleri almalıdır. (2012 Yılı Tavsiye Revizyonları Öncesi Hali)

4. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALVARLIKLARININ GERİ ALINMASI BİRİMLERİ

4.1. AB Üyesi Ülkelerin Mal Varlıklarının Geri Alınması Birimleri Açısından Değerlendirilmesi

12 Nisan 2011 tarihli Komisyon Raporu (COM(2011)176 Final) (European Commission 2011d) ile birlikte Avrupa Birliği üyesi ¼lkelerin 2007/845/JHA sayılı Konsey Kararı'na uyumları konusunda bir değerlendirme yapılmıştır. Karar ile üye ¼lkelerden suçlardan elde edilen gelirlerin izinin sür¼lmesi konusunda ulusal bir merkezi temas noktası olacak bir Malvarlığı Geri Alma Birimi (ARO) kurmaları veya belirlemeleri istenmekte idi. Ayrıca sınırı aşan takip, izleme, dondurma, el koyma m¼sadere konusunda uluslararası bir bilgi ağı olan CARIN desteklenerek ona yasal bir zemin de oluşturulmuştur. Üye ¼lkelerden alınan bilgilere göre yirmi iki üye ¼lke ARO yapılanmasını tamamlayarak Avrupa Birliği'ne bu kurumları bildirmiştir.

- *Avusturya*- Federal Adli Polis
- *Belçika*- M¼sadere ve Elkoyma Merkezi Birimi
- *Bulgaristan*- Suç Gelirlerinden Elde Edilen Malvarlıkları Komisyonu ve Savcılar Yüksek Ofisi
- *Kıbrıs*- Aklama ile M¼cadele Birimi (MOKAS)
- *Çek Cumhuriyeti*- Mali Suçlar ve Yolsuzlukla M¼cadele Birimi (UOKFK)
- *Danimarka*- Ciddi Ekonomik Suçlardan Sorumlu Cumhuriyet Savcılığı
- *Estonya*- Merkezi Adli Polis
- *Finlandiya*- Ulusal Araştırma B¼rosu
- *Fransa*- Suç Araştırmaları Merkezi Birimi ve M¼sadere ve Elkonulan Mal Varlıklarını Yönetim Ajansı
- *Almanya*- Federal Adli Polis (BKA) ve Adalet Bakanlığı
- *Yunanistan*- Maliye Bakanlığı Mali ve Ekonomik Suçlar Birimi
- *Macaristan*- Ulusal Araştırma Ofisi
- *İrlanda*- Suç Varlıkları B¼rosu
- *Letonya*- Ekonomik Polis Departmanı
- *Litvanya*- Adli Polis ve Genel Savcılık Ofisi
- *Luksemburg*- Ekonomik ve Finansal Suçlar Bölgesel Mahkemeleri
- *Hollanda*- Suç Gelirleri Cumhuriyet Savcılığı
- *Polonya*- Varlıkların Geri Alınması Birimi Polis
- *Slovakya*- Organize Suçlarla M¼cadele Birimi
- *İspanya*- Organize Suçlar İstihbarat Birimi(CICO) ve Cumhuriyet Savcılığı Adalet Bakanlığı
- *İsveç*- Ulusal Adli Soruştırma Polisi ve Ulusal Ekonomik Suçlar B¼rosu

- *Birleşik Krallık- Ciddi Organize Suçlar Ajansı (SOCA) ve Suç ve Uyuşturucu Ajansı (SCDEA)*

Malta, Portekiz, Romanya, Slovenya ve İtalya ise henüz ARO yapılanmasını tamamlamamış olup, ARO olarak belirlemeyi planladıkları kurumları Avrupa Birliği'ne bildirmişlerdir.

Yukarıda da belirtildiği üzere Bulgaristan, Fransa, Almanya, Litvanya, İspanya, İsveç, Birleşik Krallık ARO olarak iki kurum belirlemiştir. Genel olarak baktığımızda ARO'ların kanun uygulayıcı birimler içerisinde kurulduğu, geri kalanlarının da adli ve multidisipliner yapıda olduğu gör¼lmektedir. ARO olarak belirlenen kurumların çoğunluğu polis, adalet bakanlığı veya ¼lke mali istihbarat birimleri gibi kurumlardan oluşmaktadır.

Ayrıca her kurulan ARO'da CARIN bilgi ağı temas noktası belirlenerek CARIN'in çalışmalarını destekler nitelikte bir yapı öngörülmüştür. AB üyesi ¼lkelerce, ARO'lar arasında gerçekleştirilen işbirliği ve bilgi paylaşımlarından duyulan memnuniyet ARO Platform toplantılarında²¹ dile getirilmiştir. Şimdiye kadar hiçbir ARO tarafından herhangi bir talebin geri çevrilmemesi de ARO'lar arasında etkin bir işbirliğinin olduğunu göstermektedir.

ARO'lar tarafından bilgi taleplerinde 2006/960/JHA sayılı Karar'da belirtilen sürelerde cevapların verildiği gör¼lmektedir. Özellikle Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, İspanya, Macaristan, Letonya ve Hollanda belirtilen süreler içerisinde bilgi değişiminde bulunmuştur. Ancak, örneğin Letonya tarafından 7/24 çalışan bir ARO olmaması sebebiyle sekiz saat kısıtı karşılanamamaktadır. Ayrıca 2006/960/JHA sayılı Karar'ın ekinde belirlenen bilgi değişim formunun ARO'lar arasında zorunlu tutulmaması kararlaştırılmıştır. ARO'lar bilgi taleplerini doğrudan diğer bir ARO'ya göndermenin yanı sıra CARIN, Interpol, Europol, mali istihbarat birimleri gibi diğer bilgi alma kanallarını da kullanmaktadırlar.

4.2. Malvarlıklarının Geri Alınması Birimleri İle İlgili Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

ARO'lar ile ilgili olarak uygulamada karşılaşılan sorunlar daha çok aşağıda belirtilen nedenlerden kaynaklanmaktadır;

- ARO'ların personel sayısının az olması,
- Asıl fonksiyonu kendi sınırları içerisinde suç gelirinin izini sürmek ve belirlemek olan ARO'ların çoğunluğunun ilgili veri tabanlarına doğrudan veya dolaylı erişim yetkisinin olmaması,
- ARO'lar arasında gerçekleştirilen e-mail ya da fax aracılığıyla olan bilgi değişimlerinin güvenli olmaması,
- Sadece bazı ARO'ların mal varlıklarının geri alınmasına ilişkin karşılıklı adli istinabe konularında merkezi temas noktası olması,

²¹ ARO Platform Toplantıları 2009 yılından itibaren düzenli bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

- ARO'ların dondurulan mal varlıklarının yönetimine katılmamaları,
- ARO'ların dondurma ve müsadereye ilişkin adli istatistiklere ulaşma imkânının olmaması,
- Tüm ARO'ların ticaret sicillerine ulaşma yetkisi varken sadece bir ülkenin ARO'sunun ulusal banka kayıtlarına ulaşabiliyor olması.

Genel olarak ARO'ların özellikle banka kayıtları gibi finansal bilgilere ulaşamamaları ve bilgi değişiminde güvenli bir sistemin olmaması, ARO'ların ulaştığı verilere ilişkin ulusal mevzuat farklılıkları karşılaşılan sorunlar arasındadır. Bu sebeple ARO'lar arasında koordinasyon görevini EUROPOL'ün üstlenmesi istenmekte olup, güvenli bir bilgi değişimi için EUROPOL SIENA (SIENA-TheSecure Information Exchange Network Application) sisteminin kullanılabilceği düşünölmektedir. Bu kapsamda 2009 yılından bu yana bazı ARO'lar ile pilot çalışmalar yapılmakta olup ve bazı ülke ARO'larının çalışanlarına eğitimler verilmiştir. CARIN'e üye olan ARO'lar Mayıs 2010 tarihinden itibaren ise SIENA güvenli ağı aracılığı ile bilgi paylaşımında bulunmaktadır (European Commission, 2010b).

4.3. Birleşik Krallık'ta Malvarlıklarının Geri Alınması Örneği

Avrupa Birliği üyesi ölkeler içerisinde en eski ARO yapılanmasına sahip ölkelerden biri olan Birleşik Krallık'ta malvarlığı geri alım birimi olarak çalışan kurum 2002 tarihinde Suç Gelirleri Kanunu'nun (Proceeds of Crime Act-POCA) yürürlüğe girmesinin ardından Şubat 2003 tarihinde faaliyete başlayan Asset Recovery Agency-ARA idi. POCA ile birlikte malvarlıklarının geri alınması konusunda polis, savcı, gelir idaresi ve gümrük yetkili kılınmıştır. POCA'da malvarlıklarının geri alınması konusunda el koyma, cezai müsadere, sivil müsadere ve vergileme yetkileri de yer almaktadır. Ayrıca, ARA Birleşik Krallık içerisinde sivil müsadere ve vergilerin geri alınması görev ve yetkisine sahip olan tek kuruluştur. 2007 tarihli Ciddi Suçlar Kanunu (The Serious Crime Act-SCA) ile ARA'nın Ciddi Suçlar Birimi (Serious Crime Agency-SOCA) ve Ulusal Polis Birimi (National Police Improvement Agency-NPIA) ile birleştirilmesi öngörölmüştür.

1 Nisan 2008 tarihinde de ARA ile SOCA'nın birleşme işlemi gerçekleştirilmiştir. Bu birleşme ile ARA'nın POCA'da yer alan operasyonel fonksiyonları SOCA'ya dâhil edilmiş, eğitim fonksiyonları ise NPIA'ya dâhil edilmiştir.

Mali istihbarat ve müdahale birimi niteliğindeki Ciddi Organize Suçlar Birimi-SOCA, faaliyetlerine 1 Nisan 2006 tarihi itibarıyla başlamış olup, İçişleri Bakanlığı tarafından görevlendirilen 11 üyeli bir Kurul tarafından idare edilmektedir. Ayrıca içerisinde şüpheli işlem raporları alan, analiz eden ve dağıtan bir mali istihbarat birimi yapısını da barındırmaktadır. SOCA'nın içerisinde bulunan mali istihbarat birimine (UKFIU-UK Financial Intelligence Unit) ARO görevi verilmiştir. Böylece finansal bilgilere daha hızlı ulaşılabilmesi ve etkin bir koordinasyonla mal varlıklarının izinin sürülebilmesi sağlanmaktadır. Bu kapsamda bu birimin ARO görevini daha iyi bir şekilde yürütebilmesi

için erişebildiği veri tabanlarının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır (Serious Organised Crime Agency (SOCA), 2008).

Birleşik Krallık'ta iki kurum ARO olarak belirlenmiştir. SOCA'nın içerisinde bulunan UKFIU-UK Financial Intelligence Unit İngiltere, Kuzey İrlanda ve Galler için, İskoç Suç ve Uyuşturucu ile Mücadele Ajansı'nın (SCDEA) Karapara Aklama Birimi ise İskoçya için ARO olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, İngiltere'de varlıkların geri alınması sürecinde görevli dokuz adet bölgesel varlıkların geri alınması takımı kurulmuş olup bu takımlar varlıkların geri alınması soruşturmalarını yürütmekte, merkezi ARO olan UKFIU ile işbirliği halinde çalışmaktadır.

Birleşik Krallık'ta malvarlıklarının geri alınması konusunda ise aşağıdaki yöntemler kullanılmaktadır:

- **Sivil Müsadere**

Birleşik Krallık'da sivil müsadere sistemi Asset Recovery Agency-ARA tarafından gerçekleştirilmektedir. POCA'nın 5. bölümünde yer alan sivil müsadere ile cezai müsadere farklı olarak, fail yerine malvarlığı esas alınarak, malvarlığının müsadere sine gidilebilmesi için mahkûmiyet koşulu aranmamaktadır. Sivil müsadere için malvarlığının suçtan kaynaklandığının gösterilmesi yeterli bulunmaktadır.

- **Cezai Müsadere**

Bir sanığın finansal bir kazanç elde etmiş olduğu bir suçtan mahkumiyeti halinde, bu kişinin suç işlemeyi bir yaşam tarzı olarak benimsediği anlaşıldığında (Ör: Uyuşturucu suçundan elde edilen gelir) suç geliri müsadere edilmektedir.

- **El koyma ve Dondurma**

Öncelikle el konulacak malvarlığının tespiti gerçekleştirilmektedir. Müsadereye tabi tutulacak mal varlığının elden çıkarılmasını veya üçüncü kişiler üzerine kayıtlı olmasını engellemek amacıyla daha ilk aşamada soruşturmanın başlangıcında el koyma ve dondurma işlemi yapılmaktadır.

- **Vergileme**

Birleşik Krallık'ta suç gelirlerini vergileme yetkisi bulunmakta olup, bu vergileme bir kişinin gelirinin suçtan kaynaklandığının konusunda yeterli delillerin olduğu durumda, sivil müsadereye tabi mal varlıkları için kullanılmaktadır.

5. YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAPSAMINDA MALVARLIğI GERİ ALINMASI BİRİMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Suç gelirlerinin müsadere sine ve ülke dışına çıkarılmış yolsuzluk kaynaklı malvarlıklarının geri alınması, suçluların bu gelirleri gerek Avrupa Birliği içerisinde gerekse diğer ülkelere

çıkarak izini kaybettirmek istemesi sebebiyle küresel bir olgudur. Bu sebeple Avrupa Birliği üyesi ¼lkeler arasında gerçekteştirilen işbirliğinin yanı sıra diğer üçüncü ¼lkeler ile gerçekteştirilecek işbirliği de büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda yolsuzlukla mücadele alanındaki çabaları güçlendirme amaçlı müsadere ve malvarlıklarının geri alınmasına ilişkin Avrupa Birliği düzenlemeleri revize edilerek, üye ¼lkelerde etkin bir malvarlıklarının geri alınması sistemi oluşturulmak istenmektedir.

Yolsuzluk gibi tüm suçlardan elde edilen gelirlerle ilişkili malvarlıklarının geri alınması amacıyla kurulan malvarlıklarının geri alınması birimleri (ARO'lar) arasındaki işbirliği etkin bir şekilde gerçekteştirildiğinde müsadere ve dondurma işlemleri hakkındaki talepler başarılı bir biçimde karşılanacaktır. Tüm Avrupa Birliği üyesi ¼lkelerde ARO'ların kurulması ve belirlenmesi ile birlikte suç gelirinin bulunduğu yerin ve sahibinin belirlenmesinde hızlı bilgi akışı sağlanarak suç gelirlerinin izi daha kolay bir şekilde sürülebilecektir.

Ayrıca Avrupa Birliği'nin 22 Kasım 2010 tarihli AB'nin İç Güvenlik Stratejisi'ne ilişkin Bildirisi'nde (COM(2010)673) uluslararası suç organizasyonları ile mücadele başlıklı amacının altında yer alan eylemlerden birisi suç gelirlerinin müsadere edilmesidir. Bu kapsamda 2014 yılı itibariyle tüm üye ¼lkelerin gerekli yetki, kaynak, eğitim, güç ve bilgi değişim kapasitesi ile donatılmış malvarlıklarının geri alınması birimlerine sahip olmaları istenmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından da 2013 yılı itibariyle üye ¼lkelerin malvarlığı geri alım birimlerinin performanslarını değerlendirebilecekleri göstergelerin belirleneceği de belirtilmiştir (European Commission, 2010a).

3 Ekim 2005 tarihinden bu yana Avrupa Birliği ile müzakerelere devam eden ve birliğe aday ¼lkeler arasında yer alan ¼lkemiz açısından da yolsuzlukla mücadele ve malvarlıklarının geri alınması konusu büyük önem taşımaktadır. Ayrıca Konsey Çerçeve Kararlarının bağlayıcı özelliği de dikkate alındığında tüm AB üyesi ¼lkelerin malvarlığı geri alım birimi kurmaları ya da belirlemeleri bir zorunluluktur.

Durumu Türkiye açısından değerlendirecek olursak AB ile üyelik müzakereleri kapsamında, 4 No'lu Sermayenin Serbest Dolaşımı Faslı, Avrupa çapında daha açık, bütünlüşmüş, rekabetçi ve etkin bir ortak pazar ve finansal hizmet yapısının tesisi adına önemli bir konuma sahiptir.

Fasıl içeriği temel olarak sermaye hareketleri ve ödemeler, ödeme sistemleri ve aklama ile mücadele alt başlıklarından oluşmakta olup Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmada yer alan hükümlerin yanı sıra fasıl ile ilgili temel yasal çerçeveyi oluşturan kaynaklar arasında "Üye ¼lke Varlıklarının Geri Alınması Ofisleri arasında işbirliğine ilişkin 6 Aralık 2007 tarih ve 2007/845/JHA sayılı Konsey Kararı" da bulunmaktadır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012a). Sermayenin serbest dolaşımı faslına ilişkin tanıtıcı tarama 25 Kasım 2005 ve ayrıntılı tarama 22 Aralık 2005 tarihlerinde gerçekteştirilmiş olup, Tarama Sonu Raporu 14 Şubat 2007'de düzenlemiştir. Fasla dair iki adet teknik açılış kriteri getirilmiştir. Bunlar;

- Sermaye hareketleri ve ödemeler alanındaki müktesebatın benimsenmesine ilişkin strateji ve eylem planının Komisyona sunulması.
- Kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin eylem planının Komisyona sunulmasıdır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012b).

Kara paranın aklanmasına ilişkin Eylem Planı'nın komisyona 12 Eylül 2008 tarihinde sunulmasının ardından Türkiye fasla dair Müzakere Pozisyon Belgesi'ni Kasım 2008'de AB Komisyonu'na sunmuştur ve 18 Aralık 2008 tarihinde fasıl müzakerelere açılmıştır. Müzakere Pozisyon Belgesi'nin "Aklama ile Mücadele" başlıklı bölümünde, ilk hazırlanan taslağında ARO yapılanmasına ilişkin taahhüdümüz yer almamış olup, Komisyon'un Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Masası vasıtasıyla Dışışleri Bakanlığı'na bildirilen görüş üzerine Müzakere Pozisyon Belgesi'ne eklenmiştir. Sonuç olarak Müzakere Pozisyon Belgesi'nde ülkemizde en geç üyelikten iki sene öncesine kadar Malvarlıklarının Geri Alınması Birimi (Asset Recovery Office- ARO) yapılanmasının ihdas edilmesine yönelik ulusal taahhüdümüz yer almaktadır (Börekçi ve Yurdakul, 2011:183-184).

Bu kapsamda ülkemizde ulusal bir malvarlığı geri alım birimi ihdası için 2009 yılında Adalet Bakanlığı koordinasyonunda teknik bir komite oluşturulacağı MPB'de yer almaktadır. Taahhüdümüz doğrultusunda oluşturulan teknik komite çalışmaları 2010 yılı Ocak ayında başlamış olup teknik komite çalışmaları halen devam etmektedir (Börekçi ve Yurdakul, 2011:233).

6. SONUÇ

Yolsuzluk gibi suçlardan elde edilen gelirlerin hızlı bir şekilde tespit edilmesi ve söz konusu malvarlıklarının geri alınmasına yönelik, el konularak müsadere edilmesinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Adli yardım talebi aracılığıyla bir kişinin yurt dışında malvarlığının olup olmadığının araştırılması süreci en az bir yıl sürebilmektedir, fakat paranın çok hızlı hareket ettiği göz önüne alındığında, suç gelirleri ile mücadelede malvarlığının tespiti ve el koymanın çok hızlı olması gereklidir.

Malvarlığı geri alım birimlerinin (ARO) kurulması ülkemiz için de bu açıdan büyük önem arz etmektedir. ARO'lar aracılığıyla sınır aşan bir suç ile ilgili olarak çok kısa bir süre içerisinde suçluya ve suça ait malvarlıklarının (hesap bilgileri, taşınmaz, motorlu taşıt) hangi ülkelerde olduğu tespit edilebilmektedir. Bunun sonrasında da sadece o ülkelere adli yardım talebinde bulunularak malvarlıklarına el konulması ve sonrasında müsadere edilmesi sağlanabilmektedir. Suçtan kaynaklanan malvarlıklarının geri alınması; finansal gücü ve suçluların işledikleri suçlardan dolayı zenginleşmelerini önlemek açısından çok önemli bir yere sahiptir.

KAYNAKÇA

- ABGS, (2011), Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma, Ankara.
- Avrupa Birliği Bakanlığı, (2012a), Fasil 4 Sermayenin Serbest Dolaşıımı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=69&l=1>, Erişim Tarihi: 01.07.2012.
- Avrupa Birliği Bakanlığı, (2012b) http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/sermayenin_serbest_dolasimi_sunumu__ekim_2011_pptx__otomatik_kaydedilme_.pdf, Erişim Tarihi: 01.07.2012.
- Avrupa B¼lteni, "AB'de Yolsuzluk Sorunu", <http://www.avrupabulteni.com/abde-yolsuzluk-sorunu--28207h.htm> , Erişim Tarihi: 25.05.2012.
- BÖREKÇİ Havva, YURDAKUL Mehmet Onur, (2011) Avrupa Birliği ve T¼rkiye'nin Katılım Sürecinde MASAK, Ankara.
- Commission of the European Comities, (2008)," COM(2008)766:Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Proceeds of Organised Crime Ensuring that "Crime does not pay", <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriSer.do?uri=COM:2008:0766:FIN:EN:PDF> Erişim Tarihi:01.08.2011
- Commission of the European Comities, (2011), "COM(2011)176 Final: Report From the Commission to the European Parliament and to the Council based on Article 8 of the Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime", http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v8.pdf, Erişim Tarihi:01.09.2011
- European Commission (2009), "Eurobarometer, Attitudes of Europeans Towards Corruption Full Report", http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_en.pdf, Erişim Tarihi:01.09.2011
- European Commission (2010a), "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM(2010) 673 Final", http://ec.europa.eu/commis_sion_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf, Erişim Tarihi:14.10.2011
- European Commission (2010b), Overview of information management in the area of freedom, security and justice, COM(2010)385 Final, 20.07.2010, s.14-15, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_385_en.pdf, Erişim Tarihi: 09.07.2012.
- European Commission (2011a), "Fighting Corruption in the EU, COM(2011) 308 Final", http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/doc/110606/308/1_EN_ACT_part1_v12%5B1%d.pdf, Erişim Tarihi:

- European Commission (2011b), “Corruption:Steppingup the Fight”, http://ec.europa.eu/news/justice/110606_en.htm, Erişim Tarihi:05.09.2011.
- European Commission (2011c), “Commission Decision of 6.6.2011 Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (“EU Anti-corruption Report”)",[http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110606/3673/COM%20Decision%20C\(2011\)%203673%20final%20_EN.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110606/3673/COM%20Decision%20C(2011)%203673%20final%20_EN.pdf),Erişim Tarihi:05.09.2011.
- European Commission (2011d),”COM(2011)176 Final: Report From the Commission to the European Parliament and to the Council based on Article 8 of the Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime”, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v8.pdf, Erişim Tarihi:01.09.2011.
- European Commission (2012), “COM(2012)85, Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the Freezing and Confiscation of Proceeds of Crime in the European Union, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120312/1_en_act_part1_v8_1.pdf, Erişim Tarihi: 25.05.2012.
- European Council (2010), The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens (2010/C115/01),04.05.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>, Erişim Tarihi: 07.07.2012.
- European Law Enforcement Agency (EUROPOL), (2007), “Camden Assets Recovery Inter Agency Network - CARIN”, http://www.europol.europa.eu/publications/Camden_Assets_Recovery_Inter-Agency_Network/CARIN_Europol.pdf, Erişim Tarihi: 20.12.2009.
- European Union (EU), (2011), “Stockholm Programme-An Open andSecure Europe Serving and Protecting the Citizens” <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en09.pdf>, Erişim Tarihi:10.09.2011.
- European Union Law (2001), “2001/500/JHA: Council Framework Decision of 26 June 2001 on Money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and theproceeds of crime”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0500:EN:HTML>, Erişim Tarihi:01.09.2011.
- European Union Law (2003), “2003/577/JHA: Council Framework Decision of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence”,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003F0577:20030802:EN:PDF>, Erişim Tarihi:01.09.2011.

European Union Law (2005), "2005/212/JHA: Council Framework Decision of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property",

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005F0212:EN>: NOT, Erişim Tarihi:01.09.2011.

European Union Law (2006), "2006/783/JHA:Council Framework Decision of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006F0783:EN:HTML>, Erişim Tarihi:01.09.2011.

European Union Law (2007), "2007/845/JHA:Council Decision of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the Field of Tracing and Identification of Proceeds From, or Other Property Related to Crime", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:PDF>, Erişim Tarihi:01.09.2011.

European Union Law (2006), "2006/960/JHA:Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union",

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006F0960:EN>: HTML, Erişim Tarihi: 01.09.2011.

Europol, "EU Asset Recovery Offices and the CARIN Network", http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/Presentations/Burkhard_Muehl_Europol.pdf, Erişim Tarihi: 14.10.2011.

ERSOY Ömer, (2011), "AB'den Yolsuzluk Atağı",<http://www.sde.org.tr/tr/haberler/1034/abden-yolsuzluk-atagi.aspx>, Erişim Tarihi:20.09.2011.

Irish Naturalisation and Immigration Service, (2008), "Criminal Assets Bureau Annual Report 2008", <http://www.inis.gov.ie/en/JELR/Criminal%20Assets%20Bureau%20-%20Annual%20Report%202008.pdf/Files/Criminal%20Assets%20Bureau%20-%20Annual%20Report%202008.pdf>, Erişim Tarihi:28.09.2011.

İktisadi Kalkınma Vakfı, <http://www.ikv.org.tr>, Erişim Tarihi: 15.06.2012.

Serious Organised Crime Agency (SOCA), (2008), "SAR 2008 Annual Report", http://www.soca.gov.uk/search?q=aro&option=com_googlemini, Erişim Tarihi: 15.06.2010.

The Council of the European Union, "Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1995:316:0048:0057:EN:PDF>, Erişim: 22.06.2012.

- The Financial Action Task Force (FATF) (2011), "Report Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011", <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/31/13/48472713.pdf>, Erişim Tarihi:01.10.2011.
- TOPKAYA Hatice, TOPKAYA Ahmet, (2009), "Yolsuzlukla M¼cadelede Etkin Bir Araç: BM Sözleşmesi Çerçevesinde Yolsuzluk Kaynaklı Mal Varlıklarının Geri Alınması", *Sayıştay Dergisi* Sayı:74–75.
- Transparency International, (2011), Corruption Perceptions Index 2011, <HTTP://CPI.TRANSPARENCY.ORG/CPI2011/RESULTS/>, Erişim Tarihi: 22.06.2012.
- United National Office on Drugs and Crime(UNODC) (2011a), "UNODC's Action Against Corruption and Economic Crimes", <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>, Erişim Tarihi: 09.08.2011.
- United National Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011b), "Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes" Research Report, October 2011, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf, Erişim Tarihi: 26.05.2012.

İŞLETMELERDE İÇ KONTROL SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

Cemal İBİŞ*
Özgür ÇATIKKAŞ**

ÖZET

İşletmelerin hedeflerine etkin bir şekilde ulaşmalarını ve bu hedeflere ulaşılacağına makul ölçüde güven duyulmasını sağlamaya yönelik olarak oluşturulan usul ve yöntemler bütünü iç kontrol sistemi olarak tanımlanır.

Herhangi bir işletmedeki iç kontrol sisteminin başlıca amaçları; işletmenin varlıklarını korumak, bilgilerin doğruluk ve güvenilirliğini sağlamak, işletme faaliyetlerinin politikalara, planlara, prosedürlere, yasalara ve düzenlemelere uygunluğunu sağlamak, kaynakların ekonomik ve verimli olarak kullanılmasını sağlamak ve belirlenmiş hedeflere ulaşılmasını sağlamak, olarak belirtilebilir.

İç kontrol sistemi, uluslararası denetim standartları başta olmak üzere, çok çeşitli ulusal ve uluslararası standartların ve düzenlemelerin içinde yer bulmuştur.

Bu çalışmada, iç kontrol sistemi çeşitli yönleri ve alt bileşenleri ile karşılaştırmalı olarak ele alınmış, iç kontrol sistemine ilişkin belli başlı ulusal ve uluslararası standartlar ve düzenlemeler incelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kontrol, İç kontrol, Denetim.

AN OVERVIEW OF INTERNAL CONTROL SYSTEM IN COMPANIES

ABSTRACT

The methods and procedures designed to help company to reach its objectives effectively and to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives are defined as internal control system.

Main aims of internal control system in any company can be stated as: to secure assets of the company; to provide the accuracy and reliability of financial information; to ensure compliance of company's operations with the plans, procedures, laws and regulations; to ensure economic and efficient use of resources and finally to help reach pre-specified objectives. Internal control system is included in a variety of national and international standards and arrangements, particularly in the international auditing standards.

In this study, internal control system together with its various dimensions and subcomponents is comparatively discussed; major national and international standards and regulations on internal control system are analyzed.

Keywords: Control, Internal Control, Auditing

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi İşletme Fakültesi, Öğretim Üyesi

** Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu, Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Son yıllarda dünyada ortaya çıkan global şirket iflasları ile gündeme gelen muhasebe uygulamalarından kaynaklanan hatalar, hileler ve yolsuzluklar nedeniyle gerek yerel, gerekse global düzeyde yapılan düzenlemeler, muhasebe ve özellikle denetim faaliyetlerinin ekonomideki önemini artırmıştır.

Küresel bir etki doğuran muhasebe ve denetim skandallarının oluşumunda çok çeşitli etmenler rol oynamıştır. Skandallar ile ilgili olarak, birçok şirkete ait açıklanmış bilançolarda ve diğer finansal raporlarda genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine aykırı uygulamalar ve bu uygulamaların olumsuz sonuçları ile bunları onaylayan denetim şirketlerinin rolü olduğu ileri sürülmektedir.

Yaşanan olumsuz örneklerde, muhasebe ve denetimin “kötü, yanlış ve art niyetli” şekilde uygulanmasının, güvenilir olmayan bilgiye yol açtığı ve dolayısıyla güvenilir olmayan bu bilgilere dayanarak ekonomik karar alıcıların yanıltıcı, yanlış ve hatalı kararlar almalarına sebep olduğu belirtilmektedir.

Güvenilir olmayan bilgi ise zincirleme olarak uzun dönemli ve ciddi küresel ekonomik sorunlara neden olmuştur. Bütün bu gelişmelerin sonucunda, Amerika Birleşik Devletlerinde kabul edilen Sarbanes-Oxley Yasası ve diğer düzenlemeler ile işletme yönetimi ve bağımsız denetçilerin sorumlulukları ciddi boyutta artırılmıştır.

Hisse senetleri borsada işlem gören şirketlerin yönetimleri ve bağımsız denetim yapan denetçilere, iç kontrol sisteminin etkin çalışmasını temin konusunda çok önemli sorumluluklar getirilmiştir. Dolayısıyla, bağımsız denetçilerin iç kontrol sisteminin etkinliğinin temini ve üstelik bu durumun Sarbanes-Oxley düzenlemeleri doğrultusunda incelenmesi gereği, iç kontrol sistemini daha da önemli bir hale getirmiştir.

Çalışmanın birinci bölümde, kontrol, iç kontrol ve iç denetim kavramları, uygulamada ve teoride yapılan yanlış kullanımları bir ölçüde de olsa gidermek amacıyla ayrıntılı olarak araştırılmış, bu kavramların genel kabul gören tanımları, bunların temel bileşenleri ve özellikleri açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca iç kontrol ile iç denetim arasındaki ilişki ve etkileşime de birinci bölümde yer verilmiştir. İkinci bölümde bir karşılaştırma ölçütü ortaya koyabilmek amacıyla, iç kontrol ve iç denetimle ilgili ulusal ve uluslararası genel kabul gören düzenleme ve standartlar incelenmiş ve sonuç bölümünde etkin bir iç kontrol sistemi kapsamında işletmelerin faaliyetlerini sağlıklı bir biçimde yürütebilmeleri için görüş ve önerilerde bulunulmuştur.

1.GENEL KAVRAMLAR

1.1. Kontrol Kavramı

İşletme yönetiminde kontrol, yönetimin aşağıda belirttiğimiz beş temel fonksiyonundan biri olup, işletmenin tedarik, üretim, pazarlama, personel, muhasebe

ve finansman, halkla ilişkiler gibi tüm fonksiyonlarını kapsar ve tüm faaliyet sahalarını içine alır. Yönetimin söz konusu beş temel fonksiyonu şunlardır (Çetin, 2001: 24).

1. Planlama,
2. Örgütlenme,
3. Yürütme,
4. Koordinasyon,
5. Kontrol.

Planlama ve örgütlenme başlangıç fonksiyonu olup teknik özellikler ve deneyimi kapsar. Koordinasyon salt, soyut bir olaydır. Yürütme bir yetenek ve sanattır. Kontrol ise işletmenin hedeflerinin gerçekleşmesinde yönetim tarafından belirlenen yöntem ve araçlardır (Larson ve Pyle,1986:207). Tedarikten halkla ilişkilere kadar her işletme faaliyetinin planlanması, örgütlenmesi, koordineli bir şekilde yürütülmesi ve sonunda kontrol edilmesi gerekir.

Henry Fayol'a göre üstlenilen bir işin kontrolü; her şeyin uygulanan plana, verilen emirlere ve belirlenen prensiplere uygun yürütüldüğünü görmekten geçer. Kontrolün temel amacı hatalara dikkat çekmek ve tekrar ortaya çıkmasını engellemek için hata noktalarını tespit etmektir (Hodgets,1999:240).

Bir süreç içinde yerine getirilen bu fonksiyon, üç temel aşamadan oluşur. Bu aşamalar, performansın ölçüleceği standartların oluşturulması, performansın standartlarla karşılaştırılması ve sapmaların tespit edilerek düzeltilmesidir (Wilkinson ve Cerullo,1997:293).

Yönetimin en önemli fonksiyonlarından biri olan kontrol, faaliyet sonuçlarını tespit ederek diğer fonksiyonların neyi, nasıl ve hangi ölçülerde başardığını ortaya koyar. Diğer bir deyişle kontrol, bir işletmenin hedeflerine sağlıklı bir biçimde ulaşmasını sağlayacak önlemlerdir (Elitaş, 2004:34). Kontrolün asıl amacı, hataları ve zayıf noktaları ortaya çıkarmak, düzeltici önlemler olarak bunların tekrarını engellemektir. Bu yönüyle kontrol tıpkı bir ölçme-tartma işlemi gibi yöneticinin işletmede yapılan ve tamamlanan işleri değerlendirme ve düzeltme faaliyetidir (Doysangöl, 2002:47). Bu tanımlardan açıkça anlaşılacağı üzere işletme bilimi açısından kontrol, yönetimin fonksiyonudur.

İşletmelerde ölçülebilen ve düzeltilmesi mümkün olan her faaliyet, her üretim faktörü kontrolün konusuna girebildiğinden çok çeşitli kontrol konularından söz etmek mümkündür. Ancak işletmedeki kontrol türleri genel olarak üç grupta toplanabilir: (Bodnar ve Hopwood, 2003:52).

- 1.İşletme fonksiyonları olarak nitelenen faaliyetlerin (üretim, pazarlama, muhasebe ve finansman, personel gibi) kontrolü,
- 2.İşletme yöneticisinin kontrolü (Control of management),
- 3.İşletmenin faaliyet birimlerinin (şube, departmanv.b.) kontrolü.

Bu kontrollerin bazıları gerçekleşmeden önce istenmeyen sonuçları önlemek için tasarlanır ki bunlara önleyici kontroller denir (Gelinas ve Sutton, 2002:231). Bazıları gerçekleştiklerinde istenmeyen sonuçları tanımlamak için tasarlanır. Bunlara tespit edici kontroller denir. Bazıları ise istenmeyen sonuçları tersine çevirmek için veya tekrar ortaya çıkmamaları için düzeltici bir eylemin yapılmasının sağlanması amacıyla tasarlanır. Bunlara da düzeltici kontroller denir (Romney ve Steinbart, 2003:195).

1.2. İç Kontrol Sistemi Nedir?

İç kontrol sistemi genel olarak “bir şirketin varlıklarını korumak, muhasebeye ve diğer faaliyetlere ilişkin bilgi ve raporların doğruluk ve güvenilirliğini sağlamak, işletmenin faaliyetlerinde etkinliği artırmak, işletme yönetimince belirlenen politikalara işletme faaliyetlerinin uygunluğunu saptamak için kullanılan tüm ölçü ve yöntemleri, hesap planının ve raporlama sisteminin kurulmasını, görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesini ve işletmenin organizasyon planını kapsayan bir sistem” olarak tanımlanabilir (Cook ve Winkle,1980:198).

1.3. İç Kontrol Sistemi Ne Değildir?

İç kontrol sisteminin ne olup olmadığı konusu bazen karıştırılmaktadır. Bu nedenle, aşağıda iç kontrolün ne olmadığına değinilmiştir.

1. İç kontrol, bir iç denetim faaliyeti değildir.
2. İç kontrol, ön mali kontrol değildir.
3. İç kontrol, yazılı prosedürler ile başlamaz. İç kontrol, güçlü bir iç kontrol ortamıyla başlar.
4. İç kontrol, kurumların mali hizmetlerini yürüten birimler tarafından yapılması gereken bir iş olmamakla beraber, iç denetçiler tarafından yapılması gereken bir iş de değildir. İç kontrol sisteminin sahibi yönetimdir. Mali hizmetleri yürüten birimler ve iç denetçiler, yönetime bu alanda destek sağlar.
5. İç kontrol, sadece mali bir konu değildir. İç kontrol idarenin tüm fonksiyonlarını kapsamakta ve tüm birimlerini ilgilendirmektedir.
6. İç kontrol bürokrasiye neden olarak çalışanları oyalayan bir sistem değildir. İç kontrol, süreçlere ilave yapılan işler olarak düşünülmelidir. Süreçlerin bir parçası olarak tasarlanmalı ve uygulanmalıdır.
7. Küçük birim ve faaliyetlerde iç kontrol sistemine ihtiyaç yok değildir. Küçük birim ve faaliyetler için maliyeti, yararını aşmayan farklı kontroller düşünülmektedir.
8. İç kontrol yeterince kuvvetli ise kaynakların etkin kullanıldığından, yolsuzluk olmayacağından ve mali tabloların doğruluğundan emin olabiliriz diye bir sonuç çıkarmak yanlıştır. İç kontrol kesin güvence vermez. Hedeflerin ne derece başarılabacağına ilişkin makul güvence verir (Arslan, 2009).

1.4. İç Kontrol Ne Yapabilir?

İç kontrol bir işletmenin performans ve karlılık hedeflerine ulaşılmasına ve kaynakların kaybının önlenmesine veya güvenilir finansal raporlama yapılmasına yardımcı olabilir. İşletmenin kanunlara ve düzenlemelere uymasını ve dolayısıyla itibarına ve diğer özelliklerine zarar gelmesinin engellenmesine yardımcı olur. Özet olarak işletmenin varmak istediği noktaya ulaşmasını sağlar ve bu yoldaki engel ve beklenmedik olayların önüne geçilmesine yardım eder.

1.5. İç Kontrol Ne Yapamaz?

İç kontrol ile ilgili olarak, maalesef bazı insanlar daha büyük ve gerçekçi olmayan beklentilere sahiptirler. Onlara göre, iç kontrol bir işletmenin başarısını garanti edebilir veya en azından ayakta kalmasını sağlar. Fakat, sadece etkili bir iç kontrol işletmenin bütün hedeflerine ulaşılmasını sağlamayabilir. Ancak, iç kontrol işletmenin hedefleri çerçevesinde olumlu ya da olumsuz gelişimi hakkında yönetime bilgi verir. Diğer taraftan, iç kontrol kötü bir yöneticiyi iyi bir yönetici haline getiremez. Ayrıca hükümet politikası ve programındaki değişimler, rakiplerin hamleleri veya ekonomik koşullar yönetimin kontrolünün ötesinde olabilir. Bu durumda iç kontrol başarıyı sağlayamayabilir. İç kontrol finansal raporların tutarlılığını ve yasal düzenlemelerle uygunluğunu sağlayabilir.

1.6. İç Kontrol Sisteminin İç Denetimden Farkı

İç kontrol ile iç denetimin günlük konuşma dilinde, bazen hatalı olarak aynı anlamda kullanıldığı görülür. Fakat işletmelerin belirledikleri hedef ve amaçlara etkin bir şekilde ulaşmalarını ve bu amaçlara ulaşılacağına yeterli ölçüde güvence duyulmasını sağlayıcı nitelikleri haiz olarak oluşturulan usul ve yöntemlerin bütünü iç kontrol sistemi olarak tanımlanmasına karşın, iç denetim bundan farklı olarak; işletme içinde kurulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olup, temelde iç kontrol sistemini oluşturan kontrol unsurlarının yeterliliğini ve etkinliğini incelemek ve değerlemek suretiyle fonksiyon gören bir kontrol unsurudur (Blackstone ve William, 1994:20).

İç denetim, bir şekilde iç kontrol sisteminin esas amaçlarına ulaşmış ulaşmadığı hususunda işletme yöneticilerine bilgi sağlayarak, işletme yöneticilerinin doğru karar almalarına ve iç kontrol sisteminin iyileştirilmesine katkıda bulunur. Bununla birlikte, iç denetim, işletmedeki iç kontrol sisteminin gözden kaçırdığı hata, hile ve usulsüzlüklerin tespit edilmesinde ve önlenmesinde etkin olan bir araçtır.

İç kontrol, süreç ve iş akışları içine yerleştirilen, kişilerden etkilenen, işletmenin hedeflerine ulaşmasında kullanılan bir araçtır. İç kontrol sistemi hataların ortaya çıkarılması ve önlenmesi bakımından kesin bir güvence sağlamaz (Korkmaz, 2007:8). Makul ölçüde güvenilirlik sağlar. Bu özellikleri ile iç kontrol işletme yönetiminin sorumluluğundadır. Etkinliğinin ve yerindeliliğinin değerlendirilmesi için iç denetim faaliyetine ihtiyaç vardır. Bu nedenle iç kontrol ve iç denetim birbirinden farklı, ancak birbirini tamamlayan iki kavram olarak değerlendirilmelidir (Özeren, 2000).

Bu değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, işletmelerin kurumsallaşmasının temellerinden birini iç kontrol sisteminin varlığı oluşturmaktadır. İşletme içi kontrollerin yerindeliğinin kalitesi iç denetim faaliyeti ile ifade bulur. İç denetim faaliyeti, işlem ve hata odaklı yaklaşımdan süreç odaklı, işin doğru yapılmasının yanı sıra doğru işin yapılmasını öneren bir yaklaşımla işletme için stratejik akıl ortağı, geliştiren, önceden önlem alınmasını sağlayan bir rol üstlenmektedir (Uzun, 2012).

Bütün bu açıklamalar sonrasında, iç kontrol sisteminin daha geniş bir anlam içerdiğini ve iç denetimin de bir ölçüde işletmedeki iç kontrol sistemini değerleyen bir kontrol unsuru olduğunu söyleyebiliriz.

2. ULUSLARARASI VE ULUSAL DÜZENLEMELERDE İÇ KONTROL

2.1. Amerika'da Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları (US GAAS) ve İç Kontrol

Amerika'da Genel Kabul Görmüş Denetim Standartlarında (US GAAS United States Generally Accepted Auditing Standards), iç kontrole ilişkin çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerin içinde iç kontrole ilişkin olarak en önemli husus, bağımsız denetçinin, denetimin planlanması aşamasında müşteri firmanın iç kontrol sistemi ile sistemin işleyişine ilişkin yeterli bilgi edinmesinin zorunlu kılınmasıdır. Bu ilkeler doğrultusunda, iç kontrol sistemi işletme içi sistemin ve faaliyetlerin etkin işleyip işlemediğinin bir göstergesi olarak görülmektedir. Dolayısıyla, denetçi sistemin etkin çalışıp çalışmadığı hakkında sağlıklı, birinci elden ve güvenilir bir bilgiye ulaşmak ve kanaat edinmek için, denetimin başlangıcında ve planlama sürecinde iç kontrol yapısını ve bu yapının alt unsurlarını incelemek durumundadır (Aksoy, 2007:238).

Bu tür bir yaklaşım muhtemel hata ve noksanlıkların saptanmasına, finansal tablolardaki önemli hatalara yol açan muhtemel risklerin tespitine, kontrol ve denetime ilişkin uygulanacak doğrulama testlerinin planlanmasına katkı sağlayacaktır (Aksoy, 2007:238).

2.2. COSO Yaklaşımına Göre İç Kontrol Sisteminin Unsurları

1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'nde hileli finansal raporlamalar nedeniyle yaşanan büyük şirket iflasları sonucunda finansal raporlardaki hata ve hilelerin nedenlerini araştırmak ve engellemek için beş önemli meslek örgütü sponsorluğunda Hileli Finansal Raporlama Ulusal Komisyonu (National Commission of Fraudulent Financial Reporting) kurulmuştur. Bu örgütler; Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA)¹, Amerikan Muhasebeciler Enstitüsü (AICPA),² Amerikan Muhasebe Birliği

1 İç Denetçiler Enstitüsü, iç denetim mesleğinin gelişmesi, iç denetçilerin eğitimi, mesleki gelişimlerinin sağlanması, iç denetimle ilgili dünya çapında kabul gören standartların oluşturulmasını sağlamak amacıyla ABD'de 1941 yılında kurulmuş olup bugün 100 ülkeden 93.000 üyesi bulunan uluslararası bir örgüt haline gelmiştir(www.theiia.org/iiaindex).

2 AICPA 1887'de kurulmuş olup bugün ABD'nin muhasebe alanında faaliyet gösteren en büyük meslek örgütüdür. Esas amacı meslek mensuplarının haklarını korumak, yetki belgesi vermek, mesleğe giriş ve eğitimle ilgili esasları

(AAA)³, Amerika Yönetim Muhasebe Enstitüsü (IMA)⁴, ve Amerika Finansal Yöneticiler Enstitüsü (FEI)⁵dür. Komisyonun ilk başkanı James C. Treadway olduğu için kurulan komisyon Treadway Komisyonu (Treadway Commission) olarak da bilinir (Moeller, 2007:3).

Treadway Komisyonu olarak da bilinen “Hileli Finansal Raporlama Komisyonu”nun en önemli hedefi; hileli finansal raporlamanın nedenlerini belirlemek ve meydana gelme olasılığını azaltmaktır. Komisyonun himayesinde iç kontrol literatürünün yeniden gözden geçirilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Kurulan Komite kısaca COSO (Committee of Sponsoring Organization) yani “Sponsor Organizasyonlar Komitesi” olarak da bilinmektedir. Komite, işletmelerin iç kontrol sisteminin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi için genel kabul görmüş standartları belirlemeyi amaçlamıştır. Esas olarak, hileli finansal raporlamaya yol açabilen ihmal edilmiş ya da dikkatten kaçan faktörler üzerinde çalışır ve halka açık şirketler, bağımsız denetçiler, Amerika Sermaye Piyasası Kurulu (SEC) ve diğer düzenleyiciler ile eğitim kurumları için tavsiyeler geliştirir (Çatıkkaş, 2005:17).

Bu amaçla, “Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyonlar Komitesi” oluşturulmuş ve bu komite 1992 yılında “İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve Raporu” (Internal Control Integrated Framework) çalışmasını yayımlamıştır. COSO’nun iç kontrole ilişkin tavsiyelerde bulunduğu bu önemli raporda, iç kontrolün tanımı ve kontrol sistemlerinin nasıl iyileştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. COSO, etkili iç kontroller ve kurumsal yönetim yoluyla finansal raporlama kalitesini arttırmaya yönelik çalışan gönüllü bir organizasyondur (Saltık, 2007:9-10).

İç kontrole ilişkin temel bir çerçeve belge olan COSO raporunda iç kontrol şu şekilde tanımlanmıştır (COSO, Internal Control Integrated Framework:13).

“İç kontrol genel anlamda bir kuruluşun yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer personeli tarafından yönlendirilen ve aşağıdaki hedeflere ulaşmada makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış bir süreçtir.”

düzenlemek olan AICPA’nın en önemli görevlerinden bir tanesi de ülke çapında muhasebe uygulamalarına yön veren genel kabul görmüş muhasebe standartları ile bağımsız denetime ilişkin denetim ilke ve standartlarını düzenlemektir(www.aicpa.org/about/index.htm).

- 3 Amerika Muhasebe Birliği (AAA) üniversite öğretim üyeleri tarafından 1916 yılında “Amerika Muhasebe Öğretim Üyeleri Derneği” adıyla kurulmuş olup, 1936 da bugünkü adını almış bir kurumdur. Amacı dünya çapında muhasebe eğitimi, araştırma ve uygulamalarını geliştirmektir(www.aaahq.org/about.cfm)
- 4 Amerika Yönetim Muhasebecileri Enstitüsü ise, 1919’da yönetim muhasebesi, finans ve bilgi yönetimi alanında çalışan üyelerinin mesleki gelişimlerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Asıl görevi muhasebe, finans ve bilgi yönetimi konusunda liderlik yapmak, yönetim muhasebesi sertifikası vermek, kavram ve etik uygulamalarına yön vermektir(www.imanet.org/ima).
- 5 Amerika Finansal Yöneticiler Enstitüsü, 1931’de Amerika Kontrolörler Enstitüsü olarak kurulmuş olup, 1962’de adını finansal yöneticiler enstitüsü olarak değiştirmiştir. Bu kurumun amacı yatırımcılarına hizmet veren finansal yöneticilerin mesleki gelişimine katkıda bulunmak, haklarını korumak ve değişikliklere karşı tepki verme alanında yardımcı olmaktır(www.fei.org/about/us.cfm).

- Finansal raporlamanın güvenilirliği,
- Faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği,
- Yasa ve düzenlemelere uygunluk.

COSO iç kontrol modeli birbiriyle ilişkili 5 unsurdan oluşmaktadır. Bunlar ;

1- Kontrol Ortamı (Control Environment) : Kontrol ortamı, iç kontrolün temel unsurudur. İç kontrol sürecinin başarılı olması içinde yer aldığı kontrol ortamına bağlıdır. Kontrol ortamı, kurumun iş görme biçimini ifade eder. İç kontrolün başarısında en önemli rolü çalışanlar oynadığı için, kurum bünyesindeki her bireyin sorumluluklarını ve yetkilerini iyi bilmesi gerekmektedir (Maclatchie, 1997:64).Çalışanlar, kişisel ve mesleki dürüstlüğü, etik değerleri sürdürüp sergilemek ve yürürlükteki davranış kurallarına her zaman uymak durumundadır. Yönetim ve çalışanların, iç kontrole yönelik pozitif ve destekleyici bir ortam oluşturmaları ve sürdürmesi büyük önem taşımaktadır.

2- Risk Değerlendirme (Risk Assessment) : Kurumun hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyen önemli riskleri tespit ve analiz ederek riskleri minimize edecek uygun önlemleri belirleme sürecidir (Taylor, 1988:239). İç kontrol faaliyeti risk odaklı olarak gerçekleştirilmelidir. Sistemin zayıf ve güçlü yönleri analiz edilerek, risk alanlarının belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlarda yoğunlaştırılması gerekmektedir. Risk değerlendirmesi değişen koşulları devamlı takip ederek fırsatları, riskleri tespit ve analiz etmek ve koşulların değişmesine bağlı olarak meydana gelen risklerle başa çıkabilmek üzere iç kontrollerde sürekli değişiklik yapmayı ifade eder.

3- Kontrol Faaliyetleri (Control Activities) : Kontrol faaliyetleri, kurumun hedeflerine ulaşmasına yönelik risklerle başa çıkmak ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan politikalar ve prosedürlerdir. Kontrol faaliyetleri kurumun bütün kademelerine ve faaliyetlerine yayılmalıdır. Kontrol faaliyetlerine örnek olarak; yetki devri ve onay prosedürleri, görevlerin birbirinden ayrılması, kaynaklara ve resmi kayıtlara erişim konusunda kontroller gösterilebilir.

4-Bilgi ve İletişim (Information and Communication) : Etkin bir iç kontrol sistemi kurmak ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek için bir kurumun bütün kademelerinde bilgiye ihtiyaç duyulur. Çalışanların sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için bilgiler anında kaydedilmeli, sınıflandırılmalı ve personele duyurulmalıdır. Güvenilir ve uygun bilgilerin sağlanabilmesi için işlemlerin anında kaydedilmesi ve düzgün biçimde sınıflandırılması gerekmektedir.

5- İzleme (Monitoring) : İç kontrol sistemlerinin gözlemlenmesi yani (sistemin zaman içindeki performans ve kalitesinin değerlendirilmesi) gerekmektedir. Bu faaliyetlerin sürekli bir biçimde izlenmesi, bağımsız değerlendirmeler veya her ikisinin bileşimiyle sağlanabilir. Sürekli gözleme, faaliyetler yürütülürken yapılır. Bu kapsamda düzenli bir şekilde yapılan nezaret eylemleri ile çalışanların görevlerini yerine getirirken yaptıkları diğer eylemleri yer alır. Birbirinden ayrı yapılacak olan değerlendirmelerin

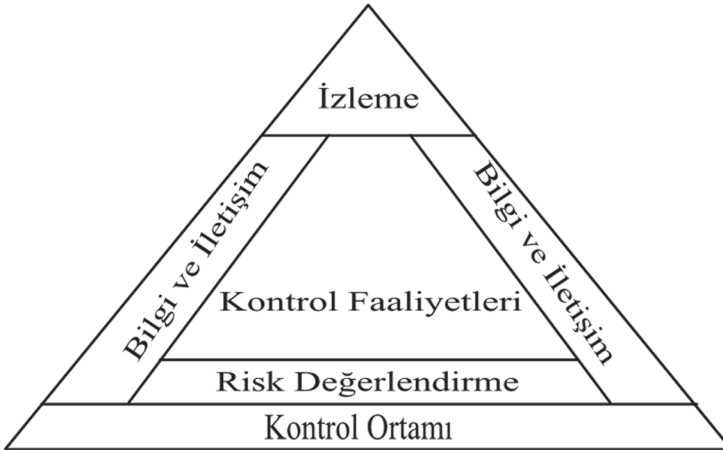
sıklığı ve kapsamı öncelikle risklerin değerlendirilmesine ve devam eden gözlemleme eylemlerinin etkililiğine bağlı olacaktır.

İç kontrolün yetersizliği bir üst kademeye bildirilirken, çok önemli görülen hususlar tepe yönetime ve yönetim kuruluna raporlanmalıdır. İç kontrol sistemi işletmenin faaliyetleriyle iç içe geçmiştir ve işletmede mevcut olmasının temel sebepleri vardır. Eğer bir işletmede kontroller işletmenin önemli bir parçası olarak ve onun alt yapısını oluşturacak şekilde inşa edilmişse o işletmede iç kontroller çok etkili demektir. Bu şekilde inşa edilen kontroller kaliteyi destekler, girişimleri güçlendirir, gereksiz maliyetleri yok eder, değişen koşullara çabuk adapte olunmasını sağlar. Değişen koşullara dinamik bir biçimde tepki veren bütünlük bir sistem oluşturacak şekilde bu bileşenler arasında sinerji ve bağlantı bulunmaktadır.⁶

Kurum ortamı ve yönetim felsefesi kontrol ortamının oluşumunda etkilidir. Kurumun stratejik, mali ve operasyonel amaçlarına göre tanımlanan riskleri kontrol faaliyetlerinin tasarlanmasında belirleyici olurlar. Bilgi, iletişim ve izleme ise kontrollerin etkinliğinin değerlendirilmesi, gözden geçirilmesine yardımcı olur. COSO bileşenleri ve iç kontrol ilkeleri çerçevesinde yapılan değerlendirmeler, kurumlarda yeterli iç kontrollerin bulunup bulunmadığı hakkında bilgi sağlar(Uzun, 2009:52).

2.2.1. COSO Piramidi

İç kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini gösterir. Kontrol ortamı temelde yer alır, kontrol faaliyetleri ve risk değerlendirme yapılırken bilgi ve iletişim kanalları kullanılarak gözetimin ihtiyaç duyduğu bilgiler sağlanır (COSO, 2004:5).



6 Sinerjinin öztürkçe karşılığı eş davranım veya görevdeşlik olarak ifade edilmektedir.

İşlemlerin etkinliği ve etkililiği	Bilgilerin Güvenirliği	Mevzuata Uygunluk	
	İzleme		Faaliyet B
	Bilgi ve İletişim		Faaliyet A
	Kontrol Faaliyetleri		Birim B
	Risk Değerlendirme		Birim A
	Kontrol Ortamı		

2.2.2. COSO Küpü

COSO Küpü iç kontrol unsurlarının, iç kontrolün amaçları ve faaliyetlerle ilişkisini gösterir. Faaliyet ve birimler, hedefler ve iç kontrolün unsurları bir küpün farklı yüzeylerini oluşturur ve ayrılmaz bir bütündür. Tüm faaliyet ve birimler; faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği, bilgilerin güvenilirliği ve mevzuata uygunluk hedeflerine ulaşmak amacıyla iç kontrolün beş unsurundan yararlanır (www.coso.org, 2012).

2.3. İç Denetçiler Enstitüsüne Göre İç Kontrol

Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından 1978 yılında yayımlanan “İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’nda iç kontrol geniş olarak ele alınmıştır. Çalışmada iç denetim faaliyet alanının, örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğinin, yeterliliğinin değerlendirilmesi ve denetlenmesinden oluştuğu belirtilmiştir. Daha sonra İç Denetçiler Enstitüsü COSO raporu doğrultusunda 1999 yılında iç kontrolün tanımını yapmıştır. Bu tanıma göre; iç kontrol, işletme yönetiminin ayrılmaz bir parçası olup; faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik, bütçenin uygulanması, finansal tablolar ile ilgili raporlar dahil olmak üzere finansal raporlama ve diğer raporların güvenilirliği, yürürlükteki yasalar ve düzenlemelere uygunluk amaçlarının gerçekleştirilmesi konusunda makul bir güvence sağlayan, organizasyon faaliyetlerinde devamlılık temelinde bir seri eylem ve faaliyettir (Uzay, 1999:7).

2.4. IFAC 400 No’lu Uluslararası Denetim Standardına Göre İç kontrol

Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC), dünyada uluslararası muhasebe uygulamalarına yön veren en önemli muhasebecilik meslek örgütü olup 125 ülkeden 164 üyesi ile yaklaşık 2.5 milyon kamu ve özel sektör çalışan ve akademisyenden oluşan muhasebeciyi kapsamına almaktadır (www.ifac.org). 1977’de kurulan bu örgüt muhasebeciler için meslek etiği (ethic code), Uluslararası Denetim Standartları, Uluslararası Eğitim Standartları, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları geliştirmekte ve yayınlamaktadır.

Uluslararası denetim ve güvence hizmetlerine kalite getirmek amacıyla denetim standartları geliştirmek ve yayınlamak üzere Federasyon bünyesinde oluşturulan Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (The International Auditing and Assurance Standards Board="IAASB") bir dizi denetim standartları oluşturarak yayınlamış bulunmaktadır. Bu standartlardan 400 numaralı Uluslararası Denetim Standardı Risklerin Belirlenmesi ve İç Kontrol başlığı altında muhasebe ve iç kontrol sistemlerinin yapısını anlamak ve denetim riskini tespit etmek amacıyla düzenlenmiştir.

400 No'lu standardın asıl amacı finansal tabloların bağımsız denetiminde muhasebe ve iç kontrol sistemlerinin yapısını anlamak, denetim riski ve bu riskin bileşenleri olan doğal risk, kontrol riski ve ortaya çıkarma riskinin belirlenmesinde denetçiye yol göstermektedir. Denetçi denetimi planlamak ve etkili bir denetim yaklaşımı geliştirmek için muhasebe ve iç kontrol sistemlerini yeterince anlamalıdır. Bu amaç kapsamında standartta yer alan düzenlemeler aşağıdaki başlıklardan oluşmaktadır (www.ifac.org).

- Giriş
- Doğal risk
- Muhasebe ve İç Kontrol Sistemleri
- Kontrol riski
- Doğal ve Kontrol Risklerinin Değerlendirilmesindeki İlişki
- Tespit Riski
- Küçük Ölçekli İşletmelerde Denetim Riski
- İç Kontrol Eksikliklerinin Bildirilmesi
- Kamu Sektörü Yaklaşımı

Kamu sektörü yaklaşımı dahil 52 (49+3) paragraftan oluşan standardın giriş kısmınının 7 no'lu paragrafında açıklanan iç kontrol tanımı ile 49 no'lu paragrafta açıklanan iç kontrol eksikliklerinin bildirilmesi bölümleri esas olarak konumuzla ilgili olup aşağıda açıklanmıştır.

2.4.1. Uluslararası Denetim Standardına Göre İç Kontrol

400 No'lu Risk Değerlendirme ve İç Kontrol başlıklı uluslararası denetim standardında yer alan iç kontrol tanımı COSO raporunda yer alan tanımın hemen hemen aynısıdır. Standartta göre iç kontrol sistemi bir işletmenin hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak amacıyla şirket yönetimi tarafından belirlenmiş tüm politika ve prosedürleri (iç kontrolleri) ifade eder. İç kontrol sistemi, yönetim politikalarına bağlılık, işletme varlıklarının korunması, yolsuzluk ve hataların önlenmesi ve tespit edilmesi, muhasebe kayıtlarının doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması ve mali raporlamanın doğru ve zamanında hazırlanması gibi şirketin verimliliğini artıracak yöntemleri ve prosedürleri kapsamaktadır. İç kontrol sistemi muhasebe sisteminin fonksiyonları ile doğrudan ilgili hususlardan başka diğer bazı hususları da içermektedir. Bu hususlar aşağıdaki gibidir:

a) Kontrol ortamı iç kontrol sistemi ile ilgili üst yönetimin ve diğer yöneticilerin yaklaşımları, duyarlılıkları ve davranışları ile iç kontrol sisteminin işletme içerisindeki önemlilik derecesidir. Kontrol ortamı belirli kontrol prosedürlerinin etkililiği hususunda önem arz eder. Güçlü bir kontrol ortamı, örneğin, sıkı bütçe kontrolleri ve etkili bir iç denetim fonksiyonu, belirli kontrol prosedürlerini önemli ölçüde etkili hale getirebilir. Ancak, güçlü bir kontrol ortamı tek başına iç kontrol sisteminin etkililiğini sağlayamaz. Kontrol ortamını etkileyen hususlar aşağıdaki gibidir:

- Yönetim kurulunun ve yönetim kuruluna bağlı komitelerin fonksiyonu,
- Yönetimin felsefesi ve çalışma tarzı,
- Şirketin örgütsel yapısı, yetki ve sorumlulukların dağılımı,
- Görevlerin ayrılığı, şirketin çalışanlarına yönelik benimsediği politika ve prosedürlerle, iç denetim fonksiyonlarını içeren yönetim kontrol sistemi.

b) “Kontrol Prosedürleri” şirketin belirli hedeflerine ulaşması amacıyla yönetim tarafından kontrol çevresine ek olarak belirlenen politika ve prosedürleri ifade eder. Belirli kontrol prosedürleri aşağıdaki gibidir:

- Mutabakatların raporlanması, kontrolü ve onaylanması,
- Kayıtların aritmetik doğruluğunun kontrol edilmesi,
- Bilgi işlem sisteminin ve uygulamalarının, bilgisayar programlarındaki değişikliklerin ve dosyalama sistemine girişin kontrolü şeklinde denetimi,
- Mizanın ve kontrol hesaplarının tutulması ve gözden geçirilmesi,
- Belgelerin kontrolü ve onaylanması,
- Şirket içerisinde edinilen bilgilerin şirket dışı kaynaklardan elde edilen bilgilerle karşılaştırılması,
- Kasa ve stok sayımları sonuçlarının kayıtlardaki rakamlarla karşılaştırılması,
- Kayıtlara ve aktiflere doğrudan fiziki ulaşımın sınırlandırılması,
- Mali sonuçların bütçe rakamları ile karşılaştırılması ve analiz edilmesi.

2.4.2. İç Kontrol Eksikliklerinin Bildirilmesi

Muhasebe ve iç kontrol sistemlerinin yapısının anlaşılması ve kontrol edilmesi sonucunda, denetçi sistemdeki eksikliklerin farkına varabilir. Denetçi, karşılaştığı muhasebe ve iç kontrol sisteminin önemli eksiklikleri konusunda yönetimi uyarmalıdır. Denetçi yönetime iç kontrol sistemi ve muhasebe sisteminin yetersizlikleriyle ilgili bildirim genellikle yazılı olarak yapar, ancak, denetçi sözel olarak bir bildirimde bulunmayı uygun bulursa bu bildirim denetim çalışma kağıtlarıyla belgelendirilebilir. Denetçi, yapılan bildirimde yer alan iç kontrol eksikliklerinin sadece karşılaşılan eksiklikler olduğunu, yapılan denetimin iç kontrol sisteminin etkililiğini belirlemek üzere tasarlanmadığını belirtmelidir.

2.5. AICPA Denetim Standartları ve İç Kontrol

Amerika Birleşik Devletleri'nde muhasebeciler özel ve kamu muhasebecileri olarak ikiye ayrılabilir. Özel muhasebeciler işletmelerde, vakıf ve derneklerle sosyal yardım kuruluşlarında eğitim kurumlarında ve hatta devlet dairelerinde bir işverene bağlı olarak mesleğini yapanlardır.

Kamu muhasebecileri ise kamuya hizmet veren ve yaptığı iş karşılığında ücret değil serbest meslek kazancı elde edenlerdir. Kamu muhasebecilerinin işlevleri bağımsız denetim, vergi planlaması ve yönetim danışmanlığı yapmaktır. Tüm muhasebecilerin içinde kamu muhasebecilerinin payı düşüktür. Belirli mesleki gereklilikleri yerine getiren kamu muhasebecilerine yetki belgeli kamu muhasebecileri (Certified Public Accountant ("CPA")) unvanı verilir.

AICPA ilk kez 1887 yılında "Amerika Kamu Muhasebeci Birliği" adıyla kurulmuş daha sonra "Amerika Muhasebeciler Enstitüsü" diye anılmış ve 1957 yılında bugünkü ismini almıştır. Her muhasebecinin AICPA'ya üye olmak zorunluluğu yoktur. Ancak meslek örgütünün komitelerine atanabilmek için ve komite üyesi olabilmek için bu üyelik gereklidir (Şensoy, 1997:29).

AICPA muhasebe ve denetim ilkelerini geliştirir. CPA'lerin denetim yaparken takip edecekleri yolları belirleyen "Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları" mesleki örgüt tarafından oluşturulan Denetim Standartları Kurulu tarafından hazırlanır.

Muhasebe ve denetim konularında düzenleyici bir meslek örgütü olarak AICPA önce 55 no'lu daha sonra bunu revize ettiği 78 no'lu "Bir finansal tabloda iç kontrolün dikkate alınması" olarak ifade edebileceğimiz "Consideration of Internal Control in a Financial Statement" başlıklı denetim standardını yayımlamıştır. Bu standardın amacı bir denetim işinin planlanmasında firmanın iç kontrol yapısı bir temel oluşturduğu için bu yapının anlaşılmasına yönelik esasları ortaya koymaktır.

55 no'lu standartta bir işletmenin iç kontrol yapısı; belirlenen işletme amaçlarının başarılacağı konusunda yeterli güvence sağlayacak politika ve prosedürler içerir (Root, 1997:3). İç kontrol yapısı, kontrol ortamı, muhasebe sistemi ve spesifik kontrol prosedürleri olarak ifade edilmiş olup denetçinin maksimum seviyeden daha az bir seviyede kontrol riski değerlendirmeleri için kontrol testleri yapmaları öngörülmüştür (Murphy, 1993:1). Bu testlerin sonucuna göre, denetim işinin kapsamı, zamanlaması ve uygulanacak denetim yöntemleri belirlenmelidir.

55 no'lu standardın kapsamı daha sonra 78 no'lu standartla büyük ölçüde değiştirilmiştir. COSO'nun iç kontrol tanımını aynen benimseyen 78 no'lu standard iç kontrol yapısı (internal control structure) terimi yerine iç kontrol terimini (internal control) kullanmıştır. 78 no'lu standarda göre iç kontrol aşağıda sınıflandırılan amaçlara ulaşılmasını dikkate alarak yeterli ölçüde güvence sağlamak üzere oluşturulan ve işletmenin yönetim kurulu, yönetici ve diğer personeli tarafından etkilenen bir süreçtir (Chorafas, 2001:30).

Finansal raporlamanın güvenilirliği,
Faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği,
Yasalara ve diğer düzenlemelere uygunluk.

2.6. Sarbanes-Oxley Yasası ve İç Kontrol

Sarbanes-Oxley, ABD ve Avrupa’da yaşanan ekonomik krizler, ekonomik skandallar (Enron, Worldcom gibi) neticesinde ortaya çıkan kurumsal yönetim (corporate governance) gereksinimi sonucunda gelişen bir yasadır. Kurumsal yönetim, yatırımcılar arasındaki problemlerin çözümüne ve şirketin çıkar sahipleri ve paydaşları arasındaki çıkar çatışmalarının uzlaştırılmasına yardımcı olan ve oldukça popüler olmaya başlayan bir kavramdır. Ayrıca, dünya çapında görülen “Kurumsal Yönetimi İyileştirme” çalışmalarının yoğunluğu nedeniyle hükümetlerin ve iş dünyasının öncelikli gündem maddelerinden biri olmuştur. Şirket skandallarından sonra kurumsal yönetim ile ilgili “çok daha sıkı” yasal düzenlemelerin “derlenmiş şekli” olarak adlandırılan Sarbanes-Oxley yasası, 30 Temmuz 2002’de yürürlüğe girmiştir. Yasa, ABD Sermaye Piyasası Kurulu’na (Securities and Exchange Commission-SEC) kayıtlı şirketlerin, finansal raporlama üzerindeki iç kontrollerin etkinliğini değerlendirecek bir iç kontrol sistemi oluşturmalarını öngörmektedir (Eryılmaz, 2009).

Sarbanes-Oxley yasasının ana başlıkları aşağıdaki gibidir.

- Halka açık şirketler muhasebe gözetim kurulu,
- Denetçi bağımsızlığı,
- Kurumsal sorumluluk,
- Kapsamı genişletilen mali bildirimler,
- Analist çıkar çatışmaları,
- Komisyonun kaynakları ve otoritesi,
- Çalışmalar ve raporlar,
- Kurum ve suçlunun hilelerdeki sorumluluğu,
- Beyaz yakalıların suçları ile ilgili cezaların arttırılması,
- Kurumsal Vergi Beyannameleri,
- Kurumsal Suistimal ve Sorumluluk.

Yasa başta “Halka Açık Şirketler Muhasebe Gözetim Kurulu”nu kurmak, denetim komitelerine yeni kurallar getirmek, sorumlulara yeni ceza düzenlemeleri yapmak, danışmanlık hizmetlerini kısıtlamak ve finansal raporlama ve denetime yeni süreçler eklemek yoluyla denetçi hatalarıyla karşılaşılma sıklığını azaltmayı hedeflemektedir.

Yasayla beraber “Halka Açık Şirketler Muhasebe Gözetim Kurulu”, kural koyucu ve düzenleyici bir otorite olarak oluşturulmuştur. Kurul, bağımsız denetim firmaları tarafından kullanılacak denetim standartları hazırlamak ve mevcut standartları

değiştirmekle görevlendirilmiştir. Bağımsız denetçilerin kurul kurallarına ve profesyonel standartlara uyumlarını takip etmek ve gerektiğinde müdahalede bulunma yetkisi söz konusu kurula verilmiştir.

Amerika’da yıllardan beri, denetçilerin denetimi bir başka denetçi tarafından yapılmaktaydı. Sarbanes-Oxley yasası ile birlikte bu uygulamaya son verilmiş ve bu görev Kurul’a bırakılmıştır (Pehlivanlı, 2010:22). Sarbanes-Oxley yasasının bir diğer özelliği de yasayla birlikte kural bazlı muhasebe standartlarından ilke bazlı muhasebe standartlarına geçilmesidir. Bu yaklaşımın kabul edilmesiyle birlikte finansal raporlama ile ilgili muhasebe standartları daha kolay anlaşılır hale gelmiştir. Kural bazlı standartlar; her türlü uygulamayı kapsamaya çalışan, ayrıntılı düzenlemelerdir. Kural bazlı standartlar spesifik kriterlerden, çok sayıda istisnalardan ve çok aşamalı ve ayrıntılı uygulama ilkelerinden oluşmaktadır. İlke bazlı muhasebe standartlarının en önemli özelliği ise muhasebe uygulamaları ile ilgili ayrıntılı uygulama rehberleri içermemeleri ve uygulamacılara uymaları gereken tek bir yol gösterecek uygulamalara imkan vermemesidir.

2.7. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü’nün (INTOSAI) İç Kontrol Yaklaşımı

2001 yılında Seul’de düzenlenen 17. INTOSAI toplantısında, 1992 yılında INTOSAI tarafından yayımlanan iç kontrol standartları rehberinin son gelişmeler ışığında ve COSO tarafından yayımlanan “İç Kontrol: Bütünleşik Çerçeve Raporu”na uyumlu şekilde güncellenmesine karar verilmiştir. INTOSAI İç Kontrol Standartları Komitesi, kamu sektörünün sosyal ve politik amaçlara odaklanması, kamu fonlarının ve bütçe döngüsünün önemi, kamuda başarı ölçümünün karışık olması ve oldukça geniş bir kitleye hesap verme sorumluluğu gibi niteliksel özellikleri dikkate alarak “Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Rehberi” (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector)’ni hazırlamış, söz konusu rehber 2004 yılında Brüksel’de yapılan komite toplantısında kabul edilmiştir (<http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>).

INTOSAI’nın 2004 yılında kabul edilen raporunda iç kontrol şu şekilde tanımlanmıştır. İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen tamamlayıcı bir süreç olup aşağıda sıralanan amaçları gerçekleştirmek suretiyle; kurumun misyonunu başarması için riskleri göğüslemek ve makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmıştır:

- Faaliyetleri düzenli, ahlak kurallarına uygun, ekonomik, verimli ve etkili biçimde gerçekleştirme,
- Hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirme,
- Yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uyma,
- Kayıplara, kötü kullanıma ve hasarlara karşı kaynakları koruma.

INTOSAI'nın COSO modeline çok benzeyen kontrol çerçevesinin temel özellikleri iç kontrollerin bütünleşik bir süreç olması, iç kontrollerin yönetim ve diğer personel tarafından hayata geçirilmesi, kontrollerin risklere yönelik olması, makul güvence sağlaması ve amaçlara ulaşmak için oluşturulması şeklinde açıklanmıştır.

2.8. CoCo Modeli (Criteria of Control Objectives)ve İç Kontrol

Kanada'lılar, COSO modelinin ortaya çıkmasıyla birlikte iç kontrol sistemlerine yönelik tatmin olacakları bir model geliştirmek için çeşitli çalışmalar yürütmüştür. 1995 yılında, "Kanada Yetki Belgeli Kamu Muhasebecileri Enstitüsü" tarafından kurulan "Kontrol Ölçütleri Komitesi-CoCo" yönetim kurulları, üst ve alt yönetim, hissedarlar, kreditorler ve denetçiler için bir kontrol rehberi geliştirerek, söz konusu rehberi "Kontrol Rehberi" adı altında yayımlamıştır. Sonunda ortaya kavramsal açıdan COSO modelinden daha geniş kapsamlı bir model çıkmıştır. Rehberin adından da anlaşılacağı üzere CoCo, iç kontrol yerine kontrol terimini kullanmıştır. Buna bağlı olarak, COSO'nun iç kontrolün kapsamına dahil etmediği amaç belirleme, stratejik yönetim, risk yönetimi ve düzeltici önlemler gibi belirli yönetim faaliyetlerini CoCo, kontrol kavramının bir parçası olarak kabul etmiştir. CoCo, kontrolü organizasyon amaçlarına ulaşılması için çalışanları destekleyen ve bir arada tutan kaynaklar, sistemler, süreçler, kurum kültürü, kurumsal yapı ve görevler gibi organizasyon unsurlarından biri olarak tanımlanmıştır (Root, 1997:147-149).

CoCo kriterleri aşağıda dört başlık altında gruplandırılmıştır (Root, 1997:148).

Amaç: Organizasyonun yönünü tayin eder. Bu başlık altında, organizasyonun amaçları, risk yönetimi, planlar ve performans hedefleri bulunmaktadır.

Bağlılık: Organizasyonun kimliğini ve etik değerlerini, insan kaynakları politikalarını, yetki ve sorumlulukları ve karşılıklı güveni kapsamaktadır.

Yeterlilik: Çalışanların, bilgi sistemlerinin ve kontrol faaliyetlerinin sahip olması gereken nitelikleri belirler.

Gözlem ve Öğrenme: Kurumsal gelişmenin ve çevresel değişimin sürekli izlenmesini sağlar. Performansın, bilgi sistemlerinin ve kontrolün etkinliğinin değerlendirilmesini ve iş takip yöntemlerini içerir (Erdoğan, 2005:87-88).

2.9. Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) ve İç Kontrol

Uluslararası Takas Bankası (BIS- Bank for International Settlements) uluslararası parasal ve finansal işbirliğini teşvik eden ve merkez bankalarının bankası olarak hizmet veren bir kuruluştur. 17 Mayıs 1930'da kurulan BIS dünyanın en eski uluslararası finans kuruluşudur. Genel merkezi İsviçre'nin Basel kentindedir. Bankanın karar yapıcı organları üye merkez bankalarının genel kurulu, yönetim kurulu, genel müdür ve yürütme kuruludur (<http://www.bis.org/abaout/profile.pdf>).

Basel Bankacılık Denetleme Komitesi'nce yayımlanan "Bankacılık Kuruluşlarında İç Kontrol Sistemleri için Çerçeve" adlı çalışma denetim birimlerine bankaların iç kontrol sistemlerini değerlendirirken kullanacakları ilkeleri ana hatlarıyla ortaya koymak için hazırlanmıştır (<http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>).

Çalışmada iç kontrol sistemlerinin değerlendirmesinde kullanılacak ilkeler şu şekilde sıralanmıştır:

1. Yönetimin gözetimi ve kontrol kültürü: Yönetim kurulu, bankanın iş stratejilerini ve önemli politikalarını dönemsel olarak gözden geçirmeli ve onaylamalı bankanın karşı karşıya bulunduğu ana riskleri kavramalı, bu riskler için kabul edilebilir düzeyleri belirlemeli ve üst yönetimin riskleri tespit etmek için gerekli önlemleri aldığından emin olmalı, bu riskleri ölçmeli, izlemeli ve kontrol etmeli, örgütsel yapıyı onaylamalı ve üst yönetimin iç kontrol sisteminin etkililiğini izlediğinden emin olmalıdır. Kurul, yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması ve sürdürülmesinden sorumludur (<http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>).

2. Riskin Tanınması ve Değerlendirilmesi: Etkili bir iç kontrol sistemi, bankanın amaçlarına ulaşmasını olumsuz yönde etkileyebilecek önemli risklerin tanınmasını ve sürekli olarak değerlendirilmesini gerektirir. Bu değerlendirme bankanın karşı karşıya bulunduğu tüm riskleri (kredi riski, ülke ve transfer riski, piyasa riski, faiz oranı riski, likidite riski, operasyonel risk, hukuksal risk ve itibar riski gibi) içermelidir. İç kontroller yeni veya daha önceden kontrol edilmeyen riskleri uygun biçimde işaret etmesi için gözden geçirilebilir.

3. Kontrol faaliyetleri ve görev dağılımı: Kontrol faaliyetleri bankanın günlük faaliyetlerinin bütünleyici bir parçası olmalıdır. Etkili bir iç kontrol sistemi işletmede her düzeyde kontrol faaliyetinin tanımlandığı uygun bir kontrol yapısının kurulmasını gerektirir. Bunlar arasında üst düzey gözden geçirmeler, farklı birim ve bölümler için uygun faaliyet kontrolleri, risk sınırlarına uygunluğun kontrol edilmesi ve uygunsuzlukların izlenmesi, onay ve yetkilendirme sistemi ve doğrulama ve uzlaşma sistemi sayılabilir. Etkili bir iç kontrol sistemi görevlerin ayrılığı ilkesine uyulmasını ve çalışanlara birbiriyle çatışan sorumluluklar yüklenmemesini gerektirir. Olası çıkar çatışması alanları belirlenmeli, en aza indirilmeli ve dikkatli ve bağımsız bir izlemeye tabi tutulmalıdır.

4. Bilgi ve iletişim: Etkili bir iç kontrol sistemi yeterli ve ayrıntılı iç finansal, operasyonel ve uygunluk verilerinin olmasını, ayrıca karar verme süreciyle ilgili olay ve koşullar hakkında dış piyasa bilgilerinin verilmesini gerektirir. Bilgi; güvenilir, zamanında, erişimi kolay ve birbiriyle tutarlı biçimde sunulmalıdır (<http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>).

5. Faaliyetlerin sürekli izlenmesi ve kusurların düzeltilmesi: Bankanın iç kontrollerinin etkililiği sürekli biçimde izlenmelidir. Anahtar risklerin izlenmesi, ilgili birimlerin ve iç denetimin dönemsel değerlendirmeleri kadar bankanın günlük faaliyetlerinin bir parçası olmalıdır. İç kontrol sisteminin, faaliyetlerinde bağımsız, uygun biçimde eğitilmiş ve

yetkin çalışanlarca gerçekleştirilen etkili ve ayrıntılı bir iç denetimi olmalıdır. İç denetim işlevi, iç kontroller sisteminin sürekli izlenmesinin bir parçası olarak, doğrudan yönetim kuruluna veya kurulun denetim komitesine ve üst yönetime rapor vermelidir.

2.10. SPK Düzenleme Tebliği ve İç Kontrol

Ülkemizde iç kontrol sistemine ilişkin temel Sermaye Piyasası Kanunu (SPK) düzenlemesi 1996 tarih ve Seri:X, No:6 “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Hakkında Tebliğ”e dayanmaktadır. Yine SOX yasasını takiben, SPK Tebliği’nde de SOX paralelinde değişiklikler yapılmıştır. SOX’un Türkiye versiyonu olarak kabul edilebilecek (Seri:X, No:19) SPK Tebliği ile ülkemiz uygulamasına sokulan düzenleme hükümleri, bilahare SPK’nın 12.06.2006 tarih ve (Seri:X, No:22) “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ”e aktarılmıştır ve uygulanmaktadır (SPK, 2006).

Daha sonra bu tebliğde değişikliklere yönelik 27.07.2006 tarihli SPK tarafından (Seri X: No:23) Tebliğ yayımlanmıştır (SPK, 2006).

SPK mevzuatında iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi Seri:X No:22 sayılı Tebliğ’de ayrıntılı düzenlemeye konu edilmiştir. Buna göre ilk bakışta göze çarpan noktalardan bazılarını belirtmek gerekirse; bağımsız denetçi, uygulayacağı denetim tekniklerinin türü, uygulama zamanı ve kapsamını belirlemek amacıyla, müşterinin İKS’nin etkin bir şekilde işleyip işlemediğini değerlendirmek zorundadır. Bağımsız denetçi, dönem içinde zaman zaman yapacağı bu İKS değerlendirmelerine bağlı olarak, bağımsız denetim programı ile denetim tekniklerini gözden geçirir (Aksoy, 2007:256).

Ayrıca, SPK Tebliği ile SOX paralelinde, denetimden sorumlu komite kurma zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, hisse senetleri borsada işlem gören ortaklıklar; yönetim kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilen ve doğrudan icra fonksiyonu üstlenmeyen ve yönetim konularında Murahhaslık sıfatı taşımayan en az iki üyeden müteşekkil denetimden sorumlu komite kurmak zorundadır. Denetim komitesi ile ilgili başlıca tanımlamalar aşağıda verilmiştir:

«Etkili bir iç kontrol sisteminin varlığının sağlanması ve finansal raporlama sürecinin gözetilmesi fonksiyonları yönetim kurulu adına bir alt komite tarafından yerine getirilirse bu komiteye denetim komitesi denir» (Giles, 1998:2).

“Denetim komitesi yönetici olmayan üyelerden oluşan, şirket genel kurulunun bir alt komitesi olarak tanımlanabilir” (Messier, 1997:190).

“Denetim komitesi yönetim kurulu ile dış denetçi arasındaki bağı kurmak amacıyla şirket tarafından oluşturulan bir komitedir ve normal olarak yönetici olmayan üyelerden oluşur” (Parker:1992).

“Denetim komitesi bağımsız denetçilerin bağımsızlığını destekleyen ve onlara bu konuda yardımcı olan, bunun yanında işletmenin iç kontrollerini ve dış finansal raporlama sürecinin izlenmesinde de sorumlu olan seçilmiş bir idari komisyondur” (Alvin ve Loebbecke, 1997:4).

ABD'nin ortaya çıkan şirket skandalları sonucunda ülkedeki kurumsal yönetim uygulamalarını iyileştirmek amacıyla yürürlüğe koyduğu Sarbanes-Oxley Yasası'nda "Denetim komitesi bir şirketin finansal raporlama ve denetim sürecinin izlenmesi amacıyla yönelik olarak genel kurul üyeleri tarafından kendi üyeleri arasından oluşturulan bir komite veya benzeri yapı" olarak tanımlanmıştır. Şirkette bu şekilde bir oluşum olmaması halinde tüm üyelerin denetim komitesi üyesi olarak kabul edileceği belirtilmiştir (Çatıkkaş, 2011:170).

2.11. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve İç Kontrol

01 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun İç Sistemler konu başlığı altındaki ikinci bölümün 29-32. maddelerinde bankalar tarafından oluşturulması gereken iç sistemler (iç kontrol, iç denetim ve risk yönetimi sistemleri) hakkında çeşitli yükümlülükler düzenlenmiş, 29. maddede de "Bankalar, maruz kaldıkları risklerin izlenmesi, kontrolünün sağlanması, faaliyetlerinin kapsamı ve yapısıyla uyumlu ve değişen koşullara uygun, tüm şube ve konsolidasyona tabi ortaklıklarını kapsayan yeterli ve etkin bir iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemi kurmak ve işletmekle yükümlüdürler. İç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin kuruluşuna, işleyişine, yeterliliğine, oluşturulacak birimlere, icra edilecek faaliyetlere, üst yönetimin görev ve sorumlulukları ile Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurumuna yapılacak raporlamalara ilişkin usul ve esaslar kurulca belirlenir" ifadesine yer verilmiştir.

5411 sayılı Kanunda Bankaların kurmak zorunda oldukları iç kontrol, iç denetim ve risk yönetim sistemlerine ilişkin bir önceki Kanuna göre daha detaylı hükümlere yer verilmiş, bu sistemleri kapsar bir şekilde iç sistemler ifadesi kullanılmış, 30. maddenin son fıkrasında belirtilen iç kontrol faaliyetlerinin yönetim kuruluna bağlı olarak çalışacak iç kontrol birimi ve personeli tarafından yürütülmesi ifadesi ilk defa bir kanun maddesi olarak düzenlenmiştir (Yurtsever, 2008:86).

2.12. BDDK İç Sistemler Hakkında Yönetmelik ve İç Kontrol

Bankacılık Kanunu'nda belirtilen düzenlemelere yönelik BDDK tarafından, 01/11/2006 tarihinde 23 adet yönetmelik yayımlanmıştır. Bu yönetmeliklerden birisi de yukarıda belirtilen hükümler ile 23/3 ve 24. maddelere dayanılarak çıkarılmış olan "Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik"tir. Bu yönetmeliğin 1. maddesinde yönetmeliğin amaç ve kapsamının "Bankaların kuracakları iç kontrol, iç denetim ve risk yönetim sistemlerine ve bunların işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir. "Yönetmelik taslağına ilişkin genel gerekçede; "Taslağın hazırlanmasında 08/02/2001 tarih ve 24312 sayılı Resmi Gazete"de yayımlanan "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerinden yararlanılmakla birlikte Kanunun iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimi sistemlerine getirdiği yeni unsurlar ile bu unsurlar çerçevesinde uluslararası standartlar ve ülke uygulamalarının dikkate alınarak yeniden tasarlandığı" belirtilmiştir. Bu yönetmelik ile "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemleri Hakkında Yönetmelik" yürürlükten kaldırılmıştır. Bankaların

iç sistemleri hakkında BDDK yönetmeliğinde yer alan iç kontrol ile ilgili düzenleme aşağıdaki kısımlarda belirtilmeye çalışılacaktır (BDDK, "Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik").

-Bankalar maruz kaldıkları risklerin izlenmesi, kontrolünün sağlanması amacıyla, faaliyetlerin kapsamı ve yapısıyla uyumlu ve değişen koşullara uygun yeterli ve etkin iç sistemler kurmak ve işletmekle yükümlüdür.

-İç sistemlerin, yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde oluşturulması, etkin, yeterli ve uygun bir şekilde işletilmesi, muhasebe ve finansal raporlama sisteminden sağlanan bilgilerin güvence altına alınması, banka içindeki yetki ve sorumlulukların belirlenmesi nihai olarak yönetim kurulunun sorumluluğundadır.

-Yönetmeliğin 6. maddesine göre; Yönetim kurulu denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesinde kendisine yardımcı olmak üzere üyeleri arasından seçeceği icrai görevi bulunmayan asgari iki üyesini banka denetim komitesi üyeleri olarak görevlendirir.

-İç kontrol faaliyetleri, faaliyetlerin icrasına yönelik işlemlerin kontrolünü, iletişim kanalları ile bilgi sistemlerinin ve finansal raporlama sisteminin kontrolü ve uyum kontrollerini içerir.

2.13. Sayıştayın İç Kontrol Tanımı

Sayıştay TBMM adına kamu idarelerinin denetimini yapan kurumdur. Sayıştay tarafından çıkarılan yayın ve düzenlemelerde iç kontrol tanımına sıklıkla rastlamak mümkündür. Sayıştayın Risk Denetimi Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar adlı yayınında iç kontrol, 'mevzuata uygunluğun sağlanması, yönetim ve davranış standartları ilkelerinin ihlal edilmesine engel olunmasını, devlet parasının ve malının hesabının iyi tutulmasını, iyi idare edilmesini ve kullanılmasını güvence altına almayı hedefleyen her türden kontrol uygulamaları' olarak tanımlanmaktadır (http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/hiz04_riskdenetimi.pdf).

Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğü'nde iç kontrol, "Bütçeye ve yürürlükteki kurallara uyulmasına, varlıkların korunmasına, muhasebe kayıtlarının geçerliliğinin ve samimiyetinin sağlanmasına ve özellikle mali bilgileri uygun zamanda kullanıma hazır halde bulundurarak yönetsel kararların kolaylaştırılmasına imkân veren prosedürler ve araçlar bütünü" olarak tanımlanmıştır (Arı, 2011: 14).

2.14. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Kontrol İle İlgili Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre iç kontrol; "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.” (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: madde:55)

2.15. Yeni Türk Ticaret Kanunu ve İç Kontrol

6102 sayılı yasa ile 14.02.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak 01.07.2012 tarihinde uygulamaya başlanan Yeni Türk Ticaret Kanunu’nda şirketlerin daha iyi yönetilmesini sağlamak amacıyla; şirketlerde etkin bir iç kontrol sisteminin ve iç denetimin gerekliliği hüküm altına alınmış ve iç denetim birimlerinin kurulmasını teşvik eden düzenlemeler getirilmiştir.

Yeni TTK’nın içeriğinde kurumsal yönetim yaklaşımı benimsenmektedir. Bu kapsamda kurumsallaşmanın sağlanması için Risklerin Erken Teşhisi Komitesi, Kurumsal Yönetim Komitesi ve Denetim Komitesi gibi yönetim kurulu komiteleri kurulması gerekmektedir. Bu uygulama tüm firmalar için geçerli olacaktır. Aslında TTK’nın 366 ve 378. maddesi ile komite oluşturulmasına ilişkin hükümlere yer verilmiş ve konuya ilişkin olarak TTK’nın 366. maddesinin ikinci fıkrasında yönetim kurulunun işlerin gidişatına bakmak, kendisine arz olunacak hususları hazırlamak, bütün önemli meseleler, özellikle bilançonun tanzimi hakkında karar vermek ve kararların tatbikine nezaret etmek üzere üyelerden yeterince komite veya komisyon kurulabileceği ifade edilmiştir. Madde 378’de “Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketlerin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi ve bunun için gerekli önlem ve çarelerin uygulanması amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırma ve geliştirmekle yükümlüdür” şeklinde yer almıştır. Yönetim kurulu bu maddelere dayanarak komite ve komisyonlar kurabilecek olup, adı geçen komite ve komisyonlar esas sözleşmede kararlaştırılabileceği gibi yönetim kurulu tarafından da oluşturulabilecektir. Söz konusu komite veya komisyonlarda yönetim kurulu üyesi olmayan kişiler de görevlendirilebilecek olup, komite veya komisyonlar tamamen bu kişilerden de oluşabilecektir. Bu çerçevede iç kontrol konusunda yönetim kurulu üyelerinden oluşmayan bir komite kurulabilecektir. Ancak söz konusu komitenin görevi tamamen hazırlık niteliğinde olup, iç kontrol konusunda yönetim kurulunu haberdar etmek ve yönetim kurulunun aydınlanmasına hizmet etmek olacak, son söz yönetim kurulunun olacaktır.

Yeni TTK’da dikkate alınması gereken diğer önemli bir konu şirketlerin denetiminde radikal değişiklikler olmasıdır. Murakıplık sistemi kaldırılmış ve denetim fonksiyonu bağımsız denetçiye verilmiştir. TTK’nın 397. maddesinin 2. bendinde yıllık raporların da bağımsız denetimden geçirilme zorunluluğu yer almaktadır. Bu madde kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde büyük bir öneme sahiptir. Çünkü finansal bilgiyi kullananların, işletme faaliyetleri hakkında bilgi edinebileceği tek kaynak faaliyet raporlarıdır. Bu

bağlamda, yıllık raporların denetime tabi tutulması son derece önemlidir (Pehlivanlı, 2010:28).

30 Haziran 2012 tarihli ve 28339 sayılı Resmi Gazete’de 6335 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile Türk Ticaret Kanunu’nun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yayımlanmıştır. Bu kanunla beraber 01 Temmuz 2012’de yürürlüğe girmiş bulunan 6102 sayılı yasada denetim ile ilgili konularda düzenlemeler yapılmıştır. Denetçi, bağımsız denetim yapmak üzere, 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre ruhsat almış yeminli mali müşavir veya Serbest Muhasebeci Mali Müşavir unvanını taşıyan ve Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları kurumunca yetkilendirilen kişiler ve/veya ortakları bu kişilerden oluşan sermaye şirketi olabilecektir. 6335 sayılı Kanun’un 18. maddesi ile 6102 sayılı TTK’nın 397. maddesine eklenen dördüncü fıkrasına göre, denetime tabi olacak şirketler Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

Yeni TTK ile beraber kurumsal yönetim ilkesi, tüm anonim ortaklıkları bağlayıcı olacak ve SPK Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne tabi olacaklardır. Bu nedenle pay ve menfaat sahiplerinin yeni uygulamada durumu, hakları, kurumsal yönetimin yönetim ve denetim organları üzerindeki etkileri, yönetim organlarının yapılanması ve işlevleri hakkında bilgi sahibi olunması ve hazırlıklı bulunulması gerekmektedir. Uyum sürecinin değer yaratma kalitesi, uygulama sorumluluğu bulunan taraflar olan yönetim kurulu ve denetim komitesi üyelerinin uygulama disiplininin yanı sıra düzenleyici otoritelerin izleme, gözden geçirme ve yönlendiriciliği ile gelişecektir.

SONUÇ

Küreselleşen dünyamızda, dünya ekonomisinin akış seyri değişim sürecindedir. Çok hareketlilik gösteren ekonomilerde iç kontrolün yeri ve önemi büyüktür. İç kontrol sistemi işletme varlıklarının her türlü zararlara karşı korunmasını, faaliyetlerin saptanmış politikalarla uyum içinde yürütülmesini, faaliyetler arasında koordinasyon ve geri besleme sağlanmasını, bu konularda standartlar ve kontrollerin yapılmasını ve ayrıca işletmede yapılan kontrollerin etkinliğini ölçmeyi ve kontrolleri değerlendirmeyi hedef alır.

İç kontrol sistemini kurmak isteyen yönetim, mevcut ve doğabilecek riskleri belirleyerek mümkün olduğu ölçüde bu riskleri azaltmak için muhasebe ve işletme faaliyetlerine ilişkin kontrol usul ve yöntemleri uygulamalıdır. Dolayısıyla iç kontrol sistemi, işletme hedeflerine ulaşma, işletme başarısını sağlama ve kurumsal yönetim açılarından önemli faktörlerden birisi durumu haline gelmiştir. Bu nedenle iç kontrol taşımış olduğu büyük önem nedeniyle birbirine paralellik gösteren çok çeşitli ulusal ve uluslararası standart ve düzenlemelere konu olmuştur.

İster kamu ister özel işletme olsun, iç kontrol denetim içinde vazgeçilmez bir unsur olmuştur. Enron, WorrlDCom gibi yaşanan muhasebe ve denetim skandallarından dolayı

dünyada finans sektörü başta olmak üzere tüm sektörlerde iç kontrolün önemi giderek artmıştır. Çıkarılan Sarbanes-Oxley Kanunu ve bunun gibi düzenlemeler iç kontrol sisteminin etkin çalışması konusunda borsaya tabi şirket yönetimleri ve dış denetçilere ciddi sorumluluklar yüklemiş ve iç kontrol sisteminin etkinliği işletmeler açısından büyük önem kazanmıştır.

İç kontrol sisteminin, finansal raporlamada güvenilirliği, kanun ve diğer düzenlemelere uygunluğu sağlama gibi önemli amaç ve hedefleri vardır. Bu amaç ve hedeflere ulaşabilmede iç kontrol sistemi işletmenin üst yönetim ve diğer çalışanları tarafından etkilenen bir süreç olup işletmede uygulanan tüm yöntem, politika ve prosedürleri içermektedir. Etkin bir iç kontrol sistemi için, hata ve hilelerin önlenmesi ve işletmedeki zayıf noktaların tespitinde iyi bir örgüt yapısı, etkin bir muhasebe sistemi, işletmenin amaçlarını gözetken donanımlı, nitelikli personel ve iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliğini değerlendirecek iç denetim biriminin var olması gerekir.

Mevcut iç kontrol sistemi hataların ortaya çıkarılması ve risklerin önlenmesi bakımından makul bir güvence sağlar. Bu nedenle, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi yönetimin sorumluluğunda bulunduğu için, yönetimin iç kontrol yapısının etkinliğini düzenli bir şekilde izlemesi ve gözden geçirmesi gerekmektedir.

İşletmeler yeni teknoloji ve gelişmelerden en fazla etkilenen ve bu kapsamda yeni ürün, hizmet ve yaklaşımları en hızlı şekilde uygulamaya alan aktif ve dinamik kurumlardır. İşletmeler sürekli gelişim ve değişim içinde olmaları sebebiyle giderek artan ölçülerde risklere maruz kalmaktadırlar. İşletmeler faaliyetlerini sağlıklı şekilde sürdürebilmek için varlıklarını tehdit eden bu riskleri ortaya çıkarmak ve minimize etmek üzere etkin bir iç kontrol sistemine ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle işletmelerde etkin ve efektif şekilde işleyen modern bir iç denetim faaliyetinin yürütülmesi büyük önem taşımaktadır.

Güçlü bir iç kontrol sistemi işletmenin amaçlarına ulaşması, uzun dönemli kar hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve güvenilir mali ve idari raporlamanın sürdürülmesi için gereklidir. Bu ihtiyaçları karşılayabilmek için kontrol alanında da sürekli bir değişim ve gelişim ihtiyacı mevcuttur. Gittikçe karmaşık bir yapıya dönüşen çok yönlü sistemlerin denetlenmesi ihtiyacı denetimde yenilik ve değişim ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Günümüz modern işletme faaliyetleri, mali, idari, hukuki, teknolojik, sosyal açılarından çok yönlü işlevleri olan sistemler ve ilişkiler ağına dayalıdır. Bu faaliyetlerin ve sistemlerin, hataları ve eksiklikleri bulmaya odaklı ve mevzuata uygunluğu temel alan geleneksel denetim anlayışıyla incelenmesi ve sağlıklı biçimde değerlendirilebilmesi mümkün değildir.

Bu kapsamda çalışmamız neticesinde ortaya çıkan temel sonuçlardan biri, iç kontrol anlayışının ekonomik, politik, sosyal, çevresel vb. tüm konularda meydana gelen değişim ve gelişime paralel olarak ihtiyaçlar çerçevesinde sürekli değiştiği ve geliştiğidir. Özellikle bilgi teknolojisinde meydana gelen büyük gelişmelerle birlikte iç kontrol anlayışının

daha önceki dönemlere göre dramatik şekilde değiştiğini ve farklı bir noktaya taşındığını görmekteyiz.

İşletmelerde etkin bir iç kontrol sisteminin tesis edilmesi, güçlü bir ekonomik yapının sürdürülmesi açısından da fevkalade önemlidir. İşletmelerde hem yönetim hem de pay ve menfaat sahiplerine yeterli güvenceyi sağlayacak bir iç kontrol sisteminin kurulması hem uluslararası standartların hem de yasal düzenlemelerin bir gereğidir.

İşletmeler geliştirmekte olan ülke ekonomik yapısına paralel olarak sürekli olarak değişmekte, geliştirmekte ve büyümektedir. Bu kapsamda işletme faaliyetleriyle ilgili geçmişe yönelik işlemlerin kural ve düzenlemelere uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini sorgulayan geleneksel iç kontrol anlayışının yerine, kurumu geliştirmek iyileştirmek ve kuruma değer katmak ve güvence sağlamak amacıyla faaliyetlerin modern iç kontrol anlayışı çerçevesinde uluslararası standartlar ve kurallara uygun şekilde organize edilmesi gereklidir.

Günümüzde finansal piyasaların küreselleşme nedeniyle birbirlerine daha bağımlı ve etkileşimli hale gelmesi, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılma konusunda önüne koymuş olduğu hedef, uluslararası kurumlar tarafından gündeme alınan yeni düzenlemeler ve geliştirmekte olan ülkemiz ekonomisinin riskleri dikkate alındığında işletmelerin iç kontrol sistemlerine ilişkin modern uygulamaları ve yöntemleri hayata geçirmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda dönemsel olarak icra edilen teftiş sisteminden, sürekli ve risk odaklı denetimi esas alan modern bir iç kontrol yapısına geçilmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak; geleneksel yaklaşım ve yöntemler yerine modern iç kontrol yaklaşımlarının benimsenmesi ve modern iç kontrol yöntemlerinin uygulamaya konması işletmelerde iç kontrol sisteminden beklenen kuruma artı değer katan etkin ve efektif bir sistemin oluşturulması açısından son derece önemlidir. Modern iç kontrol uygulamaları kapsamında, bilgisayar destekli denetim teknikleri ve araçlarını yoğun kullanan, modern, sistem ve risk bazlı, proaktif denetiminin gereklerini yerine getiren, sürekli denetim yapılarını kuran ve kontrol öz değerlendirme uygulamalarını benimseyen, kurumun misyonunu ve genel hedeflerini başarması için riskleri karşılayan üst yönetim ve her düzeydeki personeli kurumun iç kontrol sürecine katılan bir iç kontrol organizasyonunun hayata geçirilmesi iç kontrolden beklenen faydanın maksimize edilmesi açısından önemli ve gereklidir. Böylece güçlü ve etkin işleyen bir iç kontrol yapısına sahip işletmelerde finansal kayıpların, suiistimallerin ve hilelerin olma olasılığı azalacak ve işletmelerin faaliyetlerini sağlıklı bir biçimde sürdürülmesi sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Tamer, (2007), "Basel II ve İç Kontrol", Ankara SMMM Odası Yayın No:53, Ankara, Ağustos.
- AKSOY, Tamer, (2005), "Ulusal ve Uluslararası Düzenlemeler Bağlamında İç Kontrol ve İç Kontrol Gerekliliği: Analitik Bir İnceleme", İSMMMO, Mali Çözüm Dergisi, Sayı 72.
- ALVIN, Arens A., , James K. Loebbecke, (1997), "Auditing: An Integrated Approach", Prentice-Hall Inc. Seventh Ed.
- ARI, Nihat, (2011) "Uluslararası İç Denetim Standartları Açısından Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununun İncelenmesi ve Bir Uygulama", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe Denetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- ARSLAN, Fahreddin, (2009) "İç Kontrol Sistemi ve Kamu İç Kontrol Standartları Sunumu", Kocaeli Üniversitesi İç Denetim Birimi.
- Bank for International Settlements Basel Committee on Banking Supervision, (1998) "Framework for Internal Control Systems in Banking", September, <http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (08.02.2012)
- BDDK, (2006) "Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik", Resmi Gazete, 01.11.2006-26333.
- BLACKSTONE, William J. And Others (1994) "Bank Control and Audit", American Bankers Association Press, Washington D.C.
- BODNAR, George H., William S.Hopwood, (2003), "Accounting Information Systems", Prentice Hall, Eight Edition.
- CHORAFAS, Dimitris N. (2001) "Implementing and Auditing the Internal Control Systems", Palgrave Publications, New York-U.S.A.
- COOK, John W., Gary M. Winkle, (1980) "Auditing: Philosophy and Technique 2.Ed.", Houghton Mifflin Company, Boston, Aktaran: Aksoy; "Basel II ve İç Kontrol". COSO, "Enterprise Risk Management Integrated Framework Executive Summary", September 2004. COSO, "Internal Control Integrated Framework".
- ÇATIKKAŞ, Gürsu, (2011), "Aracı Kurumlarda Denetim Komitesi Uygulaması", Beta Yayınları, İstanbul.
- ÇETİN, Canan, (2001), "Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Güvence Sistemi (ISO 9000-2000 Revizyonu)", İlke Süreç, Uygulama, 2.Baskı, Beta Basım A.Ş., İstanbul.
- DOYRANGÖL, Nuran, (2002), "Sermaye Piyasası Aracı Kurumlarında Etkili Bir İç Kontrol Sistemi ve Denetim Fonksiyonu", Lebib Yalkın Matbaası, İstanbul.
- ELİTAŞ, Cemal, (2004), "Kontrol Önlem ve Yordamlarının İç Denetçi Açısından Rolü ve Önemi", İç Denetim Dergisi, Sayı:8.

- ERDOĞAN, Melih, (2005), Denetim, Maliye ve Hukuk Yayınları.
- ERYILMAZ, Aslı, (2009), "J-Sox, Amerikalı SOX'un Yerini Alır Mı?", s.1 http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/jsox%20_2_.pdf 04.02.2012.
- GELINAS, Ulric J., Jr.; Steve G. Sutton, (2002), Accounting Information Systems, Fifth Edition.
- GILES, Jill P., (1998), "Evidence on the Relation Between Audit Committee Characteristic and the Quality of Financial Reporting", PhD Tezi, Rutgers The State University of New Jersey.
- HODGETS, Richard M., (1999), Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama (Çev: Canan Çetin, Esin Can Mutlu) Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2.Baskı, İstanbul.
- <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>, (10.02.2012), s.6, İntosai Kamu Kesimi İç Kontrol Standartları Rehberi, Baran Özeren (çev.), Sayıştay Yayınları, Ankara 2006.
- <http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>, (28.01.2012).
- <http://www.coso.org/> sayfasından yararlanılmıştır.
- <http://www.ifac.org/> International Standard On Auditing 400 Risk Assesments and Internal Control
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/denter.htm> (02. 02.2012).
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/hiz04riskdenetimi.pdf>, (05.02. 2012).
- The American Institute of Certified Public Accountants, <http://www.aicpa.org/about/index.htm>. (04.02.2012).
- The American Accounting Association, <http://aaahq.org/about.cfm>. (04.02.2012)
- The Financial Executives Institute, <http://www.fei.org/about/us.cfm>. 12.02.2012 The Institute of Internal Auditors, http://www.theiia.org//iia/index.cfm?.doc_id=266
- International Monetary Fund (IMF), About the IMF, <http://www.imf.org/external/about.htm>, (12.02. 2012).
- International Monetary Fund (IMF), IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <http://www.imf.org/external/np/sec/members.htm#3>. (10.02. 2012)
- International Monetary Fund (IMF), (1999), The Role of Internal Control and Audit Systems in Supporting Central Bank Overnance and Transparency, July.
- KORKMAZ, Umut, (2007), "Kamuda İç Denetim", Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı Bahar.
- LARSON, Kermit D., William W.PYLE, (1986), Financial Accounting, Third Edition, Richard D.IrwinInc.U.S.A.
- MACLATCHIE, Kevin P., (1997), Take Control, Journal of Property Management, (Ocak/ Şubat).

- MOELLER, Robert R., (2007), "COSO Enterprise Risk Management", John Wiley&SonsInc, New Jersey .
- ÖZEREN, Baran, (2000), İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, Sayıştay Yayınları, Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 8, Ağustos.
- PEHLİVANLI, Davut, (2010), Modern İç Denetim Uygulamaları, Beta Yayınları, İstanbul.
- ROMNEY, Marshall B., Paul John Steinbart, (2003), Accounting Information Systems, Prentice Hall, Ninth Edition.
- ROOT, Stueven J., (1997), Internal Auditing Manual, Second Edition, Warren, Gorhamand Lamount Publ.Co., Boston, Bölüm 17.
- SALTIK, Nihal, (2007), İç Kontrol Standartları, T.C.Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi Yayınları, Uzman Raporları, Ankara.
- SMITH, L. Murphy, (1993), SAS 55 andThe Small Business Engagement (Statement of Accounting Standard 55- IncludesRelatedArticle), The CPA Journal, Ocak.
- SPK, "Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ", Seri:X, No:23, Resmi Gazete, 27.07.2006-26241.
- ŞENSOY, Necdet, (1997), Amerika Birleşik Devletlerinde Muhasebe Mesleği, Meslek Örgütleri ve Muhasebe İlkeleri, Mödav Dergisi, Sayı 8, Ekim.
- TAYLOR, Donald H., (1988), Auditing: Integrated Concepts and Procedures, Fourth Edition, Jonh Wiley-Sonsinter Edit, New York.
- UZAY, Şaban, (1999), İşletmelerde İç Kontrol Sistemini İncelemenin Bağımsız Dış Denetim Karar Sürecindeki Yeri ve Türkiye'deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No: 132.
- UZUN, Ali Kamil, (2009), "Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı", Denetişim Dergisi, Sayı 3.
- UZUN, Ali Kemal, «İşletmelerde İç Kontrol Sistemi», http://www.icdenetim.net/index.php?option=com_content&view=article&id=83:isletmelerde-ic-kontrol-sistemi&catid=34:ic-denetim&Itemid=18, 20.01.2012
- WILKINSON, Joseph W., Michael J. Cerullo, (1997), Accounting Information System, Essential Cencepts And Application, Thrial Edition, John Wiley&Sons. Inc.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12. 2003 tarihi ve 25326 sayılı Resmi Gazete.
- YURTSEVER, Gürdoğan, (2008), Bankacılığımızda İç Kontrol, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No:256, İstanbul.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**SAYIŞTAYIN 150. KURULUŞ YIL DÖNÜMÜ
ULUSLARARASI SEMPOZYUMU VE 39. EUROSAT
YÖNETİM KURULU TOPLANTISI**

**SIGMA DENETİM KALİTESİ
SEMİNERİNDEN YANSIYANLAR**

SAYIŞTAYIN 150. KURULUŞ YIL DÖNÜMÜ ULUSLARARASI SEMPOZYUMU VE 39. EUROSAL YÖNETİM KURULU TOPLANTISI

Yusuf Ziya ADA*

Sunuş

Sayıştay Başkanlığı, 2011 Eylül ayında İstanbul'da ev sahipliğini yaptığı 43. ASOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı ve 1. ASOSAI-EUROSAL Ortak Konferansı'ndan sonra yeni etkinlikler ile uluslararası denetim camiasına olan katkılarını sürdürmektedir. 17 ülke Sayıştayından toplam 47 temsilcinin iştirak etmiş olduğu ve 28 Mayıs 2012 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilen 39. EUROSAL Yönetim Kurulu Toplantısını müteakip 29 Mayıs 2012 tarihinde Sayıştayın 150. Kuruluş Yıl Dönümü kutlama etkinlikleri kapsamında bir uluslararası sempozyum düzenlenmiştir. Söz konusu Sempozyuma, EUROSAL Yönetim Kurulu Toplantısına iştirak eden delegeler ile birlikte Sayıştay Başkanlığının davet ettiği çeşitli teşkilat başkanları ve ülke Sayıştay temsilcileri katılmıştır. 29 Mayıs 2012 Salı günü öğleden sonra gerçekleştirilen ve iki oturum ile soru-cevap bölümünden oluşan Sempozyumda, tebliğ sunumları ve yapılan konuşmalarda ülke tecrübeleri ele alınmış, Yüksek Denetim Kurumlarına ilişkin çeşitli konularda görüş alışverişinde bulunulmuştur.

39. EUROSAL Yönetim Kurulu Toplantı Gündemi ve Alınan Kararlar

Gündemin sunulması ile başlayan Toplantıda öncelikle EUROSAL'nin 2011 yılı mali raporunun ve hesabının sunumu ve BM Bildirisinin görüşülmesi gerçekleştirilmiş ve Yüksek Denetim Kurumlarının güçlendirilmesinde EUROSAL'deki gelişmeler değerlendirilmiştir. Ayrıca toplantıda "Yönetişim ve İletişim", "Kapasite Artırma", "Mesleki Standartlar", "Bilgi Paylaşımı" başlıklı raporlar ele alınmış, EUROSAL BT Çalışma Grubu, Çevre Denetimi Çalışma Grubu, Felaketlere Ayrılan Kaynakların Denetimi Özel Görev Grubu, Denetim ve Etik Özel Görev Grubunun faaliyet raporlarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

EUROSAL'nin OLACEFS, ARABOSAI ve ASOSAI gibi teşkilatlarla taraf olduğu sözleşmelerin görüşülmesi ve IDI ile olan ilişkilerin ele alınması, AFROSAL gibi yeni paydaşlar ile olabilecek işbirliğinin görüşülmesinin ardından, 2012-2014 yılları bütçesinden yararlanma koşulları ve 2011-2016 dönemi INTOSAL Stratejik Planı ve 2013 INCOSAL hakkında bilgiler paylaşılmıştır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Uluslararası Sempozyumda Sunulan Tebliğlerin Genel Çerçevesi

29 Mayıs 2012 tarihinde INTOSAI Başkanı Terence Nombembe'nin moderatörlüğünde yapılan Sempozyumda kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin olarak bir çok alanda Yüksek Denetim Kurumlarının rolü ve önemi üzerine tebliğler sunulmuştur.

Avrupa Sayıştay Başkanı Vítor Manuel da Silva Caldeira, *"Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunu Sağlamada Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü"* başlıklı tebliğiyle; dünyada özellikle de Avrupa'da baş gösteren mali krizin sona erdirilmesinde kamunun güveninin yeniden tesis edilmesine önemli katkısı olan saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve kamusal denetim gibi unsurların etkinliğinin artırılmasına dikkat çekmiştir. Caldeira, 2007 yılında bankacılık sektöründe başlayan krizin, mali sistemin tamamına nüfuz ettiği, dünya ekonomisini zayıflattığı ve halen de Euro bölgesinin mali istikrarını tehdit etmeye devam ettiği gerçeğine değinerek uluslararası yüksek denetim kurumları standartlarına göre hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın iyi yönetişimin asli unsurları olduğunu vurgulamıştır.

Saydamlığın, kamusal faaliyetlerin gözetimine dair yeterli bilginin olmasını sağlamakla, hesap verme sorumluluğunun ise kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi ve yetersiz görüldüğü hallerde bu kurumların performanslarını iyileştirmelerinin gerekli kılınmasının teminiyle ilgili olduğunu belirten Caldeira, saydamlık ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili yapılan iyi düzenlemelerin, verimli ve faydalı bir döngünün yaratılmasına, yönetişimdeki iyileştirmelerin zaman içerisinde gerçekleşmesine ve kamuoyunca tanınır hale gelmesini sağlayacağına değinmiştir.

EUROSAI Genel Sekreteri ve İspanya Sayıştay Başkanı Manuel Núñez Pérez ise yine son dönemlerin önemli konularından bir diğeri olan *"Mali Sürdürülebilirliğin Sağlanmasında Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü"* başlıklı tebliğinde; makro iktisatta hükümetin işleyişi üzerindeki etkileri yönlendiren önemli bir unsurun; kamu harcamalarındaki sürekli artış ve kamu sektörü finansman açığındaki yükseliş olduğunu, bunun da verimlilik ve kamu sektörü idarecilerinin sorumluluklarının daha iyi belirlenmesi isteğinin öne çıktığı yeni bir kamu yönetimine yönelik taleplere yol açtığını belirtmiştir. Perez, mevcut mali krizin, şiddeti ve süresi itibarıyla etkilerinin tüm sektörlerle yayılmasına ve ekonomik faaliyetlerde düşüş olmasa da önemli kısıtlamalara ve bunun sonucunda da kamu sektörünün finansmanında mali gelirlerin düşüşüne neden olduğuna ve Sayıştayların bu yeni düzene adapte edilmesinin mali sürdürülebilirlik açısından oldukça önemli olduğuna vurgu yapmıştır. Bu bağlamda, INTOSAI'nin Lima ve Meksiko Deklarasyonlarına uygun olarak 30 Mayıs-2 Haziran 2011 tarihleri arasında Lizbon'da düzenlenen VIII EUROSAI Kongresinde kabul edilen Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığına İlişkin Deklarasyonda olduğu gibi 2011'in sonunda Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilen ve Yüksek Denetim Kurumlarının iyi yönetişime yaptığı önemli katkıların takdir edildiği Kararın da hak ettiği değere kavuştuğunu belirtmiştir.

Pérez'e göre bağımsız ve egemen olmaları ve parlamentolarla olan bağlantıları, Yüksek Denetim Kurumlarına bu gibi hususlara müdahale etmeleri için uygun bir konum sağlamaktadır. Şüphesiz ki görüşlerin ve deneyimlerin paylaşılması; Yüksek Denetim Kurumlarının rollerinin güçlendirilmesine, refah devletinin sürdürülebilirliğine yaptıkları katkının artmasına ve kamu yönetiminin etkin ve verimli bir yönetim modeli olmasına yol açacaktır.

“İyi Yönetişimin Sağlanmasında Sayıştayların Rolü” konusunda bir tebliğ sunan INTOSAI Başkanı ve Güney Afrika Sayıştay Başkanı Terence Nombembe Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumunun bu alandaki iyi uygulamalarına değinmiştir. İç kontrolleri sağlama konusuna çok çaba harcadıklarını belirten Nombembe, Sayıştayca hükümet faaliyetlerinin analiz edildiğine ve analiz sonuçlarının mevcut yönetimle birleştirildiğine değinerek bu çabalar sonucunda bütün iç denetimlerin olabildiğince güçlü olmasını sağladıklarına ve iyi yönetim normlarına uygun olmasına özen gösterdiklerine vurgu yapmıştır.

Nombembe, Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumunun hükümete karşı taahhütlerini yerine getirdiğini, düzeltici faaliyetlerin yapılmasının ardından parlamento ve kabineyle birlikte çalışıldığını ve bakanlarla irtibata geçildiğini belirterek, hükümette yaklaşık % 35, ulusal hükümet ve belediyelerde yaklaşık % 50'lik bir oranda seyreden iç kontrollerde hala iyileştirmelere ihtiyaç olduğuna dikkat çekmiştir. Bunun ise ancak hükümetlerdeki liderlerin iç kontrolü sahiplenmeleri ve görünür hale getirmeleri ve bu sayede iyi yönetişimin gelişmesi halinde mümkün olacağını belirtmiştir.

ARABOSAI Başkanı ve Suudi Arabistan Sayıştay Başkanı Dr. Osama Jafar Fakih; Yüksek Denetim Kurumlarının kamusal performansı güçlendirmek, hizmet sunumunu geliştirmek ve yolsuzluk fırsatlarını azaltmak suretiyle kamu mali yönetiminin sürekli gelişiminde bir katalizör görevi gördüklerine ve devlet ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirebildiklerine dikkat çektiği *“Vatandaşların Yaşam Kalitelerinin Artırılmasında Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü”* başlıklı tebliğ sunumunda, Yüksek Denetim Kurumlarından kamu kaynaklarının kullanımı üzerinde denetim yapması ve parlamentolara, topluma ve vatandaşlara şeffaf raporlama yapmasının beklendiğini dile getirmiştir. Çünkü Yüksek Denetim Kurumları bağımsız ve tarafsız olarak görüldüğünde bu raporlar, devletin meşruiyetini artırmakta, kamu sektörünün performansının artırılmasında, yolsuzlukla mücadelede, vatandaşların güveninin artırılmasında, kamu fonları ve kaynaklarının verimli ve etkin elde edilmesinde ve kullanılmasında hükümetlere büyük destek sağlayabilmektedir.

Temel paydaşlar olarak rollerinin bilincinde olan vatandaşlar; kamu fonlarının yönetiminden sorumlu olanların, ulusal kaynakların uygun şekilde kullanımı konusunda tamamıyla sorumlu tutulmalarını beklemektedir. Bu bağlamda, Yüksek Denetim Kurumlarının vatandaş ve topluma kattığı değer ve sağladığı faydaların tanıtılması ihtiyacının bilinciyle XX. INTOSAI Kongresinde, Yüksek Denetim Kurumlarının kattığı

değer ve sağladığı faydalara ilişkin sağlıklı bir çalışma yapmak üzere kurulan çalışma grubuna dikkat çeken Dr. Osama Jafar Fakih, söz konusu grubun, Yüksek Denetim Kurumlarının kattığı değer ve sağladığı faydaların iletilmesi ve tanıtılmasına ilişkin bir çerçeve geliştirdiğini belirtmiştir.

Yüksek Denetim Kurumları ve vatandaşlar arasındaki yapıcı işbirliğinin, saydamlığın güvence altına alınması, daha fazla hesap verme sorumluluğunun sağlanması ve iyi yönetişimin teşvik edilmesinde esas olduğunu vurgulayan Fakih, Yüksek Denetim Kurumlarının topluma kattığı değer ve sağladığı faydaların açık ve net olarak iletilmesi gerektiğini, YDK'ların vatandaşların yaşamında bir fark yaratabildiklerini ve böylelikle diğer kamu sektörü kurumlarına da örnek teşkil ettiklerini göstermelerinin zamanının geldiğini belirtmiştir. Çünkü sunumda da vurgulandığı üzere ancak o zaman vatandaşlar; Yüksek Denetim Kurumlarının yönetim, saydamlık ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yeterliliğine ilişkin onlar adına bağımsız bir güvence sağladığının farkına varacaktır.

Hollanda Sayıştay Genel Sekreteri Ellen van Schoten; "Aynı kalmak için değişmek zorundasın." sözü ile başladığı "*Yolsuzlukla Mücadelede Yenilikler (Buluşlar)*" başlıklı sunumunda, Hollanda Sayıştayının tarihinin 600 yıl öncesine kadar uzandığını ve bugünlere gelmesinde zaman içinde değişmekten başka yol bulunmadığını belirtmiştir. Schoten, "Çevre ve doğa ile ilgili kanunlar, bilgi devrimi, bankacılık ve ekonomik krizler, sokaklardaki gençlerimizin sesleri; mesajlar yüksek sesli ve net: Değişim zamanı" diyerek değişimin önemine değinmiştir. Bir buluşun hikayesinin aslında "yolsuzluk" kelimesi yerine "dürüstlük" kelimesinin koyulmasıyla başladığını belirttiği konuşmasında, ilk olarak önleyici yaklaşıma odaklanması gerektiğini vurgulamıştır. Bu yaklaşımda ahlakilik kelimesi, önlemeyi denkleme sokmakta ve yolsuzluk probleminin çözümü için yasa koyucunun, kolluk kuvvetlerinin ötesinde sivil toplumu ve kamu sektörü yöneticilerini dahil ederek paydaşları genişletmektedir.

Kurum içinde ahlaki riski azaltmak için kullanılan önlemlerin ve kontrollerin teşvik edici (havuç) ve caydırıcı (sopa) unsurları içinde barındırması gerektiğini belirten Schoten, örneğin, kurumda, çalışanlarının şüpheler ve tereddütleri hakkında büyük bir güven ortamı içinde konuşabileceği bağımsız bir etik danışmanı olması ama aynı zamanda kurumun, eğer yanlış bir şeyler olursa da iyi bir tespit, soruşturma, ortaya çıkarma ve cezalandırma prosedürlerine sahip olması gerektiğini vurgulamıştır.

Ellen van Schoten, çalışmalarının etkinliğini arttırmak için bilgi ve tecrübeleri paylaşmak ve stratejik müttefikler aramak gibi yollara başvurduklarını, bu çerçevede SAINT (Self Assessment Integrity Test) Ahlakilik Öz Değerlendirmesi ile bunun daha olgun hali olan IntoSAINT'i 2010 yılında Güney Afrika'da düzenlenen INTOSAI Genel Kurulunda sunduklarını belirtmiş; mevcut durumda da IntoSAINT'i dünya çapında INTOSAI camiasına yayma projesi üzerinde çalıştıklarını sunumunda duyurmuştur. 2012 yılında Lahey'de yapılacak olan EUROSAI Toplantısında bu yeni ve ilgi çekici buluşlar

hakkında tecrübelerin paylaşılacağına da değinen Schoten, Sayıştayların bu konuda ahlaki liderliği üstleneceklerine ve üstlenmeleri de gerektiğine dair kati inancını dile getirmiştir.

INTOSAI Genel Sekreteri ve Avusturya Sayıştay Başkanı Dr. Josef Moser; “Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri ve Demokrasinin Güçlendirilmesine Katkıları” başlıklı sunumunda, Yönetimin ve kamu fonlarının denetiminin kaynağının vatandaşların kendisi olduğunu, demokratik sistemlerde bu kontrol fonksiyonunu halkı temsil eden kurumlar olarak ulusal Parlamentoların kullandığını, işlevsel olarak da Parlamentoların bu kontrol fonksiyonlarında Yüksek Denetim Kurumlarının denetimlerine ve danışma niteliğindeki çalışmalarına güvendiklerini belirtmiştir. Bu sebeple yüksek kontrol organı olarak Parlamentolar ve Yüksek Denetim Kurumları arasındaki ilişkinin doğal bir ortaklık olduğunu vurgulayan Moser, bu doğal ortaklığın Yüksek Denetim Kurumlarını ve Parlamentoları aynı gemi içerisine koyduğunu ve birisinin güç ve etkisinin aynı zamanda diğerinin güç ve etkisi demek olduğunu dile getirmiştir. Bu güçlü ilişkinin doğrudan daha çok saydamlık, hesap verebilirlik ve iyi yönetime yol açtığına değinen Moser, Yüksek Denetim Kurumlarının, Parlamentolara, hükümeti ve kamu idarelerini sorumlu tutabilmeleri için bağımsız, önyargısız ve güvenilir bilgi sunarak onları görevlerini yerine getirmede desteklediklerini belirtmiştir.

Dr. Josef Moser Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile ilişkileri ve demokrasinin güçlendirmesine katkıları ile ilgili olarak aşağıdaki hususlara vurgu yapmıştır;

- Kamunun, Yüksek Denetim Kurumlarının çalışmaları ve rolleri ile katma değerlerine ilişkin bilgilerinin basın bildirgeleri, kamu kampanyaları, sosyal iletişim ağları ve gerektiğinde yerel dillerdeki diğer farkındalık yaratıcı faaliyetlerle artırılması,
- Kitle iletişim araçları ile aktif, doğru ve saydam bir iletişim tesisi için halkla ilişkiler ve iletişimin geliştirilmesi ve uygulanması,
- Vatandaşları bütçe uygulama ve değişikliklerini de içeren tüm bütçe süreci ile ilgili bilgilendirmeye yönelik saydam bütçe sistem ve çalışmalarının desteklenmesi,
- Vatandaşlarla etkin ve verimli etkileşimin artırılması için Yüksek Denetim Kurumları arasındaki bilgi ve tecrübe paylaşımının artırılması.

Sonuç

Tarihinde ilk defa bir EUROSAI Yönetim Kurulu Toplantısına ev sahipliği yapan ve gerçekleştirdiği uluslararası etkinliklere bir yenisini ekleyerek 150. Kuruluş Yıl Dönümü vesilesiyle uluslararası bir sempozyum düzenleyen Sayıştay, kamu dış denetimi hakkında bilgi ve farkındalığın artırılmasına önemli ölçüde katkı sunmuştur. Sempozyumda sunulan tebliğlerle, kamu mali yönetiminde karşılaşılan güçlükler ve Sayıştayların bu güçlüklerle mücadeledeki rolleri ve deneyimlerinin paylaşımı sağlanarak en önemli INTOSAI sloganı

olan “Karşılıklı deneyim ve bilgi paylaşımı herkes için faydalıdır.” sözünün bir kez daha ifadesini bulması sağlanmıştır.

Kamuda saydamlık ve hesap verebilirliğin, mali sürdürülebilirliğin ve iyi yönetişimin sağlanması, vatandaşların yaşam kalitelerinin artırılması, yolsuzlukla mücadelede yenilikler ve Yüksek Denetim Kurumlarının parlamento ile ilişkileri ve demokrasinin güçlendirilmesine katkıları gibi kamu denetimin en önemli konu başlıklarında sunulan tebliğlerle son yıllarda kamu mali yönetim sisteminde yaşanan köklü değişimlere ve bu alanda Sayıştayların üstlenmesi gereken rollere dikkat çekilmiştir.

SIGMA DENETİM KALİTESİ SEMİNERİNDEN YANSIYANLAR

F.Betül CEYLAN*

OECD/SIGMA tarafından 23-26 Nisan 2012 tarihleri arasında Çek Cumhuriyeti Yüksek Denetim Ofisi ev sahipliğinde Prag'da düzenlenen "Denetim Kalitesi Semineri", İstanbul'da gerçekleşen ve AB Üye Devleti Yüksek Denetim Kurumu olma yolunda hazırlıklar yapan kurumlar için ortak hedefler belirlemek amacıyla aday ve adaylığa yakın ülkelerin Sayıştay başkanlarının bir araya geldiği toplantının ardından düzenlenen ikinci faaliyettir.

Seminere Almanya, Avrupa Birliği, Bosna Hersek, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan, Karadağ, Letonya, Makedonya, Norveç, Sırbistan ve Türkiye Yüksek Denetim Kurumları (YDK) temsilcileri katılmıştır.

Seminerde;

➤ Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları 40 nolu standardı (ISSAI 40) ve Uluslararası Kalite Kontrol Standardının (ISQC-1) tanıtılması,

➤ Denetim kalitesine ilişkin söz konusu standartların uygulanmasına yönelik ülke deneyimlerinin paylaşılması,

➤ Denetim kalitesinin artırılması için atılması gereken adımlara yönelik önerilerin paylaşılması,

➤ YDK'lar arasında denetimde kalite konusunda işbirliğinin artırılması

hedeflenmiştir.

Seminer kapsamında aşağıda yer alan **temel saptamalarda** bulunulmuştur.

➤ Kalite kontrolü her kurum, özellikle de YDK'lar için büyük önem taşımaktadır.

➤ Denetimde kaliteden YDK üst yöneticisi dahil bütün kurum çalışanları sorumludur.

➤ Kontroller eleştirmek, hata bulmak için değil denetimde iyileştirme için yapılır.

➤ Denetim sürecinde gerçekleştirilen kalite kontrol faaliyetleri, YDK'nın kendi iç kontrolünü oluşturmaktadır.

➤ Zaman kalitenin düşmanıdır.

Seminer kapsamında denetimde kalitenin artırılmasına yönelik olarak aşağıda yer alan **temel gereklilikler** ortaya konulmuştur.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

▪ YDK'lar, ISSAI 40 ve ISQC-1 standartlarına uygun olarak kalite kontrol süreçlerini kurmalı, uygulamalı ve izlemelidirler. Kalite kontrol süreçlerine ilişkin sistem kurulurken uluslararası denetim standartları esas alınmalı ancak ülkeye ve kuruma özgü koşullar da dikkate alınmalıdır. YDK'lara uygun kalite kontrol sistemi kurmaları ve bu sistemi sürdürmelerinde destek olayı amaçlayan ISSAI 40 nolu INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) denetim standardı, YDK'lar için denetimde kalite kontrolüne ilişkin referans düzenleme niteliğindedir.

ISSAI 40, IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu) tarafından yayınlanan ISQC-1 nolu Uluslararası Kalite Kontrol Standardında yer alan temel ilkelere dayanmaktadır.

ISQC-1 Uluslararası Kontrol Standardı, ISSAI 40'ın da temel çerçevesini oluşturan ve kapsamında 52 adet gerekliliğin bulunduğu aşağıda yer alan 6 kilit ilkedен oluşmaktadır.

1- Liderlik sorumlulukları

2- Etik gereklilikler

3- Devamlılık ve kabul

4- İnsan kaynakları (yetkili, gerekli kapasiteye sahip, etik ilkelere uyan, yeterli sayıda personel)

5- Görevin yerine getirilmesi

6- İzleme (denetimde kalite güvencesini sağlamaya yönelik olarak tamamlanmış denetimlerden seçilen örnekler üzerinde yapılan gözden geçirme)

▪ YDK'lar, kalite kontrol politikaları ve prosedürleri belirlemelidirler.

▪ YDK'larda kalite kontrol sistemi oluşturulmalı ve devam ettirilmelidir.

▪ Denetimde kalite kontrol süreçlerinin uygulanması için YDK üst yöneticisinin süreci sahiplenmesine, güçlü desteğine ve teşvikine ihtiyaç bulunmaktadır.

▪ YDK üst yönetimi raporlama aşaması da dahil olmak üzere denetimin başından sonuna kadar kalite kontrol sürecine dahil olmalıdır.

▪ YDK'lar denetim sürecine ilişkin olarak uluslararası standartları esas almak üzere kriterler belirlemeli ve kalite kontrolüne ilişkin bir rehber hazırlamalıdır.

▪ YDK'ların bünyesinde denetimde kalite kontrolden sorumlu müstakil bir kalite kontrol biriminin varlığı ve faaliyet göstermesi, denetimde kalitenin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

▪ Kalite kontrol süreçlerinin gerekliliği ve avantajları hakkında denetçiler bilinçlendirilmeli ve motive edilmelidir.

▪ Kalite kontrolleri denetimin her aşaması için geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

▪ Kalite kontrol standartlarının gereği olarak, denetim çalışmasını ve sonuçta ortaya çıkan raporun kalitesini garanti etmek amacıyla denetimin tüm aşamaları üst

yönetimden en alt kademedeki denetçiye uzanan yelpazede sürekli olarak gözetilmeli ve incelenmelidir.

- Denetimin bütün aşamalarındaki sorumluluklar tanımlanmalıdır.
- Denetimde kalite doğrudan denetçilerin denetim standartlarına ve etik kurallara uymalarını gerektirmektedir. Etik kurallar; dürüstlük, bağımsızlık, nesnellik, tarafsızlık, mesleki gizlilik ve yetkinlik bileşenlerinden oluşmaktadır.
- Denetim sürecinde üretilen bütün dokümanların formatları belirlenmelidir.
- Denetimde belgeleme zamanlı yapılmalıdır.
- Denetim çalışma kağıtları denetim sürecinin önemli bir parçasıdır. Çalışma kağıtlarının sistemli olarak toplanması, incelenmesi ve saklanması gerekir. Çalışma kağıtları, daha sonra denetim raporlarının hazırlanması ve incelenmesini kolaylaştıracak şekilde düzenlenmelidir.
- Denetim planları, denetim ekibi üstünde gözetim yetkisi olan kıdemli denetçi tarafından incelenmeli, gerekirse değiştirilmeli ve onaylanmalıdır.
- Denetim raporlarında kalitenin sağlanması için denetim sürecinde yapılan kontrollere ilave olarak raporlama aşamasında da denetim sürecine dahil denetçiler ve denetim süreci dışındaki birimler tarafından kontrol edilmelidir.
- Denetim raporu taslağının denetim ekibine mensup olmayan deneyimli bir denetçi ve/veya kurul tarafından yeterlik açısından incelenmesi gerekir.
- Tamamlanan denetimlerden örnek denetimler seçilmek suretiyle söz konusu denetimlerde görev almayan denetçiler tarafından inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Seminer sırasında, denetimde kalite kontrolüne ilişkin olarak seminere katılan YDK'ların aşağıda yer alan **uygulama örnekleri** paylaşılmıştır.

- YDK'lar kalite kontrol politikaları ve stratejileri belirlemişlerdir.
- YDK'ların uluslararası standartları esas alarak hazırladıkları kalite kontrol rehberleri bulunmaktadır.
- YDK'lar bünyesinde kalite kontrolünden sorumlu müstakil bir kalite kontrol birimi kurulmuştur.
- Kalite kontrol standartlarının gereği olarak denetimin tüm aşamaları denetim ekip liderleri ve denetim grup sorumluları tarafından kontrol edilmektedir.
- Denetimin her aşamasında kalitenin sağlanması için denetimin tüm aşamalarının tamamlandığı kalite kontrol listeleriyle belgelendirilmekte ve kontrol edilmektedir. Kalite kontrol süreçlerine ilişkin olarak kalite kontrol formları düzenlenmektedir. Denetim süreci kalite kontrol formları ile izlenmektedir.
- Denetim sırasında, denetim gruplarında ekip liderleri ve grup sorumluları ve denetim grubu dışında destek birimi (kalite kontrol birimi) tarafından kalite kontrolü yapılmaktadır.

- Denetim planları ve denetim raporları kalite kontrolünden sorumlu birim tarafından incelenmektedir.
 - Taslak ve nihai denetim raporları denetim ekip lideri ve denetim grup sorumlusu, kalite kontrol birimi, daireler (kurul yapısı mevcut olan YDK'larda) ve ihtiyaca göre ilgili diğer birimler tarafından kontrol edilmektedir.
 - Denetim raporlarına ilişkin değerlendirme, raporların formatına, rapor üslubuna ve bulgulara ilişkin kanıtların yeterlilik ve uygunluğuna ilişkin değerlendirmeyi de kapsamaktadır.
 - Kalite kontrol birimi tarafından rapor formatı ve rapor üslubu konusunda kontrol yapılmaktadır. Bu amaçla standart rapor kontrol formları geliştirilmiştir.
 - Avrupa Sayıştayında denetim raporları dairede görüşülmeden önce kalite kontrol birimi tarafından incelenmektedir.
 - Avrupa Sayıştayında denetim raporunda yer alan bulguların yerindeliği ve bulguların yeterli ve uygun kanıtlarla desteklenip desteklenmediği incelenmektedir.
 - YDK'ların bazılarında örneğin Letonya Denetim Ofisinde hukuk dairesi olarak adlandırılan bir birim denetim raporlarında yer alan bulguların mevzuata uygun bir şekilde yorumlandığına ilişkin bir inceleme yapmaktadır.
 - Denetim raporlarında yer alan önerilerin Parlamentoda (genelde Kamu Hesapları Komisyonunda) onaylanması raporların kalitesinin göstergesi olarak kabul edilmektedir. Örneğin Almanya Yüksek Denetim Kurumu Parlamento'ya sundukları denetim raporlarında yer alan önerilerin %95'inin Parlamento tarafından kabul edildiğini ifade etmiştir.
 - Denetim raporlarının incelenmesi sırasında, aynı bütçeli kurumların denetim raporlarının genel nitelikteki bulgular ve bu bulgulara ilişkin olarak verilen öneriler açısından uyumlu olması hususu dikkate alınmaktadır.
 - Tamamlanmış denetimlerden örnek seçilmek suretiyle söz konusu denetimde görev almayan denetçiler tarafından izleme faaliyeti gerçekleştirilmektedir. Ülke uygulamalarında başka ülke YDK'larının incelemesi, bağımsız akademik inceleme, denetlenen kurum anketi gibi izleme yöntemleri de tercih edilmektedir.
- Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın güçlendirilmesinde ve kamu kaynağının etkin ve verimli kullanımının sağlanmasında önemli işlevleri olan YDK'larının, denetimde kalite ve etkinliğe ulaşmalarında kalite kontrolüne ilişkin politika ve prosedürler belirlemeleri ve bu çerçevede kalite kontrol sistemlerini kurmaları, uygulamaları ve izlemeleri önem arz etmektedir.

SAYIŞTAY KARARLARI

Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.04.2012

No : 34730

Akaryakıt alım işlerinde sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) için fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü;

İlamın 4'üncü maddesi ile; Belediyesi tarafından ... Ltd. Şti.ne ...TL bedelle ihale edilen akaryakıt alım işinde sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) için fiyat farkı ödenmesi nedeniyle TL.ve tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, bu madde ile idare tarafından yersiz ödeme yapılan firmadan tahsili cihetine gidilmesi gerekeceği kanaati ile itiraz ediyoruz, demiştir.

Savcılık; İlamın 4'üncü maddesi ile ilgili olarak; "Tazminine hükmedilen miktarın yüklenici firmadan tahsili için gereği yapılacağından tazmin hükmünün kaldırılmasını" istemektedir. İlamın 4'üncü maddesi ile tazminine hükmedilen miktarın tahsil edileceğine ilişkin iddialar yasal olmadığından tazmin kararının korunmasına, şeklinde görüş bildirmiştir.

2005/8771 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Esaslar ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Mal Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda yapılan değişikliklerle sıvılaştırılmış petrol gazları (LPG) için 1/1/2005 tarihinden itibaren fiyat farkında esas alınabilecek fiyat belirlemesi yapılmadığından bu ürün için fiyat belirlemeye yönelik ilgili kurum ve kuruluşlarca bir düzenleme yapıncaya kadar fiyat farkı hesaplanamayacağından Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinin (h) bendinden (LPG) çıkartılmıştır.

Söz konusu Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinin h bendinde; "(Değişik: 05.05.2005- 25806/ 1 md.) Petrol ürünleri: Benzin türleri, gazyağı, motorin türleri, marine diesel, kalorifer yakıtı ve fuel-oil türlerini," hükmü yer almış, böylece fiyat farkı ödenebilecek petrol ürünleri benzin türleri, gazyağı, motorin türleri, marine diesel, kalorifer yakıtı ve fuel-oil türleri olarak tespit edilmiştir.

Aynı maddenin j bendinde; "(Değişik: 05.05.2005- 25806/ 1 md.) Bayi satış fiyatı: Petrol ürünlerinde bir önceki yıl gerçekleşen piyasa büyüklüklerine göre en büyük işlem hacmine sahip olduğu Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nca belirlenen ilk sekiz akaryakıt dağıtım şirketince, ihalesi yapılan petrol ürünü için EPDK'ya bildirilen ve EPDK'nın internet sayfasında yayımlanan İstanbul ili Avrupa yakası için geçerli bayi satış fiyatlarının KDV hariç aritmetik ortalamasını, ilk sekiz dağıtım şirketinin tamamının ihalesi yapılan petrol ürünü için fiyat bildirmemesi halinde bunlardan fiyat bildirenlerin fiyatlarının KDV hariç aritmetik ortalamasını" ifade ettiği belirtilmiştir.

Söz konusu bu hükümlere göre, bir petrol ürününe fiyat farkı verilebilmesi için bu petrol ürününün hem Esaslarda sayılan ürünlerden biri olması, hem de EPDK'nın internet sitesinde bayi satış fiyatı yayımlanmış olması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Belediyesi tarafından akaryakıt alım işinde sınılaştırılmış petrol gazı (LPG) için fiyat farkı ödenmesi mevzuata aykırı olduğundan 525 sayılı ilamın 4'üncü maddesi ile TL.ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.04.2012

No : 34873

Taşınmazların kamulaştırma çalışmaları kapsamında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 8'inci maddesinde belirtilen kuruluşlardan alınan bilgi karşılığında ücret ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

983 sayılı ilamın 19'uncu maddesi ile Belediyesi tarafından gerçekleştirilen bazı taşınmazların kamulaştırma çalışmaları kapsamında, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 8'inci maddesinde belirtilen kuruluşlardan alınan bilgi karşılığı herhangi bir ücret ödenmemesi gerektiği halde, bu kuruluşlara belediye bütçesinden parsel başına ... YTL ödemede bulunulması nedeniyle ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle;

Kamulaştırma bedellerinin tespitinde 2942 sayılı Kanun'da önceden il ve ilçe kıymet takdir komisyonları mevcut olup, seçilmiş olan bu üyelere yine belediye meclisinin belirlemiş olduğu bedellerin ödendiğini,

Ancak, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 24.04.2001 tarih ve 4650 sayılı Kanun'la değişen maddeleri gereğince il ve ilçe kıymet takdir komisyonları kaldırılarak kurumun kendi bünyesinden oluşacak en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonu oluşturulduğunu,

Gerek kamulaştırma işlemlerinde gerekse belediyelerin 2886 sayılı yasa ile ihaleli satışlarında Yasanın da belirttiği gibi taşınmazların bedellerinin tespitleri için Ticaret Odaları, Emlakçı Odaları ve Mühendis Odalarından konu ile ilgili danışmanlık hizmetleri şeklinde resmi yazılarla bilgi talep edildiğini, Meslek odalarının bedel tespiti yaparken bu iş için gayrimenkulleri inceleyip masraf, zaman ve emek harcadıklarını,

Bu kuruluşların bünyelerinde taşınmaz ekspertizliğinden anlayan bir uzman komisyon oluşturulduğunu, bu komisyonların yerinde de incelemeler yaparak en kısa sürede belediyeye sağlıklı ve doğru bilgiyi ulaştırdıklarını,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun diğer kuruluşlar ile ilişkiler başlıklı 75'inci maddesinin c bendinde "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir" denildiğini,

Yine aynı kanunun 60'ıncı maddesinin I bendinde " Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler", m bendinde "Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri"nin belediye giderlerinden sayıldığını,

Belediyenin yaptığı kamulaştırma işlemlerinin doğru, hızlı ve kaynakların verimli olarak kullanılması açısından kamulaştırma bedellerinin tespitinde sivil toplum kuruluşu olan meslek odalarından destek alındığını ve bunun karşılığında 5393 sayılı Kanun'un 60'uncu maddesinin l ve m, 75'inci maddesinin c, 5216 sayılı Kanun'un r maddelerine uygun olarak ve Belediye meclisinden karar alınarak cüzi bir bedel ödemesi yapıldığını,

Bu nedenlerle ve kanunun verdiği yetkilere dayanarak yapılan ödeme nedeni ile kamu zararına sebep verilmediğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Sayıştay Savcılığı "Sözü edilen ödeme ile ilgili ileri sürülen gerekçelerin, Daire Kararında karşılandığı anlaşıldığından temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yönetime uygun düzenlenmiş Daire Kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir." şeklinde görüş bildirmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Satın alma usulü" başlıklı 8'inci maddesinde aynen,

"Kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, bu Kanunun 11'inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir.

Ayrıca idare, tahmin edilen bedel üzerinden pazarlıkla satın alma ve trampa işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla uzlaşma komisyonunu görevlendirir." denilmek suretiyle, Kıymet Takdir Komisyonu ile Uzlaşma Komisyonu'nun hangi amaçla ve ne şekilde kurulacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanunun "Giderlerin ödenmesi" başlıklı 29'uncu maddesinde ise, "10'uncu madde uyarınca mahkeme heyetinin harcırahları, 15'inci madde uyarınca mahkemece oluşturulan bilirkişilerin ve keşifte dinlenen muhtarın mahkemece takdir edilecek ücretleri ile, tapu harçları ve bu Kanunun gerektirdiği diğer giderler kamulaştırmayı yapan idarece ödenir" denilmek suretiyle, kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti halinde mahkeme heyetinin harcırahları ile mahkemece oluşturulan bilirkişilerin, keşifte dinlenen muhtarların mahkemece takdir edilecek ücretlerinin, tapu harçlarının ve Kamulaştırma Kanunu'nun gerektirdiği diğer giderlerin kamulaştırmayı yapan idare tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan iki hükmün birlikte değerlendirilmesinden anlaşılacağı üzere, Kamulaştırma Kanununda, Kanun gereğince oluşturulan komisyonlarda görev alan üyelere ücret ödenmesine imkan verecek herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Diğer taraftan Kamulaştırma Kanununda 24.04.2001 tarih ve 4650 sayılı Kanun ile esaslı değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce İl ve İlçe Takdir Komisyonları mevcut iken, yeni Kanun ile bu komisyonlar kaldırılmış, Kanun'un 8'inci maddesine göre idare bünyesinde kıymet takdir komisyonları ihdas edilmiştir. Yine değişiklikten önce aynı kanunun 29'uncu maddesinde kıymet takdiri komisyon başkan ve üyelerine, kıymeti takdir edilen her taşınmaz mal başına kamulaştırmayı yapan idare tarafından takdir edilecek ücretleri ile gerçek yol giderleri, tapu harçları ve bu Kanunun gerektirdiği diğer giderlerin idarece ödeneceği hüküm altına alınmışken, yeni Kanun'un 29'uncu maddesinde sadece mahkeme heyeti ve bilirkişilere ücret ödenebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Kamulaştırma Kanunu'nun 8'inci maddesine istinaden oluşturulan kıymet takdir komisyonu üyelerine aynı yasanın 29'uncu maddesine istinaden idarece takdir edilen ücretin ödenme imkanı kalmamıştır.

Dilekçiler dilekçelerinde; kamulaştırma çalışmaları yapılırken taşınmazların bedellerinin tespitleri için Ticaret Odaları, Emlakçı Odaları ve Mühendis Odaları'ndan konu ile ilgili danışmanlık hizmetleri şeklinde resmi yazılarla bilgi talep edildiğini, bu meslek odalarının bedel tespiti yaparken taşınmaz ekspertizliğinden anlayan uzman komisyonlar oluşturmak suretiyle gayrimenkulleri ayrıntılı bir şekilde incelediğini ve masraf, zaman ve emek harcadıklarını, bilgi akışının doğru ve güvenilir olmasının taşınmazların gerçek değerlerinin tespiti açısından oldukça önemli olduğunu ve ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlar ile İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (c) bendindeki; "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir" hükmü gereğince ve yine aynı Kanun'un "Belediyenin Giderleri" başlıklı 60'uncü maddesinin (ı) bendindeki "Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler" in ve (m) bendinde ki "Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri"nin belediye giderleri arasında sayılması sebepleriyle bu kuruluşlara emekleri karşılığında belli bir ödemede bulunulması gerektiğini ileri sürmüşler iseler de; 2942 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde belirtilen komisyon kıymet takdirini yapmakta ve bu komisyon idare elemanlarından oluşmaktadır. Komisyon, fiyatı belirlerken Kanun gereği ilgili kişi ve kuruluşlardan bilgi alabilecektir. 2942 sayılı Kanun'un emredici kuralı gereği ilgili idarenin gerektiğinde yararlanacağı kurumlara yazı ile yapacağı başvurulara meslek odaları cevap vermek zorundadır.

Diğer taraftan, yapılan ödemenin kanuni dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60 ve 75'inci maddeleri de değildir. 5393 sayılı Kanun'un 60 ve 75'inci maddelerinde, yukarıda bahsedilen giderlerinin belediyeler tarafından karşılanacağına dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kamulaştırma ile ilgili Kanun, 2942 Sayılı Kanun'dur. Kamulaştırmaya ilişkin söz konusu giderler de bu Kanun'da düzenlenmiş olup, aynı

Temyiz Kurulu Kararı

Kanun'un 29'uncu maddesinde; 8'inci maddesinde belirtilen kuruluşlardan alınan bilgi karşılığı ücret ödenebileceğine dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddedilerek 983 sayılı ilamın 19'uncu maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 08.05.2012

No : 34941

Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapmakta olan kurum doktorlarına, "İş Yeri Hekimliği" yaptıkları süreler için kıdem tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1293 sayılı ilamın 1'inci maddesiyle;Belediyesi'nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapmakta olan kurum doktorlarına, "İş Yeri Hekimliği" yaptıkları süreler için kıdem tazminatı ödenmesi gerekçesiyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle:

(İLAM SIRA NO 1) 4857 sayılı İş Kanunu'nun İş Sağlığı ve Güvenliği başlıklı bölümünde yer alan 81'inci maddesi; "Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, Sosyal Sigortalar Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilkyardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya birden fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür. İşyeri hekimleri, sayısı, işe alınmaları, görev, yetki ve sorumlulukları, eğitimleri, çalışma şartları, görevlerini nasıl yürütecekleri ile işyeri sağlık birimleri, Sağlık Bakanlığı ve Türk Tabipleri Birliği'nin görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikte düzenlenir." şeklinde düzenlendiğini,

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 11'inci maddesi; " İş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır. Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir. Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir. Esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmeleri, belirli süreli olma özelliğini korurlar." hükmünü içerdiğini,

Yine aynı Kanun'un 17'inci maddesi; Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir. İş sözleşmeleri; İşi altı aydan az sürmüş işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak iki hafta sonra, İşi altı aydan bir buçuk yıla kadar sürmüş olan işçi için, bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak dört hafta sonra, İşi bir buçuk yıldan üç yıla kadar sürmüş olan işçi için. bildirim diğer tarafa yapılmasından başlayarak altı hafta sonra, İşi üç yıldan fazla sürmüş işçi için

bildirim yapılmasından başlayarak sekiz hafta sonra feshedilmiş sayılır. Bu süreler asgari olup sözleşmeler ile arttırılabilir. Bildirim şartına uymayan taraf, bildirim süresine ilişkin ücret tutarlarında tazminat ödemek zorundadır. İşveren bildirim süresine ait ücreti peşin vermek suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşverenin bildirim şartına uymaması veya bildirim süresine ait ücreti peşin ödeyerek sözleşmeyi feshetmesi, bu Kanunun 18,19,20 ve 21'inci maddesi hükümlerinin uygulanmasına engel olmaz. 18.inci maddenin 1.fıkrası uyarınca bu kanunun 18,19,20 ve 21'inci maddelerinin uygulanma alanı dışında kalan işçilerin iş sözleşmesinin, fesih hakkının kötüye kullanılarak sona erdirildiği durumlarda işçiye bildirim süresinin üç katı tutarında tazminat ödenir. Fesih için bildirim şartına da uyulmaması ayrıca dördüncü fıkra uyarınca tazminat ödenmesini gerektireceğini, Bu maddeye göre ödenecek tazminatlar ile bildirim süresine ait peşin ödenecek ücretin hesabında 32'nci maddenin birinci fıkrasında yazılan ücrete ek olarak işçiye sağlanmış para veya para ile ölçülmesi mümkün sözleşme ve kanundan doğan menfaatler de göz önünde tutulur. Hükmünü içerdiğini,

Öte yandan 1475 sayılı İş Kanunu'nun (06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4857 sayılı Kanun'un 120'nci maddesiyle 14'üncü madde hariç yürürlükten kaldırılmıştır.) 14'üncü maddesi; "Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin: İşveren tarafından bu Kanunun 17'nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında, İşçi tarafından bu Kanunun 16'nci maddesi uyarınca,

Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla, 506 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (a) ve (b) alt bentlerinde öngörülen yaşlar dışında kalan diğer şartları veya Kanun'un Geçici 81'inci maddesine göre yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle,

Feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirilmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır. İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasıllarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinden çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanır. 12.07.1975 tarihinden itibaren işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlenmiş kıdem tazminatlarından her iki işveren sorumludur. Ancak, işyerini devreden işverenlerin bu sorumlulukları işçi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlıdır. 12.07.1975 tarihinden evvel işyeri devrolunmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmiş devir mukavelesinde aksine hüküm yoksa işlenmiş kıdem tazminatlarından yeni işveren sorumludur. İşçinin birinci bendin 4'üncü fıkrası hükmünden faydalanabilmesi için aylık

veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için yaşlılık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemesi şarttır. İşçinin ölümü halinde bu şart aranmaz. T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu'na veya yalnız Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olarak sadece aynı ya da değişik hizmet sürelerinin birleştirilmesi suretiyle Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre yaşlılık veya malullük aylığına ya da toptan ödemeye hak kazanan işçiye, bu kamu kuruluşlarında geçirdiği hizmet sürelerinin toplamı üzerinden son kamu kuruluşu işverenince tazminatı ödeneceğini,

Yukarıda belirtilen kamu kuruluşlarında işçinin hizmet akdinin evvelce bu maddeye göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirmeyecek şekilde sona ermesi suretiyle geçen hizmet süreleri kıdem tazminatının hesabında dikkate alınmayacağını,

Ancak, bu tazminatın T.C. Emekli Sandığına tabi olarak geçen hizmet süresince ait kısmı için ödenecek miktar, yaşlılık veya malullük aylığının başlangıç tarihinden T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun yürürlükteki hükümlerine göre emeklilik ikramiyesi için öngörülen miktardan fazla olamayacağını,

Bu maddede geçen kamu kuruluşları deyimi, genel, katma ve özel bütçeli idareler ile 468 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde sayılan kurumları kapsadığını, Aynı kıdem süresi için bir defadan fazla kıdem tazminatı veya ikramiye ödenmeyeceğini,

Kıdem tazminatının hesaplanması son ücret üzerinden yapılır. Parça başı, akort, götürü veya yüzde usulü gibi ücretin sabit olmadığı hallerde son bir yıllık süre içinde ödenen ücretin o süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama ücret bu tazminatın hesabına esas tutulacağını,

Ancak, son bir yıl içinde işçi ücretine zam yapıldığı takdirde, tazminata esas ücret, işçinin işten ayrılma tarihiyle zammın yapıldığı tarih arasında alınan ücretin aynı süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle hesaplanır. 13'üncü maddesinde sözü geçen tazminat ile bu maddede yer alan kıdem tazminatına esas olacak ücretin hesabında 26'nci maddenin birinci fıkrasında yazılı ücrete ilaveten işçiye sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün akdi ve kanundan doğan menfaatlerde göz önünde tutulur. Kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi sebebiyle açılacak davanın sonunda hakim gecikme süresi için ödenmeyen süreye göre, mevduata uygulanan en yüksek faizin ödenmesine hükmeder. İşçinin mevzuattan doğan diğer hakları saklıdır. Bu maddede belirtilen kıdem tazminatı ile ilgili 30 günlük süre hizmet akitleri veya toplu iş sözleşmeleri ile işçi lehine değiştirilebileceğini,

Ancak, toplu sözleşmelerle ve hizmet akitleriyle belirlenen kıdem tazminatlarının yıllık miktarı, Devlet Memurları Kanunu'na tabii en yüksek Devlet memuruna 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçemez..." şeklinde düzenlendiğini, kaldı ki işyeri hekimliği görevi nedeniyle kıdem tazminatı ödenebileceğine ilişkin yargı kararları da mevcut olup ek de

sunulmuştur. Dolayısıyla herhangi bir kamu zararı mevcut olmadığını, 2007-1293 sayılı ilamıyla karara bağlanan 7. daireniz kararının temyizden bozulmasını,

Sayıştay Savcılığının karşılamaında:

“1-İlamın 1’inci maddesi ile ilgili olarak, Belediyede görev yapmakta olan kurum doktorlarına iş yeri hekimliği yaptıkları süreler için ödenen kıdem tazminatı nedeniyle sorumluluğuna hükmedildiği, oysa yapılan işlemin yasal olduğu belirtilerek daire kararının bozularak sorumluluğunun kaldırılması istenilmektedir. 657 sayılı Kanun’a tabi olarak çalışan kurum doktorlarına işyeri hekimliği görevi yaptıkları süreler için kıdem tazminatı ödenmesi hiçbir şekilde mümkün olmadığından yasal dayanağı bulunmayan temyiz talebinin reddedilerek daire kararının onanmasının,

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir.”,

“Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde; “Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir.”,

“İşyeri Hekimliği” başlıklı 81’inci maddesinde ise; “Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, Sosyal Sigortalar Kurumu’nca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür.

(Ek fıkra : 01/07/2006 - 5538 S.K/18.mad) Kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuatına göre çalıştırılmakta olan hekimlere, ikinci fıkrada öngörülen eğitimler aldırılmak suretiyle ve aslı görevleri kapsamında, çalışmakta oldukları kurum ve kuruluşların asıl işveren olarak çalıştırdıkları işçilerin iş yeri hekimliği hizmetleri gördürülür. Bu kurum ve kuruluşların diğer personel için oluşturulmuş olan sağlık birimleri iş yeri sağlık birimi olarak da kullanılabilir.” denilmektedir.

81’inci maddenin son fıkrasında da ifade edildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan hekimler yine çalışmakta oldukları kurum ve kuruluşların asıl işveren olarak çalıştırdıkları işçilerin işyeri hekimliği hizmetini asli görevleri kapsamında yürütürler. Buna göre kurum doktorlarının, işçi olarak düşünülmesinin mümkün olamayacağı gibi, işyeri hekimi olarak görev yapmaları ise zaten asli vazifeleridir.

4857 sayılı Kanun’un 120’inci maddesi ile yürürlüğü devam ettirilen 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre işçinin kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için; 1- İşçi, İş Kanunu’na göre işçi sayılmalıdır.

- 2- İşçi, İş Kanunu kapsamında olan iş veya işyerinde çalışmış olmalıdır.
- 3- İşçinin hizmet süresi en az bir tam yıl (=365 gün) olmalıdır.
- 4- İş sözleşmesi kanunda belirtilen sebeplerle sona ermiş olmalıdır.

Kıdem tazminatına hak kazanabilmek için yukarıda belirtilen dört koşulun bir arada gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Birinin eksikliği halinde kıdem tazminatına hak kazanılmaz.

Kanunda belirtilen koşullar kesin ve sınırlayıcı olup, işçi lehine de olsa bunların (kıdem tazminatı ile ilgili 30 günlük süre hariç) iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile değiştirilmesi veya genişletilmesi mümkün değildir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre kurum doktoru olarak görev yapmakta olan ilgili kişiler işçi statüsünde olmayıp kıdem tazminatına hak kazanabilme şartları oluşmadan kendilerine bu ödemenin yapılamayacağı açıktır. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde "Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle

A) Memur:

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.

D) İşçiler:

(Değişik cümle: 04/04/2007-5620 S.K./4.mad) (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir."

Kanunun 146'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında ise;

"Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz." denilmektedir.

657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin "D" fıkrasında sayılan personel hakkında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır. 657 sayılı Kanun'a göre "Memur" sayılan personele, bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, 657 sayılı Kanuna tabi kurum doktorlarına, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre sadece işçilere tanınan bir hak olan kıdem tazminatı ödenmesi mevzuata aykırıdır.

Temyiz Kurulu Kararı

Yukarıda yazılı gerekçelerle, 657 sayılı Kanun'a tabi kurum doktorlarına işyeri hekimliği görevi yaptıkları süreler için kıdem tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı, Bu itibarla dilekçi iddialarının reddedilerek 1293 sayılı ilamın 1'inci maddesiyle 7'nci daire tarafından verilen ... TL.'ye tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.05.2012

No : 35037

Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak çalışan personele yapılan ikramiye ödemesinde; adı geçen Kanun'da yer alan aylık tanımı dışında kalan özlük haklarının ikramiye hesabına dahil edilmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

533 sayılı İlamın 1'inci maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak çalışan personele yapılan ikramiye ödemesinde; adı geçen Kanunda yer alan aylık tanımı dışında kalan özlük haklarının ikramiye hesabına dahil edildiği gerekçesiyle TL.ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle;

.... Genel Kurulunca 29.11.2005 tarih ve 2005/80 sayı ile, kanundan kaynaklanan yetkisini kullanarak memur personeline 2006 yılı içerisinde (Ocak-Temmuz aylarında) 2 maaş tutarında ikramiye ödenmesine karar verilmek suretiyle memur personele ikramiye ödenebilmesi için kanunda öngörülen şekil şartı yerine getirilmiştir. Bahse konu karar gereğince Genel Müdürlükçe memur personele ikramiye ödemesi yapılmıştır.

Kanun'un 1'inci maddesi ile İSKİ'nin tabi olduğu personel rejimi belirlendikten sonra, aynı Kanun'un 9'uncu maddesinin (b) bendi ile Yönetim Kuruluna, 4 maaş geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktarını belirlemek yetkisi verilmiştir. Madde düzenlenmesinde, 657 sayılı Kanun'da yer verilen aylık tanımına yer verilmeyerek maaş ibaresi kullanılmıştır. Oysa 2560 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde, 657 sayılı Kanun'da yer verilen aylık ve ücret tanımlarına yer verilmiştir. Aylık ve ücret tanımları, Kanun koyucu tarafından memura verilmek istenen ikramiye miktarının belirlenmesinde yeterli bulunmadığından, 2560 sayılı Kanun'da ikramiyeler yönünden "maaş" ibaresi dikkate alınmıştır. Bu durumda, ikramiyeler yönünden nazara alınan "maaş" ibaresinin bilinçli olarak kullanıldığı açıktır.

Kanun'un 10'uncu maddesinde yapılan değişiklik ile:

"Denetçilerin ücretleri, Devlet memurlarına verilen birinci derecenin son kademesi aylık tutarını (ek gösterge hariç) aşmamak üzere Genel Kurulca kararlaştırılır." şeklinde yeniden bir belirleme yapılmıştır.

Yukarıda arz edilen 2560 sayılı Kanun'un ilk şeklinde yer verilen 6., 7., 9 ve 10'uncu maddelerin 3009 sayılı Kanun ile değişikliğe uğrayan ve halen yürürlükte olan şekli ile önceki hali arasında anlam olarak farklılık bulunmamakla birlikte maaş, aylık ve ücret kavramları aynen korunmuştur. Bununla birlikte 10'uncu maddede denetçilere ödenecek ücretin belirlenmesinde esas alınan aylık tanımına sınırlama getirilerek (ek

gösterge hariç) ödeneceği belirtilmiş ancak ikramiye ödenmesinde esas alınan “maaş” ibaresi için herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

Bu durumda, 2560 sayılı Kanun’da “maaş” ile “aylık” ibarelerinin aynı amaçla kullanıldığı kabulü mümkün değildir. Kanun koyucunun “maaş” ibaresini kullanmaktaki amacının, personele bir aylık çalışması karşılığı ödenen net meblağ olduğu açıktır.

Danıştay 5. Dairesinin 23.09.1992 tarih, 1992/2341 K. Sayılı ilamlarında “Tasarruf teşvik kesintisine esas tutulacak aylık kavramının içine zam, tazminat ve yakacak yardımı gibi unsurlarında katılacağı” ifade edilmiştir.

Yukarıda arz edildiği üzere, 2560 sayılı Kanun görüşmelerinde Kanun koyucu tarafından ikramiyenin bir nevi (nitelikli personel istihdamını) teşvik unsuru olarak kabul edildiği, 657 sayılı Kanun’da zikredilen aylık ve ücret tanımlarının memura verilmek istenen ikramiye miktarının belirlenmesinde yeterli bulunmadığı, 2560 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin (d) bendinde “maaş” ibaresine yer verilerek memura ödenecek ikramiye miktarının tespitinde bir aylık çalışması karşılığı ödenen net meblağın esas alınmasının amaçlandığı açık olup, Sayıştay 1. Dairesi’nin 22.01.2009 tarih ve 533 sayılı kararının incelenerek kaldırılmasını teminen temyiz isteminde bulunulmuştur.

Demişler, ayrıca 6009 sayılı Kanun’un geçici 8’inci maddesi ile 6289 sayılı Kanun’un geçici 14’üncü maddelerini gerekçe göstererek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un ek 5’inci maddesine göre bu kanun diğer büyükşehir belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır. Kanun’un 1’inci maddesinin son fıkrasıyla İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi tutulmuştur. Kanun’un 6’ncı maddesinin d bendinde yılda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirleme görevi Genel Kurul’a verilmiştir.

Ödenen ikramiyelerin hesabında gösterge ve ek gösterge yanında taban aylık, kıdem aylık, özel hizmet tazminatı, iş riski tutarı da dikkate alınmıştır.

657 sayılı Kanun’un “Memurlara Ödenecek Aylık Tutarları” başlıklı 155’inci maddesinde, “Bu kanunun 36’ncı maddesinde yer alan sınıflara ait gösterge tablosundaki rakamların, genel bütçe kanununda o yıl için tespit edilen katsayı ile çarpılması sonunda bulunacak miktar, sınıfların derece ve kademelerindeki memurların aylık tutarlarını gösterir.”,

“Göstergeler” başlıklı 43’üncü maddesinin B bendinde; “Ek Gösterge: Bu Kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri

ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır.” ,

Hükümlerine yer verilmek suretiyle “Aylık” kavramı, her derece için tespit edilen göstergeler ile görevin niteliğine göre belirlenen ek göstergeler toplamının Bütçe Kanununda saptanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan tutar olarak tanımlanmıştır.

Dilekçiler çeşitli mevzuat düzenlemeleri ve Danıştay kararlarını göstererek “maaş” kavramının “aylık” kavramından daha geniş bir anlamı olduğunu ve aylık dışındaki ödemeleri de kapsadığını iddia etmişlerse de, 2560 sayılı Kanun’da “maaş” kavramının aylık dışındaki ödemeleri de kapsadığına dair bir ifade olmadığı gibi, Danıştay 1. Dairesinin 06.05.1999 tarih ve 1999/81 Karar No.lu Kararında, 657 sayılı Kanun’un 155 ve 43/(B) maddesine atf yapılarak aylık tanımının, 657 sayılı Kanun’da her derece için tespit edilen göstergeler ile varsa görevin niteliğine göre belirlenen ek göstergeler toplamının kanunlar gereği saptanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı ifade ettiği, aylık tanımının diğer ödeme unsurlarını da kısmen ya da tamamen kapsayacak şekilde ancak yeni bir yasal düzenlemeyle değiştirilebileceği, böyle bir düzenleme yapılmadıkça 657 sayılı Kanun’da yer alan aylık tanımının diğer ödeme unsurlarını da kapsayacak şekilde yorum yoluyla değiştirilmesinin mümkün olmayacağı, yılda iki maaşı geçmeyen ikramiye uygulamasına ilişkin tutarın hesaplanmasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda tanımı yapılan aylık tutarın dışında kalan diğer ödeme unsurlarının dikkate alınmasına hukuken olanak bulunmadığı görüşüne varılmıştır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Devlet Memurları Ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı İle Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 1’inci maddesinde “Bu göstergeler 657 sayılı Kanun ve diğer personel kanunlarına ve kanun hükmünde kararnamelere göre her ne ad altında olursa olsun ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, ücret ve benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.” denilmektedir. Düzenlemede her ne kadar “ikramiye” ifadesine yer verilmese de, “her ne ad altında olursa olsun” ile “ve benzeri ödemeler” ibarelerinden, kapsamın sadece sayılan ödeme türleriyle sınırlı olmadığı, “ikramiye” hesabına da taban ve kıdem aylığının dahil edilmeyeceği açıkça anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan 6009 sayılı Kanun’un geçici 8’inci maddesi ve 6289 sayılı Kanun’un geçici 14’üncü maddesi memur temsilcileriyle akdedilen sözleşme veya tasarrufu kapsamakta olup, ilama konu tazmin hükmü bu kapsamda yapılan bir ödemeye dayanmadığından dilekçilerin bu yöndeki iddiaları yerinde görülmemiştir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddiyle 533 sayılı ilamın 1’inci maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERĐİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

**Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları**

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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

Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyenin adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.

Dergi Makaleleri: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.

Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).

Kurum Yayınları: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.

IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.

İnternet: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).

Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009)



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981