



SAYIŞTAY DERGİSİ

Yönetimin Denetiminden
Denetimin Yönetimine

•
2007 - 2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen
Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı

•
Sekizinci Yönerge Çerçevesinde
Avrupa Birliğinde Bağımsız Denetim

•
Yönetişim Üzerine Notlar

•
Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu
Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler

•
Amerika Birleşik Devletlerinde
Federal Devlete Ait Taşınmaz Malların Yönetimi

•
Yirminci Kuruluş Yıldönümünde
INTOSAI Geliştirme Girişimi

•
SAYIŞTAY KARARLARI

EKİM - ARALIK 2006
SAYI : 63

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 63	EKİM-ARALIK 2006

İÇİNDEKİLER

3 Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine

Erdal KULUÇLU
Sayıştay Başkanetçisi

39 2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı

İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Uzman Denetçisi

51 Sekizinci Yönerge Çerçevesinde Avrupa Birliğinde Bağımsız Denetim

Ali ÇALIŞKAN
Stj. Hazine Kontrolörü

59 Yönetişim Üzerine Notlar

Dr. M. Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

91 Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler

Harun GÜRER
Stj. Hazine Kontrolörü

107 Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Devlete Ait Taşınmaz Malların Yönetimi

Taner TURAN

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü

125 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

Hazırlayan: Osman MEŞE

Sayıştay Denetçisi

127 Yirminci Kuruluş Yıldönümünde INTOSAI Geliştirme Girişimi

135 SAYIŞTAY KARARLARI

137 Genel Kurulu Kararları

162 Temyiz Kurulu Kararları

YÖNETİMİN DENETİMİNDEN DENETİMİN YÖNETİMİNE

Erdal KULUÇLU*

GİRİŞ

Denetimin kökenleri çok eski tarihlere dayanmakta, bir yerde insanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayi devrimiyle birlikte canlanan iktisadi yaşam ve bu yaşama kamu otoritesinin farklı mülahazalarla müdahil olması ise, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır.

Bu dönemde denetim, en temel metinler olan anayasalara da yansımıştır. Ülkemizde Anayasa'nın 125. maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile yargısal denetim, 160. maddesindeki "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir" hükmüyle de Sayıştay denetimi düzenlenmiştir.

Anayasa ve diğer alt metinlerle düzenlenen, yönetimin karar ve eylemlerinin denetiminin, mevzuattaki varlığıyla birlikte pratikte de anlam ifade etmesi önemlidir. Denetim yönetimindeki zaaflar başta olmak üzere, muhtelif sebeplerle denetim faaliyetleri akim kalabilmektedir. Denetim birimlerinin örgütlenme ve faaliyet yapılarının, ülkesel ve kurumsal düzeyde ülke ihtiyaçlarına cevap verir mahiyette olması gerekmektedir. Denetim yönetiminde ortaya çıkacak aksaklıklar sonucu, hukuken muhtelif yapıda ve içerikte denetim birimi olmasına rağmen¹ işlevsel olunamadığı takdirde, hukuki varlıklarının dışında bir anlam ifade etmeyeceklerdir.

Denetimin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmesi ve mali sistemin işleyişine pozitif katkısının olabilmesi için, denetim yönetimi

* Sayıştay Başdenetçisi

¹ Cengiz Akın, **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz**, Türk İdare Dergisi, Sayı. 427, Haziran 2000, s. 100, 101.

olarak ifade edebileceğimiz denetimin ülke düzeyindeki kurumsal örgütlenmesinin ve faaliyetler görünümünün, denetime yüklenen fonksiyonlara paralel olması gerekmektedir.

1. YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim evrensel bir kavram olup, ilgili bilim dallarının yaklaşımlarına göre zengin bir anlam dünyasına sahiptir. Yönetim, ekonomistlere göre toprak, sermaye ve işgücü ile birlikte üretim fonksiyonlarından birisi, yönetim bilimcilere göre yöneten ve yönetilenlerden oluşan bir otorite sistemi, toplumbilimcilere göre ise bir sınıf ve saygınlık sistemidir. Bütün bu yaklaşımların ortak noktası; yönetimin, diğer insanların iş ve eylemleriyle bir sonucun hedeflenmesi ve gerçekleştirilmesi süreci olmasıdır.²

Yönetim sözcüğü genellikle hem bir faaliyet, hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları ifade etmek için kullanılır. Dolayısıyla yönetim kavramı kimi durumlarda maddi anlamda (faaliyet), kimi durumlarda yapısal anlamda (teşkilat), kimi durumlarda da her iki anlamı kapsar şekilde kullanılmaktadır. Anayasa'nın 125 inci maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmündeki 'idare' deyimini 'teşkilat' anlamında, 126 ıncı maddesinde yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" hükmündeki 'idare' deyimini 'yönetimsel faaliyet' anlamında kullanılmıştır. Anayasa'nın 123 üncü maddesinde yer alan "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmündeki 'idare' deyimini ise, yönetimin hem teşkilat hem de yönetimsel faaliyet yönünü içeren geniş bir biçimde kullanılmıştır.³

Faaliyet olarak yönetimi; örgüt amaçlarına etkili ve verimli bir biçimde ulaşmak için, yaratıcılık, planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve kontrol işlevlerini, bir bilgi sistemi ve sistemsel omurga üzerinde, olumlu bir iç çevre yaratarak ve dış çevre ile uyumlu olarak yürütmek şeklinde tanımlamak da mümkündür.⁴ Bu nedendir ki yönetim kavramı genellikle tek başına kullanılmamakta, işletme yönetimi, finansman yönetimi, süreç yönetimi, bilgi yönetimi, proje yönetimi vb. tamlamalar şeklinde kullanılmaktadır. Ve kamu kesimini özel sektörden ayırmak için, kamu yönetimi kavramı kullanılmaktadır.

² Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 1.Baskı, Ankara 1991, s. 31, 32.

³ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara 2001, s. 1.

⁴ Musa Kodal, **Bilgi Yönetimi Çözümü - Kurumsal Bilgi Portalı**, <http://egitek.meb.gov.tr/bulten/evt/evt8/evt1.html>, 04.07.2006

“Kamu” ve “kamu yönetimi” kavramları geniş anlamda “devlet” ve “devlet yönetimi” kavramlarıyla örtüşür. Bu anlamda yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle devlet aygıtının tümünü kapsar. Dar anlamda ise “kamu yönetimi” devletin yürütme işlevini belirtir ve yürütme organının yönlendirdiği kamusal faaliyetleri ifade eder.⁵

2. YÖNETİM VE DENETİM

Birbiriyle ilişkili parçalardan oluşan yönetim dizgesinin alt dizgeleri olarak planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetim sayılmaktadır. Yönetim olgusunun içinde yer alan önemli öğelerden birisi olan denetimin⁶ etkinliği ile diğer parçalar arasındaki uyum sağlanabilmektedir.⁷

Yönetim ve denetim birbirini besleyen bir süreci ifade edebilmektedir. İyi kurgulanmış sağlıklı bir yönetim sisteminin olduğu ortamda, denetimin de kendinden beklenen fonksiyonları ifa etmesi kolaylaşmaktadır.⁸ Aynı şekilde denetim sisteminin de işlerliği, yönetime pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf ve saydam hale getirebilmektedir. Bu süreç Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı’sında “Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” şeklindeki düzenlemeyle vurgulanmaktadır. Aynı zamanda bu vurguyla denetimin yönetime rehberlik etme fonksiyonu da ifade edilmektedir.

İşlevinin doğası gereği denetim, ifa ettiği fonksiyonlarla idareye yön vermekte, dolayısıyla da rehberlik etmektedir. Yukarıdaki vurgu, denetimin

⁵ TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002, s. 159.

⁶ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları: 906, Temmuz 1999, s. 46.

⁷ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi/Kuram-Siyasa-Uygulama**, TODAİE Yayını, 322, Ekim 2004, s. 113.

⁸ Nuri Tortop, **Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı. 31/2, Haziran 1998, s. 15.

münferit olaylar içinde boğulmaması, bu olaylarla ilgilenirken sistemin bütünü hakkında da bir şeyler söyleyebilmesini ifade etmektedir.

Yönetimlerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından büyük önem taşımaktadır. Saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun hakim olduğu bir toplumda işlevsel bir denetim, iktisadi anlamda sınırlı olan kamu kaynaklarından azami verimin alınmasını temin edebilmektedir. Bu nedendir ki kamu yönetimi alanındaki reformlarda yer alan önemli adımlardan birisi de denetim sisteminin revizyonudur.⁹

Ülkemizde idareler üzerindeki denetim aşağıdaki şekillerde kendisini göstermektedir:

2.1. İdari Denetim

Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime idari denetim denmektedir. İdarenin kendini denetlemesine iç denetim, bir başka idare tarafından denetlenmesine ise dış denetim denmektedir. İdari denetim kendi içinde hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır.¹⁰

2.2.Siyasal Denetim

Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılmakta ve Anayasa'da düzenlenen soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlarla yürütülmektedir. Anayasa'da düzenlenen dilekçe hakkı ile de bireylere kamu ile ilgili hususlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurma imkanı sağlanmıştır. Bu yolla TBMM, yurttaşların başvurusu üzerine harekete geçmekte ve ilgili konuya müdahil olmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da önemli bir denetim işlevi görmektedir.

2.3. Kamuoyu Denetimi

Günümüzün kamu yönetimi anlayışında, kamuoyunun gerek yönetime gerekse yönetimin iş ve eylemlerinin denetimine katılımı önemlidir. Kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarındaki önemli adımlardan birisi, kamuoyunun denetime katılımıdır.¹¹

⁹ TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, s. 199.

¹⁰ A.Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, 7.Baskı, Ankara 2001, s. 295

¹¹ TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, s. 148.

Kamuoyu denetiminin ülkemiz açısından yeterince işlevsel olduğunu söylemek zordur. Türk kamu yönetimi anlayışında yöneten ve yönetilen ayrımı kendini açıkça hissettirmektedir. Yönetime katılma ve onu denetleme, kısmen de olsa seçimlere katılmayla mümkün olmaktadır.¹²

2.4. Yargısal Denetim

İdarenin hukuk yönünden denetlenmesi hukuka bağlı devletin temel güvencesidir. İdari eylem ve işlemlerin, yargı organları tarafından denetlenmesi, hukuk devleti anlayışının bir sonucudur.¹³ Nitekim Anayasa'nın 2. maddesinde, devletin temel niteliklerinden birisinin hukuk devleti olduğu vurgulanmaktadır. Bu vurgunun açılımı Anayasa'nın 125. maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüyle yapılmıştır.

İdarenin idare edilenlerle yaşadıkları ihtilafların, iş ve eylemlerinin, idarenin dışında ve bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi, bireyler açısından önemli olduğu kadar devletin hukuk devleti vasfı açısından da önemlidir. Yargısal denetim, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim olarak kabul edilmektedir.¹⁴

Ülkemiz açısından, yönetimin iş ve eylemlerinin yargısal denetimi başta olmak üzere muhtelif denetim metotlarıyla denetlenmesi hususundaki Anayasal ve yasal düzenlemelere rağmen, hukuk devleti ilkesi ile örtüşmeyen, denetimden muaf alanlar oluşturan, denetim alanını kısıtlayan hükümlere ve anlayışlara rastlanmaktadır. Bu sınırlamalardan bazıları bizzat Anayasa'da yer almaktadır. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemlerin, Yüksek Askeri Şura kararlarının ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarının yargı denetimi dışında tutulması bunlardan bazılarıdır.

2.5. Ombudsman

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Ombudsmanlık kurumu, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir.¹⁵

¹² Esmeray Alacadağlı, **Kamu Yönetimi Paneli**, 'Kamu Yönetimi ve Kalite', TBB Yayınları 54, Ankara 2003, s. 231.

¹³ Sadettin Gültekin, **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, Şubat 2002, s. 388.

¹⁴ A. Şeref Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 304.

¹⁵ Müslüm Akıncı, **a.g.e.**, s. 265.

Uygulamada Ombudsman, devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda Ombudsmanı harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadır.

Çeşitli ülkelerde uygulanan ombudsman sisteminin, ülkeler arasındaki farklılıkları yanında, ombudsmanın yürütme organı karşısında bağımsız olması, şikayetlerin kişiler tarafından yapılması ve idarenin neden olduğu olumsuz iş ve eylemlerin adilane değerlendirilip sonuçlar önerilmesi gibi üç ortak noktası bulunmaktadır.¹⁶

2.6. Uluslararası Denetim

Küreselleşme ile birlikte ülkeler arası ilişkiler yoğunlaşmıştır. Ülkelerin karar almalarında ve bu kararları uygulamalarında iç dinamiklerle birlikte dış faktörler de önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla içte cereyan eden hadiselerle muhtelif saiklerle yabancı devletler veya uluslararası kuruluşlar müdahil olmaktadır.

Ülkemizde son dönemlerde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurular sıklaşmıştır. Bu nedenle içte alınan kararlar ve eylemler bu mahkeme tarafından denetlenmektedir.

Türkiye'nin son dönemlerde yoğunlaşan Avrupa Birliği hedefiyle birlikte yönetenlerin iş ve eylemlerine uluslararası kamuoyunun vereceği tepkiler önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu durum idarelerin iş ve eylemlerinde hukuk ilkelerine uyum hususunda daha duyarlı olmalarını netice vermektedir.

3. DENETİM YÖNETİMİ

Yönetim kavramı, yukarıda ifade edildiği üzere faaliyet ve teşkilat anlamında kullanılmaktadır. Denetim yönetimi, denetimin hem teşkilat olarak örgütlenmesini hem de faaliyet olarak elde edilmek istenen sonuçlar için yapılması gerekenleri kapsamaktadır.

Denetim yönetimi; denetim birimlerinin teşkilat bazında kurgulanmasını, teşkilatlar arası görev ve yetki paylaşımlarını ve her bir denetim biriminin çıktıya (denetim sonuçları) odaklı faaliyetlerini ifade etmektedir. Denetim yönetimi aynı zamanda denetimden beklenmesi gerekenleri ve iyi bir denetim için iyi bir yönetim olgusunu ifade etmektedir.

¹⁶ Nuri Tortop, **Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı.31/1, Mart 1998, s. 4

Kanada Sayıştayı denetim yönetimini faaliyetssel boyutuyla, “genel kabul görmüş denetim standartlarına, ilgili mevzuata ve kurumsal politika, uygulama ve prosedürlere uygun olarak kaliteli bir denetim yürütmek için girişilen işlem ve eylemleri kapsar” şeklinde tanımlamış, denetim yönetiminin alt öğelerini ise yetki, bağımsızlık, yansızlık ve dürüstlük, denetimin yürütülmesi, danışma, bilgi güvenliği, bilgiye erişim ve bilginin muhafazası olarak belirlemiştir.¹⁷

Denetim de yönetilmesi gereken bir fonksiyondur. Denetimde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ancak çağdaş bir denetim yönetimiyle yakalanabilir. Denetimin yönetilmesi, genel olarak, denetim biriminin rasyonel bir şekilde organize olmasını ve birim içinde sağlıklı bir hesap verme yükümlülüğü zincirinin kurulmasını, denetim süreçlerinin netleştirilmesini, görev ve sorumlulukların belirlenmesini, stratejik planlar hazırlanmasını; özel olarak da faaliyet bazında denetim işinin planlanmasını; plana uygun biçimde icra edilmesini; bulgularının en etkin biçimde sunulmasını; denetim sonuçlarının izlenmesini gerektirir.¹⁸

Denetim yönetimi kavramı üzerinde durulması, kamu kaynağı kullanan idarelerin iş ve eylemlerinin hukuken ve fiilen denetime açılması kadar önem taşımaktadır. Hukuki ve fiili imkanları pratiğe dönüştürecek olan araç, denetim yönetimidir. Denetimin kapsama alanının genişletilmesi ile birlikte bu denetimlerle elde edilen sonuçların olması gerekenle mukayesesi, denetim yönetimi anlayışının geldiği noktayı belirleme adına önem arz etmektedir.

Ülkemizde; Kamu Denetçileri Kurumu'nun kurulması, Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'la birleştirilmesi düşüncesi denetimin teşkilat olarak, Ulusal Programda da yer alan Sayıştay'ın denetim alanlarının genişletilmesi ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ise, denetimin faaliyet olarak ele alındığı örneklerdendir.

4. DENETİM YÖNETİMİNİN UNSURLARI

4.1. Ülkemizde Denetimin Teşkilat Bazında Kurgulanması

Anayasa'nın 2. maddesinde zikredilen hukuk devletinin gereği olarak devletin teşkilat yapısında, yönetimin iş ve eylemlerini denetleyen kurum ve

¹⁷ Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi. 29, Sayıştay Yayınları, Eylül 2003, s. 71.

¹⁸ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, <http://www.tesev.org.tr>, 01.11.2006,

kuruluşlara da yer verilmektedir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin içinde yer alan muhtelif denetim birimleri, kendilerine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde idareyi denetlemektedirler.

4.1.1. TBMM Tarafından Yapılan Denetim

Yürütme organına yıllık bütçe kanunlarıyla harcama yapma ve gelir toplama yetkisi veren TBMM, bu yetkinin kullanım sonuçlarını da denetlemektedir. Yürütme içinde siyasal sorumluluk taşıyan icrai makamları yukarıda açıklanan soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi yollarla denetlemektedir.

TBMM tarafından yapılan denetimlerden birisi de kendi adına hareket eden birimler eliyle yaptırdığı denetimlerdir. TBMM, Kamu İktisadi Teşebbüslerini Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerini de Sayıştay marifetiyle denetlemektedir.

Ayrıca TBMM, Anayasanın 164. maddesindeki düzenlemeyle, bütçe kanunu ile verdiği yetkilerin kontrolünü kesin hesap kanunları ile yapmaktadır.

4.1.2. Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasası ile ve Avrupa’da ve Dünya’da çeşitli ülkelere esin kaynağı olan ‘Ombudsman’ türü denetim akımının etkisiyle kurulan¹⁹ anayasal bir kurul olan Devlet Denetleme Kurulu Anayasa’nın 108’inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanı dışındadır” hükmü yer almaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının istemi üzerine; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan

¹⁹ Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları. 552, Mayıs 1999, s. 117.

meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında ve kamuya yararlı derneklerle vakıflarda araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim kapsamı dışında tutulmuştur.

4.1.3. Yüksek Denetleme Kurulu

Yüksek Denetleme Kurulu, Anayasa'nın 165. maddesindeki "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir" hükmüyle ortaya çıkmıştır.

468 sayılı Kanun'la, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyonun kamu iktisadi teşebbüslerini, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarını esas alarak denetleyeceği öngörülmüştür. Kurul, Kamu İktisadî Teşebbüslerini, Özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tâbi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar ile Sosyal Güvenlik kuruluşlarını denetlemektedir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları'nın Yüksek Denetleme Kurulu'na denetlenmesi uygulaması, 5018 sayılı Kanun ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 43. maddesi ile sona ermiş ve aynı Kanunun 1. maddesi ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Sayıştay tarafından denetleneceği hüküm altına alınmıştır.

4.1.4. Sayıştay

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın görev çerçevesi Anayasa'nın 160. maddesinde "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır" şeklinde düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeyle Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir.

Ayrıca Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi hususunda 160. maddenin son fıkrası ile Sayıştay denetimine getirilen sınırlamalar 5170 sayılı Kanunun 10. maddesi hükmüyle yürürlükten kaldırılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde dış denetim organı olarak, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetim düzenlenmektedir.

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'na eklenen ek 12. madde ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilmektedir.

4.1.5. Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlık bünyesinde yer alan Başbakanlık Teftiş Kurulu, kendisine tanınan geniş yetki ve görevler dolayısıyla Bakanlık ve Müsteşarlıklara bağlı olarak çalışan teftiş kurullarından ayrılmaktadır. Kurul diğer teftiş kurullarının üzerinde bir şemsiye görünümü arz etmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 54. maddesinin (b) bendinde teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarılarının değişiklikler de dahil olmak üzere incelenmek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu'na gönderileceği ve inceleme sonucuna göre işlem yapılacağı belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 54. maddesinde ise Başbakanlık Teftiş Kurulu'na, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri alma görev ve yetkisi verilmiştir.

3056 sayılı Kanun'un 19. maddesinde düzenlenen Kurul, Başbakanlık Merkez Teşkilatının denetim birimi olarak Başbakan'ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına görev yapmaktadır.

4.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu

5548 sayılı Kanun'la; Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, başında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Türkiye Halk Başdenetçisi bulunan, bağımsız, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere ve tüzel kişiliği haiz Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri Kurum'un görev alanı içindedir.

Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri ve Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

4.1.7. Kamu İdarelerinin Bünyesinde Yer Alan Birimler

Bakanlık veya Müsteşarlık bünyesinde yer alan Teftiş kurulu başkanlıkları ve Bakanlık ve müsteşarlık kontrolörleri, bağlı buldukları bakanlık, müsteşarlık veya genel müdürlüklerin bünyesinde, bakanın, müsteşarın veya genel müdürün emri veya onayı üzerine bakanlık, müsteşarlık veya genel müdürlük teşkilatı ile bakanlığa veya müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

KİT ya da yerel yönetimler gibi tüzel kişiliğe sahip idarelerin bünyesinde yer alan teftiş kurulları da, bağlı buldukları kuruluşun sınırları içinde kalmak şartıyla, kuruluşun her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

4.1.8. Özerk Kurum ve Kurullar

Teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, sosyal hayatta özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca özel bir girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlükler ile doğrudan ilgileri nedeni ile duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların politikadan arındırılması amacı, bağımsız idari otoritelerin doğuşu nedeni olarak gösterilmektedir.²⁰

Türkiye’de, “bağımsız idarî otoriteler”, “bağımsız düzenleyici kurullar”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar” gibi farklı adlarla anılan idarî ve malî özerkliğe sahip çok sayıda kurum bulunmaktadır. İdare hukukunda “bağımsız idari otorite” olarak adlandırılan ve idari-mali özerkliğin yanında, alanları ile ilgili düzenleme, gözetim ve denetim, yaptırım uygulama yetkileri bulunan ve ayrıca kendi alanlarıyla ilgili danışmanlık yapma, uyuşmazlık çözme gibi işlevlere sahip özerk kurumlardan en çok bilinenleri, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kuruludur.

4.2. Ülkemizde Denetimin Faaliyet Bazında Kurgulanması

4.2.1. Faaliyet Olarak Denetime Genel Bir Bakış

Genel olarak denetim, bir kişinin, kurumun veya yönetim biriminin yapısı, işleyişi ve uğraşlarının önceden saptanmış kıstaslar (yasa, tüzük, yönetmelik, karar, kural vb.) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve bu kıstaslara göre yanlışlık, tutarsızlık, çelişki veya eksiklik içerip içermediğinin araştırılması faaliyetidir.²¹

Denetimde olması gereken ve olan olmak üzere iki veri vardır. Denetim faaliyeti de bu verilerin mukayese edilmesidir.²² Kamu Kurumları üzerindeki mali denetimde olması gereken genellikle yasalarla belirlenen kriterlerdir. Bu noktada mevzuatın ülke gerçekleriyle örtüşmesi ve fiili durumu yansıtması önem taşımaktadır. Ayrıca kamu kaynağı kullananların sorumluluk sınırlarının belirlenmesi ve bu belirleme ışığında hesap sorulabilmesi için performans hedeflerinin belli periyotlarla ortaya konması gerekmektedir.

Denetim faaliyeti, denetimin kurumsal örgütlenmesi kadar önem taşımaktadır. Sonuçta denetim biriminden elde edilmek istenen etkili bir denetim

²⁰ Mehmet Savaş Özdağ, **Özerk Kurullar**, Asam Yayınları, Ankara 2002, s. 10.

²¹ Figen Altuğ, **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 3.

²² Cevdet Atay, **Devlet, Yönetim ve Denetim**, Marmara Kitabevi Yayınları, Bursa 1997, s.8.

olduğuna göre bu denetimin faaliyet bazında içeriği büyük önem taşımaktadır. Bazı kamu kurumlarının denetim dışı tutulması veya bazı harcamaların denetim kapsamından çıkarılması, denetimin faaliyet alanını daraltmaktadır.

Denetim yetkisi ve göreviyle donatılmış bir birimin işlevlerinin etkisizliği, kamuoyunda denetime olan güveni de sarsmaktadır. Bu nedenle denetimin, sağlıklı bir kurumsal örgütlenme ile birlikte faaliyetler olarak da belli standartları tutturması gerekmektedir.

4.2.2. Ülkemizde Denetime Yüklenen Fonksiyon

Türkiye’de ‘denetim’ uluslararası dokümanlarda yer alan tanımlamalardan farklı ele alınmakta, denetime son derece geniş anlamlar verilmektedir.²³

Denetim sistemimizin ana çerçevesini düzenleyen, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda denetimden beklenen işlevler de zikredilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un 63. maddesinde iç denetim faaliyetinin tanımı “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.” şeklinde ifade edilmiştir. 64. maddesinde ise iç denetimin görev çerçevesi;

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

²³ Namık Kemal Öztürk, **Devlet Yönetiminde Etkinlik Ve Türkiye**, Türk İdare Dergisi, Sayı 442, Mart 2004, s.17.

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek” olarak belirtilmektedir.

Bu Kanun’un 68. maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetim “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” şeklinde tanımlanmış ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Gerek iç denetim gerekse dış denetime yüklenen fonksiyonlar düşünüldüğünde, malî sistem içinde denetime çok önemli bir yer verilmektedir. Denetim, kurumsal ve faaliyetsel anlamda yönetimin bir alt unsuru olmasına rağmen kendisine yüklenen işlevler muvacehesinde onu dönüştürme potansiyeline sahiptir. Çünkü iç ve dış denetimin görev içeriğinde; münferit uygulamaların mevzuata uygunluğunun araştırılmasıyla birlikte kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak ve denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak yer almaktadır.

Denetim birimlerine mevzuat ile verilen görev ve yetki durumuyla, yapılan işler karşılaştırıldığında ciddi farklar görülmektedir. Bu farklar denetim

personelini demoralize etmekte, denetim motivasyonunu kırmakta bu da kurumsal motivasyona yansımaktadır.

Ülkemizde yolsuzlukların temelinde sistemin kendisi bulunmakta, bir çok ekonomik ve sosyal işlevi üstlenen ve yeterli denetim mekanizmasına sahip olmayan devlet aygıtı yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.²⁴

4.2.3. Mali İşlemlerin Mahiyetine Göre

Mali işlemlerin bir bütün halinde denetime açık olması gerekmektedir. Gelir, gider, mal vb. mali işlemler başta olmak üzere yarı mali işlem olarak kabul edilen bütçe dışı fonlar ve görev zararları denetim kapsamında olmalıdır.²⁵

Kamu kaynağı kullanan idarelerin kurum olarak denetim kapsamına alınmasının yanında, bütün iş ve eylemlerinin de denetime tabi tutulması gerekmektedir. Geçmişte, finansmanı Dünya Bankası'ndan sağlanan projelere ilişkin kamu harcamalarının parlamento adına yapılan denetimin dışında bırakılması ve bazı fonların denetim dışı tutulmaları gibi uygulamalarla bazı harcamalar denetimden kaçırılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından bahsedilmekte aksi takdirde görevli ve yetkili olanların sorumluluğu düzenlenmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ise Kamu kaynağı "Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri," şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımla prensip olarak Kamunun sahip olduğu bütün değerler denetim kapsamına alınmıştır.

Anayasa'nın 160. maddesinde yer alan "Silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü kaldırılarak Sayıştay'ın Silahlı Kuvvetler elindeki devlet mallarını TBMM adına denetlemesinin önü açılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinde örtülü ödenek; "kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri

²⁴ Mehmet Aktel, **a.g.e.**, s.277.

²⁵ **Kamu Harcama Yönetiminde Reform**, www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm - 43k, 16.12.2006.

ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir” şeklinde tanımlanmıştır.

Örtülü ödenek olgusu ülkemizde eskiden beri tartışılan bir konudur ve böyle bir olgunun hukuk devletinde ve demokrasilerde yer alamayacağı iddia edilmektedir.²⁶

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 77. maddesindeki örtülü ödenek, Başbakanlık bütçesinde yer alan örtülü ödenek, Gümrük Ve Tekel Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı bütçelerindeki haber alma ödenekleri ile sınırlandırılmışken, 5018 sayılı Kanun’un 24. maddesinde, kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabileceği belirtilmektedir.

Bu düzenlemeyle örtülü ödeneğin, belirlenen amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamayacağı belirtilmekte, ancak bunun kontrol edilmesine dair bir hüküm yer almamaktadır. Bu nedenle örtülü ödeneğin, Meclis ve yargı denetimine tabi tutulmasını sağlayacak düzenlemeler yapılması istenmekte ve bu demokrasinin işleyişi için önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.²⁷

5018 sayılı Kanun’un 44. maddesinde ise “Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) ile Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün savunma ve güvenlik amaçlı taşınırlarının kayda alınması ile bunların yönetim ve iç denetimine ilişkin usûl ve esaslar Millî Savunma, İçişleri ve Maliye bakanlıklarınca birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir” hükmüyle söz konusu idarelerin savunma ve güvenlik amaçlı taşınırlarının iç denetimi 5018 sayılı Kanun’la getirilen iç denetim yöntemlerinden ayrık olarak Millî Savunma, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenecektir. Dış denetimi ise 5018 sayılı Kanun’la getirilen esaslar dahilinde yapılacaktır.

Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün savunma ve güvenlik amacı dışında sahip oldukları taşınır-
larının ve bütün taşınmazlarının denetimi iç ve dış denetimi düzenleyen genel

²⁶ Coşkun Can Aktan, **Örtülü Devlet ve Demokrasi**, www.canaktan.org, 10.11.2006.

²⁷ TMMOB, **Demokrasinin İşleyişi**, http://www.tmmob.org.tr, 10.11.2006.

esaslara göre yapılacaktır. Ancak ülkemizde, hukuki engellerin dışında fiilen taşınır ve taşınmaz malların denetimine yeterli ilgi gösterilmemektedir.

Gelir işlemlerinin denetimi yasal düzenlemelere rağmen istenen seviyede etkin olmamaktadır. Bunda ülkemizdeki mali işlemlerin kayıt altına alınmasında yaşanan engellerle birlikte gelir denetimi ile görevlendirilen birimlerin dağınık yapıları da etkili olmaktadır. Bu alandaki dağınıklığı giderme adına gelir işlemlerinin takibiyle ilgili Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Yüksek denetim organı olarak gelir işlemlerinin denetim yetki ve görevi de kendisine verilen Sayıştay, bu alana yeterince eğilememektedir.

4.2.4. Performans Denetimi

Performans denetimi; önceden yapılan planlar ve belirlenen esaslar çerçevesinde, yapılan işlerin öngörülen hedeflere ne ölçüde uygun bir biçimde gerçekleştirildiğinin ve çalışanların belirlenen kriterler doğrultusunda görevlerini hangi düzeyde yerine getirdiklerinin, nicelik ve nitelik itibarıyla ölçümünü ifade etmektedir.²⁸

Ülkemizde, denetim sistemimize hakim olan hukukilik ve düzenlilik denetimi eleştiri konusu olmakta, bunların yanında performans denetiminin de yapılması gerektiği vurgulanmaktadır.²⁹

Denetim birimlerinin performansa dayalı denetim yapabilmeleri için yasal altyapıyla birlikte uygulama konumunda olanların performans hedeflerinin belirlenmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiş, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. Yine bu maddeye göre kamu idareleri

²⁸ Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma/Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayınları, Ankara 2004, s.184

²⁹ Mehmet Aktel, **a.g.e.**, s.267.

bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.

Aynı Kanununun 10. maddesindeki, “Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler” hükmüyle de kamu idarelerinin hedeflerini kamuoyu ile paylaşma yükümlülüğü ifade edilmiştir.

Bu düzenlemeler ışığında Kamu idareleri, performansa dayalı bir bütçe hazırlamak ve somut hedefler belirleme mecburiyetindedirler. Denetlenen idarelerin karar organlarının ve uygulayıcıların karar ve eylem sonuçlarının performans denetimine tabi tutulabilmesi için gereken yasal çerçeve bu şekilde belirlenmiştir.

Denetim kurumlarının performans denetimi yapmalarını sağlayan yasal düzenlemeler, uygulayıcılara performans hedefleri belirleme zorunluluğu getiren hükümlerden önce, hukuk sistemimizde yer almıştır. Sayıştay Kanununa 1996 yılında eklenen Ek 10. maddedeki “Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur.” hükmüyle Sayıştay’a performans denetimi yapma yetkisi verilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 68. maddesinde, dış denetim organı olarak vasıflandırılan Sayıştay’a “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi” şeklindeki düzenleme ile performans denetimi, görev olarak tahmil edilmiştir.

Performans denetiminin yapılabilirliğini belirleyen önemli etmenlerden birisi de performansa dayalı bir yönetim anlayışının oluşmasıdır. Örgütlerin sahip oldukları norm düzenleri, insan gücü kaynakları, mali imkanları ve maddi araç-gereçleri ile bir bütün olarak stratejik hedeflere ulaşabilmek için performans yönetimi sistemi oluşturulmalıdır.³⁰

³⁰ Ulvi Saran, **a.g.e.**, s.183.

5.DENETİM YÖNETİMİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

5.1. Örgütlenme Düzeyindeki Engeller

5.1.1. Aynı İşleve Sahip Denetim Birimlerinin Varlığı

Ülkemizde 129 adet denetim birimi bulunmakta, denetim elemanlarının sayısı 13 bini bulmaktadır. Bu dağınıklık nedeniyle, denetim çalışmaları içe dönük ve birbiriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkanları kullanılamamakta, ortak denetim standartları ve yaklaşımları sergilenememekte, denetim mesleğindeki yenilikler ve gelişmeler yeterince takip edilememektedir. Bu da denetimde mükerrerlikler ve denetim dışı kalan alanlar doğurmakta, dolayısıyla denetimin etkinliği azalmaktadır.³¹

Türkiye’de kamu denetiminin çok yönlü ve geniş bir alan üzerinde yürütülmesi, kamu denetimi yapan kurumların da çeşitlilik göstermelerine neden olmuştur. Bugün Türkiye’de kamu denetimi ile görevli, örgütsel yapıları ve büyüklükleri farklılık gösteren birçok denetim kurumu mevcuttur.³²

Kurumsal yapının büyüklüğü bürokrasiyi artırmakla birlikte³³ aynı mahiyetteki faaliyetlerin muhtelif kurumlar arasında paylaşılması da denetimden beklenen etkiyi kırmaktadır. Ülkemizde Parlamento adına Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu görev yapmaktadır.

Uygulamada Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun Sayıştay’a bağlı bir daire olması önerilmektedir.³⁴ Üzerinde çok tartışılan henüz yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının geçici 3. maddesiyle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştay’a bağlanması öngörülmektedir.

Görev yapıları itibariyle Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Maliye Teftiş Kurulu da dış denetim yapmaktadır.³⁵ Ancak yüksek denetimin kendine özgü standartları vardır. Bunların başlıcalarını anayasal statüye sahip olma, parlamento adına denetim yapma ve kurumsal ve işlevsel bağımsızlığa sahip olmaktır. Bu standartlara uymayan bir kurumun yüksek denetim organı olarak vasıflan-

³¹ Rifat Hisarcıklıoğlu, **Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası**, STEAM, 10.11.Temmuz 2002, s.17.18.

³² Başak Ataman Akgül, **Türk Denetim Kurumları**, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2000

³³ Ulvi Saran, **a.g.e.**, s.237.

³⁴ Figen Altuğ, **a.g.e.**, s.95.

³⁵ Figen Altuğ, **a.g.e.**, s.105.106.107.

dırılması mümkün değildir. Örneğin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu personelinin Başbakanlığa bağlı, sözleşmeli personel statüsünde olmaları nedeniyle yürütme ile bağından ötürü yansız ve etkin bir denetim yapması kuşkusu dile getirilmektedir.³⁶

Aynı statü için uluslararası düzeydeki standartlarla teşkilatlanmış birden fazla organın görev yapması hukuken de fiilen de sorunlara yol açmaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu düzenleyen 72 sayılı KHK'nin 3. maddesinde "Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organıdır" şeklinde bir ifade bulunmakta ise de, yetki ve görev çerçevesi ile örgütsel konumu başta olmak üzere bir yüksek denetim kurumunda bulunması gereken kriterlere sahip olmadan bu nitelemenin yapılması manidardır. Zira yüksek denetim organlarının en temel özelliklerinden birisi, parlamento adına ve bağımsız olarak denetim yapmalarıdır.

5.1.2. Çok Sayıda Özerk Kurum ve Kurulun Bulunması

Ülkemizde son yıllarda artan özerk kurum ve kurullar dolayısıyla, kamu idare teşkilatımızda olduğu gibi denetim sistemimizde de çok başlıklı göze çarpmaktadır. Bu kurum ve kurullar, faaliyet alanlarıyla ilgili denetleme ve yaptırım yetkisine sahip olmaları nedeniyle denetimde bulunması gereken ahenk kaybolmakta, farklı usul ve metotlarla çalışan karmaşık bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de, ne öğretide ne de yargı kararlarında gerçek hukuki kimlikleri ve devlet yapısı içindeki yerleri tam olarak anlayamayan³⁷ 'bağımsız idari otorite' olarak ifade edebileceğimiz bu kurum ve kurullar denetim sistemini olduğu kadar idari sistemi de yapısal olarak etkilemektedir.

5.1.3. Denetim Birimlerindeki Yetersiz Kurumsallaşma

Bir işletmenin, faaliyetlerini belirli kişilerin varlığına bağlı olmadan sürdürebilmesini ve geliştirebilmesini sağlayan bir yönetim ve organizasyon yapısı oluşturması olarak tanımlanan³⁸ kurumsallaşmanın temel amacı örgütün kişilere bağlanmadan fonksiyonlarını icra edebilmesidir.

Ülkemizde faaliyet gösteren denetim kurumlarının kurumsallaşma yönünden yeterli düzeyde bulduklarını ileri sürmek mümkün değildir.

³⁶ Fiğen Altuğ, **a.g.e.**, s.95.

³⁷ Turgut Tan, **Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı.35/2, Haziran 2002, s.11.

³⁸ **Kurumsallaşma**, <http://www.yeni-cag.com/kurumsallasma.asp>, 08.11.2006

Kurumlar, belli dönemlerde atılım içinde olmakta, ses getirici faaliyetler yapmakta, bazen de kendi köşesine çekilmiş bir durum arz etmektedir.

Kamu denetim birimleri açısından kurumsallaşmanın ana faktörü, hukuk devleti ilkesinin hukuken ve fiilen uygulanır kılınmasıdır. Bir örgütün teşkilatlanmasında ve faaliyetlerinin belirlenmesinde hukuk kurallarının etkinlik derecesi, kurumsallaşmayı da etkilemektedir. Hukuk kurallarıyla, realiteyi de göz ardı etmeden yapılan düzenlemeler beraberinde nesnel uygulamaları getirecek, bu da kurumsal bilinci ve kurumsallaşmayı netice verecektir.

Denetim birimlerinin kurumsallaşmalarının önündeki engeller arasında;

- Türk kamu yönetiminde egemen olan geleneksel merkezîyetçilik anlayışının³⁹ kurumların örgütlenmesine de yansması. Denetim birimlerinde bütün yetkiler Başkan, Bakan veya Müsteşarda toplanmakta bu da kurumsallaşmayı engellemektedir.

- Doğu toplumlarında yaygın olarak görülen kişilere bağlı olma geleneği,

- Mali sistemimizin buna bağlı olarak da denetim sistemimizin sık sık değişime uğraması veya değişime dair beklentiler,

- Denetim biriminin görev ve yetki tanımıyla, uygulayıcıların iş ve eylemlerini düzenleyen mevzuatta meydana gelen değişimlere, kurumsal intibakın sağlanamaması,

- Yönetici formasyonu olmayanların denetim birimlerinde yönetici olması,

- Denetim birimini oluşturan personelin kurumsal motivasyondan yoksunluğunu sayabiliriz.

Kurumsallaşmanın hukuk alemindeki görünümü denetim kurumunun sahip olduğu tüzelkişiliktir. Bu kişilik şahıslardan ayrı yetki ve görevlerle donatılmış kurumsal varlığı ifade etmektedir.

Kurumsallaşma aynı zamanda örgütsel sürekliliğe bağlı bir olgudur. Örgütsel süreklilik de bir kurumun varlığını koruma amacının yanında başarı amacının bulunmasına bağlıdır.⁴⁰

³⁹ Sinan Güner, **Stratejik Yönetim Anlayışı Ve Kamu Yönetimi**, Türk İdare Dergisi, Sayı 446, Mart 2005, s.77.

⁴⁰ James Q. Wilson, **Bürokrasi/Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**, (Çev. Selçuk Yalçındağ. Doğan Canman. Yücel Ertekin), TODAİE Yayınları.265, Mart 1996, s.223.

Denetim birimlerinde kurumsallaşma sağlanabildiği takdirde Ülkemizde olduğu gibi üst yöneticilerin görev süreleriyle ilgili tartışmalar gündemi fazla işgal etmeyecektir. Şahıslardan olabildiğince bağımsız işleyen bir sistemin varlığı kurumun çıktılarını olumlu yönde etkileyecektir.

5.1.4. İnsan Kaynakları Yönetimi Olgusunun Yeterince Anlaşılabilmesi

Değişimin ve değişim sonucu amaçlanan kalitenin ana faktörü insandır.⁴¹ Yapılmak istenen reformları eyleme geçirecek, uygulanır kılacak olan insandır. Bu nedenle kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın irdelendiği metinlerde kamu personel rejimi de gündeme gelmektedir.⁴²

İşlevlerin kalitesi, kişilerin davranış kalitelerinin bir sonucudur.⁴³ Denetim, kendisine yüklenen fonksiyonlar itibarıyla insan kaynakları alanıyla birebir ilişkili bulunmaktadır. Denetimin faaliyet olarak içeriğini belirleyen önemli etmenlerden birisi denetim yapan personelin vasıflarıdır.

İnsan kaynakları yönetimi (İKY), işletmelerin hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli olan işlevleri gerçekleştirecek yeterli sayıda vasıflı elemanın işe alınması, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi ve değerlendirilmesi işlemidir. İnsana odaklanmış, çalışanların ilişkilerini idarî bir yapı içinde ele alan, kurum kültürüne uygun ayarlanmış politikalarını geliştiren ve bu yönüyle kurum yönetiminde kilit işlev görevi gören bir yönetim anlayışıdır.⁴⁴

İnsan kaynakları yönetimi kurumsal ilgiyi aşan, tüm ülkeyi ilgilendiren bir kavramdır. Ülkemizin sahip olduğu en değerli sermaye, insan gücüdür. Bu nedenle insan kaynakları yönetimini ülke bazında hayata geçirmek gerekmektedir. Toplam insani kalitemizin artması denetleyen ve denetlenen personelin de kalitesine yansıtacak, bu da yönetim ve denetim sistemi üzerindeki yükü azaltacaktır.

⁴¹ Ömer Peker, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE Yayınları, 258, Ankara 1995, s.1.

⁴² TOBB, **AB'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, Yayın No. 358, Ankara 2000, s.89.

⁴³ M. Akif Çukurçayır, **Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar Ve Yerel Yönetimler**, Türk İdare Dergisi, Sayı.437, Aralık 2002, s.161.

⁴⁴ Ali Seyyar, **İnsan Kaynakları Yönetimi Nedir?**, <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/iky.htm>, 01.11.2006

5.2. Faaliyetsel Düzeydeki Engeller

5.2.1. Denetim Dışı Alanların Varlığı

Mali denetimi düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından bahsedilmesine rağmen hukuken ve fiilen denetim dışı alanlar bulunmaktadır.

Bazı idareler veya bazı faaliyetler denetim dışında kalmakta, bu da gerek denetleyen gerekse de denetlenen kurumlar açısından sisteme güveni sarsmaktadır.

Örtülü ödenek gibi bazı harcamaların da denetim mekanizmasının dışında işlemesi, denetimin faaliyet alanını daraltmaktadır.

5018 sayılı Kanun'la Sayıştay denetimine alınan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Şeker Kurumu, 5436 sayılı Kanun'la Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmıştır. Aynı yapıdaki kurumların bir kısmı Sayıştay denetimi kapsamında iken bazılarının Yüksek Denetleme Kurulu vb. birimler tarafından denetlenmesi, hukuken olmasa da denetimin işlevselliği anlamında denetim dışı alanlar oluşturmaktadır.

Mali kontrol sistemimizin uluslararası normlarla intibakı adına önemli bir adım olan 5018 sayılı Kanun ve bundaki düzenlemelerin istisnalarla değiştirilmesi Kanun'un uzun süreli uygulanabilirliği adına şüpheler hasıl etmekte ve geçmişte, denetim sistemini işlevsiz kılan süreci hatırlatmaktadır.

211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 104. maddesinde "Orduvevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müstemilatı, sarfiyat ve muameleleri bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi değildir." hükmü yer almaktadır. Aynı Kanun'un 106. maddesinde de askeri kantinlerin Sayıştay denetiminden muaf tutulması hususu yer almaktadır.

Denetim dışı alanlar hukuki ve fiili olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yukarıda zikredilen hukuki engellerin yanında ülkemiz özelinde fiili engellerle de karşılaşmaktadır.

Örneğin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine, 5445 sayılı Kanun'la eklenen 2. fıkra ile mahallî idare birliklerinin Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmadığı hususu düzenlenmektedir. Oysa 5018 sayılı Kanunu'nun 3. maddesinin (e) bendinde yer alan “Mahallî idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri,” şeklindeki düzenlemeye göre mahallî idare birlikleri genel yönetim kapsamında 5018 sayılı Kanun'a ve dolayısıyla da 68. madde mucibince Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olması gerekmektedir.

5.2.2 Görev, Yetki ve Sorumluluk Tanımlarının Açıkça Yapılamaması

Ulusal Programın 28.1. Mali Kontrol bölümünde, etkin bir kontrol sistemi oluşturmak amacıyla, görev, yetki ve sorumluluklar dikkate alınarak mali işlemleri yürütecek olanların belirlenmesi öngörülmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 7. maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği ve bu amaçla görev- yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması hususu düzenlenmiştir.

Hesap verebilirliğin önemli ayaklarından birisi, kamu kaynağı kullanan birimlerin ve bu birim personelinin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının nesnel bir şekilde belirlenmesidir.

5018 sayılı Kanun mali yetkileri Bakanlar, Üst Yöneticiler, Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevlileri ve Muhasebe Yetkilisi arasında dağıtmıştır.

Görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının nesnel bir şekilde belirlenmesi kadar, yetki ve sorumluluğun paralel bir şekilde düzenlenmesi de önemlidir.⁴⁵ Piramidin üst kısımlarında yer alan yetkiyle donatılmış kişilere sorumluluk yüklenmemesi veya bu sorumluluğun denetim birimlerinin faaliyetlerini kapsamaması, denetimin etkisini azaltmaktadır.

Kanunda düzenlenen harcama yetkilisi hususunda belirsizlik bulunmakla birlikte, Maliye Bakanlığı'nın Harcama Yetkilileri Hakkındaki 1 No'lu Genel Tebliği ile konu görev unvanları esas alınmak suretiyle açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

⁴⁵ Namık Kemal Öztürk, **a.g.d.**, s. 15.

Bu Tebliğde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin merkez teşkilatı harcama yetkilileri, görev unvanları, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri ve hesap verme sorumluluğu açısından bağlı oldukları üst yöneticiler itibarıyla belirlenmiştir. Tebliğde ayrıca İl Özel İdaresi Kanununun 46 ncı maddesinde, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlanmış, ilçelerde bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununda, belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu uyarınca da mahalli idare birliklerinde birlik başkanı harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idarelerde kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin en üst yöneticilerinin harcama yetkilisi olarak belirlenmesi ve yetki-sorumluluk tesisinin buna göre yapılması gerekmektedir.

Ancak teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan ve bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan mahalli idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; İçişleri Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülecektir.

5018 sayılı Kanunun hesap verebilirlik başta olmak üzere temel ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için, temel unsurlarından birisi olan harcama yetkililerinin kimler olduğunun, tereddütlere mahal vermeyecek şekilde ortaya konması büyük önem taşımaktadır.

Yetki ve sorumluluk konusundaki önemli uygulamalardan birisi, yetki devridir. 5018 sayılı Kanunun 31. maddesinde, harcama yetkisinin devrinden bahsedilmiş ve bu devrin devreden şahsın idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla yetki devri halinde mali sorumluluk yetkiyi devreden şahsa geçmektedir. Uygulamada genellikle yetki devri, yetkinin devrinden ziyade sorumluluğun devri amacıyla kullanılmakta, bu da denetim açısından daha alt kademelerle muhatap olma sonucunu doğurmaktadır. Oysa yetkiyi devreden, fiili olarak yetkiyi kullanmakta, ancak bu denetimlere yansımamaktadır. Fiilen iş ve eylemden sorumlu olan, hukuken sorumlu olmamaktadır.

Denetim birimlerinin özellikle de parlamento adına yüksek denetim yapan Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinde muhatap alacağı sorumluların iyi belirlenmesi gerekmektedir. Denetlenen kurumların personel rejimi düşünüldüğünde, uygulama konumunda olanların üst mercilere direnmesi zor gözükmektedir. Bu durum yetki olarak sınırlı, ancak sorumluluk anlamında geniş bir sorumluluk sınırı olan kamu görevlilerini yüksek denetimin muhatabı haline getirmektedir.

Yöneticiler arasında şeffaf hale gelmesi gereken görev, yetki ve sorumluluk boyutunun, denetim birimlerinin hukuki kimlikleri ve faaliyet alanlarında da olması gerekmektedir. Hangi denetim birimi yüksek denetleme yapar, hangisi dış denetim göreviyle donatılmıştır ve hangi denetim birimi hangi kurumları ve faaliyetleri denetlemekle görevlidir, bunlarında açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Denetlenen birimlerin saydamlık ve hesap verebilirlikleri yanında, hesap sorma pozisyonunda olanların da görev ve yetki tanımlarının açık bir şekilde yapılması önem taşımaktadır.

5.2.3. Denetim Birimlerinin Faaliyetsel Bağımsızlıklarının Bulanıklığı

Denetimin kendinden beklenenleri ortaya koyabilmesi için, kurumsal ve faaliyetsel anlamda bağımsız olması gerekmektedir.

Lima Bildirgesi'nin (INTOSAI, 1977) 5. maddesinde, “Devletin bir parçası oldukları için devlet kurumları mutlak olarak bağımsız olamazlar ise de Yüksek Denetim Kurumları görevlerini yerine getirebilmeleri için işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip olmalıdırlar” denmektedir.⁴⁶

Ülkemizde Bakanlık, Müsteşarlık veya Genel Müdürlükler bünyesindeki denetim birimleri, organik olarak idare içinde yer almaktadırlar. Yapılan denetim faaliyetleri, bakanın emri ile veya bakan onayı ile yapılmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri üzerinde denetim yapan Yüksek Denetleme Kurulu ise Başbakanlığa bağlı olarak görev yapmaktadır. Ayrıca Kurul Başkanı ve Üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 63. maddesinde iç denetimin amacı, 64. maddesinde ise iç denetçinin görevleri sayılmıştır. Bu görevler arasında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol

⁴⁶Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay, <http://www.tesev.org.tr>, 13.11.2006.

yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak vb yer almaktadır.

Bu görevleri düzenleyen 64. maddenin 1. fıkrasında ise “Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır” hükmü yer almaktadır. Mezkur fonksiyonların yüklendiği bir birimin yıllık programının bu şekilde hazırlanması, iç denetim standartlarıyla bağdaşmamaktadır.

Ulusal Programda da yer verildiği üzere, iç denetimin genel kabul görmüş standartlara göre yapılması gerekmektedir. Aynı şekilde iç denetçilerin fonksiyonel bağımsızlıklarından bahsedilmektedir. Ayrıca iç denetim faaliyeti bağımsız olmalı ve iç denetim biriminin organizasyonel statüsü, birimin denetim sorumluluklarını yerine getirebilmesine olanak verebilecek nitelikte olmalıdır.⁴⁷

Bu standartlara rağmen 5018 sayılı Kanununun 63. maddesinin son fıkrasında, “Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir” hükmü yer almaktadır.

5.2.4. İç ve Dış Denetim İlişkisinin Sağlıklı Kurulamaması

İç denetimin ve yüksek denetimin kendine özgü gelişim süreci, standartları ve görev yapıları bulunmaktadır. İç denetim faaliyeti ülkemizde de uluslararası standartlara uygun şekilde uygulanabilirse, hem denetim sistemine hem de yönetime pozitif katkısı olacaktır.

Ülkemizde yüksek denetim faaliyeti yapmak üzere kurgulanmış olan Sayıştay bu görevini çeşitli nedenlerle gereği gibi yerine getirememektedir. Bunda Sayıştay’ın kendi içindeki etkenler kadar, iç denetim sisteminin iyi işlememesi de etkili olmaktadır. Zira Sayıştay, yetersiz iç denetim olgusu nedeniyle iç denetimin yapması gereken faaliyetleri yapmak durumunda kalmakta, iç denetim sonuçlarına dayanarak denetimlerini yürütememektedir. En önemli görevleri arasında yer alan performans denetimi ve raporlama işlevine yeterince kaynak ayıramamaktadır.

⁴⁷ İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, (Çev. Baran Özeren) Sayıştay Çeviri Dizisi.8, Ağustos 2000, s. 13.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde, dış denetim yapan Sayıştay'ın gerektiğinde iç denetçi raporlarından da faydalanabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla iç denetimin işlevlerini bu bilinçle yerine getirmesi gerekmektedir.

5.2.5. Denetim Bulgularının Kayıtlara Dayanma Zorunluluğu

Denetim kanıtları, denetimin özünü teşkil eder ve denetim kısaca kanıt toplama ve değerlendirme süreci olarak tanımlanabilir.⁴⁸

Denetimin tanımında yer alan önemli unsurlardan birisi, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmektir.⁴⁹

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) Denetim Standartları içinde yer alan genel denetim standartlarından birisi de, "Denetçi ve Sayıştay INTOSAI denetim standartlarına uymakta gerekli ilgi ve özeni göstermelidir. Bu özen denetimi planlama, denetim kanıtını belirleme, toplama ve değerlendirme ile denetim bulgularını, sonuçlarını ve tavsiyelerini rapor etmedeki gerekli özeni içerir" şeklindeki düzenlemedir.⁵⁰

Denetimin faaliyet alanına giren uygulamaların bir kısmı, mevzuatın yoruma açık kısımlarının farklı yorumlanmasından kaynaklanmasına karşı önemli bir kısmı yolsuzluğu da kapsar şekilde yasalara uyulmamasından kaynaklanmaktadır. Yolsuzluğun yasaları göz ardı edilerek yapılmasına karşı denetim, ortaya koyduğu sonuçları kanıtlara dayandırmalı yani ulaştığı sonuçlar nesnel, tarafsız ve güvenilir olmalıdır. Yolsuzluğun kuralsızlığına karşı denetimin yasallık, hususiyetle de kanıtlara dayanma gibi bir kısıtı vardır. Bu da denetimin hareket alanını sınırlamaktadır. Yapılması gerekenlerden birisi, mali işlemlerin bütün aşamalarının sağlıklı bir kayıt sistemine dayandırılmasıdır. Bu noktada bilişim sistemlerinden kamu idareleri olarak faydalanmak daha da önemli hale gelmektedir.

Denetimdeki kanıt olgusuna en önemli katkıyı harcama belgeleri yapmakta, ancak bu da uygulamada kötü niyetin önüne geçememektedir.

⁴⁸ Mehmet Şirin, **Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi**, Sayıştay Dergisi, Sayı 61, Ankara 2006, s. 22.

⁴⁹ Arife Coşkun, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.5, Sayıştay Yayınları, Ocak 2000, s. 15.

⁵⁰ Sayıştay Dış İlişkiler Grubu, **INTOSAI Denetim Standartları**, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997, s. 12.

Denetim birimlerine yasalarla verilen geniş yetkilerin işlevlerinden birisi, idareye ait iş ve eylemlerin kontrol edilmesi yanında bu kontroller sonucu oluşan yarguların kanıtlarla desteklenebilmesi içindir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 29. maddesinde Sayıştay'a ve 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 21. maddesi ile Yüksek Denetleme Kurulu'na tanınan yetkiler, bunlara örnek olarak verilebilir.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 206. maddesinde, kanuna aykırı bir şekilde elde edilen delillerin reddedileceği belirtilmektedir. Bu nedenle denetim bulgularından adli yargıya intikal eden olaylara mesnet teşkil eden delillerin kanuni sınırlar içinde elde edilmesi gerekmektedir.

Denetime esas belgelere ve kanıtlara ulaşma konusundaki önemli sınırlardan birisi de devlet sırrı kavramıdır. Denetim birimlerinin bilgi ve belgelere ulaşmalarındaki hukuki sınırlardan birisi olan devlet sırrının tayini hususunda Devlet Sırları Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Ayrıca, kamu ve özel sektöre ait ticarî işletmeler ve üretim faaliyetinde bulunan şirketler ile bankacılık, sigortacılık, malî ve sermaye piyasalarında faaliyet gösteren şirketlerin ticarî sırları, banka sırrı ve müşteri sırlarıyla ilgili bilgi, belge ve elektronik ortam kayıt ve verileri hakkında uygulanmak üzere Ticari Sırlar Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır.

Devlet sırrı kavramı, demokrasi ve onun gerekleri ile ülkesel menfaatler arasındaki denge gözetilerek ele alınmalıdır. Bu kavram hukuk dışı uygulamalara maske olarak kullanıldığı takdirde, denetimin eli kolu bağlanmış olacaktır. Dolayısıyla devletin menfaati için ortaya çıkan bir uygulama, Devletin yıpranması sonucunu doğuracaktır.

5.2.6. Mali Kontrol Sisteminin Yeterince Etkin Olamaması

Bazen bozulan bir şeyi tamir etme, yenisini elde etmeden daha fazla emek veya masraf gerektirebilir. Mali kontrol sisteminin işlevselliği bu noktada önem taşımakta ve mali iş ve eylemlerin ilk aşamasından nihayetine kadar olan sürecin sağlıklı işlenmesini ifade etmektedir. Bu şekilde sağlıklı bir bünyede sehven veya kasten oluşan arızı durumlarda, kendilerine verilen görev ve yetkilerle, denetim birimleri tarafından giderilmek suretiyle sistemin hukuk sınırlarında kalması sağlanmaktadır. İyi bir yönetim, denetim sisteminin yükünü de azaltmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 55. maddesinde 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” şeklinde tanımlanmıştır.

57. maddede ise “Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur” hükmüyle mali kontrol sisteminin alt başlıkları düzenlenmiştir. Ancak denetimin işlevlerini yerine getirebilmesi için mali kontrol sisteminin belli standartları yakalaması gerekir. Mali karar, iş ve eylemler fiilen vücuda gelmeye başladıkları andan itibaren hukuksal çerçevede içinde kalırlarsa, mali kontrol sisteminin etkinliğinden bahsedilebilir.

Ülkemizde iç kontrol sisteminin tutarlı ilkeler bütünü olarak ele alınmaması, buna karşılık bu sistemin öğelerinin mevzuatımıza serpiştirilmesi, iç kontrol yapılarının sistematik ve bütünsel biçimde ele alınmaması ve bu alanda standartlar tespit edilmemiş olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından biri olan iç denetimin etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir. Çünkü çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yeterliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.⁵¹

Mali kontrol bağlamında vurgulanan noktalardan birisi de, 5018 sayılı Kanun’un 57. maddesindeki şekliyle ‘mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli personele verilmesi’ hususudur. Yönetim örgütlenmesinin yönetenlerin sorumluluklarının yerine getirilmesi anlamında önemli olduğu ifade edilmekte ve ‘komuta düzeni yoluyla denetim’ vurgulanmaktadır. Komuta düzeni yoluyla yapılan denetim, yönetme gücü anlamına gelen yetki olmadan sorumluluk olanaksızdır. Yukarıdan aşağıya bir komuta çizgisi, aşağıdan yukarıya ise sorumluluk çizgisinin olması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.⁵²

Bu şekilde hiyerarşik yapıda, yukarıdan aşağıya yetki akışı, aşağıdan yukarıya ise sorumluluk akışının yetki kullanımı için şart olduğu, bu

⁵¹ DPT, 2000 yılında hazırlanan **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/oik535.pdf>, 10.11.2006.

⁵² Herbert A.Simon, Donald W. Smithburg, Victor A.Thompson, **Kamu Yönetimi**, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu), AÜSBF Yayını:354, Ankara 1975, s. 494.

yapılanmanın da iş ve eylemlerin hukuka uygunluğu hususunda kontrol görevi göreceği varsayılmaktadır.

SONUÇ

Yönetenlerin iş ve eylemlerinin muhtelif şekillerde denetlenmesi ve bu denetimlerin Anayasa ve alt metinlerle güvence altına alınması bireyler adına önemli bir kazanım olmaktadır. Denetimin örgütsel ve faaliyetler anlamında işleyen bir sistem olması, bu kazanımların hayata geçirilmesi adına önemlidir. Bunu tetikleyecek süreçlerden birisi de denetim yönetiminin kavramsal, hukuksal ve realite planında ele alınmasıdır.

Yönetim ve denetim, iç içe geçmiş fonksiyonlar bütünüdür.⁵³ Modern hukuk devletlerinde yönetimin olduğu her yerde denetim,⁵⁴ denetimin olduğu yerde de yönetim söz konusudur. Yönetim ve denetimin işlevselliği birbirini besleyen aktif bir doğurgan döngüye neden olabilmektedir.⁵⁵ Kamu yönetiminde reformun konuşulduğu hemen her yerde kontrol mekanizmasına da yer verilmesinin altında yatan sebeplerden birisi budur.

Denetimin özü itibarıyla örgütsel ve faaliyetler dizaynına, yönetim reformundan başlanmalıdır.⁵⁶ Denetim bir sonuç ve sonuçlar hakkında bir yargı olduğuna göre, bu sonucu ortaya çıkaran vasat çok iyi etüt edilmelidir.

Her şeye rağmen insanın doğası gereği olması gereken denetimin,⁵⁷ denetim yönetimi bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Kendine ait kaynakları kullanırken maksimum çıktıyı hedefleyen insanıolu kamusal kaynakları kullanırken böyle bir güdülemeden yoksun olduğu içindir ki kamu kaynağı kullananların karar, iş ve eylemlerinden sorumlu tutulmaları ve bu sorumluluk durumunun denetim sistemi tarafından kontrol edilmesi gerekir.

Yönetim olgusu, söz konusu olduğu bir ünite de orkestra şefi gibidir. Farklı görev ve fonksiyonları olan kamusal yapılardan ahenkli bir sesin çıkması, kurumların örgütsel konumları ve faaliyet yapılarının yanında orkestra şefi mesabesinde olan yönetim olgusunun yetkinliğine bağlıdır.

⁵³ Cevdet Atay, a.g.e., s. 22.

⁵⁴ Müslüm Akıncı, a.g.e., s. 47.

⁵⁵ Feyzi Uluğ, **KAYTEK Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı. 37/2, Haziran 2004, s. 97.

⁵⁶N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, **Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye'de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması**, Türk İdare Dergisi, Sayı.439, Haziran 2003, s.79.

⁵⁷ İzak Atıyas, Şerif Sayın, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları:20, 2000, s.27.

Kanun koyucudan başlayarak ülke adına karar alma konumunda olan bütün kurum ve kuruluşlar, bu yetkilerini bütüncül bir yaklaşımla ele almalı, denetim gibi hukuken ve potansiyel olarak önemli görevleri deruhte eden bir konuda, genel kurallarda meydana getirilen küçük bir sapmanın neden olduğu sonuçlar iyi gözlemlenmelidir. Örneğin herhangi bir kurumun muhtelif nedenlerle denetim dışında bırakılması sonucu oluşan etki, ilgili kurumun kamu bünyesinde işgal ettiği konumu aşmakta, denetim kurumunun görev motivasyonunu bozmakta, denetlenen kurumlarda sisteme duyulan güveni sarsmakta ve hesap verebilirlik bilincini negatif yönde etkilemektedir. Aynı zamanda denetime tabi kamu idarelerini denetim dışına çıkarmak gibi bir beklentiye sevk etmektedir.

Sonuç olarak denetim sistemi, ülkesel düzeyde, örgütsel ve faaliyetsetel anlamda önyargılardan, kurumsal taassuptan, bireysel algılardan ve ülkeye zarar verici rekabet hissinden arınmış bir şekilde kurgulanmalı; aynı şekilde, her bir denetim kurumu da kendi inisiyatifinde olan kurumsal yapılanmasını ve faaliyetsetel içeriğini kendinden beklenen çıktıya odaklı belirlemelidir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akgül, Başak Ataman, **Türk Denetim Kurumları**, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2000
- Akıncı, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul 1999
- Altuğ, Figen, **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2000
- Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (İstanbul 1999)
- Atay, Cevdet, **Devlet, Yönetim ve Denetim**, Marmara Kitabevi, Bursa 1997
- Atiyas, İzak; Şerif Sayın, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları: 20, Ankara 2000
- Can, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Adım Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 1991
- Coşkun, Arife, **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.5, Sayıştay Yayınları, Ankara 2000
- Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü**, Araştırma/İnceleme /Çeviri Dizisi, Sayıştay Yayınları, Ankara 2003
- Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi/Kuram-Siyasa-Uygulama**, TODAİE, Ankara 2004
- Gözübüyük, A. Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara 2001
- Gözübüyük, A. Şeref; Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Cilt.1, Ankara 1998
- Gültekin, Sadettin, **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, Rize 2002
- İç Denetim Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları**, (Çev. Baran Özeren), Sayıştay Çeviri Dizisi.8, Ankara 2000
- Özdağ, Mehmet Savaş, **Özerk Kurullar**, Asam Yayınları, Ankara 2002
- Peker, Ömer, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE Yayınları. 258, Ankara 1995
- Saran, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma /Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayınları, Ankara 2004
- Sayıştay Dış İlişkiler Grubu, **INTOSAI Denetim Standartları**, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997

- Simon, Herbert A; Donald W Smithburg,, Victor A, Thompson, **Kamu Yönetimi**, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu), AÜSBF Yayını:354, Ankara 1975
- STEAM, **Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası**, Rıfat Hisarcıklıoğlu'nun sunumu, Ankara 2002
- TBB, **Kamu Yönetimi Paneli**, TBB Yayınları 54, Ankara 2003
- TOBB, **AB'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, Yayın No.358, Ankara 2000
- TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002
- Wilson, James Q, **Bürokrasi/Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**, (Çev. Selçuk Yalçındağ, Doğan, Canman, Yücel Ertekin), TODAİE, Ankara 1996

MAKALELER

- Akın, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 427 (Haziran 2000)
- Çukurçayır, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 437 (Aralık 2002)
- Demirbaş, Tolga, “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği:Yüksek Denetim Kurumları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 39/2 (Haziran 2006)
- Günaydın, Osman, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 440 (Eylül 2003)
- Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”,**Türk İdare Dergisi**, Sayı 446 (Mart 2005)
- Öztürk, Namık Kemal, “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 442 (Mart 2004)
- Öztürk, N.Kemal; Bayram Coşkun, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 439 (Haziran 2003)
- Şirin, Mehmet, “Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61 (Ankara 2006)
- Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 35/2 (Haziran 2002)

- Tortop, Nuri, “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 31/2 (Haziran 1998)
- Tortop, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 31/1 (Mart 1998)
- Uluğ, Feyzi, “KAYTEK Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 37/2 (Haziran 2004)

İNTERNET

- Aktan, Coşkun Can, **Örtülü Devlet ve Demokrasi**, www.canaktan.org, (10.11.2006)
- DPT, **2000 yılında hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, (10.11.2006)
- Çelebier, Nazmiye, **Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesinin Finansmanı**, www.bumko.gov.tr, (13.11.2006)
- Işıkkay, Mahir, **Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu**, **Kamu Harcama Yönetiminde Reform**, www.hazine.gov.tr, (16.12.2006)
- Kodal, Musa, **Bilgi Yönetimi Çözümü Kurumsal Bilgi Portalı**, <http://egitek.meb.gov.tr>, (04.07.2006)
<http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIsikay.html>, (04.07.2006)
- Kurumsallaşma**, <http://www.yeni-cag.com/kurumsallasma.asp>, (08.11.2006)
- Seyyar, Ali, **İnsan Kaynakları Yönetimi Nedir?**, <http://www.sosyalsiyaset.com>, (01.11.2006)
- TESEV, **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, <http://www.tesev.org.tr>, (13.11.2006)
- TESEV, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, <http://www.tesev.org.tr>, (01.11.2006)
- TMMOB, **Demokrasinin İşleyişi**, <http://www.tmmob.org.tr>, (10.11.2006)

2007–2013 MALİ PERSPEKTİFİ İÇİN ÖNGÖRÜLEN AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ FONLARININ YAPISI

İbrahim ÇELİKTAŞ*

GİRİŞ

Avrupa Birliği, barış, refah, özgürlük ve demokrasiyi sağlamak ve kanlı çatışmaları önlemek amacı ile kurulmuş, bu amaçları gerçekleştirmenin temel araçlarından birisi olarak genişleme politikasını öne çıkarmıştır. Genişleme politikasının başarısı ise, politik hedefi gerçekleştirmenin de koşulu olan ekonomik entegrasyondan geçmektedir.

AET'yi kuran ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşmasının 237. maddesinde, her bir Avrupa devletinin topluluğa üyelik için başvurabileceği belirtilmiş; daha sonra 237. maddede yapılan değişiklikle Avrupa Birliğinin “Birlik, özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü prensipleri ile üye devletlerde ortak olan prensipler üzerine kurulacağı” belirtilmiştir. Öte yandan 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesinde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri için belirlenen kriterlerin tüm aday ülkelerde de aranacağı belirtilmiştir¹. Buna göre siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının üstlenilmesine ilişkin ilkeleri karşılayan ülkeler topluluğa üye olacaklardır.

Avrupa Birliği, temel politik hedefini gerçekleştirmeyi sağlayacak olan ekonomik entegrasyonun tam anlamı ile gerçekleşebilmesi için, üyeleri arasındaki farklılaşmanın asgari seviyeye indirgenmesini amaçlamakta, aynı zamanda üye olacak adayların da üyeliğe tam olarak hazır hale gelebilmelerini sağlamak amacıyla bir takım mali yardım araçları sunmaktadır. Avrupa Topluluğu anlaşmalarında, topluluk hedefleri arasında topluluk düzeyinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma faaliyetlerinin

* Sayıştay Uzman Denetçisi

¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN, Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Hukuku**, Şubat 2006, 3.Baskı, s 16; Pascal FOUNTAINE, **Europe in 12 Lessons**, s 44; FOUNTAINE, a.g.e. s.9

gerçekleştirilmesi sayılmış, gerek bu hedeflerin gerçekleştirilmesi, gerekse üye olacak aday ülkelerin topluluk kazanımlarına hazır hale getirilmesi amacıyla, Avrupa Birliği bütçesinden bir takım mali araçların bu amaçlara tahsis edilmesi öngörölmüştür. Bu araçların önemli bir kalemini de “Katılım Öncesi Mali Yardımlar” oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği bütçesi yedi yıllık bir dönemi kapsayan mali perspektifler itibari ile hazırlanmaktadır. Gelecek dönem bütçesi 2007–2013 mali perspektifi için hazırlanmış bulunmaktadır. Bu yeni Mali Perspektif’te 2000–2006 Mali Perspektifini (Bütçe dönemini) kapsayan dilim için geçerli olan Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde değişikliklere gidilmiş bulunmaktadır. Aday ülkeleri uyum sürecinde desteklemek ve tam üyeliğe hazırlamak için sağlanan Katılım Öncesi Mali Yardımlarda 2007–2013 mali dönemi için yapılan değişiklikler ve Türkiye’nin bu yardımlar içindeki yeri, bu çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır.

I- 2000–2006 DÖNEMİNDE UYGULANAN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLAR

Avrupa Birliği hâlihazırda 2000–2006 mali perspektifi içerisinde geçerli olmak üzere, aday ya da gelecekte üye olması muhtemel olan ülkelerin ekonomik, politik ve kurumsal çabalarını desteklemek üzere özel amaçlı mali yardım sağlamaktadır². Katılım öncesi yardım olarak adlandırılan bu yardımlar Phare, Ispa ve Sapard olarak adlandırılmaktadır. 2007–2013 mali perspektifinde geçerli olacak enstrümanları incelemeye geçmeden önce, bu yardımlar hakkında kısaca bilgi vermek uygun olacaktır.

a) Phare (on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People’s Republic)

3906/89 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenen Phare yardımının ana amacı Avrupa Birliğine katılmaya hazırlanan Merkezi ve Doğu Avrupa Birliği ülkelerine kendilerini katılıma hazırlamalarında yardımcı olmaktır. İlk olarak Polonya ve Macaristan’a yardım için düzenlenen Phare programı daha sonra yapılan düzenleme ile Merkezi ve Doğu Avrupa’nın diğer ülkelerini³ de kapsayacak şekilde genişletildi.

² **Financial Assistance,**

http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm

³ Bu ülkeler Bulgaristan, Romanya, Macaristan, Estonya, Litvanya, Slovakya, Slovenya, Letonya, Çek Cumhuriyeti ve Polonya’dır.

Phare'in odaklandığı iki tür öncelik bulunmaktadır: Kurumsal Yapılanma ve Topluluk Müktesebatına uyum ile ilişkili yatırımlar.⁴

Kurumsal Yapılanma

Birinci öncelik olan kurumsal yapılanma Phare bütçesinin %30'unu oluşturur ve aday ülkelere ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasitelerini güçlendirmeleri amacıyla gerekli görülen yapı, strateji, insan kaynakları ve yönetim becerilerini geliştirmeleri için yardım etme süreci olarak tanımlanır. Bu amacın gerçekleşmesine hizmet etmek üzere orijinal ve uzun dönemli olan kurumların ve faaliyetlerin eşleştirilmesi (**Twinning**) aracı sunulmuştur. İlk ortaya çıkışından bu yana bu enstrüman katılım öncesi mali yardımlar içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu enstrüman vasıtasıyla, Avrupa Birliği desteği ile üye devletlerin sahip olduğu uzmanlık birikimleri, topluluk kazanımlarının önemli alanlarını benimsemeleri ve uygulamaları amacı ile, kamu görevlilerinin uzun dönem görevlendirilmeleri ve buna eşlik eden kısa dönem uzman ziyaretleri vasıtasıyla aday ülkelere sunulur.

Topluluk Müktesebatı ile ilişkili Yatırımlar

Topluluk müktesebatı ile ilişkili yatırımlar Phare bütçesinin yaklaşık %70'lik kısmını oluşturmakta ve başlıca iki çeşit faaliyetten oluşmaktadır:

Ülkelerin hukuki çerçeveleri içerisinde yer alan yatırımların, müktesebatla uygunluğunun sağlanması için ihtiyaç duyulan hukuki alt yapının kuvvetlendirilmesi amacıyla, ortak katılım biçiminde finanse edilmesi. Diğer bir ifade ile iç pazarı işler hale getirmek için ihtiyaç duyulan; gıda güvenliğinin uygun biçimde sağlanması, sınırların güvenli hale getirilmesi ya da tüketicinin korunması alanında laboratuvar ve kontrol teçhizatları için test ve ölçüm malzemelerinin alınması gibi tüm donanımlar için yapılan yatırımları ifade eder.

Phare 2000 programları ile başlatılan, üye ülkelerde Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu (ERDF) ve Avrupa Sosyal Fonu (ESF) vasıtalarıyla uygulanan tedbirlere benzer araçlar vasıtasıyla ekonomik ve sosyal uyum alanındaki yatırımların ortak finansmanı.⁵

⁴ **The Enlargement Process and the three Pre-Accession Instruments; Phare, Ispa, Sapard, European Commission Enlargement Directorate General, February 2002, www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ispa_sapard_en.pdf**

⁵ A.g.e.

b) ISPA (Instrument for Structural Policy for Pre-Accession)

Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı olarak adlandırılan ve 1267/99 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenen ISPA, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini katılıma hazırlanmalarında yardımcı olmaları amacı ile oluşturulmuş olan Avrupa Topluluğunun mali yardım araçlarından birisidir. ISPA aday ülkelerin Avrupa Birliğinin **çevre** ve **ulaşım** alanındaki yasal düzenlemeleri ile uyumlarının hızlandırılması amacı ile çevre ve ulaşım sektörlerinde yapılan yatırımlar için mali destek sağlamayı amaçlar. 2000–2006 mali perspektifi için yıllık öngörülen ISPA yardımlarının tutarı yaklaşık 1.080.000.000 Euro'dur (2001 fiyatları ile). ISPA düzenlemesi çevre ve ulaşım alanındaki tedbirler arasında bir denge kurulmasını öngörmüş ve bunun sonucu olarak komisyon her ne kadar yasal bir zorunluluk bulunmasa da ISPA bütçesinin çevre ve ulaşım arasında %50 oranında paylaşılmasını öngörmüştür. ISPA fonları proje faaliyetlerinin sadece %75'ine kadar olan kısmını finanse edebilir. Bazı istisnai durumlarda bu oran %85'e kadar çıkabilmektedir. Dolayısıyla geri kalan kısım için ortak finansmana ihtiyaç duyulmaktadır⁶.

c) SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

Haziran 1999 tarihinde kabul edilen SAPARD (Tarımsal ve Kırsal Gelişim için Özel Katılım Programı), 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenmiştir⁷. Yönetmelik katılım öncesi dönemde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden aday olan 10 ülkenin tarımsal ve kırsal gelişimine yönelik katılım öncesi tedbirler için Topluluğun sağlayacağı desteğin sınırlarını belirtmektedir. SAPARD Programı'nın iki temel amacı bulunmaktadır. Birinci olarak, tarımsal sektöre yönelik topluluk müktesebatinin uygulanmasına katkıda bulunmak; ikinci olarak da tarımsal ve kırsal gelişim alanlarındaki spesifik problem ve öncelikleri çözmeyi hedeflemek. Program için öngörülen 7 yıllık (2000-2006) mali perspektif döneminde her bir yıl için öngörülen bütçe tahsisatı (1999 fiyatları ile) tablodaki gibidir.

⁶ **ISPA Manual Working Document**, DG Regio _ Ispa, Revision April 2002, <http://www.phare.vlada.gov.sk/data/files/630.pdf>

⁷ 2000-2006 dönemi için her bir yıl için tahsis edilen Sapard ödeneği tutarı 540.000.000 €'dur (2001 fiyatları ile), **The Enlargement Process and** , February 2002, a.g.e.

Sapard: Yıllık olarak belirlenen bütçe tahsisatları (1999 yılı sabit fiyatları ile)⁸

Ülkeler	Milyon EURO
Bulgaristan	51,124
Çek Cumhuriyeti	22,063
Estonya	12,137
Macaristan	38,054
Litvanya	29,829
Letonya	21,848
Polonya	168,683
Romanya	150,636
Slovenya	6,337
Slovakya	18,289
Toplam	520,000

d) Türkiye'nin 2000-2006 Mali Perspektif Dönemindeki Durumu

Türkiye, Avrupa Birliği kriterlerini karşılama sürecinde kendisine yardımcı olacak, kendi durumu göz önünde bulundurularak düzenlenen katılım öncesi mali yardım enstrümanının kullanıcısıdır. Bu enstrüman Avrupa Konseyi tarafından 2001 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. Bundan öncesinde ise Türkiye, Avrupa-Akdeniz ortaklığının temel mali uygulama aracı olan MEDA programının yararlanıcısı durumunda idi⁹. Avrupa Birliğinin Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığının teyit edilmesiyle yeni bir döneme girilmiş ve bu gelişme Türkiye'ye sağlanan mali yardımın niteliği ve miktarında değişikliğe sebep olmuştur. Avrupa Birliği bu süreçte Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullarda yer alacağını belirterek 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/ 2001 sayılı Konsey Tüzüğü (Çerçeve Anlaşma) ile Türkiye'ye yapılacak hibe niteliğindeki mali yardımları tek bir çerçeve altında toplamıştır¹⁰. Buna göre Türkiye PHARE, ISPA ve

⁸ SAPARD: Questions and Answers,

http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/brief_en.pdf

⁹ EU- Turkey Relations, EU Assistance,

http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/eu_turkey_relations_en.htm

¹⁰ İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), Mali İşbirliği, Katılım Öncesi Mali Yardım,

<http://www.ikv.org.tr/maliisbirliđi.php>

SAPARD programlarından yararlanmamakta, fakat PHARE benzeri bir yapılanma çerçevesinde mali yardımlardan yararlanmaktadır.

Çerçeve anlaşmaya göre; yardım, **kurumsal yapılanmaya** ve **topluluk müktesebatına uyumun sağlanması** için ihtiyaç duyulan hukuki altyapının kuvvetlendirilmesine ve ekonomik ve sosyal uyuma yönelik yatırımlara destek sağlayacaktır¹¹.

2000–2006 yılları arasında öngörülen yardım miktarları ise aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir¹².

• AB tarafından Türkiye'ye 2000–2006 döneminde 1,04 milyar Euro olarak sağlanması öngörülen mali yardımın, AB Komisyonu'nun Ekim 2002 tarihinde sunduğu Strateji Belgesi'nde Türkiye'nin ihtiyacı doğrultusunda önemli miktarda artırılması öngörülmüştür.

• Bu yaklaşım, Aralık 2002 tarihinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde de Türkiye'nin 2004–2006 döneminde mali işbirliği çerçevesinde; 2004 yılında 250 milyon Euro, 2005 yılında 300 milyon Euro ve 2006 yılında 500 milyon Euro olmak üzere toplam 1,05 milyar Euro tutarında hibe niteliğinde mali yardım kullanmasına karar verilerek onaylanmıştır.

• Böylece yardımların yıllık ortalaması da 177 milyon Euro'dan 250 milyon Euro'ya yükselmiştir.

Yıllar	2004	2005	2006	Toplam
Mali Yardım Miktarı	250 milyon €	350 milyon €	500 milyon €	1 050 milyon €

II- 2007 YILINDAN SONRA UYGULANACAK KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARAÇLARI

Avrupa Birliği zamanla, 30 dan fazla yasal düzenleme yapılması sonucunu doğuran geniş bir dış yardım dizisi geliştirmiştir. Bu durum, Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlamak, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç alma ve etkide bulunabilme ihtiyacından dolayı Komisyonu 2007-2013 mali perspektifini kapsayan dış faaliyetlere yönelik basitleştirilmiş bir çerçeve önerisinde bulunmaya yöneltmiştir.

¹¹ EU- Turkey Relations, EU Assistance, a.g.e.

¹² İKV, a.g.e.

Bunun sonucu olarak, Avrupa Birliğinin gelişmekte ve sanayileşmiş olan ÷lkelerle olan işbirliğini, AB sınır komşuluğu politikasını, genişleme ve diğer spesifik konuları kapsamak üzere yeni dış ilişkiler enstrümanları tasarlanmıştır. Önerilen yeni yasal düzenlemeler arasında, yeni bir Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)¹³ tüzüğu Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu ve Konsey'ine sunulmuştur. IPA Konsey Tüzüğu (EC No 1085/2006) 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir.

a) IPA Mali Aracının Amaç ve Kapsamı

IPA Tüzüğünün hükümlerine göre Topluluk Ek 1 ve Ek 2 de belirtilen ÷lkelere amacı üyeliğe varmak olan Avrupa Birliği politika ve standartları-na ulaşmaya yönelik süreklilik gösteren çabalarında yardımcı olacaktır. Buna göre IPA ek liste 1 de yer alan aday ÷lkeler Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile ek liste 2 de yer alan potansiyel aday ÷lkeler Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Sırbistan'a yönelik olarak yapılan harcamaları kapsayacaktır.

Tüzük hükümlerine göre IPA 2000-2006 döneminin Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı¹⁴ ve CARDS'ın (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans) yerini alacaktır. Böylece bütün katılım öncesi mali yardım araçları IPA vasıtasıyla tek ve sade bir yapı altında birleştirilmiş olmaktadır. IPA aynı zamanda her bir ilgili yararlanıcı ÷lkenin ihtiyaçlarına ve değişimine göre hedeflenmiş ve etkin bir destek sağlamak üzere, farklı amaç ve gelişimlerine daha iyi adapte olacak şekilde tasarlanmış bulunmaktadır.

IPA özellikle demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine, kamu idarelerinin reformuna, ekonomik reformların uygulanmasına, azınlık hakları ve cinsiyet eşitliği yanında insan haklarına saygının yüceltilmesine yardımcı olacak ve sivil toplum ile ileri düzey bölgesel işbirliğini destekleyecek ve sürdürülebilir gelişme ile yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunacaktır. IPA tüzüğüne göre Potansiyel aday ÷lkelerden beklenen üyelik yükümlölük ve gereklerine sadece yakınlaşmalarının

¹³ **Instrument for Pre-Accession Assistance**, Official Journal of the European Union, L 210/82, 31.07.2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf

¹⁴ 17 Aralık 2001 tarih **2500/ 2001 sayılı Konsey Tüzüğu (Çerçeve Anlaşma)**, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!lexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=32001R2500&model=guichett

arzulanması iken, aday ülkeler için belirlenen hedef üyelik için gerekli bütün yükümlülüklerin benimsenmesi ve uygulanmasıdır.¹⁵

b) IPA Tüzüğüne Göre Yapılacak Yardımlar

Her bir ülkenin hedeflerini en etkin bir biçimde gerçekleştirebilmesi için, IPA tüzüğü beş farklı unsurdan oluşmaktadır. Bunun sonucu olarak, tüm yararlanıcı ülkeler uyarlanmış ekonomik yönetim gereksinimleri ile özellikle kendi politik, ekonomik ve yönetim durumlarına uygun olarak benzer yapıdaki tedbirlerden yararlanma imkanına sahip olacaklardır.

Tüzüğe göre bu beş unsur şunlardan oluşmaktadır.

- Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynakları Gelişimi
- Kırsal Kalkınma

Tüzük hükmüne bu beş farklı unsura göre yapılacak yardımlar arasındaki koordinasyon ve uyum Avrupa Birliği Komisyon'u tarafından sağlanacaktır. 2007–2013 Mali Perspektifi için öngörülen bütçe miktarı 11.468 milyar € olup, yardım miktarı aynı süre içerisinde yıldan yıla artış gösterecektir (IPA Tüzüğü md. 26).

Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma

Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, tüzüğün 2 inci maddesinde belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla ek 1 ve ek 2 de belirtilen aday ülkeler ve potansiyel aday ülkelerin her ikisini kapsayacaktır. Bu programa göre yapılacak yardım ek 1 ve ek 2 de belirtilen ülkelerin topluluk programlarına hazırlanmalarını teşvik etmek amacı ile de kullanılabilir. Ayrıca program bölgesel ve yatay programlar için de kullanılabilir (Tüzük md. 8).

Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği

Bu yardım ek 1 ve ek 2 de belirtilen aday ülkeler ve potansiyel aday ülkeleri sınır ötesi işbirliği ve gerekli durumlarda uluslararası, bölgesel ve kendileri ile üye devletler arasındaki işbirliklerinde destek sağlar.

¹⁵ **Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)**, md. 2,
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa

Bu işbirliği iyi komşuluk ilişkilerinin arttırılması, ilgili ülkelerin karşılıklı çıkarları doğrultusunda istikrar, güvenlik ve refahın geliştirilmesi hedefini amaçlayacak, bunların uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir gelişmelerini teşvik edecektir (md. 9).

Bölgesel Kalkınma

Bölgesel kalkınma programından sadece ek 1 de belirtilen aday ülkeler faydalanacaktır. Program topluluk uyum politikalarının uygulanması ve yönetimine hazırlanmaları yanında bu ülkelere politika geliştirilmelerinde ve özellikle Avrupa Bölgesel Gelişim Fonları ve Uyum Fonlarına hazırlıklarında katkıda bulunacaktır (md. 10).

İnsan kaynakları Gelişimi

İnsan kaynakları Gelişimi programı ek 1 de belirtilen aday ülkelere topluluk uyum politikalarının yönetimi ve uygulanmalarına hazırlanma yanında özellikle Avrupa Sosyal Fonuna hazırlanmalarında yardımcı olur (md. 11).

Kırsal Kalkınma

Kırsal Kalkınma programı ek 1 de belirtilen aday ülkelere topluluk ortak tarımsal politikalarının yönetimi ve uygulanmalarına hazırlanmalarının yanında politika geliştirmelerinde yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Program, özellikle ortak tarımsal politikalara ve bunlarla ilişkili diğer politikaları ilgilendiren topluluk müktesebatının uygulanması için gerekli hazırlıkların gerçekleştirilmesine ve tarımsal sektör ile kırsal alanların adaptasyonunun sağlanmasına katkıda bulunur (md. 12)

c) IPA'ya Göre Yapılacak Yardımların Yönetim ve Uygulaması

IPA tüzüğüne göre tüzüğün uygulanmasından 14. maddede belirtilen yöntemlere ve 3. maddedeki uygulama kurallarına uygun olarak Komisyon sorumlu olacaktır. Buna göre üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir komite oluşturulacak ve bu komiteye komisyonun bir temsilcisi başkanlık edecektir. Komite Komisyona özellikle bu beş farklı unsura verilen yardımlar arasındaki koordinasyon ve uyumun sağlanmasında yardımcı olacaktır. Komite uygulama prosedürlerini kendisi belirleyecektir.

IPA'ya göre yapılacak yardımlar üç yıllık dönemi kapsar ve ülkelere ve unsurlara göre dağılımı içerecek bir biçimde çok yıllı mali çerçeve planı olarak Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e sunulur. Bu mali

plan her yıl yeniden gözden geçirilir ve Komisyonun yıllık genişleme paketine dahil edilir (md. 15).

Tüzük ek 2 de yer alan aday ülkeler için yapılacak yardımlarda özellikle Katılım Ortaklığı belgesi esas alınacaktır. Yardım katılım hazırlıklarının üzerinde yoğunlaşmasının gerekli olduğu, her bir ülkede düzenli olarak yapılan durum analizleri sonucunda ortaya çıkan öncelikler ve genel stratejiye göre yapılacaktır. Yardım, bölgesel işbirliğine ilaveten Avrupa Konsey'inin Haziran 1993 tarihinde belirlediği kriterler ve topluluk müktesebatının uygulanması ve benimsenmesine ilişkin gelişmeler göz önünde alınarak planlanacaktır.

Ek 2'de belirlenen potansiyel aday ülkeler için ise yardımlar, Avrupa Ortaklığına dayalı olarak yapılacaktır. Bu yardım da aynı şekilde daha kapsamlı Avrupa Birliği entegrasyonu hazırlıklarının üzerinde yoğunlaşmasının gerekli olduğu, her bir ülkede düzenli olarak yapılan durum analizleri sonucunda ortaya çıkan öncelikler ve genel stratejiye göre yapılacaktır. Yardım, bölgesel işbirliğini içeren istikrar ve topluluk anlaşmalarının uygulanmasındaki gelişmeler ve Avrupa Konsey'inin Haziran 1993 tarihinde belirlediği kriterler dikkate alınarak yapılacaktır (md. 6).

Komisyon yıllık ve çok yıllı programlara ve kararlara ilişkin orijinal program ve faaliyetlerin yapısına ilişkin toplam tutarın %20'sini aşmayan ve 4 milyon Euro'ya kadar olan mali unsurlarda değışikler yapabilir. Orijinal program ve faaliyet üzerinde görüş vermiş olan Komite bütün bu değışiklik kararları ile ilgili olarak bilgilendirilmelidir.

SONUÇ

IPA tüzüğü ile 2000-2006 mali perspektifinde PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS olarak adlandırılan katılım öncesi enstrümanlar ve Türkiye için kabul edilen tek çerçeve mali tüzüğü ile sağlanan ve her biri ayrı bir hukuki düzenlemeye sahip olan mali yardımlar tek bir çatı altında toplanarak gerek hukuksal ve gerekse yönetim ve uygulama açısından daha basit ve tekdüze bir düzenleme sağlanmaya çalışılmıştır. IPA tüzüğünün Türkiye açısından ifade ettiği önem ise, 2000-2006 mali perspektifinde temel katılım öncesi mali yardımları olan PHARE, ISPA ve SAPARD'dan yararlanmayan bunlara benzer bir yapıdan faydalanan Türkiye'nin IPA tüzüğü ile sağlanan eş farklı yardım türünün tamamından adaylığı tanınmış ülke statüsünde yararlanabilme imkanına sahip olabilecek olmasıdır.

KAYNAKÇA

- 17 Aralık 2001 tarih 2500/ 2001 sayılı Konsey Tüzüğü (Çerçeve Anlaşma),
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=32001R2500&model=guichett
- BOZKURT, Enver; ÖZCAN, Mehmet; KÖKTAŞ, Arif; Avrupa Birliği Hukuku, Şubat 2006, 3.Baskı
- EU-Turkey Relations, EU Assistance,
http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/eu_turkey_relations_en.htm
- Financial Assistance,
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm
- FOUNTAIN, Pascal, Europe in 12 Lessons,
http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/en.doc
- Instrument for Pre-Accession Assistance(IPA), md.2,
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa
- Instrument for Pre-Accession Assistance, Official Journal of the European Union, L 210/82, 31.07.2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf
- ISPA Manual Working Document, DG Regio _ Ispa, Revision April 2002,
<http://www.phare.vlada.gov.sk/data/files/630.pdf>
- İktisadi Kalkınma Vakfı(İKV), Mali İşbirliği, Katılım Öncesi Mali Yardım,
<http://www.ikv.org.tr/maliisbirliđi.php>
- SAPARD: Questions and Answers,
http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/brief_en.pdf
- The Enlargement Process and the three Pre-Accession Instruments; Phare, Ispa, Sapard, European Commission Enlargement Directorate General, February 2002, www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ispa_sapard_en.pdf

SEKİZİNCİ YÖNERGE ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİNDE BAĞIMSIZ DENETİM

Ali ÇALIŞKAN*

GİRİŞ

Avrupa Birliği, 1932 yılında BENELÜKS ve 1952 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun kurulmasının ardından Avrupa ülkeleri arasında daha kapsamlı bir ekonomik birleşmenin gerçekleştirilmesi düşüncesinin sonucunda 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu adıyla kurulmuştur.

1 Ocak 1958 tarihli Roma Antlaşması gereğince, Topluluğa üye ülkelerin muhasebe sistemlerini Topluluk yönergelerinde belirlenen kural ve ilkelere uygun bir yapıya kavuşturmaları gerekmektedir. Bu sayede üye ülkeler arasında muhasebe uygulamalarında standardizasyon sağlanması amaçlanmıştır.

Sonraki yıllarda sırasıyla AT ve AB adlarını alan Birlik, günümüzde de ortak bir hukuk düzeni kurmak ve tüm üye ülkelerin yasaları arasında uyum sağlamak amacıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Bu çalışmalar kapsamında şirketler hukuku başlığı altında muhasebe ve denetim konuları da ele alınmaktadır.

Birlik, üye ülkeler arasında muhasebe ve denetim konularında standardizasyonu sağlamak üzere direktifler yayımlamaktadır. Bu amaçla dördüncü, yedinci ve sekizinci yönergeler yayımlanmıştır. 1984 yılında yayımlanan ve dünyada yaşanan finansal skandalların ardından 2006 yılında son bir değişiklik geçiren Sekizinci Yönergede bağımsız denetim ve denetim standartlarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Bu çalışmada Sekizinci Yönerge çerçevesinde AB bağımsız denetim uygulamalarına yer verilecek ve 2006 yılında getirilen değişiklikler ele alınacaktır.

AB Öncesinde Durum

Avrupa Topluluğunun kurulmasından önce Avrupa ülkeleri arasında muhasebe konusunda uyum ve işbirliği sağlamak, muhasebe sorunlarına

* Stj. Hazine Kontrolörü

çözüm getirmek ve tek düzen muhasebe uygulamasını geliştirmek amacıyla 1951 yılında Avrupa Muhasebe Uzmanları Birliği (L'Union Europeene des Experts-Comptable - UEC) kurulmuştur. Kurucu üyelerini, Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Hollanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, İspanya ve İsviçre'nin oluşturduğu Birliğe 1963 yılında İngiltere ve Hollanda da katılmıştır. UEC, AB tarafından Topluluğun çıkarlarını temsil eden bir kuruluş olarak kabul edilmiştir.

AB'ye üye ülkelerin profesyonel muhasebe kuruluşlarının oluşturduğu muhasebe çalışma grubu da (Accounting Study Group) AB'nin bu alandaki çalışmalarında önemli role sahip kuruluşlardan birisidir.¹

AB'nin Muhasebe ve Denetim Alanındaki Düzenlemeleri

AB, üye ülkelerde muhasebe ve denetim konusunda ortak uygulamaların yaratılması amacıyla "Direktifler/Yönergeler" adı altında düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemelerin üye ülkelere kendilerine tanınan belirli bir dönemin sonunda uygulamaya konması gerekmektedir. Üye ülkeler bu çerçevede, kendi yasa ve düzenlemelerini AB düzenlemelerine uyumlu hale getirmek zorundadırlar. Muhasebe ilkeleri, mali raporlar, bağımsız denetim ve ilgili diğer konuları kapsayan bu direktiflerin hazırlanması sırasında Muhasebe Çalışma Grubu'nun danışmanlığından yararlanılmaktadır. Bu grup, direktiflerin saptanmasında etkili olan önemli önerilerde bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Konseyi, bağımsız denetim alt bölümünün de içinde bulunduğu şirketler hukuku konusunda üye ülkelerin mevzuatlarında yapılacak yasal ve idari işlemlerle ilgili, uyulmaları zorunlu nitelikte yedi direktif kabul etmiş bulunmaktadır. Dördüncü, yedinci ve sekizinci yönergeler AB'ye üye ülkelerde muhasebe uygulamalarının uyumlaştırılması amacı ile yayımlanmıştır.

AB'nin muhasebe ve denetim konusundaki düzenlemelerini oluşturan bu direktiflerle ilgili olarak genel itibarıyla 4. ve 7. yönergelerin muhasebe standartları, 8. yönergenin ise denetim standartları ile ilgili konuları içerdiği söylenebilir. 1978 yılında kabul edilen 4. yönergede yıllık finansal tablolar, 1983 yılında kabul edilen 7. yönergede ise konsolide finansal tablolar ele alınmaktadır. 1984 yılında kabul edilen ve konumuz açısından önem taşıyan 8. yönerge ile ise, AB ülkelerinde bağımsız denetim ilkelerine ve hukukuna bir standart getirme amacı güdülmüştür.

¹ T. Aksoy, Tüm Yönleriyle Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 91

Sekizinci Yönerge

10 Nisan 1984 tarihinde kabul edilen 8. Yönergenin ana hedefinin, yasal dış denetim ve bu denetimi yapacak kişilerin niteliklerini ve uygulama standartlarını saptamak ve topluluk üyesi ülkelerin denetim standartlarını genel kabul görmüş denetim standartları ile uyumlu hale getirmek olduğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki, sekizinci yönergede kabul edilen ilkeler uluslararası denetim standartları ve ABD genel kabul görmüş denetim standartları ile paralellik göstermektedir.

Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AICPA) tarafından kabul edilen denetim standartları ile 1984 yılında kabul edilen Sekizinci Yönerge karşılaştırılacak olursa Sekizinci Yönerge maddelerinde sadece mesleki yeterlilik, bağımsızlık ve mesleki özen ve titizlikten oluşan genel standartlara ilişkin açıklamalara yer verildiği, çalışma alanı ve raporlama standartlarına değinilmediği görülmektedir. Ancak 25.04.2006 tarihinde sekizinci yönergede önemli değişiklikler yapılmış, muhasebe alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak, 1984 yılında kabul edilen düzenlemede yer almayan bir çok konu ele alınmıştır.²

10.04.1994 tarihli Yönerge'de mesleki eğitim ve yetkinlik konusunda ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. Yönergeye göre meslek mensubu olacakların muhasebe alanında en az üniversite mezunu olmaları, teorik bir bilgi birikimine sahip olmaları, 2 yılı denetim yetkisine sahip bir yasal denetçinin gözetimi altında olmak üzere 3 yıl staj yapmaları ve son olarak da teorik bilgiyi ve bunu uygulama becerisini ölçen mesleki yeterlilik sınavında başarılı olmaları gerekmektedir (4 - 9. Maddeler).

Yönergenin 24. maddesinde, AB'ye üye ülkelerin denetimde bağımsızlık ölçütlerini belirleme konusunda serbest oldukları belirtilmiş, 26. maddede ise denetim yetkisine sahip olanların denetimlerini bağımsız olarak yürütmedikleri takdirde üye devletlerce özel yaptırıma tabi tutulacakları belirtilmiştir.

25.04.2006 tarihli Yönerge ile şirket hesaplarının denetimine ilişkin ilave hükümler getirilmiştir. Bu değişikliklerle yasal denetçilerin uyması gereken asgari koşullar belirlenerek finansal tabloların güvenilirliğinin artırılması amaçlanmıştır.

²(http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0177en01.pdf#search=%22%22directive%20establishes%20rules%20concerning%20the%20statutory%22%22)

Yönerge, mevcut AB mevzuatının uygulama alanını genişletmektedir. Yönerge’de yasal denetçilerin görevleri, denetçi bağımsızlığı ve etik ilkelere ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Yönerge’de ayrıca özellikle denetim mesleği üzerinde daha güçlü bir kamu gözetimi sağlamak amacıyla dış kalite güvencesi ile ilgili kurallara da yer verilmiştir.

25.04.2006 Tarihli Sekizinci Yönerge İle Getirilen Yenilikler

Son dönemde ortaya çıkan uluslararası finansal skandallar karşısında Avrupa Birliği denetlenmiş finansal tablolara olan güveni sağlamak ve AB bünyesinde benzeri skandalların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla 2004 yılının Mart ayında yeni bir tasarı hazırlanmış, söz konusu tasarı 25.04.2006 tarihinde kabul edilerek 29.06.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Revize yönerge kamu gözetimi, denetimde kalite güvencesi, müşteri bilgilerinin gizliliği, denetim komiteleri, denetim firmalarında şeffaflık, denetim ücretinin açıklanması, denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, uluslararası denetim standartlarına uyum, grup denetçilerinin sorumluluğu konularında değişiklikler getirmiştir.

Aşağıda her iki düzenleme arasındaki farklılıklara ve 25.04.2006 tarihli Sekizinci Yönerge ile getirilen yeniliklere yer verilecektir (Yönerge sözcüğü yeni düzenlemeyi ifade etmektedir)³:

- Yönergede, yasal denetçi ve denetim firması ayrı ayrı tanımlanmıştır. Getirilen yeni hükümler 1984’ten bu yana denetim firmalarının önem ve büyüklük bakımından geçirdiği değişimi yansıtmaktadır. Şöyle ki getirilen hükümlerin önemli bir bölümü denetim firmaları ile ilgilidir.
- Yönerge, yıllık veya konsolide hesapların yasal denetimi ile ilgili kuralları belirlemektedir. Yönerge’nin amacı, üye ülkelerde yasal denetim (statutory audit) konusundaki düzenlemelerin, tamamıyla olmasa da büyük ölçüde harmonizasyonunun sağlanması olarak belirlenmiştir. Üye devlet, yönergede aksi belirtilmemişse yasal gereklilikler konusunda daha katı kurallar belirleyebilecektir.

³ Council of The European Union, 8635/06 Presse 115
(http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/89293_en.pdf#search=%22press.office%20council%20adopted%20directive%20accounts%22)

- 1984'ten bu yana AB'de yasal denetim yalnızca onaylı bir yasal denetçi veya denetim firması tarafından yapılabilmektedir. Her üye ülke, yasal denetçilerin ve denetim firmalarının onaylanmasından sorumlu yetkili mercileri belirleyecektir.
- Üye devletteki yetkili otoriteler sadece iyi şöhrete sahip kişi ya da firmalara onay verebilirler. Bu iyi şöhretin tehlikeye düşmesi durumunda onay geri alınacaktır (Madde: 4, 5).
- 6. maddede, yasal denetçi olarak kabul edilebilmek için gerekli eğitim koşulları belirlenmiştir. Bu konudaki hükümler önceki yönergedekiyle aynıdır. 11. madde hükümleri saklı kalmak koşuluyla, bir denetçinin yasal denetim gerçekleştirme konusunda yetkili kılınması için en az üniversite düzeyinde eğitim görmüş olması, teorik bir eğitimden geçmiş olması, bir staj döneminden geçmesi ve mesleki yeterlilik sınavında başarılı olması gerekmektedir. (11. maddede uzun dönemli pratik deneyim yoluyla yasal denetçi unvanı sahibi olma koşulları yer almaktadır. Buna göre, 15 yıl mesleki aktivitelerde bulunmak suretiyle finans, muhasebe ve hukuk alanlarında yeterli deneyime sahip olanlar ya da söz konusu alanlarda 7 yıl faaliyette bulunup ayrıca 10. maddede sözü edilen staj dönemini geçirenler mesleki yeterlilik sınavını geçmek suretiyle denetçi olabilmektedirler.)
- Mesleki yeterlilik sınavı yasal denetime ilişkin gerekli teorik bilgiyi ve bu bilgiyi uygulama yeteneğini ölçmeye yönelik olmalıdır. Sınavın en azından bir bölümü yazılı olmalıdır.
- 8. maddede sınav konuları belirtilmiştir.
- Staj dönemi, iki yılı bir yasal denetçi ya da denetim firmasının gözetimi altında olmak üzere üç yıl sürecektir.
- Üye devletler, her bir yasal denetçi ve denetim firmasının elektronik ortamda sicilinin tutulmasını ve bu sicildeki bilgilerin güncellenmesini sağlamalıdır. Sicil bilgileri elektronik ortamda kamunun erişimine açık olacaktır.
- Üye ülkeler, yasal denetçilerin, teorik bilgi, mesleki beceri ve değerlerinin yeterince yüksek düzeyde olduğunu teyit etmek üzere uygun sürekli eğitim programlarına katılmalarını ve sürekli eğitim konusunda öngörülen koşullara uymayanların 30. maddede

("Soruşturma ve Yaptırım Sistemleri") belirtildiği biçimde uygun yaptırımlara tabi olmalarını sağlayacaklardır.

➤ Yasal denetçi ya da denetim firması denetlenen kuruluşun bağımsız olmalıdır ve denetlenen kuruluşun karar alma sürecinde hiçbir şekilde yer almamalıdır.

➤ Yönerge, tüm yasal denetçiler ve denetim firmaları için bir kalite güvencesine tabi olma zorunluluğu getirmektedir. Kalite güvence sistemi, incelenen yasal denetçiler ve denetim firmalarından bağımsız bir şekilde organize edilmeli ve kamu gözetimine tabi olmalıdır. Yasal denetimler ayrıca uluslararası denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirilecektir.

➤ Üye ülkeler yasal denetime ilişkin yetersiz uygulamaların belirlenmesi, düzeltilmesi ve önlenmesine yönelik etkin soruşturma ve yaptırım sistemleri oluşturacak, denetçiler ve denetim firmalarına ilişkin alınan önlemlerin ve uygulanan yaptırımların uygun bir şekilde kamuya ifşası sağlanacaktır.

➤ Üye ülkeler, yasal denetçiler ve denetim firmaları için etkin bir kamu gözetimi sistemi organize edecekler ve tüm denetçiler ve denetim firmaları kamu gözetimine tabi olacaklardır. Bu sistem ile gerektiği hallerde denetçi ve denetim firmaları hakkında soruşturma yapılabilecek ve gerekli önlemler alınacaktır. Sistem şeffaf olmalıdır.

➤ Denetçi ve denetim firmalarının görevlendirilmeleri sürecinde, denetçi ve denetim firmasının, denetlenen şirketin finansal tablolarını hazırlayan kimselerden bağımsız olmaları gözetilmelidir.

➤ Denetçi ya da denetim firması, ancak denetçinin denetimi tamamlamasını engelleyen önemli bir etkenin varlığı halinde o denetim görevinden alınabilecektir. Görevden alma ve çekilme halleri sorumlu gözetim otoritelerine açıklanmalıdır.

➤ Üye ülkeler, onay, tescil, kalite güvencesi, soruşturma ve disiplin konularında bir ya da birden fazla yetkili otorite belirleyecektir. Yetkili otoriteler, işbirliği içinde ve çıkar çatışmasına yol açmayacak şekilde organize edilmelidir. Yetkili otoritelerde çalışanlara mesleki sır saklama yükümlülüğü getirilmelidir.

➤ Üye ülkelerdeki yetkili otoriteler, AB'de geçerli menkul kıymetleri ilgilendiren denetim raporlarını düzenleyen üçüncü ülke denetçi ve

denetim firmalarını sicile kaydedecekler ve bunlar üye ülkenin gözetim, kamu güvencesi, soruşturma ve yaptırım uygulamalarına tabi olacaklardır. Üçüncü ülke denetim firmalarının tescil ve gözetim konusunda eş sistemlere tabi olması halinde bu uygulamalardan muafiyet sağlanacaktır.

➤ Denetlenen şirketler denetçi ya da denetim firmasına (denetim hizmetleri, diğer güvence hizmetleri, vergi hizmetleri ve diğer denetim dışı hizmetler için) ödenen ücretleri açıklayacaklardır.

➤ Üye ülkelerin yeni yönerge ile uyum sağlamak amacıyla yönergenin yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde gerekli düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir.

Topluluk yönergeleri topluluğa üye ülkelerde doğrudan doğruya uygulanan hukuki düzenlemeler değildir. Daha açık bir ifadeyle bir çerçeve anlaşması niteliğindedir. Yönergelerde, yapılacak düzenlemelerin niteliği yer alır. Yönergelerle belirlenen iskelet, üye ülkeler tarafından yapılacak ulusal düzenlemeler ile bütünlüştür. Bu itibarla üye ülkelerdeki mali tabloların ve muhasebe belgelerinin denetimine ilişkin hükümleri düzenleyen söz konusu Yönerge, denetime ilişkin bir çerçeve çizmekte ve üye ülkeler tarafından bu konularda ulusal düzenlemeler yapılmasını istemektedir.⁴

Avrupa Birliği'nin 2000 yılında aldığı bir karar ile 01.01.2005 tarihinden itibaren, Avrupa Birliği'ne üye bütün ülkelerin borsaya kayıtlı işletmeleri için finansal tablolarını Uluslararası Finansal Raporlama Standartları'na (International Financial Reporting Standards - IFRS) uyumlu bir şekilde hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. IFRS'nin amacı, finansal piyasaların küresel düzeyde gelişimini ve güçlenmesini destekleyebilmek için Avrupa genelindeki tutarsızlıkları en aza indirmek ve finansal tablolarda şeffaflığı sağlamaktır. Bütün ülkelerde aynı tutarlılık ve şeffaflıkta hazırlanacak finansal tablolar, hem bağımsız denetimin kolay ve sağlıklı bir şekilde yapılmasına hem de yapılan denetimin güvenilirliğine ve karşılaştırılabilirliğine önemli ölçüde katkıda bulunacaktır.⁵

⁴ Aksoy, a.g.e, s.91-93

⁵ A. Dönmez, P. B. Berberoğlu, A. Ersoy, Ülkemiz Bağımsız Denetim Standartlarının ABD Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları, AB Sekizinci Yönergesi ve Uluslararası Denetim Standartlarıyla Karşılaştırılması, Akdeniz İİBF Dergisi (9), 2005, s.59

SONUÇ

Avrupa Birliği, üye ülkelerde muhasebe ve denetim konularında belli ölçüde uyum sağlanması amacıyla bu konularda yönergeler yayımlamaktadır. Dünyada son dönemde yaşanan finansal skandallar, bağımsız denetim ile ilgili hükümlerin yer aldığı Sekizinci Yönergede 2006 yılında önemli değişiklikler yapılması ihtiyacını doğurmuştur.

25.04.2006 tarihinde kabul edilen yönerge, denetimde kamu gözetimi, kalite güvencesi, müşteri bilgilerinin gizliliği, denetim komiteleri, denetim firmalarında şeffaflık, denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, uluslararası denetim standartlarına uyum gibi konularda önemli yenilikler getirmiştir. Söz konusu değişikliklerle daha önce yaşanan skandalların tekrarlanmaması amaçlanmıştır.

KAYNAKÇA

AKSOY, T. (2002). Tüm Yönleriyle Denetim. Ankara: Yetkin Yayınları.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 8635/06 Presse 115

(http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/89293_en.pdf#search=%22press.office%20council%20adopted%20directive%20accounts%22)

DÖNMEZ, A, BERBEROĞLU P.B, ERSOY, A. (2005). Ülkemiz Bağımsız Denetim Standartlarının ABD Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları, AB Sekizinci Yönergesi ve Uluslararası Denetim Standartlarıyla Karşılaştırılması. Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi, 9, 52-78.

KAYIM, A. (2006). 1984'ten 2006'ya Avrupa Birliği'nde Yasal (Mali) Denetim: Revize Sekizinci Direktif Neler Getiriyor. Mali Çözüm, 76, 147-155

SEKİZİNCİ YÖNERGE. (http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0177en01.pdf#search=%22%22directive%20establishes%20rules%20concerning%20the%20statutory%22%22)

YÖNETİŞİM ÜZERİNE NOTLAR

Dr. M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden post modernist düşünceye (Tekeli, 1996:49) geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşılmaktadır.

Bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabılır kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmaya da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000:149). Böyle bir ortamda yönetimde başarısızlık sorunlarıyla ve bu sorunların ortaya çıkmasına neden olan “yönetemeyen” sistemlerle yüz yüze gelinmektedir.

Yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde artık uzaklık, insanlar arası ilişkilerde belirleyiciliğini önemli ölçüde yitirmiştir. İlişki ağlarının geliştiği bir dünyada kurulan denetimler, toplumsal bağlılıkları oluşturmada tek başına yeterli olamamaktadır. İlişki ağları üzerinde yeni kimlikler oluşmakta ve yurttaş kavramının yanında çağdaş kavramı da gelişmeye başlamaktadır. Çok çeşitli ilişki ağları içindeki insanlar, tek kimlikli olmaktan çıkmakta ve çok kimlikli hale gelmektedirler (Tekeli, 1996:50).

Doğal olarak bu ortam genel olarak yönetim disiplini de doğrudan etkilemektedir. Disiplinde 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “Yönetişim” ismi hakim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995:34). Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetişim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği, artık her yerde dile getirilmektedir.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü (ozero@gazi.edu.tr)

Son dönemin popüler kamu yönetimi akımı olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetim, YKY'nin kamu sektörüne rekabeti getirmesi ile birlikte gelişme seyrini daha da hızlandırmıştır. Rekabetsiz ortamda kamu sektörü yönetim stillerini değiştirmenin mümkün olmadığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Bugünkü geçerli yönetim tarzı, rekabetle çok bağımlı değildir (Peters-Pierre, 1998:228).

Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plâna alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler içinde iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir (Tekeli, 1996:51). Bundan dolayı rekabetten çok kamu kuruluşları ile özel sektör kaynaklarının karışımını öngörmekte ve hizmet üretimi ve dağıtımını için alternatif yöntemler gündeme getirmektedir.

a) Tanım ve Kavramsal Çerçeve

Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd., 1998:274) olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte (Stoker, 1998:17) ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker, 1998:18) vurgu yapmaktadır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997:447). Çünkü yönetim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996:52-53).

Yönetişim bu şekilde yönetmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktörün ve kurumun varlığına işaret

etmektedir. Bu bakış açısına göre yönetme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlar hem sınırlıdır hem de yanlış yönlendiricidir (Yüksel, 2000:149). Bundan dolayı yönetim, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü yönetim toplumu hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır.

Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa'da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa'da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147).

Terimin olgunlaşması ise İngiltere'de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetim, İngiliz modelinde klâsik Westminster modeline meydan okuma şeklinde doğmuştur. Bu modelde, parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hakim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir (Stoker, 1998:21-22). Yönetişim ise klâsik bu yapılanmaya karşı çıkmakta ve mevcut sorunları bu yapının olumsuzluklarına bağlamaktadır.

Günümüzde ise terimin, 1980'li yıllarda Latin Amerika'da belirginleşen demokratikleşme dalgasıyla ve bu dalganın 1990'lardan itibaren Afrika'da yayılmasıyla, dünya genelinde gelişiminin arttığı görülmektedir. Bu dönemde neoliberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetim modeli ve kavramı üzerinde odaklaşmaya başlamışlardır (Yüksel, 2000:153).

Bu süreçte Dünya Bankası da Afrika ülkeleri için kullandığı yönetim kavramı ile, bu ülkelerin kalkınmasını ve yönetimini, devleti ya da kamu yönetimini aşan bir fenomen olarak görmüştür (Şaylan, 2000:20). Ancak bu ortamda, tüm dünyada; politikanın giderek karmaşıklaşması ve bağımlılıkların artmasından dolayı geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç, bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak, vatandaş politikası oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak ve farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan ihtiyaçlara (Maliye Bak., 2003:34) cevap verebilmek gibi nedenlerden dolayı yönetim hızlı bir şekilde yayılmıştır.

Yönetişim BM tarafından da “bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı şeklinde tanımlanmaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler de bu tanıma katılarak, gelişmekte olan ülkelerin hem neo-liberal ekonomik politikaları, hem de yönetim modelini benimsemeleri gerektiğini savunmuşlar ve yönetilebilirlik sorununa ilgi göstermişlerdir. Yönetişimin neo-liberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağını düşünmüşler (Yüksel, 2000:154) ve terime gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilgili nitelikler yüklemişlerdir.

Aslında yönetim uzun yıllar devlet ya da hükümet sözcüğünden türetilmiş ancak anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmış bir terim olarak da görülmektedir. Örneğin bu sözcük uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır (Şaylan, 2000:20). Yönetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000:145).

Yönetim ilgili literatürde üç kavrama yaptığı göndermelerle de tanımlanabilmektedir. Yönetimden söz edebilmek için öncelikle bir topluluğun bulunması gerekmektedir. Yönetilmesi söz konusu olanlar bu topluluktaki bireylerdir. İkinci olarak bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı gerekmektedir. Yönetimi bu gücü elinde tutanlar gerçekleştirecektir. Üçüncü olarak ise bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak amaç varlığı gerekmektedir. Yönetenler meşruiyetlerini böyle bir amacın varlığına dayandıracaklardır (Tekeli, 1996:46).

Yönetişimin aktörler bazındaki üç boyutu ise; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir (HABİTAT II, 2000:1). Yönetişim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde;

karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan fonksiyonel bakımdan otonom olan sistemlerin ve kurumların kendi kendini örgütlenme çabaları söz konusudur (Yüksel, 2000:146).

Bu farklılığın yanında ayrıca yönetim nihai düzenlenmiş kurallara dönük hareketler için yeni şartlar oluşturmakta ve bundan dolayı da sonuçları yönetimin kavramından farklı olmamaktadır. Sadece süreçlerde farklılık bulunmaktadır (Stoker, 1998:17).

Yönetim ve yönetim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir.

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000:28).

Bu çerçevede yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan başarısızlığına ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; bu süreçte plânlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri ile birlikte (Yüksel, 2000:149) gündeme getirilmektedir.

Aslında politik teoride yönetim kavramı, devletin resmi kurumlarını kapsamakta, yasalardan kaynaklanan tekeli ve baskıcı gücü kullanmakta ve karar verme ve bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kurumsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır.

Yönetişim ile ilgili teorik çalışmalar ise doğrudan bu süreçlerle ilgilenmektedir. Geleneksel kullanımda yönetim ve yönetim aynı anlamda kullanılırken, son yıllarda ise yönetişimin kullanımında ve algılanan öneminde değişiklikler olmuştur. Düzenlenmiş kuralların şartları değişmiş, yönetim

biçimlerinde yeni yöntemler gündeme gelmiş ve yönetim süreci geleneksel yönetim kurumlarıyla çıktılarının önünü açmaya başlamıştır (Stoker,1998:17).

Yönetişim yaklaşımı, ABD’de Osborne ve Gaebler’in 1993 tarihli ünlü çalışmalarında “kürek çeken değil dümen tutan devlet” sloganıyla gündeme getirdikleri yeni anlayışta, pasif tüketiciliği içermeyen katılımcı vatandaşlık anlayışı ile şekillenmiştir. Bu süreçte üzerinde anlaşılan hedefler doğrultusunda işbirliğine ve konsensusa vurgu yapan ve yönetim mekanizmalarını uygulamaya aktaracak olan yeni bir liderlik tarzına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (Osborne-Gaebler,1992:1). Aslında yönetişimin teorik kökenleri oldukça farklıdır. Kurumsal ekonomi, uluslararası ilişkiler, örgütsel çalışmalar, iktisadi gelişmeye dönük çalışmalar, politika bilimi, kamu yönetimi hep bu kapsamdadır. Ancak odakta ekonomik sistemin gelişimi bulunmaktadır (Stoker, 1998:19). Yeni liderlik tarzının tüm bunları kapsayacak şekilde olması gerekmektedir.

Yönetişim kavramı ayrıca, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak da ortaya konulmaktadır. Bu şekilde demokratikleşmeyi sağlaması düşünülen katılmalı yönetimle, yönetilen temsilcilerin karar sürecinde yer almaları hedeflenmektedir. Bunun sonucunda yöneten ve yönetilenlerin durumlarını durağanlaştıran bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Oysa, yönetişim kavramı, dışarıdan bir baskı olmadan, aralarında etkileşimin olduğu aktörlerin etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu durum, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de aynı zamanda ona yetenek kazandıran, ya da onu güçlendiren bir koşul (Bozkurt vd., 1998:274) olarak görülmektedir.

Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi yansıtmaktadır. Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkide bulunduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147). Kamu hizmetlerin verimliliğinin sağlanmasında, hizmetlerin sunum yöntemleri, özelleştirme, mikro ekonomik reformlar, yeniden düzenleme, küresel rekabet, kentsel ve bölgesel gelişme gibi konuların önem kazanması (Wills, 1995:1) bu süreci pekiştirmiştir.

Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunları çözüme kavuşturmaya yönelik etkinliklerin sınırlarına ve bu alandaki sorumluluklara ilişkin

bulanıklığı da ortaya koyabilecek potansiyele sahiptir. Yönetişim yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması karşısında, dikkatlerin sorumluluk yapısındaki değişim, devletin geri kalması, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlerle kayması ve doğrudan vatandaşlara aktarılması üzerinde yoğunlaşmasına yol açmıştır. Ayrıca salt hükümet otoritesine dayanmadan, bütünleştirmek, ayrıştırmak, yeniden bütünleştirmek, eşgüdüm sağlamak, sevk ve idare etmek gibi (Yüksel, 2000:151) fonksiyonları da üzerine almıştır.

Bundan dolayı yönetişimin kolektif faaliyetlere katılan örgütler arasındaki iktidar-güç bağımlılığını da ifade ettiği yorumları yapılmaktadır. Kolektif eylemde rol alan örgütler, diğer organizasyonlara bağımlıdır. Hedeflerine ulaşabilmek için karşılıklı kaynak alışverişine girerler ve ortak amaçlarını belirlemeye çalışırlar. Bu süreçte hiçbir örgüt tek başına egemen değildir. Sorunları çözecek bilgi ve kaynak kapasitesini de taşımamaktadır (Yüksel, 2000:150).

Bu gerçekler karşısında yönetişim kavramı, yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001:7). Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranış kapasitesine ulaşmakta (Yüksel, 2000:151) ve roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedirler. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün olduğunca genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte (Kirlin, 2001:142) ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadırlar.

b) Yönetişimin Temel Özellikleri

Günümüzde artık yaygın bir şekilde yönetişim, ülkelerin kaynaklarının ekonomik ve toplumsal gelişme için nasıl kullanılacağını belirleyen gelenekler ve kurumsal yapılar olarak görülmeye başlanmıştır. Kararların nasıl alındığı, gücün nasıl kullanıldığı ve ülke insanların bu sürece nasıl katıldığı konusundaki uygulamalar ise yönetişimin kalitesini belirlemektedir. Bu süreçte yönetişimin amacı, hem toplumsal sorunlarla hem de çağdaş toplumların karmaşıklığını, dinamikliğini ve çeşitliliğini yaratan olgularla baş edebilmek olmaktadır. Karmaşıklık, toplumsal dinamikler ve çeşitlilik, yeni

oluşan toplumsal alt sistemler nedeniyle devletlerin içsel egemenliğinin azalmasına yol açabilmektedir.

Bundan dolayı çağdaş yönetimin amacının, öncelikle toplumsal aktörleri harekete geçirmek ve onları eşgüdümlemek olması gerektiği söylenmektedir. Yönetişim, toplumsal çıkarları dengelemekte ve toplumsal aktörlerin ve dizgelerin kendilerine çekidüzen vermelerini sağlayacak biçimde olanakları ve sınırlılıkları ortaya çıkarmaktadır (Bozkurt vd., 1998:274). Bu çerçevede yönetişimin; katılım, hukuk devleti, şeffaflık, duyarlık, oydaşmacılık, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, sorumluluk ve stratejik vizyon (HABİTAT II, 2000:1) gibi unsurları bünyesinde barındırdığını söylenebilmektedir. Zaten yönetişim modelinde de, bu unsurlardan hareketle, piyasanın belirleyiciliği içinde, çatışmacı değil dayanışmacı bir toplum öngörülmekte, toplumun bölüşümdeki payları en fazlaya çıkarmaktan çok, dayanışma içinde (Şaylan, 2000:20), farklı fonksiyonları olan birimleri bir araya getirmek öngörülmektedir.

Bu kapsamda yönetişimin temel özellikleri şu şekilde belirtilmektedir:

1) Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler: Yönetişim katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri üçgeni içinde korunmakta, bu üçgen sayesinde, ekonomik kalkınmada, ekonomik, sosyal ve politik öncelikler üzerinde bir konsensüs sonucunda ortaya çıkabilmektedir. Yönetişimin teorisyenleri, bu önceliklerin sonucu olarak klâsik sorumluluk kanallarının artık yeni süreçlerle yer değiştirdiğini belirtmektedirler. Bu süreçte en etkili olan öncelikler tüketici tercihi ve sorumluluk teorisi olmuştur. Sorumluluk yönetişim literatüründe zayıf bir boşluk yaratmış, bunun sonucunda yeni arayışlar başlamıştır. Kamu hizmetlerini kalite ve miktar açısından politik kararlara göre değil de piyasa taleplerine göre belirlemek; servis sağlayıcılarının kendi performansları ile ilgili anlık bilgiler almalarını sağlamış ve tüketiciler bu sayede seçtikleri kişilere başvurmaya gerek kalmadan hizmeti etkileyebilme fırsatı bulmuşlardır (Peters-Pierre, 1998:225).

2) Seçilmiş görevlilerin değişen rolleri: Yönetişim seçilmiş görevlilerin fonksiyonlarını mevcut olandan daha az önemli göstermektedir. Tartışmalarda bu bakış açısından hareket edildiğinde, ağsal ilişkilerin gelişimi ve kamu kaynakları ile özel kaynakların bir araya getirilmesi önem kazanmaktadır. Onlar için hedef ve öncelikleri belirlemek (Peters-Pierre, 1998:223) halâ klâsik rol olarak mevcudiyetini korumaktadır.

3) Katılımcılık: Yönetişimin öncelikleri arasında yer alan saydam bir politika belirlemek, uygulamak ve uygulama sonuçlarını ilan etmek, ilgili prosedürler ile beslenmek zorunda olan bir hedef olarak görülmektedir. Bu durum yetki devirleri ile ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, kalkınma politikasına müdahale etmek anlamında sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devri daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir. Sivil toplum üyeleri devletle olan ilişkilerinde kamu görevlileri ve bürokrasi ile yüz yüze gelmekte ve kamu sektörünün işleyiş biçimi bu karşılaşmanın niteliğini belirlemektedir. Pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkezîyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulmaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.

4) Bürokratik şartlar: Demokrasi bağlamında gelişen sorunların çözümünde siyasal sorumluluk ve bürokratik denetim fonksiyonlarının oldukça önemli olduğu söylenmektedir. Örgüt yapılarının bu süreçte demokratik yönetişimi kendilerinin üretmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada rasyonel denetimler ve süreçler, sürekli olarak siyasal liderlerin çıkarına hizmet etmekte ve bu şekilde hiyerarşinin dışına çıkmaktadır (Wolf, 1996:165).

5) Saydamlık: Günümüzde suiüstimallerin ortaya çıkarılması, önlenmesi ve kolektif çıkarların korunması açısından en önemli araçlardan birisi de saydamlık mekanizması olmuştur. Bu şekilde kurumsal bakış, sezgi, politikalarla uyumlu bilgi ve anayasal sistemde otorite-hiyerarşi ilişkileri (Green-Hubbell, 1996:38) daha belirgin olarak görülebilmektedir.

6) Yeni liderlik anlayışı: Siyasal konseptte yönetim, çift taraflı liderliği gerektirmektedir. Bu ise; rejimin değerleri arasında diyalog ve işbirliği oluşturma becerisini ve bunların farklı gerilimlerini dengeleyebilmeyi, kamu çıkarı ile ilgili olarak karar veren halkın temsilcisi olabilmeyi, kurumsal performansı ve koruma duyarlılığını gerektiren imajı, kamu oyu fikirleri üzerindeki etkileri sınırlamayı, temel hakları korumayı, hukukun hakimiyetini sağlamayı ve vatandaş demokratik yönetim sürecinde eğitici, yetiştirici ve halktan yana yapmayı (Green-Hubbell,1996:39) gerektirmektedir.

7) Demokratik sorumluluk: Genel olarak yönetişimde temel unsurun demokratik sorumluluğun sağlanması olduğu söylenmektedir (Kettl, 2000:494). Ancak demokratik sorumluluk, oldukça karmaşık ve sorunlu bir kriter olarak değerlendirilmektedir. Çünkü sebep olma ve idare gücünü

birbirinden ayırt etmek ve bunları bireyselleştirmek oldukça zor görülmektedir (O'Toole, 1997:449).

Günümüzde geleneksel yöntemler her ne kadar bir tarafa atılmasa da, geleneksel dikey hiyerarşi kendisini yatay ağlara bırakmaktadır. Ancak bu süreçte de iki temel sorunla karşılaşmaktadır: Birinci sorun, geleneksel dikey hiyerarşik sistemin küreselleşme ve yetki devirleri uygulamalarının meydan okumaları karşısında nasıl uyumlu hale geleceği yani yeni yatay sistemle dikey sistemin nasıl bütünleşeceği. İkinci sorun ise kapasite ile ilgilidir. Bu kapsamda yönetme ve başarılı olma yeteneklerinin nasıl artırılacağı sorusuna cevap aranmaktadır.

Yüzyıllardır hiyerarşik otorite kamu yönetiminin entelektüel temeli olarak görülmüştür. Ayrıca sorumluluk mekanizmasının kurulması için bürokrasiye güç devredilmiştir. Bundan dolayı yönetimlerden etkin yönetim ve sorumluluk mekanizmasının kurulabilmesi için yeni stratejiler oluşturması istenmektedir. Ancak bunu bürokrasi mi yönetim mi yapabilecek? sorusuna henüz cevap bulunamamıştır. Kamu yönetiminde dikey yönetim süreci sürekli olarak yatay süreç ile sorunlar yaşamaktadır. Böyle bir ortamda yönetimler yönetme ve başarıma yeteneklerini nasıl artıracaklar? sorusunun cevabı da hâlâ belirsizliğini korumaktadır (Kettl, 2000:494). Bu durum da doğal olarak yönetişimin bu yönü ile ilgili belirsizlik yaşanmasına yol açmaktadır.

c) Yönetişimin Kapsamı ve Sınırları

Yönetişim, başta devlet olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bunlardan devlet; siyasi kuruluşlarla kamu sektörü kuruluşlarını içermekte ve bu süreçte kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği üzerinde odaklaşmaktadır. Hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik şartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapıları geliştirerek ve sosyal güvenlik ağları sağlayarak, kalkınma için çerçeve oluşturmakta ve eşitliğin, barışın, adaletin temelini kurmaktadır. İkinci aktör olarak özel sektör; çeşitli sektörlerdeki özel işletmeleri kapsamaktadır. Bu kuruluşlar istihdam ve gelir kaynağı oluşturarak, üretimi, ticareti ve insan kaynaklarını geliştirerek ve hizmet sağlama ve kurumsal standartlar aracılığıyla ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi sağlamaktadırlar (Maliye Bak., 2003:II). Yönetişimin kapsamında yer alan üçüncü aktör olarak kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise; birey ile devlet arasında yer alarak toplulukları organize etmek, eğitmek, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlamak, siyasi ve sosyal etkileşimi kolaylaştırmak,

dayanışmayı artırmak ve kültürleri beslemek yoluyla özgürlük, eşitlik ve sorumluluk temellerini oluşturmaya çalışmaktadırlar.

Yönetişim; kapsadığı devlet, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşlarının hepsinin aralarında eşitlik ilişkisi bulunduğunu öngörmektedir. Bu sistemde biri diğerine üstün değildir. Kamu yönetiminin yanında; özel sektörün temsil edileceği ve küreselleşme sürecinde yerli-yabancı özel sektör ayrımının kalkacağı için, yönetim sürecine çok uluslu sermaye de katılabilecektir. Kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise ticari bağları olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içermektedirler. İşveren dernekleri, işçi konfederasyonları, meslek odaları, dernekler, vakıflar bu kapsama girmektedir (Güler, 2000:10).

Bu bağlamda yönetim kendi kendini yöneten ağları yansıtan bir olgu olarak şu unsurları kapsamaktadır:

1) Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.

2) Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynaklarının mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini öngörmektedir. Bu süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir.

3) Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.

4) Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997:447).

Tüm bunları genelleştirildiğinde; yönetim, vatandaşların ve grupların, çıkarlarını iletebilecekleri, hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıkları azaltabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Bu kapsam çerçevesinde yönetim, sivil toplum örgütlerinin belirleyici hale gelmesi sürecini de öngörmektedir. Buna göre sivil toplum örgütleri toplumsal amaçları belirleyecekler ve bu amaçları gerçekleştirme fonksiyonunu yerine getireceklerdir. Devlet ya da kamu yönetimi de geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır (Şaylan, 2000:20).

Yönetişim ayrıca, bir yandan yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılanmayı hedeflerken, diğer yandan demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde verilmesi gibi ilkelere de işaret ederek, oldukça geniş bir kapsamda etkin olmaya çalışmaktadır. Merkezi bir yönetim yerine çok aktörlü yönetim sisteminin alacağı kabul edilirse, modernist plânlama anlayışının yerini de özgürleştirici bir plânlama anlayışının (Tekeli, 1996:51) alması gayet doğal karşılanacaktır. Bu durum yönetişimin devreye girmesiyle stratejik plânlamanın da önünü açacaktır.

Yönetişimin sınırları ise oldukça belirsiz görülmektedir. Genel olarak yönetişimin sonuçlarla ilgilenmesi, sınırlarının da sonuçları içinde aranmasını gerektirmektedir. Aslında girdi kontrolü klâsik kamu yönetiminde tercih edilen bir yöntemdir. Ancak yetersiz olarak nitelendirilmektedir. Çünkü örgütsel yetersizliği ve verimsizliği gizlemekte ve talep ile tüketici tercihinine bağlı performansı dikkate almamaktadır. Sonuçlarla ilgili çıktı kontrolü ise kendini müşteri tatmini aracılığı ile göstermekte ve diğer performans göstergeleri aracılığıyla yapılabilmektedir. Bu süreçte şikayetler genelleştirilmekte ve özel sektörle gönüllü kuruluşlar bir araya getirilerek kamu hizmeti ve dağıtımında çıkarlar toplanabilmektedir (Peters-Pierre, 1998:228).

Esasında yönetimin plânlama sürecinde, toplumsal hareketlerin tümünün yönetimce dönüştürülebileceği varsayımı çok isabetli görülmemektedir. Yönetim toplumdan kaynaklanan sorunları toplum için çözmek durumundadır. Çünkü yönetim de toplumun bir parçasıdır ve yönetişimin sınırı yönetimin yönlendiriciliğinin kapsamındadır (Kickert, 1997a:736). Bu kapsam genişledikçe sınıra olan mesafe de artmakta ve yönetişimin alanı genişlemektedir.

Yönetişimin sınırlarının belirlenmesinde “dümen tutmak felsefesi” de oldukça etkili kabul edilmektedir. Bir çok yönetim stratejisi müşteriye dönük hizmetlerde önemli tasarruflar gerektirmektedir. Yönetim de bu bağlamda öncelikleri belirlemek ve hedefleri tanımlamak zorundadır. Yönetişimde dümen tutmak örgütler arası bir strateji ve kamu hizmetlerinin üretken unsurlarını bağımsız bırakmayı amaçlamaktadır (Peters-Pierre, 1998:228). Bu durumda ise yönetişimin sınırları genişlemekte ve belirsizleşmektedir.

ç) Yönetişimin Stratejileri

Yönetişim kavramı teorik olarak; bir yönetilebilirlik krizinin varlığı, bu krizin geleneksel devlet müdahalesi biçimlerinin tükenişini göstermesi ve mevcut çerçeveye daha iyi uyum sağlayabilen yeni bir yönetim şekline hayat verecek bir siyasal eğilimin bütün gelişmiş ülkelerde ortaya çıkması (Yüksel, 2000:149) olguları üzerinde odaklaşmaktadır. Stratejilerini de bunlara göre belirlemektedir.

Söz konusu bu stratejiler de şu şekilde özetlenebilir:

1) Yönetişim, kurumları, kurumların aktörlerini, ancak kurumlardan çıkan ve onların da ötesine giden aktörler olarak göstermektedir. Burada resmi yönetim sistemine bir meydan okuma söz konusudur. Yönetişim ise klasik modelinin sınırlılığını ve yanlışlığını göstermekte ve yeni yönetim yapısını kurum ve örgütlerle birlikte kurmaktadır (Stoker, 1998:21-22). Bu süreçte yönetim aracılığı ile hizmetlerin dağıtımında ve stratejik karar verme sürecinde, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların daha fazla rol alması öngörülmekte ve yönetimin sorumluluğunun dağıtılması istenmektedir. Bu doğrultuda birçok ülkede sözleşme sistemi ve kamu kuruluşlarıyla özel sektörün ortaklığı karar verme ve hizmet görme sürecinde oldukça yaygınlaşmaktadır.

2) Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde rol oynayan sorumlulukların belirgin olmayan sınırlarını açığa çıkartmaktadır. Yönetişim, yönetim sisteminin artan karmaşıklığını açığa kavuşturmanın yanında dikkati sorumluluğa çekerek, devletin geri adım atmasını ve vatandaşa dönük olarak özel ve gönüllü sektörler üzerine sorumluluğu dağıtmasını öngörmektedir. Yani yönetim devlet ile sivil toplum arasında uzun dönemli dengedeki değişim ile ilgilenmekte ve stratejilerini buna göre belirlemektedir. Artık refah sistemi ne sağ ne sol politik ideolojilerle ilgilenmektedir. Sorumluluklara vurgu yapan vatandaşlık kavramı mevcut konsensusun bir parçası olarak görülmekte, yönetişimin, etkin ekonomik ve politik performans için gerekli sosyal sermayelerle ve desteklerle ilgilenmesi (Stoker, 1998:23) istenmektedir.

3) Yönetişim kurumlar arasındaki ilişkilerde mevcut güç bağımlılıklarını açıklığa kavuşturmaktadır. Güç bağımlılığı; toplu harekete yönelik örgütlerle diğer örgütlere bağlı kabul edilmektedir. Hedeflerine ulaşabilmek için örgütler kaynakların değişimini yapmak ve genel amaçlar üzerinde anlaşmak zorundadırlar. Değişimin çıktısı sadece katılımcı kaynakların belirlenmesi ile olmamakta, aynı zamanda oyunun kuralları ve

değişimin içeriği ile ilgilenmektedir. Yönetişim ilişkisinde, belirli bir değişim sürecine hakim bir kuruluş olsa dahi bu örgüt kolaylıkla komuta edilebilecektir (Stoker, 1998:24).

4) Yönetişim, aktörlerin otonom ve kendi kendilerini yönettikleri ağlar sistemi olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı yönetişim, aktörlerin otonom özerklikleri ile ilgilenmekte, nihai ortaklığı, ulaşmak istenen kendi kendini yöneten yapılanmalar olarak görmektedir (Stoker, 1998:25). Yönetişim ağları, hükümet politikalarını etkilemeyi değil, yönetim faaliyetlerinde rol almayı amaçlamaktadır.

5) Yönetişim, yönetimin, rehberlik ve danışmanlık yapabilmek için yeni araç ve gereç kullanmasını gerektirmektedir. Yönetimin gücüne, otoritesine, komutasına dayanmadan neler yapabileceğini araştırmakta ve yönetimin, danışmanlık ve rehberlikle yeni teknikler kullanabileceğini öngörmektedir (Stoker, 1998:25).

Yönetişim sisteminde belirlenen söz konusu bu stratejiler yönetimin görevlerine göre de şekillenebilmektedir. Bunlar da şu şekilde belirtilebilir;

1) Yeniden sentez ve koordinasyon: Bu görev kilit konumda olan aktörlerin belirlenmesini ve aralarında hakim konumda olanlarının etkin ilişkiler geliştirmelerini gerektirmektedir.

2) İşbirliği ve yönlendirme: Bu görevde istenen sonuçlara ulaşabilmek için etkileyici ve yönlendirici ilişkiler ile ilgilenilmektedir.

3) Bütünleşme ve düzenleme: Bu görev ise sistem yönetimi olarak da adlandırılmaktadır. Burada bireylerin oluşturduğu alt sistemlerin ötesine gidilerek düşünme ve hareket etme süreci analiz edilmektedir. Bu şekilde istenmeyen etkiler önlenmeye çalışılmakta ve etkin koordinasyon için mekanizmalar kurulmaktadır (Stoker, 1998:26).

Bu süreçte yönetişim mekanizmaları; gerek bölgesel düzeyde, gerekse ekonomik açıdan, liderliğin önemine vurgu yapmak, liderliği geliştirecek öğrenen çevreyi oluşturmak, yönetimler için yönetici ve icracı lider anlayışını geliştirmek (Wills, 1995:1) şeklinde özetlenebilecek yeni stratejik roller önermektedirler.

Yönetişim stratejileri, yönetişimin geleceğinin bağlı olduğu belirtilen modellerde uygulamaya aktarılabilen imkânı bulmaktadırlar. Bu çerçevede belli başlı dört modelin olduğu belirtilmektedir. Bunlardan “piyasa yönetimi modelinde”, tekelleşmenin geleneksel yönetimin ilkesel kaynağı olduğu,

yapısal olarak yerleşmiş yönetimin tercih edildiği, yönetimin performansa göre ücretleme ve diğer özel sektör teknikleri ve öncelikleri ile geliştirilebileceği, politikaların oluşturulmasının iç pazar ve pazar önceliklerine göre belirleneceği gibi hususlara yer verilmektedir. Bu model kamunun kârının mümkün olduğunca düşük olmasını ve piyasaya kamunun en az karışan konumda bulunmasını gerektirmektedir (Ott-Goodman, 1998:6).

Diğer bir model olan "katılımcı yönetim modeli" ise; bir önceki modelin öngörülerine katılmakla beraber; geleneksel yönetimin en önemli sorununun tekel değil, hiyerarşi olduğunu, yapısal olarak halka yakın ve samimi yönetimin tercih edilmesi gerektiğini, politika yapımının danışmalar ve görüşmeler aracılığıyla gerçekleşmesini ve kamu sektörünün büyük yatırımlardan çok kâr elde edebileceğini öngörmektedir (Ott-Goodman, 1998:7).

Üçüncü model olarak belirtilen "esnek yönetim modelinde"; esneklik, değişen şartlara göre yönetimlerin ve kuruluşların uygun politika değişikliği yapabilme kapasitelerini göstermektedir. Modelde verimlilik oldukça önemli görülürken, vatandaşların haklarının korunmasına ayrı önem verilmektedir. Model esneklik ve hakların korunmasının birbirleri ile nasıl bağdaşacağı? sorusuna hâlâ cevap aramaktadır. Bu süreçte geleneksel yönetim modelinin en önemli sorunu olarak devamlılığı ve sürekliliği görmekte, yapısal olarak gerçek kuruluşları ve ağı tercih etmekte, yönetimin geçici personelden mümkün olduğunca daha fazla yararlanmak suretiyle geliştirilebileceğini öngörmektedir. Ayrıca politika yapımının tecrübe ve deneyler aracılığı ile olduğu, kamu yönetiminin esas kazancının koordinasyon sonucu sağlanan düşük kârdan (Ott-Goodman, 1998:8) sağlandığı da belirtilmektedir.

Dördüncü ve son model ise "yeniden düzenlenmiş yönetim modeli" olarak isimlendirilmektedir. Modelde yeniden düzenleme tüm sektörler için önemli görülmektedir. Çünkü bu sayede çalışanların girişimci enerjileri ortaya çıkarılmakta ve bunu kullanmaları için kendilerine ortam hazırlanmaktadır. Model; geleneksel modelin en önemli sorununun, sınırlayıcı politikalar ve kurallardan oluşan iç düzenlemeler olduğunu belirtmekte, hiçbir belirli yapısal düzenlemeyi tercih etmemekte, yönetimin kapsamlı bir özgürlük ortamı ile geliştirilebileceğini öngörmekte ve kamu kuruluşlarının temel olarak kârının yaratıcılık ve aktiflikten kaynaklandığını ortaya koymaktadır.

d) Yönetişim Türleri

Literatürde genel olarak yönetim; bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen süreçleri (HABİTAT II, 2000:1) içeren, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde etkileri bulunan (Maliye Bak., 2003:1) iktisadi yönetim, politika oluşturmadaki karar süreçlerini ortaya koyan siyasi yönetim ve politika uygulama sistemini içeren (HABİTAT II, 2000:1) idari yönetim şeklinde üçe ayrılmaktadır. Ayrıca, yönetim için; kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları işbirliğinde, yönetime katılma anlamında ve ideolojik temelleri aynı ancak mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak, mekan ölçeğine göre uluslar üstü, ulusal ve yerel ölçek olmak üzere (Karaman, 2000:42) üçlü bir sınıflandırma yapılabilmektedir.

Çalışmada bu genel sınıflandırmalardan çok, konuyla ilgili literatürde sık kullanılan yönetim türlerine değinilecektir.

1) Küresel Yönetişim: Artık insanlar, birer ürün ve hizmet tüketicisi olarak özel sektörde, yalnızca kendilerine sunulanı değil, gerçek seçim haklarını istemektedirler. Kitle içinde erimeyi değil, birey olmalarını öne çıkarmaktadırlar. Bu da, kitleyle birlikte erimeyi değil, kendine özgü tercihler oluşturma eğilimlerini beslemekte, bunun sonucunda gerek ulusal plânda, gerekse dünya ölçeğinde yönetim, yerini karşılıklı etkileşimi içeren yönetim kavramına bırakmakta ve zamanla küresel yönetim denilen anlayış etkinlik kazanmaya başlamaktadır.

Bugün herkes, dünya düzeninde yeni bir yapılanma ile karşı karşıya kalmaktadır. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen bu süreç, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında sistemin çalıştırılması, ulusal aktörler kadar, uluslararası aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır (Karaman, 2000:43). Böylesine bir ortamda, 1970'li ve 1980'li yıllarda; serbest piyasa ekonomisine uygun şekilde yapılan reform uygulamalarından elde edilen sonuçlar; siyasal meşruiyet ve sosyal düzen şartları gibi etkenlerin yeterince hesaba katılmadığı takdirde, ekonomik projelerin tek başlarına başarısız olacağını göstermiştir (Yüksel, 2000:155). Bu dönemde gündeme gelen yönetim kavramı, bu süreçte zorunlu olarak küreselleşmeye başlamıştır.

Küreselleşme süreci tüm dünya genelinde iyi niyet temelinde, uzlaşmayı sağlayacak faktörlerin kullanılmasını sağlamıştır. Bu bağlamda uluslar üstü hedeflerin ve ilkelerin belirlenmesinin ve uygulanmasının sağlanması önem taşımaktadır. Ancak dünya üzerindeki çeşitli ulusların ve bunların sahip oldukları kültürel ve sosyal değerlerin tümünün ulus üstüne taşınamamasından dolayı, bu uzlaşma modelinin uygulanmasında, uygarlık değerleri açısından piramidin tepesine doğru değer ilkelerinin azalması ve buna karşılık evrensel değerlerin önem kazanması gerekmektedir (Karaman, 2000:43).

Bu süreçte gündeme gelen küresel yönetim, ulus devletlerden oluşan bir dünya sistemindeki hükümet etme biçimine alternatif olarak önerilen yeni yönetme stratejisini ortaya koymuştur. Hükümet ve toplum arasındaki etkileşimin yeni biçimlerini ifade etmek üzere kullanılan yönetim kavramının, hükümet ve toplum arasındaki sınırdaki, kamusal ve özel sektörlerin geleneksel olmayan yeni yönetme yollarında somutlaştığı iddia edilmiştir. Bunun yanında küresel yönetim, ulus devletlerin yönetme kapasitelerinin ilerisine giderek, merkezi bir otoritenin yokluğunu ima etmiş ve hükümetler ile kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini formüle (Özdek, 1999:44) etmeye çalışmıştır. Bu paralelde hazırlanan bir Dünya Bankası raporunda, mevcut kaynakların öncelikle, kamusal hizmetleri de içerecek şekilde, kamu yönetimini geliştirmeye, kontrol ve denetim pratiklerini güçlendirmeye, bazı kamu hizmetlerinin merkezilikten uzaklaştırılmasına ve özel girişimin gelişmesine uygun ortamı sağlayacak hukuksal ve yargısal alt yapının tesis edilmesine olan gereklilik ortaya konmaktadır (Yüksel, 2000:156). Bu tür programlar, sadece devleti küçültmek ve onu daha etkin kılmak için değil, aynı zamanda toplumdaki mevcut güç dengesini hükümetlerden ve kamu sektöründen özel kişi ve gruplara doğru değiştirmek üzere tasarlanmaktadır.

Küresel yönetimle ilgili en önemli toplantı Mayıs 1998'de İngiltere'nin Birmingham kentinde gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında imzalanan Kyota Anlaşmasının temel noktalarının tartışıldığı bu toplantıda, gelişmiş ülkeler ciddi küresel sorunları çözmek için bir araya gelmişlerdir. Toplantıda küresel işsizlik, sürdürülebilir kalkınma ve gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşmeleri, 1997 yılında Asya'da başlayan ekonomik krizle mücadele edebilmek için küresel mali düzenlemelere olan ihtiyaç ve özellikle Hindistan tarafından yapılan nükleer çalışmalar değerlendirilmiştir. Bu sorunların küresel yapısı, çözümde uluslararası çabanın gerekliliğini açıkça

ortaya koymuştur. Bununla birlikte bir dünya hükümeti eksikliği, küresel yönetişimde başarının sağlanması için devletlerarası işbirliğini gerekli kılmaktadır (Faulks, 1999:194).

Bu süreçte uluslararası alanda görülen yetki aktarımları, küresel yönetişim süreci için gündem oluşturmuştur. Klâsik yönetime meydan okumalar, yalnızca kamu sektörü programlarını küreselleşmiş dünyada etkin olarak kullanma amacı gütmemiş, aynı zamanda bunları yapabilme kapasitesini oluşturmak istemiştir. Ancak hâlâ birçok yönetim geleneksel yöntemleri kullanmakta ve yönetim süreçlerinin, özellikle personel sisteminde yapılarını değiştirmemekte (Kettl, 2000:498) ısrarcı olmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar arasında küresel yönetişimin gelişimine en önemli katkıyı Birleşmiş Milletler (BM) sağlamaktadır. Teşkilat kalkınma programlarında; yasama ve yürütme organları, kamu ve özel sektör yönetimleri, ademi merkezîyetçilik, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları alanlarında, yönetişimin gelişimi için birçok ülkeye katkı sağlamaktadır.

Küresel yönetişim konusunda Dünya Bankası da önemli çalışmalarda bulunmaktadır. Banka 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetişimi devletlerin rollerinin değişimi sürecinde bir basamak olarak nitelendirilmiştir. Ülkeleri; oluşturdukları politikalar, kurum kültürleri, hükümetlerin seçilme, izlenme, değişme süreci, politikaları etkin biçimde uygulamaya aktarabilme kapasiteleri, vatandaş haklarına saygılı olma durumları gibi faktörleri kullanarak (Maliye Bak., 2003:IV) sınıflandırmakta ve bunu kullanarak, yönetişim sürecinde bu ülkelere maddi katkı sağlamaktadır.

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ise yönetişimi, sosyal ve ekonomik gelişme açısından ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin kullanımının sağlanması olarak değerlendirmektedir. Buna göre, kamu otoriteleri, ekonomik birimlerin fonksiyonlarını yeterli bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli ortamları sağlamalıdır (Yüksel, 2000:156). OECD, yönetişim kapsamında, hükümetlerin karşılaştıkları güçlükleri analiz etmeyi, bunlara çözümler aramayı ve demokratik kurumların etkinliğini iyileştirmek üzere iyi uygulamaları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, ülkelerle ilgili olarak e-devlet, düzenleyici reformlar, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika üretim sürecine katılımı ve yolsuzlukla mücadele gibi çeşitli alanlarında faaliyetlerde bulunmaktadır (Maliye Bak., 2003:V).

Diğer bir uluslararası kuruluş olan IMF (Uluslararası Para Fonu) de etkin olduğu ülkelere; yönetim mekanizmalarının yaygınlık kazanabilmesi için, hukukun üstünlüğünü sağlama, kamu sektöründe etkinliği ve hesap verebilirliği geliştirme ve yolsuzlukla mücadele etme süreçlerine, özellikle ekonomik katkılar sağlamaktadır. Yönetişim sürecine AB (Avrupa Birliği) de çok sıcak bakmaktadır. AB Komisyonu tarafından bu günlerde yayınlanan “AB’de Demokrasinin Geliştirilmesi” başlıklı kitabın ana teması da yönetim olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede AB’nin yönetim biçimine hakim olması gereken en önemli ilkeler olarak; hesap verebilirlik, görünürlük, saydamlık, tutarlılık ve etkinlik belirlenmiştir. Bu ilkelerin ortak noktası, kişilerin karar alma süreçlerine daha fazla katılımının ön koşullarını oluşturmaları olarak belirlenmiştir. Uluslararası kuruluşların küresel yönetişimin gelişimine dönük bu katkılarına rağmen, üçüncü dünya ülkelerinin kalkınma amacına yönelik programlarının başarısız kalmasının veya istenmeyen sonuçlara yol açmasının temel nedeni olarak sosyal refah harcamaları ve iyi yönetilememeleri gösterilmektedir. Bu krize çözüm olarak ise, özelleştirme, özel sektör-kamu sektörü işbirliği ve ortaklığı ve refah devleti harcamalarının azaltılması gibi politikalar önerilmektedir (Yüksel, 2000:157). Yani bir anlamda yönetişimin başarısı YKY düşüncesinin uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılmasına bağlı görülmektedir.

2) Kamu Yönetişimi: Yönetişim kavramı genel olarak, karmayı yani tek yönlü nedensellik ilişkilerini değil, çok yönlü etkileşimleri ifade etmektedir. Buna göre yönetim toplumdaki kamu sektörünün ve özel kuruluşların, bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin yönetime ilişkin toplam tutum ve davranışları biçiminde tanımlanabilmektedir. Bu durumda da farklı ve çoğu zaman çatışan çıkarların uyumlaştırıldığı, uzlaşıcı eylemlerini formüle edilip yaşama geçirdiği süreklilik arz eden bir süreçten söz edilebilmektedir.

Dünyada yaşanan büyük değişime paralel olarak, devlet kurumunun içine girdiği yeniden yapılanma süreci ve bu süreci, belirleyen çok yönlü, karmaşık etkileşimler kamu yönetimi alanında yeni yaklaşımları gerekli kılmaktadır (Şaylan, 1996:15). Ancak bu yaklaşımlar genel olarak kamu sektörünün temel görevleri arasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Buna göre; mal ve hizmetler arasındaki bölüşüm, gelir dağılımı ve bunu korumaya dönük çalışmalar, başta özel sektör olmak üzere kamu sektöründe de düzenlemeler yapmak, ekonomik kuralları yönetmek (Lane, 2000:4) çabaları, yönetim yaklaşımlarını ortaya çıkarmıştır. Bunlardan kamu yönetişimi, bu hususların nasıl gerçekleştirileceği ile ilgilenmektedir.

Çağdaş toplumlarda kamu yönetişimi, toplumun dışsal yönetimsel denetimini değil, süreçte yer alan aktörlerin tümünden kaynaklanan etkileşimsel bir yönetimi öngörmektedir. Uygulamada bu etkileşim süreklidir. Bir yönetişim yapısının, çağdaş yönetsel ihtiyaçları karşılayacak biçimde yeterli dönüştürme yetkinliğini özünde bulundurması ve bunları koordine edebilmesi gerekmektedir (Bozkurt vd., 1998:274).

Kamu yönetişimi; ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içermektedir. Burada yönetimin dış yönetimi yönlendirme fonksiyonu bulunmaktadır. Yönlendirme kontrolden çok daha farklı anlam taşımaktadır. Burada doğrudan etkileme ve etkilenme söz konusudur. Kamu yönetişimi kamusal politikalar ağında sosyal süreçlerin birbirlerinden doğrudan etkilenmesini öngörmekte ancak bu aktörlerin farklı ve çoğu zaman çatışan amaç ve çıkarlar taşıyabildiğini de kabul etmektedir (Kickert, 1997/a:735).

Kamu yönetişiminde, literatürde oldukça önemli görülen üç unsur dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi koşullar ve çevresel şartlar, ikincisi karmaşıklık yani sistem unsurlarının sayısı, farklılığı ve unsurlar arasındaki ilişkiler, üçüncü ise doğrudan etkileşimdir. Kamu sektörü yüksek oranda karmaşıklık taşır. Bir çok farklı aktörün ağsal ilişkiler içinde olması söz konusudur. Bu karmaşıklık ne merkezi ne de en alt seviyede olan farklı bir yönetişim formu ortaya koymaktadır (Kickert, 1997/b:176).

Kamu yönetişimi kamu yönetiminin işleyişinde etkinliğin ve verimliliğin de ötesine gidilmesini öngörmektedir. Sıkı ticari kuralların yanında kanuna uygunluk ve yasallık da öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Yönetim faaliyetlerinde sınırlılık esas olarak alınmakta, kamu yönetişiminde sosyal ve politik yapılar arası ilişkiler, bu ilişkilerin yönlendirilmesi açısından çok önemli görülmektedir (Kickert, 1997/b:732).

Bu süreçte kamu yönetişimi üç tür yapının oluşumunda etkin olmaktadır. Öncelikle birinci yapıda yönetim, zayıf ancak etkin, verimli, tutumlu ve performans hedeflerine ulaşabilecek konumda düşünölmektedir. İkinci yapıda yönetim için dürüstlük ve doğruluk temel değerlerdir. Yönetimde öncelikli olarak sosyal adalet, eşitlik, yasallık görevlerin doğru bir şekilde yerine getirilmesi ön plâna çıkmaktadır. Üçüncü yapıda ise sağlamlık, güçlölük hakim değerler olarak dikkat çekmektedir. Bu yapıda yönetim güvenilir, güçlü, uyumlu, güvenli, kendinden emin ve zorluklar karşısında

mücadeleci olmak zorundadır (Kickert, 1997/a:735). Bu süreçte başarılı olmak, kamu yönetişiminin başarısı ile doğru orantılıdır.

3) İyi Yönetişim: Kavram ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankasınca yürürlüğe konan “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programların hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir.

Bu çabalar çerçevesinde şekillenen iyi yönetişim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155). Bu durum sağlıklı ve insan odaklı kalkınma açısından iyi yönetişimin; doğal kaynaklar, kültür, coğrafi büyüklük ya da ülkenin konumunda daha kritik bir öneme sahip olduğu gerçeğinin anlaşılmasına yol açmış, bu süreçte daha istikrarlı ve adil bir kalkınma politikasının üretilip uygulanmasından sorumlu olan devlete, yeni görev ve fonksiyonlar yüklenmesi gerektiği genel kabul görür hale gelmiştir. Sonuçta iyi yönetişim, siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar (HABİTAT II, 2000:1) olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunduğu belirtilmektedir. Bu ilkeleri şöyle özetleyebiliriz:

(a) Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir (Maliye Bak., 2003:VIII). Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001:33). Bundan dolayı iyi yönetişimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır. Şeffaflık

piyasaların sorunsuz şekilde işlemlerini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Maliye Bak., 2003:2).

(b) Hesap verebilirlik: İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamu oyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bak., 2003:VIII).

Hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır (Aliefendioğlu, 2001:33). Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

(c) Katılımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler.

(d) Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması (Maliye Bak., 2003:53) gerekmektedir.

(e) Hukukun üstünlüğü: İlke, kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine

katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi, karar alıcı durumunda, seçkinlerin yönetiminden toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar (Karaman, 2000:44).

(f) Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Maliye Bak., 2003:79).

(g) Eşitlik: Ülke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir.

(h) Stratejik vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır (Maliye Bak., 2003:VIII). Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

İyi yönetim, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Yönetim karşısında yönetişimin başarılı olabilmesi, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

e) Yönetişim-Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Karşılaştırması

Yönetişim, farklı ortaklık yapıları içeren interaktif bir süreç olarak görülmektedir. Bu süreçte sorumluluk ilişkileri, örgütler arası görüşmeler ve sistemli koordinasyon etkilidir. Sorumluluk ilişkisinde, kişilerle belirli bir görevi yerine getirmek için sözleşme yapılmaktadır. Örgütler arası ilişkilerde, örgütler, kendi amaçlarını yerine getirme sürecinde, kapasitelerini diğerlerinin kapasiteleri ile harmanlayacakları projelere katılarak bu projeleri birlikte yürütmektedirler. Sistemik koordinasyon şeklindeki ortaklıkta ise, anlayış temelinde, kendi kendine yürüyen ağların kurulmasının önünü açacak katımlı

çalışma sistemi öngörülmektedir. Artık örgütler vizyonlarını bu alana yönlendirmektedirler (Stoker, 1998:25).

Gerek YKY düşüncesinde gerekse bunun bir unsuru olan yönetimde, örgütler için ağsal ilişkilerin önemi vurgulanmaktadır. Her iki düşüncenin bunun yanında oldukça fazla ortak yönü bulunmaktadır. Bunlar da şu şekilde özetlenebilir:

1) Gerek YKY, gerekse yönetim, iyi toplum-iyi yönetim kurma amacındadır.

2) Her iki yaklaşımda da sorumluluğa önem verilmektedir.

3) Her iki yaklaşımda da yönetimlerin toplumdan uzak olduğu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığı öngörülmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir.

4) Her ikisi de etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir.

5) Her iki yaklaşım da sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktıların denetimiyle ilgilenmektedir.

6) Her iki yaklaşım da “dümen tutmaya” (koordine etmeye) vurgu yapılmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:218).

Görüldüğü gibi iki yaklaşım arasında bu kadar benzerlik olması, literatürde yönetişimin sürekli olarak YKY düşüncesi kapsamında ele alınmasına yol açmıştır. Özellikle kamu yönetiminde yönetişim uygulamaları YKY düşüncesi çerçevesinde şekillenmektedir. Zaten günümüzdeki yönetişim tartışmaları YKY düşüncesinin özellikle batı demokrasilerinde, Avustralya ve Yeni Zelanda’da yayılmasıyla artmış ve gelişmiştir. Bir çok bilim adamının yönetişim tartışmalarını, YKY teorisyenlerinin yönetim felsefesi tartışmaları tetiklemiştir (Peters-Pierre, 1998:225).

İki kavram arasında benzerlik kadar farklılıklar da bulunmaktadır. Bunlar da şu şekilde belirtilebilir:

1) Yönetişim demokratik yapılanmada merkez unsurlardan biri olarak görülmektedir. Yönetim kadar eski bir kavram olarak oluşumu Batı Avrupa’da ağlar, kamu/özel ortaklıkları ve hizmet sektörüne gönüllü kuruluşların kayışı gibi gelişmeler sonucunda olmuştur. Dolayısıyla yönetişim süreçle ilgilidir. YKY ise daha çok çıktılarla ilgilidir. Yönetişimi anlamak, yönü ve çıktıları anlamaktan geçmektedir. YKY ise müşteri tatmini ve etkinliğine yönelik olarak örgütler arası yönetim tekniklerini geliştirmeye çalışmaktadır (Peters-Pierre, 1998:228). Yönetişimde kamusal politikalar nasıl oluşturuluyor ve yürütülüyor sorularına cevap aranırken, “YKY’de verimlilik ve müşteri

tatmini ne durumda?”, “müşterilerin istediği kamusal mallar en düşük girdiyle nasıl üretilecek?” gibi soruların cevabı aranmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:219).

2) YKY reform sürecinde örgütler arası bir program iken yönetim bir perspektif olarak dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde yönetişimin ortaya çıkışı kamusal çıkarla ilgili alternatif modellere yönelik olmuştur. Bundan dolayı yönetişimin politik bir teori olduğu söylenmektedir. Kavram toplum ile devlet arasındaki değiş tokuşu tasvir etmektedir. YKY ise daha çok örgütsel bir teori olarak kabul görmektedir (Peters-Pierre, 1998:228-229). Dolayısıyla her ikisinin de farklı felsefik tabanları bulunmaktadır. YKY örgüt teorisinden, kamu tercihinden, kurumsal literatürden esinlenirken, yönetim politik teorilerden yararlanmaktadır. Nihai amaç yönetimler niçin böyle davranıyor? ve nasıl daha iyi olabilirler? sorularının cevabını bulmaktır (Frederickson-Smith, 2003:219-220).

3) Yönetişim, kamu sektörü kaynaklarını, siyasal denetimin ve yönetimin hareket kapasitesini artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla ilgilenmektedir. YKY ise kamu sektörünün dönüşümüyle ilgilidir. Yönetişim yönetimin sınırlarını aşma, ona üstün gelme çabasında ve yönetim yapılarını birleştirme, işbirliğine dönük yönlendirme, kamu kuruluşları ve özel sektör çıkarlarını birleştirme çabasıdadır. YKY ise daha çok içe dönüktür ve devlet toplum ilişkilerinde alternatif arayışlar içindedir. Bu şekilde kamu sektörü yönetim modeli klâsik örgüt yönetim modelinin yerini almakta ve hizmet sağlayıcılarıyla kamu sektörü müşterileri arasındaki alışverişle ilgilenmektedir (Peters-Pierre, 1998:228). YKY kamu hizmetinin bölüşümü sürecinde toplulaştırılmış değerler, amaçlar, pratikler oluşturmak istemektedir. Yönetişimde ise bu amaçlar söz konusu değildir.

4) Yönetişim yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak düşünülürken, YKY ise nasıl olmalı? sorusuna cevap arayan tamamen bir düşünce şekli (Frederickson-Smith, 2003:219) olarak görülmektedir.

5) Yönetişim terimi, kamu yönetiminin tartışılmasıyla birlikte gündeme gelmiş ancak anlamı hiçbir zaman netleştirilememiştir. Özellikle Avrupa literatüründe artan bir hızda yönetim yerine yönetişimi kullanma eğilimi görülmektedir. Bu kelime kullanılırken, ağlara, ortaklıklara, uluslararası piyasalara önem verilmekte ve YKY tartışmalarının bu süreçle bağı kurulmaktadır (Peters-Pierre, 1998:223). Daha çok bu alanda İngiltere ve Hollanda'da gelişmeler yoğunluk kazanmaktadır. Bu tartışmanın kökeni ise

refah devleti uygulamalarına kadar gitmektedir. Çıkar gruplarının konumları ve uzantıları bu süreçte rol oynamaktadır.

6) Yönetişim kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek istemektedir. Bunun için de yönetim kamu kaynakları üzerinde yönetim kapasitesini kontrol amacıyla yeni stratejiler bulmaya çalışmaktadır. YKY ise klâsik kamu yönetimi yerine kamu yönetimi için modeller aramakta ve kamu sektörü üzerinde odaklaşmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:219).

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi yönetişimin YKY'den farklılıkları oldukça fazla olsa da, YKY düşüncesi kapsamında gündeme gelen yeni bir yaklaşım olarak değerlendirildiğinde, bu farklılıklardan çok, kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne getirdiği öneriler üzerinde odaklaşılması gerektiği belirtilmektedir. Nihayetinde bu süreçte YKY ile aynı hedefleri paylaştığı söylenebilecektir.

SONUÇ

Yönetişim bir ilişki ağındaki farklı çıkarları çelişebilen, birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin, birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirme. Bu bağlamda toplumdaki karşı güçlerin varlığından yararlanarak, kararlılığın sağlanmasında çok uzun süredir kullanılan bir yaklaşımdır (Tekeli, 1996:52). Bu süreçte hiyerarşide üst kademede olanın, tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, otonom çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşan yönetim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonu ile sağlanmaktadır.

Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişkiye veya işbölümüne geçilirken, yönetime ilişkin kararlardan, uygulamalardan ve siyasetten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı ve kimlerden nasıl hesap sorulabileceği hususları açıkta kalmaktadır (Yüksel, 2000: 158).

Bu tartışmalarda devlet tamamen zayıf ve kudretsiz olarak ele alınmaktadır. Her ne kadar doğrudan kontrol ve yönlendirme kapasitesinde azalma olsa da, etkileme kapasitesi her zaman varlığını korumaktadır (Peters-Pierre, 1998:224). Yönetişim yaklaşımında devletin bu yönünden vazgeçilmemektedir. Ancak özel sektörün kamu politikası üzerinde gerçek

etkileri olduğu da, özellikle son dönem için kesinlikle unutulmamalıdır. Her halükârda özel sektör karşısında devlet yasal olmak zorundadır. Ancak yasallık belli sınırlarda olabilmektedir. Çünkü devletin aktörleri oldukça hantal ve beceriksiz, bürokratik ve bağımlı görülmektedir. Devlet ne kadar zayıf ve etkisiz olursa özel sektör de o derece etkin ve verimli çalışmaktadır (Peters-Pierre, 1998:224). Yönetişim, devlet karşısına özel sektörü, bu dinamik yönünden dolayı çıkarmaktadır.

Yönetişim özünde, kendi kendini yöneten ağlar olarak yönetilebilirliğe meydan okumayı içermektedir. Çünkü otonomluğu ve merkezin rehberliğini reddetmektedir (Cope vd., 1997:447). Yönetişim perspektifinde yönetmek interaktif bir süreç olarak görülmektedir. Çünkü ne kamu sektöründe ne de özel sektörde tek başına hiçbir aktör sorunların çözümünde yeterli kaynak kapasitesine ve bilgiye tek başına sahip değildir (Stoker, 1998:24). Dolayısıyla yönetişimi eleştirirken, yaklaşımda yöneten, yönetilen ve üçüncü sektör üçlüsünün asıl aktörler olduğunu unutmamak gerekmektedir.

Genelde devlet yönetiminin oluşabilmesi konusunda dört koşulun gerçekleşmesi gerektiği hususunda literatürde bir konsensüs bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, siyasal gücün temsil esasına dayanması, ikincisi söz konusu toplumun bulunduğu alanda tam bir bütünleşmenin bulunması, üçüncüsü bu bütünleşmiş toplumu vergilendirebilme otoritesinin olması, dördüncüsü ise sorumlulukların dağıtılabilmesi yetkisinin varolmasıdır (Tekeli, 1996:48). Bu koşullar neticesinde oluşan yönetim karşısında gündeme gelen yönetişim; yönetimin, artık sadece devlet örgütü tarafından yürütülen bir süreç olmadığını iddia etmektedir. Yönetimin; çok karmaşık bir ortamda, kamu ya da özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, siyasal erki kullanan yapılar, uluslararası örgütler ve etkileşimler gibi unsurlar tarafından, beraberce ve dinamik bir etkileşim içinde kapsam ve içerik kazandığını öngörmektedir (Şaylan, 1996:6). Yönetişim, ulus devletin aşındığı eleştirilerini almasına rağmen, kamu ve özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile olan işbirliğinin öne çıkarılması açısından oldukça önem taşımaktadır. Burada insan haklarının geniş yelpazesi içinde devletin sorumluluklarını yerine getirmesi veya getirmemesi halinde, yerelin haklarının korunması söz konusudur. Evrensel haklara itaat istenirken, ulus devletin aşınmasından söz etmek mümkün görülmemektedir. Çünkü, evrensel kuralları uygulama ve koruma sorumluluğu (Karaman, 2000:38), devlet için gerek ulusal gerekse uluslararası hukukça kabul edilmiştir.

Günümüzde yönetim-vatandaş ilişkisinde iki farklı sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi seçilmiş siyasal liderlerin kamu yönetimi üzerinde sınırlı denetim yetkisine sahip olmalarının gerekliliğidir. Bu sağlanamadığı takdirde, onları, kamu hizmetleri ile ilgili karar ve faaliyetlerden sorumlu tutmak mümkün olmamaktadır. İkinci olarak sorumluluk ilişkisinde, sorumluluğun sadece sorumluluğu alan ve verenler için söz konusu olmasının, çeşitli sorunlara yol açacağıdır. Çünkü hizmetler tüm herkes için sunulmaktadır (Peters-Pierre, 1998:227). Yönetişim yaklaşımından söz konusu bu sorunları çözmesi beklenmektedir.

Kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plâna itilmektedir. Genel olanı, bütünsel olanı veya ortak olanı pek dikkate almayan bu modelin, gerek vatandaşlar gerekse gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl baş edebileceği, bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirildiği ve teknik yanı ağır basan bir süreç olarak düşünüldüğü anlaşılmaktadır (Yüksel, 2000:158).

Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğinde devlete düşen rol de, onlara hizmet üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireylerin ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödevler yüklenmelerini sağlamaktır (Tekeli, 1996:52). Sanılanın aksine devletle birey arasındaki ilişki himayecilik türündeki bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey zafiyeti olan, kendisi adına başkasının eylemde bulunmasını beklemekte olan bir kişidir. Oysa yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Yönetişime yapılan eleştiriler arasında, bu süreçte görülen himayeci anlayışı nasıl kıracağı hususunda belirgin açıklamaların yapılmaması da yer almaktadır.

Günümüzde demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta, rasyonellik artmakta ve hızla ağsal ilişkiler haline dönüşmektedir. Bu durum demokrasinin gelişimi açısından önemli bir gösterge kabul edilmektedir. Kamu çıkarı ile ilgili sorumluluklar değişmekte ve sonuçta kamu yöneticilerinin değerlerine ve faaliyetlerine bağlı olarak yönetişimi güçlendirmek için ortamlar hazırlanmaktadır (O'Toole, 1997:443).

Ancak bütün bunlar çok kolay sağlanacak gelişmeler olarak görülmemelidir. Yönetimden yönetişime geçiş kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç değildir. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır (Tekeli, 1996:53). Bundan dolayı yönetişimin ancak gelişmiş ve bireyleşmiş batı toplumlarında geçerli olabileceği (Emre, 2002:304) söylenmektedir. Batı toplumlarında görülen yetki devrine gitmiş hükümetlerce halkın karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla vatandaşların seslerini duyurabilmeleri (HABİTAT II, 2000:1), yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartların sadece bazılarıdır.

Tüm bu eleştirilere karşı yönetişimin başarısını gelecek yıllarda görülecek gelişmeler gösterecektir. Ancak yönetişimin dönüşümü sürecinde; kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum arasındaki ilişkilerde karmaşanın artması, ulusal sorumlulukların; uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar arasındaki ilişkilerin gelişimi paralelinde yeniden belirlenmesi ve mevcut değişime uydurulmasının gerekliliği, bu tür ilişkilerde başarıyı yakalayabilmek için daha fazla kapasiteye ihtiyaç duyulması (Kirlin, 2001:142) hususlarına dikkat edilmesi durumunda, başarının sağlanmasının kaçınılmaz olacağı değerlendirilmeleri yapılmaktadır.

KAYNAKÇA

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; 2001, “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, II:25-33.
- BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN, 1998, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yay., Ankara.
- COPE, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE, 1997, “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, *International Journal Of Public Sector Management*, 10,6: 444-460.
- DUNSIRE, Andrew, “Administrative Theory in the 1980’s:A Viewpoint”, *Public Administration*,73:25-35.
- EMRE, Cahit, 2002, “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, *İyi Yönetim arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (Ed.), Ankara: TİAV. 301-308.
- ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul.
- FAULKS, Keith, 1999, *Political Sociology*, USA: New York Un. Press.
- FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMİTHL, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, USA:Westview.
- GREEN, Richard T. And Lawrence HUBBELL, 1996, “On Governance and Reinventing Government”, *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, G. WAMSLEY (Ed.), USA: Sage. 38-67.
- GÜLER, B. Ayman, 2000, “Devletin Yeniden Yapılandırılması” *Yerel Gündem*, II, 9:4-12.
- HABİTAT II İSTANBUL 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- KARAMAN, Zerrin Toprak, 2000, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, 72, 426. 5-42
- KETTL, F. Donald, 2000, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government”, *Public Administration Review*, 60, 6:488-498.
- KICKERT, Walter J. M., 1997a, “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-Amerikan Managerialism”, *Public Administration*, 75:731-752.
- KICKERT, Walter J. M., 1997b, “Anglo-Saxon Public Management and European Governance:The Case of Dutch Administrative Reforms”, Jan-Erik LANE (Ed.), *Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems*, England:Sage Publications. 168-187.

- KIRLIN, John J., 2001, “Big Questions For A Significant Public Administration”, *Public Administration Review*, 61, 2:140-144.
- LANE, Jan-Erik, 2000, *New Public Management*, Routledge, London, England, 2000.
- MALİYE BAKANLIĞI, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.
- OTT, J. Steven and Doug GOODMAN, 1998 “Government Reform Or Alternatives To Bureaucracy? Thickening, Tider And The Future of Governing”, *Public Administration Review*, 58, 6.
- O'TOOLE, Jr. Lavrence, 1997, “The implications for democracy in a networked bureaucratic world”, *Journal of PA Research & Theory*, 7, 3:443-460.
- OSBORNE, David and Ted GAEBLER, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. USA: Penguin Books.
- ÖZDEK, Yasemin, 1999, “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, *Amme İdaresi Der.*, 32, 3:25-47
- PETERS, B. Guy And John PIERRE, 1998, “Governance without government? Rethinking Public Administration”, *Journal of PA Research&Theory*, 8, 2:223-244.
- STOKER, Garry, 1998, “Governance As Theory: Five Positions”, *International Sociel Science Journal*, 50, 1:17-29.
- ŞAYLAN, Gencay, 1996, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29, 3:3-16.
- ŞAYLAN, Gencay, 2000, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33, 2:1-21.
- WILLS, Jenny, 1995, “Community Alliances and The New Governance”, *Australian Journal of Public Administration*, 54 3:376-381.
- WOLF, James F., 1996, *Moving Beyond Prescriptions Making Sense of Public Administration Action Contexts*” Gary L. WAMSLEY (Ed.), *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, USA:Sage.141-167.
- TEKELİ, İlhan, 1996, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Sosyal Demokrat Değişim*, 3:45-54.
- YILMAZ, Osman, 2001, *Kamu Yönetimi Reformu*, Ankara:DPT Yay.
- YÜKSEL, Mehmet, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, 58, 3:145-159.

STRATEJİK PLANLAMANIN TEMELLERİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

Harun GÜRER*

GİRİŞ

Günümüzde örgütler çok çeşitli nedenlerle değişik düzeylerde plan hazırlamaktadırlar. Örgütleri plan yapmaya iten en önemli faktör, şüphesiz varlıklarını sürdürebilmek ve daha iyi bir gelecek tasarlama kaygısıdır. Bu nedenle planlama, yönetimin fonksiyonlarının ayrılmaz bir parçasıdır ve karmaşıklığı ve riski karşılamak için her örgüt plan yapmak zorundadır.¹

Tüm örgütler uzun vadede varlıklarını devam ettirebilmek ve gelişmek için makro ve mikro çevreleriyle fonksiyonel bir bağ kurmalıdırlar. Bir örgüt, iç kaynak ve kabiliyetlerini kullanarak dış çevreye adapte olmak için çevresel koşulları doğru anlamalıdır. Stratejik planlama yaklaşımı bu noktada örgütlere temel prensipleri sağlamaktadır.

1- Stratejik Planlama Kavramı

Stratejik planlama; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır.²

Stratejik planlama bir örgütün günlük faaliyetlerine yön ve anlam sağlayan bir araç olup örgütün değerlerini, mevcut durumunu ve çevresini değerlendirip bu faktörleri örgütün arzulanan gelecek durumu ile ilişkilendirir.

Stratejik planlama, kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir. Gelişigüzel olmayıp sistemli bir yapıdır.

* Stj. Hazine Kontrolörü

¹ Can, T., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, s. 8

² Bryson, John, M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, s. 4

Stratejik planlama, bir defa yapılan bir işlem değildir. Ortaya çıkan fırsatlara göre tekrarlanan bir süreçtir. Bu nedenle sadece stratejik planlama yapmak yeterli değildir. Plan yapmanın yanında yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyon geliştirme niteliklerinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.³

Stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır.⁴

Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar:

1- Biz örgüt olarak neyiz?

(Hangi işteyiz? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz neler? Müşterilerimiz kimler?..)

2- Biz ne olmak istiyoruz?

(Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?..)

3- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız?

(İnsan kaynakları, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerinin hedeflere ulaşmak için nasıl kombine edileceği bu aşamada belirlenecektir.)

ABD'nin lider yönetim danışmanlık şirketlerinden Bain&Company'nin, on iki yıldan beri geleneksel olarak yaptığı "Yönetim Araçları (Management Tools) Anketi" stratejik planlamanın günümüzde yaygın olarak kullanılan bir yönetim aracı olduğunu göstermektedir. 2005 yılında beş kitadan 960 büyük şirket üzerinde yapılan ve şirketlerin en fazla kullandıkları yönetim araçlarını ve kullanılan yönetim araçlarının tatmin düzeyini belirlemeye yönelik anketin sonuçları; stratejik planlamanın yüzde 79 kullanım sıklığı ve 5 puan üzerinden 4,14 tatmin düzeyi ile birinci sırada yer aldığını göstermektedir.⁵

³ Can, T., a.g.e., s. 13

⁴ Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006, Web: <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>

⁵ Ünalı, H., Zirvenin Yol Haritası, Başarı Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 19-20. Anket sonuçlarına http://www.bain.com/management_tools/2005_tools_strategy_brief.pdf adresinden ulaşılabilir.

Stratejik planlamayı günümüz açısından yorumlamak gerekirse, stratejik planlama anlayışı ve alışkanlıkları değiştirmeye yönelik bir yönetim tarzı, gittikçe kızışan rekabet ortamında rekabet üstünlüğü sağlamak için örgütün kendi geleceğini yaratması, değişimlere açık olması ve fark yaratması özelliklerini içinde barındıran bir yönetim tekniğidir.

2- Stratejik Planlamanın Tarihi ve Gelişimi

Stratejik planlama ilk kez 1960'larda özel sektör tarafından gündeme getirilmiş olup, 1980'li yıllardan sonra kar amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama ile ilgili ilk eserlerden biri, 1962 yılında yayımlanan, Alfred Chandler'ın "Structure and Strategy" adlı kitabıdır. Yazar kitabında, bir organizasyonun strateji kurgusu ile örgütlenme yapısı arasındaki bağlantıyı incelemiştir. Bir diğer önemli eser 1965 yılında yayımlanan I. Ansoff'un "Corporate Strategy" isimli kitabıdır.⁶

Stratejik planlamanın kökleri, II. dünya savaşından sonra işletmelerde uygulanmaya başlanan uzun vadeli planlama çalışmalarına kadar uzanır. Uzun vadeli planlar o dönemde analitik bir düşünce tarzından ziyade, karşılaşılan güncel olayların geleceğe dönük olarak tahmin edilmesinden ibaretti. Bir anlamda istatistik tekniklerle olayların geleceğe uzandırılmış bir görüntüsü durumundaydı. Bu durumun doğal sonucu olarak, gelecekte nelerle karşılaşılacağı uzun vadeli planlamanın ana amacıydı. Böylece örgütün uzak ve yakın çevresinde neler olabileceği, nasıl bir gelecekle karşılaşabileceği konuları açıklığa kavuşturulmak isteniyordu. 1960'larda Ansoff örgütlerde uzun vadeli planlamaya analitik yaklaşımı getirdi. Artık olaylar rasyonel ve analitik olarak incelenmeye ve bu analitik düşünce sistemi sonucunda gelecek şekillendirilmeye başlandı. Öncelikle, amaçların belirlenmesi ve bu amaçlara uygun stratejiler geliştirilmesi ön plana çıkmaya başladı. Yeni analizlerde rakiplerin faaliyetleri, düşünce tarzları, olası karşı tutumları veya tepkileri de dikkate alınarak daha dinamik bir analiz sistemi benimsendi. Rasyonel düşünce sistemi ile örgütün çevresi daha ziyade pazarlara, müşterilere ve rakiplere odaklı olarak tahmin edilmeye başlandı.⁷

⁶ Demir, T., Küreselleşen ve Yoğunlaşan Rekabet Ortamında Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Stratejik Yönetimin Yeri, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001, s. 8.

⁷ Ülgen, H., Mirze, S., Kadri, İşletmelerde Stratejik Yönetim, Literatür Yayınları No: 113, İstanbul, 2004, s. 36

1980'lere gelindiğinde stratejik planlama örgütün dört duvarı dışında neler olup bittiğini araştırmaya başladı. Uzmanlar stratejik planlamayı örgütle çevresi arasındaki ilişkileri algılayabilecek şekilde yeniden düzenlemeye başladılar. Stratejik planlama, ticari ilişkilerde rekabet avantajını hesaplama ve kazanmayla ilgilenmeye başladı. Buna karşın kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda stratejik planlama çalışmaları çevreyi değerlendirip, böylece hedef kitlenin ihtiyaçlarını tespit ve bunları tatmin etme yolları üzerine yoğunlaştı.⁸

Eleştiriler ve değişen koşullar karşısında stratejik planlama teorisi de değişti. Bugün stratejik planlama kavramı stratejik yönetim ve stratejik görüş şeklinde kendini yenilemektedir.

3- Stratejik Planlamanın Önemi

Günümüzde dış çevre çok hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu anlamda stratejinin temel amacı örgütün kaynak ve kabiliyetleri ölçüsünde çevreye uyumunun sağlanmasıdır. Strateji sürekli değişen, belirsiz ve dolayısıyla riskli olan çevrede örgüte bir yön kazandıracaktır. Bu açıdan bakıldığında örgütlerin başarısızlıklarının temel nedeni strateji yokluğu veya strateji yanlışlığıdır. Çünkü belirsizlik ortamında stratejilerden yoksun olan bir örgüt için başarısızlık kaçınılmazdır. Stratejik planlama aşağıda sayacağımız nedenlerden dolayı önemlidir diyebiliriz.⁹

Yöneticilerin stratejik planlamayı nasıl tanıdıkları ve stratejik planlamaya neden yöneldikleri konusunda yapılan araştırmalar, yöneticilerin daha önce uyguladıkları stratejik planlamaların olumlu sonuçları nedeniyle stratejik planlamaya yöneldiklerini ortaya koymuştur.

Popüler yönetim literatürü stratejik planlamanın önemini misyon, vizyon ve tüm örgütler için yön belirleme kavramları üzerine odaklanmasıyla açıklamaktadır.

Stratejik planlama değişen çevreye uyum sağlama özelliğinin dışında örgütlere bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etme şansı vermesiyle de önemlidir. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler değişen çevrenin bir parçasıdır. Çevresel değişiklikler içinde en önemle takip edilmesi gerekenlerin başında

⁸ Can, T., a.g.e., s. 15-16

⁹ Özdemir, B., Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999, s. 33-34

bilimsel ve teknolojik değişimler gelmektedir. Bu alandaki gelişmeler çok büyük hızla seyrettiğinden takibi kolay olmamaktadır. Stratejik planlama çevresindeki gelişimin gerisinde kalmamaktadır.

Stratejik planlamanın önemli olmasının bir başka nedeni ise sistematik düşünceye yöneltiyor olmasıdır. Günlük kararlarla yönetilen örgütler her an yok olma tehlikesiyle karşı karşıyadırlar. Oysa stratejik planlama yapmış olan örgütler yeniliklere ve değişime kendilerini hazırlamış olduklarından bu etkilerden zarar görmezler.

Stratejik planlamayı önemli kılan bir başka yönü yönetimde etkinliktir. Çevrenin, teknolojik gelişmelerin, ana politikaların, amaçların ve hedeflerin incelenmesi ve bunlara ulaşabilmek için gerekli stratejilerin tayini örgüt üst yönetimi için vazgeçilmemesi gereken bir yönetim faaliyetidir. Daha fazla alternatifi keşfederek, daha iyi ve hızlı kararlar almak ve böylece etkin planlar yapmak stratejik planlamayla kolaylaşır.

Stratejik planlama, yöneticilerin kendini, sistemi, amaçları ve kaynakları değerlendirip uygun karar almasını sağlayan bir araçtır. Stratejik planlama sayesinde; fikirler için tutarlı bir çerçeve oluşturmak, fırsat ve tehditleri değerlendirmek, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek, çeşitli stratejilerin test edileceği kriterleri belirlemek, trendlerin izlenmesini sağlamak ve portatif olmak, kişileri düşünceye sevk etmek, kısa ve uzun vadeli kararların uyum içinde olmasını sağlamak, optimum kaynak tahsisini gerçekleştirmek mümkündür.

4- Stratejik Planlamanın Örgüte Sağlayacağı Yararlar

Stratejik planlamanın örgütlere çok farklı yararlar sağlayabileceği konunun uzmanı olan birçok yazar tarafından ifade edilmiştir. Bu yararlardan başlıcaları şunlardır:¹⁰

Stratejik planlamanın örgüte sağlayacağı yararlardan ilki ve belki de en açık potansiyel yararı stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğini geliştirmesidir. Bu fayda; sırasıyla, örgütün dış ve iç çevresi ve çeşitli aktörlerin ilgileri hakkında daha sistemli bilgi toplamaya, örgütsel öğrenmenin artmasına, örgütün gelecekteki yönünün aydınlanmasına ve örgütsel önceliklerin oluşturulmasına rehberlik eder.

¹⁰ Bryson, J., M., a.g.e., s. 7

İkinci olarak, stratejik planlama karar vermede iyileştirmeler sağlar. Stratejik planlama dikkatini bir örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine yoğunlaştırır ve anahtar karar vericilerin bu konuda neler yapmaları gerektiğini hesaplamalarına yardımcı olur. Stratejik planlama böylece örgütlere, stratejik amaçlarını tanımlamalarında ve açıkça bildirmelerinde, gelecek sonuçların ışığında bugünün kararlarını almalarında, karar vermede tutarlı ve savunulabilir temel geliştirmeleri ve sonrasında ortaya çıkan kararları düzeyler ve işlevler üzerinden koordine etmelerinde yardım eder. Sonuç olarak; stratejik planlama, örgütlerin kontrolü altındaki alanlarda en üst düzeyde yargılama yapabilmelerine yardım eder.

Stratejik planlamanın üçüncü yararı olan geliştirilmiş örgütsel duyarlılık ve iyileştirilmiş performans ilk iki yarardan doğmaktadır. Stratejik planlamaya yer veren örgütler başlıca örgütsel konuları aydınlatmaya ve tanımlamaya cesaretlenirler, iç ve dış taleplerle baskılara akıllıca karşılık verirler ve hızla değişen durumları etkili biçimde idare etmeye yönelirler. Söz konusu olan sadece düşünmek değil; stratejik düşünmek ve davranmaktır.

Nihayetinde, stratejik planlama doğrudan örgüt çalışanlarına yarar sağlamakta, politika yapıcılar ve anahtar karar vericilerin rollerini daha iyi icra etmelerine, sorumluluklarını yerine getirmelerine ve takım çalışması ile uzmanlığın örgüt üyeleri arasında güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Stratejik planlama tüm bu yararları sağlayabilir, ancak sağlayacağıının garantisi de yoktur. Doğrusu herhangi bir örgütün stratejik planlamanın yararlarının hepsini veya çoğunu ilk uygulamada veya stratejik planlamanın birçok devresinden sonra görmesi fazla muhtemel değildir. Zira, stratejik planlama basit bir biçimde kavramlar, işlemler ve araçlar bütünüdür. Liderler, yöneticiler ve planlamacılar stratejik planlamayı nasıl uygulayacakları hakkında çok dikkatli olmak zorundadır. Çünkü onların başarısı en azından süreci özel durumlara nasıl uyduracaklarına bağlıdır. Sürecin farklı durumlarda nasıl uygulanacağı üzerinde ise stratejik plan yalnızca yeterli sayıda anahtar karar verici ve planlamacı tarafından desteklendiğinde ve içinde bulunulan durumda ayrıntılarıyla sağduyu ve duyarlılıkla uygulandığında işler. Özellikle, çok zor stratejik sorunlar ele alındığında, başarı asla garanti edilemez.¹¹

Örgüt misyonu ve gelecek üzerine sistemli bir düşünme süreci olan stratejik planlamanın örgütlere sağlayabileceği diğer yararlar şu şekilde sıralanabilir:¹²

¹¹ Bryson, J., M., a.g.e., s. 7

¹² Bryson, J., M., a.g.e., s. 239

- ✓ Stratejik planlama, uzun vadeli düşünmeye ve etkili stratejiler geliştirmeye yardım eder.
- ✓ Stratejik planlama, örgütün gelecekte takip edeceği yönü berraklaştırarak çatışmaları azaltır ve ortak amaçlar doğrultusunda kaynakların etkili kullanılmasına yardımcı olur.
- ✓ Stratejik planlama, örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya yardım eder.
- ✓ Stratejik planlama, bugün alınan kararların yarının beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olur.
- ✓ Stratejik planlama, karar verme için tutarlı ve meşru bir temel oluşturur.
- ✓ Stratejik planlama, örgütün kontrolü altındaki alanlarda inisiyatif sahibi olmasına yardım eder.
- ✓ Stratejik planlama, örgütün birimleri arasında uyum sağlanmasına yardımcı olur.
- ✓ Stratejik planlama, önemli örgütsel problemlerin çözümüne yardımcı olmaktadır.
- ✓ Stratejik planlama, kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak örgütsel performansın artmasına yardımcı olmaktadır.
- ✓ Stratejik planlama hızla değişen çevresel şartlara örgütlerin uyum sağlamasına yardımcı olmaktadır.
- ✓ Stratejik planlama takım çalışmasını, bilgi ve fikir paylaşımını teşvik etmektedir.

Stratejik planlama, örgütler açısından aynı zamanda bir öğrenme süreci olarak kabul edilmelidir. Stratejik planlama ile örgütler, misyon, hedefler ve kaynaklar üzerinde düşünmekte, kararlarına yön veren varsayımları sorgulamaktadırlar. Böylesine bir çalışmanın örgüt üyelerinin bilgi birikimine ve deneyimine yapacağı katkı göz önüne alındığında stratejik planlamanın **öğrenen organizasyonlar** tesis etmede ne derece önemli bir rolü bulunduğunu anlamak mümkün olacaktır. Yani planlama süreci eğitimsel bir araç ve örgütün her düzeyindeki kişisel-birimsel etkileşimler için bir fırsat olarak da algılanmalıdır. Orta kademe yöneticilerin, stratejik planlama sürecinde aktif bir rol alarak organizasyonun karşı karşıya olduğu stratejik

gelişmeler üzerinde düşünmeleri de, geleceğin kaliteli liderlerinin yetişmesine büyük katkılar yapacaktır.¹³

5- Stratejik Planlamayı Diğer Planlamalardan Ayıran Özellikler

Stratejik planlamayı genel olarak diğer tüm planlama türlerinden ayıran özellikleri şu şekilde özetlenebilir:¹⁴

Stratejik planlama örgütün diğer tüm birimlerinde yapılan planların üzerinde ve onlar için bir başvuru kaynağı, rehber olma özelliğindedir. Stratejik planlama örgütün genel amaç ve hedeflerini belirlediğinden diğer bütün planlar, örgütün stratejik planına uygun, onunla çelişmeyecek bir şekilde hazırlanmalıdır. Bu bakımdan stratejik planlama örgütün Anayasası, diğer planlar da bu anayasa çerçevesinde yapılan kanunlar olarak ifade edilebilir.

Stratejik planlama diğer tüm planlardan daha esnek yapıdadır. Stratejik planlamanın yeniliklere ve beklenmeyen durumlara uyum sağlaması daha kolaydır. Çünkü diğer planlar varolan durumun devam etme olasılığı üzerine hazırlanmışken, stratejik planlama iç ve dış çevreden kaynaklanabilecek tüm değişimleri ve umulmadık durumları hesaba katarak hazırlanır.

Stratejik planlama diğer bütün planlara göre daha fazla eyleme yöneliktir. Çevresel şartlarda olabilecek değişiklikleri önceden göz önünde bulundurduğu için bu değişimlere karşı tepkilerini ve alternatif tedbirlerini önceden hazırlamıştır. Bu yönüyle stratejik planlama proaktifdir. Diğer plan türleri ise yeni olaylarla karşılaştıktan sonra tekrar düzenleme ihtiyacındadır, yani reaktifdir.

Stratejik planlama vizyon oluşturma özelliği ile de diğer planlara göre daha güçlü bir yapıdadır. Çevresel belirsizliğin örgüt üzerinde yapacağı olumsuzluğu, bu belirsizliği asgari düzeye indirgeyerek giderir ve çalışanlar üzerinde daha motive edici bir etkiye sahiptir.

Bu farklılıklarından başka stratejik planlama uzun süreli bir plan çeşidi olmakla diğer planlama türlerinden ayrılır.¹⁵

Ancak her uzun vadeli planlama stratejik planlama değildir. Stratejik planlama örgütün tanımlanması ve meselelerin çözümlenmesi üzerine uzun

¹³ Demir, T., a.g.e., s. 24

¹⁴ Özdemir, B., a.g.e., s. 36

¹⁵ Göktekin, İ., Y., Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi'lerde) Stratejik Planlama ve Bir Uygulama, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2003, s. 85

vadeli planlamadan daha çok odaklanır. Stratejik planlamanın örgüt içi ve örgüt dışı çevreye verdiği önem daha fazladır. Son olarak stratejik planın, uzun vadeli plandan farklılaşan bir diğer yönüyle başarı vizyonunu ortaya koymasındır.¹⁶

6- Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi

Zaman zaman biri diğerine bazı benzerlikler gösterdiği için karıştırılmakla beraber stratejik planlama ile toplam kalite yönetimi birbirini bütünleyen kavramlardır.

Toplam kalite yönetimindeki temel felsefe; sistemin sonunda elde edilen çıktının kontrolü ve hataların tespit edilip giderilmesi anlayışı yerine, daha sistemden çıktı elde edilmeden sistemin kendi kendini hatasız çıktıya ulaşacak şekilde kontrol etmesidir. Amaç, hatalı çıktıları düzeltmek değil, çıktıların hatalı olmasını engellemektir.

Stratejik planlama ve toplam kalite yönetimi birbiri ile bütünleştirildiğinde en etkili gelişimi sağlamaktadırlar. İyi bir stratejik planlama, eğer kalite artışını hedeflememiş ise önem taşımaz. Müşteri tatminini esas alan örgütler kaliteyi stratejik planlama sürecinin bir parçası olarak tanımlamak zorundadırlar. Aynı şekilde kalite artışı da beraberinde maliyet ve emek artışını getiriyorsa çok büyük bir değer ifade etmez.¹⁷

Kalite yönetiminde başarılı olmak isteyen örgütler stratejik hedefleri ile bağlantılı kalite planları oluşturmakta ve bu planları örgütün tüm departman ve düzeylerini kapsayacak şekilde dikkatle uygulamaktadırlar. Vizyonlarını açıkça ortaya koyan ve örgütün kalite faaliyetleri üzerinde odaklaşmasını sağlayan stratejik kalite planlarına sahip örgütler kalite açısından çarpıcı gelişmeler elde etmektedirler.¹⁸

7- Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı ve sistemli bir yapıya sahiptir. Stratejik planlama süreci kendi içinde kurumsal yükümlülükler, misyon, vizyon, iç çevre etüdü, dış çevre etüdü, SWOT analizi, stratejik amaçlar, stratejik meseleler kavramlarını barındırır. Ancak her

¹⁶ Özdemir, B., a.g.e., s. 35-36

¹⁷ Tozar, G., Etkin Bir Stratejik Planlama Aracı Olarak Kıyaslama, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1999, s.16

¹⁸ Tozar, G., a.g.e., s. 18

örgüt için geçerli standart bir stratejik planlama süreci yoktur. Bu nedenle her örgüt kendine uygun bir stratejik planlama süreci tasarlamalıdır.

Her stratejik planlama süreci kendi içinde üç ana aşama içerir.

- 1- Strateji seçimi,
- 2- Seçilen stratejinin uygulanması ve
- 3- Uygulamanın kontrol edilmesi

Strateji seçiminde dikkat edilmesi gereken nokta; seçilecek stratejinin örgütün misyonu, ilke ve değerleri, kaynakları (üstün ve zayıf yönleri) ve dış çevresi (fırsat ve tehditler) ile uyumlu olması gerektiğidir. Ancak yine de stratejinin meydan okuyucu olması önerilmektedir. Aksi takdirde örgütün değişen çevreye uyum sağlaması, değişimi yakalaması ve başarılı olması mümkün değildir.

Stratejilerin uygulanması aşamasında ise seçilen stratejinin örgütün kaynakları ile desteklenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yöneticilerin örgütsel sonuçlar ve öncelikler üzerine odaklanmaları mümkün gözükmemektedir.

Strateji uygulamalarının kontrol edilmesinde ise; örgüt birim ve departmanları için, belirlenen hedeflere uygun göstergeler belirlenmeli ve bu göstergeler için performans standartları tespit edilmelidir. Kontrol bu göstergelere göre yapılmalıdır.

8- Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasının Altyapısı

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur.¹⁹

Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur.

“Stratejik planlama” 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde

¹⁹ Yılmaz, K., Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, 2003, Web: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=50> s.77

izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak temel bir araç olarak benimsenmiştir.

5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”²⁰ hazırlanmıştır. Ayrıca kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere DPT Müsteşarlığı tarafından “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”²¹ hazırlanmıştır.

Yine Kanunla, kamu kurumlarının stratejik yönetim ve planlama faaliyetlerini organize etmek üzere Strateji Geliştirme Birimleri oluşturulmuştur.

Kanunda stratejik planlama performans esaslı bütçeleme ile bir arada ele alınmıştır. Kanuna göre; kamu kurumları bütçelerini stratejik planlarına, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaklardır. Performans göstergeleri kamu kurumlarının bütçelerinde yer alacak ve performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

²⁰ 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²¹ Kılavuza <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf> elektronik adresinden ulaşılabilir.

Performans esaslı bütçelemeye ilişkin çalışmalardan ise Maliye Bakanlığı sorumlu olup, Bakanlık tarafından “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (taslak)”²² hazırlanmıştır.

Özetle; Kamu Yönetimi Reformunun ana ayaklarından biri olan 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu idarelerine stratejik planlama yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama kamu reformunun bir aracı olarak düşünülmüştür.

Kanımızca bu süreçte dikkat edilmesi gereken noktalar aşağıda belirtilmiştir:

➤ Öncelikle kamu kurumlarının stratejik planlamaya yönelik eğitim ve altyapı eksiklikleri giderilmelidir.

➤ DPT Müsteşarlığının ve Maliye Bakanlığının mevzuata ve uygulamaya yönelik çalışmalarının koordinasyonu sağlanmalıdır.

➤ 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin bir bütün halinde ele alınması sağlanmalıdır.

➤ Kilit noktada yer alan karar alıcıların tümüne ve personelin geneline yeni planlama ve bütçeleme sistemi hakkında eğitimler düzenlenerek personel bilgilendirilmelidir.

➤ Personelin yeni planlama sistemini benimsemesi ve sahiplenmesi sağlanmalıdır.

➤ Stratejik planlama çalışmalarına personelin katılımı sağlanmalıdır.

➤ Stratejik planlama sürecinin güçlü liderler ve karar alıcıların sponsorluğunda yürütülmesi sağlanmalıdır. Zira stratejik planlamada liderliğin yerini hiçbir şey tutamaz.

➤ Personele esas önemli olanın değişimi sağlamak olduğu iletmeli ve destekleri alınmalıdır.

➤ Stratejik planlamanın yanında kilit karar alıcıların stratejik düşünme, davranma ve vizyon geliştirme niteliklerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

➤ Stratejik planlama ve bütçeleme bağının iyi kurulmasına özen gösterilmelidir. Ancak bu takdirde kamu kurumları tarafından seçilen stratejilerin, amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinin mümkün olduğu

²² Rehberine <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf> elektronik adresinden ulaşılabilir.

unutulmamalıdır. Bunun yanında bütçenin her şey olmadığı, kilit karar alıcıların sürece inanmasının, ilgi, katılım ve desteğinin önemi göz ardı edilmemelidir.

➤ Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başarısını sağlamak için stratejik amaç ve hedefler ile performans göstergeleri arasında anlamlı bir bağ kurulması sağlanmalıdır.

➤ Kurumlarda iç denetçilerin atanması işlemleri tamamlanmalıdır.

➤ İç denetçiler tarafından yapılacak denetimlerde performans denetimine de yer verilmesi ve yazılacak raporların idarenin faaliyetlerini iyileştirici öneriler içermesi gerekmektedir.

➤ Performansa dayalı ödül ve yaptırım uygulamasına imkan veren bir personel ücret rejimine geçiş sağlanmalıdır.

SONUÇ

Stratejik planlama günümüzde yaygın olarak kullanılan bir yönetim aracıdır. Bütün planlama süreçleri gibi, stratejik planlamanın da kendine özgü yönleri vardır. Stratejik planlama başarılı bir şekilde uygulandığında sistemin aksayan yönlerine ve karşılaşılan sorunlara karşı son derece etkin bir çözüm yöntemidir.

Stratejik planlamanın önemi; misyon, vizyon ve örgüt için yön belirleme kavramları üzerine odaklanmasından kaynaklanmaktadır. Stratejik planlama; örgütün değişen çevreye uyum sağlamasına yardımcı olur, örgütü sistematik düşünceye yöneltir, iyi yönetimi ve yönetimde etkinliği teşvik eder. Stratejik planlama sayesinde fırsat ve tehditleri değerlendirmek, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek dikkatleri örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine yoğunlaştırmak mümkün olur. Stratejik planlama örgütsel öğrenmeyi arttırarak öğrenen organizasyonlar oluşmasına, uzun vadeli stratejiler oluşturulmasına, örgütün amaç ve hedeflerinin belirlenmesine, örgütsel öncelikler arasında bir sıralama yapılmasına ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaya, örgüt ile çevresi, amaç ve kaynakları arasında bir bağ kurulmasına böylece kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına yardımcı olur.

Sistemin kilit karar alıcılar ve personel tarafından sahiplenilmesi ve çalışmalarda kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasının hedef alınması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan stratejik planlama

çalışmalarının başarılı olmasını sağlayacak temel faktörlerdir. Ancak daha da önemli olan nokta; değişimi ve gelişimi önce akıllarda ve zihinlerde gerçekleştirmektir.

Çalışmalar başarıyla ve bir bütün olarak uygulandığı takdirde; kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılmasını ve etkin kullanımını izlemeyi, hesap verme sorumluluğunu geliştirmeyi, idarenin hizmetlerinin kalitesini arttırmayı ve müşteri odaklılığı sağlayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bryson, John, M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995
- Can, T., *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996
- Demir, T., *Küreselleşen ve Yoğunlaşan Rekabet Ortamında Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Stratejik Yönetimin Yeri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001
- Göktekin, İ., Y., *Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi'lerde) Stratejik Planlama ve Bir Uygulama*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2003
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006, Web: <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>
- Özdemir B., *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999
- Tozar, G., *Etkin Bir Stratejik Planlama Aracı Olarak Kıyaslama*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1999
- Ülgen, H., Mirze, S., Kadri, *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Literatür Yayınları, No: 113, İstanbul, 2004
- Ünaldı, H., *Zirvenin Yol Haritası (Baskıda)*, Başarı Yayımcılık, İstanbul, 2006
- Yılmaz K., *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, 2003, Web: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=50>
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE FEDERAL DEVLETE AİT TAŞINMAZ MALLARIN YÖNETİMİ

Taner TURAN*

I. GİRİŞ

Hazineye ait taşınmaz malların yönetiminde nasıl bir politika takip edilmesi gerektiği sık sık tartışma konusu olmaktadır. Ancak bu tartışmalarda gelişmiş ülkelerde devlete ait taşınmaz malların nasıl yönetildiği konusuna pek değinilmemektedir. Oysa bu konuyla ilgili diğer ülkelerdeki uygulama ve düzenlemelerin ülkemiz açısından da dikkate değer ve yararlı olabileceği açıktır. Taşınmaz mal yönetiminde elbette tarihi, coğrafi ve ekonomik koşullar önemli bir rol oynadığından, devletler bazı konularda farklı politikalar uygulayabilmektedirler. Ancak bu, devlete ait malların yönetiminde, en azından, bazı ortak noktaların hatta çözümlerin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bu yazının konusu Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait taşınmaz malların yönetimi, hukuksal durumu ve bu konudaki yetkili kuruluşlardır.

Bilindiği üzere Amerika Birleşik Devletleri federal bir yönetim sistemine sahiptir. Bir federal devlet ve her eyaletin kendi federe (eyalet) devleti bulunmaktadır. Dolayısıyla federal devlete ait taşınmaz mallar olduğu gibi eyalet devletlerine ait taşınmaz mallar da bulunmaktadır. Ancak hiç şüphesiz federal devletin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mal miktarı bütün eyalet devletlerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların toplamından çok daha fazladır. Hem bu sebeple, hem de eyalet devletlerinin sayısal çokluğu ve bunların tamamıyla ilgili sağlıklı bilgiler edinilmesinin fiziksel olarak imkansız olması gibi nedenlerle, sadece federal devlete ait taşınmaz mallar üzerinde durulacaktır.

ABD'deki toplam toprakların yaklaşık %29'u federal devletin yönetimi altındadır. Federal devlete ait taşınmaz malların yönetimiyle ilgili başta 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu (Federal

* Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü

Land Policy and Management Act) olmak üzere çok sayıda kanun bulunmaktadır. Federal devlete ait topraklar konusunda Toprak Yönetim Bürosu (The Bureau Of Land Management), binalar konusunda ise Genel Hizmetler İdaresi (General Service Administration) genel yetkili kuruluşlar olmakla beraber çok sayıda kuruluş söz konusu taşınmaz malları yönetme görev ve yetkisine sahiptir.

Bu yazıda ABD’de federal devlete ait toprakların tarihi gelişimi, söz konusu malların günümüzdeki hukuksal durumu, idaresi ve yetkili kuruluşlar incelenmekte ve son olarak da ulaşılan sonuçlar hakkında genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

II. FEDERAL DEVLETE AİT TOPRAKLARIN TARİHİ GELİŞİMİ

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait toprakların tarihi gelişimi kabaca üç dönem şeklinde ele alınabilir: Edinim, tasfiye ve nihayet koruma - yönetim dönemleri. Elbette herhangi bir dönem sadece edinim, tasfiye veya koruma ve yönetimden ibaret olmamış, genellikle bunların hepsi bir arada uygulanmıştır. Değişik dönemlerde edinim, elden çıkarma veya koruma-yönetim politikasından biri, bazen diğerleriyle çakışarak, federal devlete ait taşınmaz mal idaresinde belirleyici olmuştur.

a) Edinim

Federal devletin 1780’li yıllarda başlayan arazi edinim dönemi 19’uncu yüzyılın başında hız kazanmış, bu durum yaklaşık olarak 19’uncu yüzyılın son çeyreğine kadar devam etmiştir. Belli bir dönem arazi edinimine ara verildikten sonra, 20’inci yüzyılda tekrar az miktarda da olsa federal devletin arazi edinimi sürmüştür.

Federal devlet tarafından çok farklı yöntemlerle arazi edinilmiştir. Amerika birleşik devletlerinin kuruluş yıllarında, birliğe katılmak isteyen eyalet devletlerinden araziler edinildiği gibi, federal devlet tarafından satın alma yoluyla da çok önemli miktarlarda arazi edinilmiştir. Örneğin bugün Louisiana ve Florida eyaletlerinin bulunduğu araziler satın alınmak suretiyle federal devlet tarafından iktisap edilmiştir.

b) Elden Çıkarma

Federal devletin 18’inci yüzyılın son yıllarında başlayan arazi elden çıkarma dönemi 19’uncu yüzyılda hız kazanmış ve 1930’lu yıllara kadar da bu

şekilde devam etmiştir. 1930'lu yıllardan sonra federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması yavaşlamış, özellikle 20'inci yüzyılın son çeyreğinden itibaren, aşağıda daha detaylı bahsedilen Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunundan sonra, bazı istisnalar dışında federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması politikasına son verilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri yüzölçümünün çok önemli bir bölümü federal devletin mülkiyetinde bulunmuştur. Clawson (1968), 50 eyalet devletin toplam arazi miktarının 2.298 milyon acre¹ olduğunu, 442 milyon acrenin hiçbir zaman kamu mülkiyetine girmediğini, 1.140 milyon acrenin çeşitli yollarla kamu mülkiyetinden çıkarıldığını, 716 milyon acrenin kamu mülkiyetinde kaldığını ifade etmektedir. Clawson (1951) federal topraklar elden çıkarıldıkça kalan federal toprakların daha değerli hale geldiğini ileri sürmektedir.

Federal devletin sahip olduğu taşınmazların elden çıkarılmasında değişik yöntemler kullanılmıştır. Bu yöntemler arasında satış, eğitim, eyalet devletlerine arazi transferi gibi çeşitli yollarla ve kamusal amaçlarla yapılan transferler sayılabilir. 1841 yılında çıkarılan Pre-emption Kanunuyla arazileri işgal edenlere belli koşullarla yerleşik oldukları arazileri satın alma konusunda bir nevi öncelik tanınmıştır. Bu Kanunla bir arazi satışa çıkarıldığında bu araziye yerleşmiş kişiye acresi 1.25 dolardan 160 acreyi geçmemek üzere ve halihazırda 320 acreden fazla arazisi olmamak şartıyla, söz konusu araziye satın alma hakkı tanınmıştır.

Federal devletin mülkiyetindeki arazilerin dağıtılmasında, 1862 yılında çıkarılan The Homestead Kanunu önemli bir rol oynamıştır. Bu Kanuna göre belli kişilere, idari masrafları karşılamak için alınan küçük bir bedel dışında, hiçbir bedel alınmaksızın arazi verilmesi kabul edilmiştir. Ancak tapu devri için, arazi verilen (tahsis edilen) kişilerin 5 yıl boyunca ya arazide ikamet etmeleri ya da araziye işlemeleri şart koşulmuştur. Bu kanunla federal devletin mülkiyetinden çıkarılan arazi miktarı yaklaşık 287 milyon acedir.

Federal devlete ait olup çeşitli amaçlarla eyalet devletlerine verilen arazi miktarı yaklaşık 328 milyon acedir. Bunların dışında federal devlete ait arazilerden bir bölümü askeri hizmet karşılığında, demiryolu yapımı için vb. nedenlerle elden çıkarılmıştır.

¹ 1 Acre: 0,404 dönüm(4047m2).

Toprak Yönetim Bürosu Kamu Toprakları İstatistiklerine (2004) göre 1781-2004 tarihleri arasında federal devlet tarafından toplam 1.276.380.000 acre arazi elden çıkarılmıştır.

c) Koruma ve idare

19'uncu yüzyılın sonlarında ilk milli parkların, ormanların, doğal yaşam alanlarının oluşturulmasıyla federal toprakların yönetim önceliklerinde önemli bir değişiklik olmuştur. Bahsedilen toprakların yerleşim amaçlı kullanımdan çekilmesiyle, Kongre tarafından kamu topraklarıyla ilgili politika değişikliğine gidileceğinin ilk sinyalleri verilmiştir. Kongre söz konusu toprakların yerleşim amacıyla kullanılması yerine bu toprakların farklı kaynak değerleri nedeniyle kamu mülkiyetinde tutulmasının önemini kabul etmiştir. Behan (1987) gibi bazı yazarlar, 1891 yılında çıkarılan Genel Gözden Geçirme Kanununu, kamu topraklarının özelleştirme çabalarında sonun başlangıcı olarak nitelendirmişlerdir.

Federal devlete ait topraklarla ilgili olarak özellikle 1950'li yıllardan sonra yoğun bir koruma-yönetim dönemine girilmiştir.

1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunuyla (Federal Land Policy and Managment Act) kamu topraklarında federal devletin mülkiyetinin korunması ve bu toprakların federal devlet tarafından yönetilmesi benimsenmiş ve bu doğrultuda hükümler getirilmiştir.

III. FEDERAL DEVLETE AİT MALLARIN GÜNÜMÜZDEKİ HUKUKSAL DURUMU, İDARESİ VE YETKİLİ KURULUŞLAR

Bu bölümde öncelikle federal devlete ait taşınmaz malların profili ortaya konulacak daha sonra bu malların yönetimiyle ilgili temel düzenlemelere değinilecek ve son olarak da yetkili ve görevli kuruluşlar hakkında bilgi verilecektir.

a) Federal Devlete Ait Taşınmaz Malların Profili

Genel Hizmetler İdaresi Federal Taşınmaz Mal Profili (2004) verilerine göre Eylül 2004 itibarıyla Amerika Birleşik Devletlerinin toplam yüzölçümünün yaklaşık olarak yüzde 29'u federal devletin mülkiyetinde bulunmakta olup federal devlete ait toplam arazi miktarı 653 milyon acre civarındadır.

Mezkur verilere göre Eylül 2004 itibarıyla federal devletin sahip olduğu toplam bina sayısı 415852'dir.

b) Temel Düzenlemeler

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait topraklarla ilgili en önemli ve temel düzenleme 1976 yılında çıkarılan daha sonra bazı değişikliklere konu olan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunudur. Bu Kanunla kamu toprakları konusunda detaylı düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun 1702'inci maddesinde bazı kavramlar tanımlanmıştır. Buna göre çeşitli eyalet devletlerinin içinde Amerika Birleşik Devletlerine ait ve İçişleri Bakanlığı Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen topraklar ve bu topraklardaki çıkarlar kamu toprakları olarak tanımlanmıştır. Aşağıdaki açıklamalar değerlendirilirken bu tanım dikkate alınmalıdır.

Söz konusu Kanunun genel hükümler başlıklı 1nci altbölümünün 1701'inci maddesiyle;

- Kamu topraklarının, arazi kullanım planı sonucu olarak spesifik bir parselin elden çıkarılmasının milli bir çıkara hizmet edeceğine karar verilmesi hariç, federal devletin mülkiyetinde tutulması,

- Kamu topraklarının yönetiminde, kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, çoklu kullanım ve sürekli üretimin esas alınması,

- Kamu topraklarının ilmi, tarihi, görsel, çevresel, ekolojik, su kaynaklarının ve arkeolojik değerlerin kalitesini koruyacak, uygun olduğunda belirli kamu arazilerinin doğal durumlarını muhafaza edecek vb şekilde yönetilmesi,

- Kamu topraklarının ülkenin yurtiçi maden, gıda, kereste ve lif ihtiyaçları dikkate alınarak idare edilmesi,

- Kanun tarafından aksi belirtilmedikçe, kamu topraklarının ve bunlardaki kaynakların kullanılmasında piyasa değerinin esas alınması (tahsil edilmesi),

Kabul edilmiştir.

Görüldüğü gibi, söz konusu maddeyle kamu topraklarının elden çıkarılması anlayışından, istisnalar dışında, kesin olarak vazgeçilmiştir. Ancak tahmin edilebileceği gibi bu konudaki tartışmalar literatürde bitmemiştir. Federal devlete ait arazilerin yerel idarelere devredilmesi veya özelleştirilmesini savunan yazar ve akademisyenler bulunduğu gibi söz konusu arazilerin mülkiyetinin federal devlette kalmasını savunanlar da bulunmaktadır. Örneğin

Nelson (1996) toprak yönetimi konusunda eyalet devletlerinin daha başarılı olacağını ifade ederek Toprak Yönetim Bürosunun (BLM) yönetimindeki federal toprakların eyalet devletlerine transfer edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak O'Toole (1997) eyalet devletlerinin toprak yönetimleri incelendiğinde bu devletlerin, federal bürokratlardan daha iyi yönetici olmadıklarının görüldüğünü, temel problemin federal yönetimin yetersizliği değil, doğal kaynakların siyasi yandaşlara tahsisi olduğunu ifade ettikten sonra söz konusu arazilerin eyalet devletlerine transfer edilmesinin sadece politik manipülasyonların gerçekleşme yerini değiştireceğini ileri sürmektedir.

Terry L. Anderson, Vernon L. Smith, ve Emily Simmons (1999) genel olarak federal toprakların verimsiz ve kötü yönetildiğini ileri sürerek bu toprakların özelleştirilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Lehman (1995) ise federal toprak yönetiminin oldukça iyi olduğunu, özelleştirme yanlılarının özel toprak yönetiminin kamu toprak yönetiminde daha iyi olduğunu ispatlama konusunda başarılı olamadıklarını belirtmektedir. Loomis (2005) ise söz konusu araziler üzerinde federal mülkiyetin sürdürülmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Özellikle son dönemlerde, genel olarak, çevreci grup ve sivil toplum örgütlerinin söz konusu toprakların federal devletin mülkiyetinde tutulmasından yana tavır aldıkları gözlemlenmiştir. Bunun söz konusu grup ve sivil toplum örgütlerinin kamu topraklarıyla ilgili federal karar mercileri nezdinde daha etkili olabileceklerini düşünmelerinden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanununun yukarıda belirtilen maddesinde "Çoklu kullanım" tanımlanırken bunun mutlaka en çok ekonomik kazanç getiren veya birim üretimi sağlayan kullanım biçimlerinin birleşimi demek olmadığı ifade edilmiştir. Bu noktanın önemli olduğu düşünülmektedir.

Kanunda kamu topraklarının kullanım planlarının yapılmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Vincent (2005) Toprak Yönetim Bürosunun yönetimindeki tüm toprakların, Alaska'daki bazı yerler hariç, kullanım planlarının olduğunu ifade etmektedir.

Söz konusu Kanunun 1713'üncü maddesinde kamu topraklarının satışına ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. Bu maddeyle;

- Federal devlete ait ve Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen toprakların idaresinin ekonomik olmaması veya belirli bir amaç için edinilip, o veya başka bir federal amaç için artık ihtiyaç duyulmaması ya da tasfiye

edilmesinin önemli kamu amaçlarına hizmet edecek olması gibi nedenlerle elden çıkarılabileceği,

- Yüzölçümü 2500 acreden daha büyük bir arazinin satışının Kongreye bildirilmesi ve Kongrenin bu satışın uygun görülmediğine dair bir karar almaması durumunda söz konusu arazinin satılabileceği,

- Federal devlete ait ve Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen toprakların satışının İçişleri Bakanınca belirlenen piyasa değerinin altında olmayan bir bedel üzerinden yapılabileceği,

Hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Kanunun 1717'inci maddesinde, bu Kanun kapsamında, hiçbir arazi parçasının satış, takas veya bağış yoluyla Amerika Birleşik Devletleri vatandaşı olmayan birine, şirketler açısından da, Amerika Birleşik Devletleri veya herhangi bir eyalet devletinin (ABD'deki) kanunlarına tabi olmayan şirketlere devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Kanunda kamu toprakları üzerinde otlatma izni ve kiralamasına, ayrıca yine söz konusu taşınmazlarla ilgili olarak yol hakkı (geçit veya bir tür kullanım hakkı-“right of way”) verilmesine ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Bu Kanunda ayrıca arazi edinimi, takas, devir vb. konular da düzenlenmiştir.

Mezkur Kanunun 1731'inci maddesinde, bu kanunun yürütülmesiyle ilgili bir nevi genel yetkili kuruluş olan Toprak Yönetim Bürosu hakkında düzenlemelere yer verilmiştir. Kanuna göre Toprak Yönetim Bürosunun en yüksek idarecisi Direktördür. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün, Senatonun onayı (rızası) ve tavsiyesiyle Amerika Birleşik Devletleri Başkanı tarafından atanacağı söz konusu maddenin a bendiyle hükme bağlanmıştır. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün kamu arazileri ve doğal kaynaklar yönetimi konusunda geniş bir bilgi birikimine ve önemli bir deneyime sahip olması gerektiği yine aynı bendle hüküm altına alınmıştır. Toprak Yönetim Bürosu Direktörünün kamu topraklarının yanında “doğal kaynak yönetimi” konusunda geniş bir bilgi birikimine ve önemli bir deneyime sahip olması gerektiği hükmü aslında şaşırtıcı değildir. Çünkü Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen topraklar kereste, kömür, petrol, gaz, likit ve katı maden üretimi vb. gibi son derece değişik amaçlı kullanımlara konu olmaktadır.

Ayrıca söz konusu maddenin c bendiyle Direktörün yanı sıra bir ortak direktör ve yardımcı direktörler ve diğer çalışanların atanması kabul edilmiştir.

Görüldüğü gibi Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu kamu topraklarıyla ilgili detaylı düzenlemeler içermektedir. Ancak bilindiği gibi devlete ait taşınmaz mallar sadece arazilerden ibaret değildir. Kamu binalarıyla ilgili en önemli yasal düzenlemeler ise 1949 yılında çıkarılan Federal Emlak ve İdari Hizmetler Kanunu, 1959 yılında çıkarılan ve 1972, 1976 ve 1988 yıllarında 3 önemli değişikliğe uğrayan Kamu Binaları Kanunudur. Bu Kanunlarla kamu binalarının yaptırılması veya elden çıkarılması gibi bir takım esaslar düzenlenmiştir. Genel Hizmetler İdaresine kamu binalarıyla ilgili bazı genel yetkiler verilmiş, belirli istisnalar dışında, kamu binalarının Genel Hizmetler İdaresinin kontrolü altında olduğu ifade edilmiştir.

Bu yasal düzenlemelerin yanında ayrıca federal taşınmaz malların idaresiyle ilgili olarak Amerika Birleşik Devletleri Başkanlarının İdari Emirleri bulunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri Başkanı tarafından son olarak 13327 sayılı İdari Emir yayınlanmıştır. Buna göre kamu kuruluşlarının bünyelerinde kıdemli bir taşınmaz mal görevlisi atamaları zorunlu hale getirilmiş ve atanacak bu görevlilerin yapması gereken işlemler belirtilmiştir. Yine bu İdari Emirle federal kuruluşların bir varlık yönetim planı hazırlamaları gerekli hale getirilmiştir. Ayrıca bu İdari Emirle Federal Taşınmaz Mal Konseyi oluşturulmuş ve bu Konseyin yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, Konseyin, Genel Hizmetler İdarecisiyle birlikte çalışarak federal taşınmaz mal yönetiminin verimliliğine karar vermeye yarayacak uygun performans kriterlerini oluşturması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kriterlerin belirli kuruluşlarla ilgili taşınmaz mal edinim, bakım, onarım, yönetim ve elden çıkarılmasıyla ilgili maliyet ve yararların değerlendirilmesini içermesi gerektiği, ancak sadece bunlarla sınırlı olmayacağı belirtilmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde milli ormanların yönetimiyle ilgili en önemli yasal düzenleme ise 1976 yılında çıkarılan Milli Orman Yönetim Kanunudur (National Forest Management Act). Amerika Birleşik Devletlerindeki ormanların önemli bir bölümü özel mülkiyette bulunmaktadır. Adı geçen Kanunla çoklu kullanım ve sürekli üretim esasları benimsenmiş, kullanım planları ve başka bazı hususlar düzenlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde, devlet mallarıyla ilgili hukuksal düzenlemeler elbette yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. Daha önce de belirtildiği gibi bu konuyla ilgili olarak Federal Toprak İşlem Kolaylaştırma Kanunu, Genel Maden Yasası, Dinlenme ve Kamusal Amaçlar Yasası, Otlak Kanunu gibi çok sayıda düzenleme bulunmaktadır.

Bu yasal düzenlemelerin yanında bir başka noktanın daha altı çizilmelidir. Bugün Amerika Birleşik Devletlerinde kamu mallarının yönetimi konusunda son derece duyarlı ve etkili bir kamuoyu bulunmaktadır. Mesela Toprak Yönetim Ofisinin yürüttüğü bazı faaliyetlere binlerce insan gönüllü olarak katılmaktadır. Sadece kamu malları konusunda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Hatta bir sivil toplum kuruluşu tarafından her yıl Milli Kamu Toprakları Günü düzenlenmekte, bugün de insanlar kamu topraklarının geliştirilip güzelleştirilmesine yardımcı olmaya çağrılmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde kamu mallarının yönetimi konusu değerlendirilirken bu duyarlı ve etkili kamuoyunun varlığı da mutlaka dikkate alınmalıdır.

c) Yetkili Kuruluşlar ve Görevleri

1) Toprak Yönetim Bürosu (BLM)

Toprak Yönetim Bürosunun kökleri 1785 yılında çıkarılan Toprak Düzenlemesine ve 1787 yılında çıkarılan Northwest Düzenlemesine dayanmaktadır. 1812 yılında Kongre tarafından Hazine Bakanlığı bünyesinde Genel Toprak Ofisi, 1934 yılında çıkarılan Taylor Otlak Kanunuyla Amerika Birleşik Devletleri Otlak İdaresi kurulmuştur. Daha sonra 1946 yılında Amerika Birleşik Devletleri Otlak İdaresi, Genel Toprak Ofisiyle birleştirilerek İçişleri Bakanlığı bünyesinde Toprak Yönetim Bürosu kurulmuştur.

Toprak Yönetim Bürosu ilk kurulduğunda kamu arazilerinin yönetimi konusunda ilgisiz ve birbiriyle çelişen 2000'den fazla kanunun bulunduğu belirtilmektedir. Başka bir ifadeyle yukarıda bahsettiğimiz Federal Toprak Politikası ve Yönetim Kanunu çıkarılana kadar Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminde bulunan federal kamu arazileriyle ilgili toplu-birleşik bir yasal düzenleme mevcut değildi. Günümüzde Toprak Yönetim Bürosu, en önemlisi 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu olmak üzere, sorumluluğu altındaki kamu arazilerini değişik kanunlar çerçevesinde yönetmektedir.

Misyonu şimdiki ve gelecek kuşakların keyif alması ve kullanımı için kamu topraklarının üretkenliğini, çeşitliliğini ve sıhhatini sürdürmek olan Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminden sorumlu olduğu arazi miktarı takriben 262 milyon acreditedir, ki bu yaklaşık Amerika Birleşik Devletlerindeki toplam toprakların 1/8'dir. Ayrıca, Toprak Yönetim Bürosu yaklaşık 700

milyon acretlik bir alandaki yer altı madenlerinin yönetiminden ve 388 milyon acretlik bir alandaki yangınları söndürme görevinden de sorumludur. Ayrıca Toprak Yönetim Bürosunun 2006 mali yılı Bütçe Gerekçesine göre adı geçen büro ücretli ve ücretsiz dinlenme tesisleri, kamp yerleri, barajlar, binalar, vb. idare etmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu arazi edinimi, elden çıkarılması, kiralama, kullanım ve otlama hakkı verilmesi gibi birçok görev ve yetkiye sahiptir. Ayrıca adı geçen Büronun koruma, toprak ve maden kayıtları tutma, yangın söndürmeyle ilgili bazı yetki ve görevleri de bulunmaktadır.

Diğer görevlerinin yanı sıra Toprak Yönetim Bürosu sorumlu olduğu federal arazilerle ilgili olarak likit (petrol, gaz ve geothermal mineraller) ve katı madenlerle ilgili kiralama yapma yetkisine de sahiptir. Loomis (2005) Toprak Yönetim Bürosunun federal devlete ait madenlerinin yöneticisi olduğunu bunun sadece Büronun kendi toprakları için değil, zaman zaman, Orman İdaresi gibi diğer federal kuruluşların toprakları için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Esasen böyle bir durumun varlığı Toprak Yönetim Bürosunun yönetiminde olan yerlerle ilgili olarak yukarıda verilen bilgilerden de anlaşılmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi Toprak Yönetim Bürosu tarafından, Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu uyarınca, ilgili taşınmaz mallar için bir arazi kullanım planı yapılmaktadır. Arazi kullanım planlarından Kaynak Yönetim Planlaması genel plan niteliğinde olup, bu genel nitelikli plandan sonra Uygulama Planları yapılmaktadır.

Ayrıca, Toprak Yönetim Bürosu federal ve Indian (yerli) toprakların kadastro işlemlerini de yürütmektedir. Büro ve Orman idaresi, yerel idareler ve özel sektörle işbirliği içinde, ortak projeleri olan Milli Entegre (birleşik-toplu) Toprak Sistemiyle kadastral kayıt ve toprak (parsel) bilgi yönetimi için Coğrafi Bilgi Sistemi kapsamında çözümler temin etmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu 2006 mali yılı Bütçe Gerekçesine göre adı geçen büronun 2006 yılı ödenek talebi yaklaşık 1 milyar 750 milyon dolardır. Bunun yaklaşık 750 milyon dolarlık kısmı yangın söndürme faaliyetlerine yöneliktir. 2006 mali yılı gelir tahmini yaklaşık 1 milyar 350 milyon dolardır. En fazla gelir beklenen kalem arazi satışlarıdır. Ayrıca Toprak Yönetim Bürosunun yapmış olduğu mineral kiralama faaliyetleri sonucunda 3 milyar 600 milyon dolarlık bir gelir elde edilmesi beklenmektedir. Ancak bu gelir, kiralama işlemi Toprak Yönetim Bürosu tarafından yapılırsa da, kiralama

işlemiyle ilgili bedeller genel olarak Maden İşletme İdaresi tarafından tahsil edildiğinden, Maden İşletme İdaresinin gelir tahminleri arasında yer almaktadır.

Toprak Yönetim Bürosunun elde ettiği gelirlere eyalet devletlerine ve diğer yerel kuruluşlara pay verilmektedir.

Toprak Yönetim Bürosu tarafından yönetilen taşınmazların çoğu, Alaska dahil, Amerika Birleşik Devletlerinin batısındaki eyaletlerdedir. Bu eyaletler Alaska, Arizona, California, Colorado, Idaho, Montana, Nevada, New Mexico, Oregon, Utah, Wyoming'dir. Toprak Yönetim Bürosunun sayılan bu eyaletlerde ofisleri bulunmaktadır. Ayrıca sayılan eyaletler dışındaki yerlerde bulunan Büronun yönetimindeki araziler için ayrı bir ofis oluşturulmuştur. Toprak Yönetim Bürosunda yaklaşık olarak 12000 personel görev yapmaktadır.

2) Genel Hizmetler İdaresi (GSA)

Bütçe ve Yönetim Ofisine (Office of Budget and Managment) göre federal taşınmaz mal yönetimini yerine getiren sistematik ve standart bir kuruluş bulunmamaktadır. Bunun bir problem olarak görüldüğü ve daha önce bahsedilen 13327 sayılı İdari Emir (Executive Order) ile bu soruna bir çözüm getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Genel Hizmetler İdaresine yukarıda belirtilen düzenlemelerle federal taşınmaz malların yönetimi konusunda bazı yetkiler verilmiştir. Genel Hizmetler İdaresi tarafından, bünyesinde bulunan Kamu Binaları Servisi ve Devlet Çapında Politika Ofisi aracılığıyla, federal taşınmaz mallarla ilgili bir takım görevler yerine getirilmektedir.

Genel Hizmetler İdaresinin federal hükümet için sivil ev sahibi olduğu belirtilmektedir. Genel Hizmetler İdaresinin (Kamu Binaları Servisi) görevlerinden bazıları şunlardır:

- Federal devlete ait artık ihtiyaç duyulmayan taşınmaz malları elden çıkarmak,
- Varolan tesislerin onarımını, değişimini ve yenilemesini yapmak,
- Federal kuruluşlara yer kiralamak,
- Federal devletin envanterindeki 400'den fazla tarihi binayı koruyup idame ettirmek.

Federal devlete ait taşınmaz mallardan fazla olanlar kamu yararına kullanılmak üzere yerel idarelere, bölgesel kuruluşlara veya kar amacı olmayan organizasyonlara teklif edilebilmektedir. Bunun için Genel Hizmetler İdaresi belirli kanunlar kapsamında hak sahibi olabilecek yerel kuruluşları, fazla taşınmaz malların varlığından haberdar etmektedir. Söz konusu taşınmaz mallardan bazılarının yerel kamu kuruluşlarına piyasa değerinin altında satışı yasal olarak mümkündür. Ayrıca söz konusu taşınmaz mallar yerel kamu kuruluşlarına kiraya da verilebilmektedir.

Devlet Çapında Politika Ofisi tarafından federal devletin sahip olduğu taşınmazların verimli kullanımı ve yönetimi için federal devlet çapında bazı faaliyetler yürütülmektedir. Ofis bünyesindeki Taşınmaz Mal Yönetim Biriminin misyonu federal taşınmaz malların etkili ve verimli yönetimini geliştirmek ve değerlendirmek olarak ifade edilmektedir. Buna ilave olarak mezkur birimin söz konusu taşınmaz mallarla ilgili olarak dayanışmacı ve yenilikçi politikaları ve hizmetleri desteklemek misyonu da bulunmaktadır.

Taşınmaz Mal Yönetim Biriminin yerine getirdiği görevler üç başlık altında toplanmaktadır: Varlık Yönetimi, Düzenlemeler Yönetimi ve Performans Ölçümü.

Adı geçen birim;

- Federal kuruluşlara, yukarıda belirtilen İdari Emre uymaları için, varlık yönetimi planlaması, envanter yönetimi ve performans yönetimi programları aracılığıyla yardımcı olmak,

- Federal Taşınmaz Mal Konseyine destek olup, Konseyin önemli politika konularıyla ilgilenmesini temin etmek,

- Federal taşınmaz malların maksimum kullanımı ve elden çıkarılmasıyla ilgili düzenlemelerin geliştirilmesine dönük faaliyetleri koordine etmek ve yönetmek,

- Federal kuruluşlardan taşınmaz mallarla ilgili data toplamak, analiz etmek, yayınlamak ve devlet çapındaki sonuçlarla ilgili raporlar üretmek ve özel sektörle performans karşılaştırması yapıp sonuçlarını yayınlamak,

- Devlet çapında federal mülkler ile ilgili politikalar, kriterler, standartlar ve prensipler geliştirmek, koordine etmek ve yönetmek,

- Taşınmaz mal yönetimi konusunda teknolojiler ve uygulamalar geliştirmeye katkıda bulunmak,

Görevlerini yerine getirmektedir.

3) Diğer Kuruluşlar

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait taşınmaz malların yönetimiyle ilgili çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Bunların hepsine değinmek neredeyse imkansız olmakla birlikte konumuz açısından asıl önemli iki kuruluş yukarıda detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Bunların dışında kalan kuruluşlardan bazılarına aşağıda kısaca değinilmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlete ait arazilerin yönetiminde İçişleri Bakanlığının bariz bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Federal devlete ait arazilerin yüzde 68'i İçişleri Bakanlığı bünyesindeki kuruluşlar tarafından kontrol edilmektedir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde federal topraklarla ilgili Toprak Yönetim Bürosu dışında Balık ve Doğal Yaşam İdaresi, Milli Park İdaresi, Maden Yönetim İdaresi, Yüzey Madencilik İdaresi gibi kuruluşlar bulunmaktadır.

Balık ve Doğal Yaşam İdaresinin yönetiminde bulunan arazi miktarı yaklaşık 94 milyon acredir. Bu kuruluş asıl olarak yönetimi altındaki arazilerde bulunan hayvan ve bitkilerin korunmasıyla ilgilidir. Adı geçen kuruluşun misyonu Amerikan halkının sürekli yararı için, ilgililerle birlikte çalışarak balık, doğal yaşam, bitkiler ve onların doğal ortamlarını (yerleşim yerlerini) muhafaza etmek, korumak ve değerlerini arttırmak olarak ifade edilmektedir.

1916 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Milli Park İdaresinin yönetiminde bulunan federal arazi miktarı 78 milyon acredir. Adı geçen kuruluş, yönetimindeki arazilerin korunması ve kamu kullanımına elverişli tutulmasından sorumludur. Bu kuruluşun misyonu şimdiki ve gelecek nesillerin keyif ve eğitimi için bozulmamış doğal ve kültürel kaynakları ve milli park sisteminin değerlerini korumak olarak ifade edilmektedir.

Federal devlete ait arazilerin yüzde 29'u Tarım Bakanlığının kontrolündedir. Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan, 1905 yılında kurulan Amerika Birleşik Devletleri Orman Servisi yaklaşık 190 milyon acretlik bir alanı 30.000'i aşkın personeliyle idare etmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde çok önemli miktarda orman alanının özel mülkiyette bulunduğu daha önce belirtilmişti. İlginç olan, yukarıda ifade edildiği gibi, Toprak Yönetim Bürosunun sorumluluğu ve yönetimi altında 47 milyon acretlik bir orman alanının bulunmasıdır. Başka bir anlatımla federal devlete ait topraklardan orman vasfını taşıyanlardan bir bölümü Orman İdaresinin yönetiminde değildir.

Loomis’e (2005) göre Amerika Birleşik Devletlerindeki arazi kullanım kategorisinde ormanlar 731 milyon acreyle (ki bu ABD’deki toplam toprakların yaklaşık yüzde 32’sine tekabül etmekte) ikinci sırada bulunmaktadır. Orman Servisinin misyonu şimdiki ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılamak için ulusal ormanların ve otlakların üretkenliğini ve çeşitliliğini sürdürmektir. Daha önce federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması konusundaki tartışmalara kısaca değinilmişti. Bu tartışmaların bazılarında, Orman İdaresinin yönetiminde bulunan ormanların da federal devletin mülkiyetinden çıkarılması gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Söz konusu ormanların özelleştirilmesinin iyi yönetilmelerinin önündeki engellerin çoğunu ortadan kaldıracağını ileri süren ekonomistler bulunmaktadır. Ayrıca devletin kereste üretim işinden çekilmesi gerektiği, devletin sahip olduğu ticari kereste alanlarının (timberland) özelleştirilmesinin toplumu gereksiz ve çok masraflı bir vergi yükünden kurtaracağı ifade edilmektedir. Orman İdaresinin giderlerinin gelirlerinden çok daha fazla olması da eleştiri konusu olmaktadır.

Federal devlete ait arazilerin geriye kalan yüzde üçü ise diğer kuruluşlar tarafından kontrol edilmektedir.

Ayrıca, Amerika Birleşik Devletlerinde Konut ve Şehir Gelişimi Bakanlığı tarafından insanların ev sahibi olmasını destekleyici politikalar üretilmekte, belirli koşullara sahip kişilere kamu konutları kiraya verilmektedir. Adı geçen bakanlığa göre bu tip konutlarda yaklaşık 1 milyon 300 bin kişi yaşamaktadır.

IV. SONUÇ

Önceki bölümlerde söz edilen hususlar ve ulaşılan sonuçlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde federal devlet, önce taşınmaz mal edinim, daha sonra ve uzunca bir süre mülkiyetindeki arazilerin elden çıkarılmasına yönelik politikalar takip etmiştir. Özellikle 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunuyla, istisnalar dışında, federal devlete ait arazilerin elden çıkarılması anlayışı yerine söz konusu toprakların federal devletin mülkiyetinde tutulması ve idaresi anlayışı benimsenmiş fakat konuyla ilgili tartışmalar literatürde bitmemiştir.

Günümüzde federal devlete ait arazi miktarı yaklaşık 653 milyon acre olup, bu Amerika Birleşik Devletlerindeki toplam arazilerin yüzde 29’una

tekabül etmektedir. Söz konusu araziler çok farklı şekillerde, örneğin kömür, gaz, petrol, maden, kereste üretimi; dinlenme alanı, park, doğal yaşamın korunması gibi amaçlarla kullanılıp değerlendirilmektedir. Federal devlete ait araziler konusundaki en temel düzenleme, yukarıda detaylı bilgi verilen, 1976 yılında çıkarılan Federal Toprak Politikası ve İdaresi Kanunu olup, bu kanunla söz konusu arazilerin yönetimi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Federal devlete ait bina sayısı 415852 olup, kamu binalarıyla ilgili en önemli yasal düzenlemeler ise 1949 yılında çıkarılan Federal Emlak ve İdari Hizmetler Kanunu ve 1959 yılında çıkarılan ve 3 önemli değişikliğe uğrayan Kamu Binaları Kanunudur. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri Başkanları tarafından çıkarılmış İdari Emirler bulunmakta olup, son olarak 2004 yılında 13327 sayılı İdari Emir yayınlanmıştır. Bu İdari Emirle federal taşınmaz malların verimli ve etkili kullanılmasını sağlamaya yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Federal devlete ait malların yönetimi konusunda çok sayıda kuruluş yetkili olmakla birlikte federal devlete ait topraklar konusunda İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Toprak Yönetim Bürosu, kamu binaları konusunda ise Genel Hizmetler İdaresi genel yetkili kuruluştur.

Yararlanılan Kaynaklar

Kitaplar:

CLAWSON, Marion, (1983), **The Federal Lands Revisited**, Resources for Future, Washington D.C.

CLAWSON, Marion, (1968), **The Land System Of The United States**, University of Nebraska press, Lincoln.

CLAWSON, Marion, (1951), **Unde Sam's Acres**, Dodd mead co., New York

KLYZA, Christopher Mcgrory, (1996), **Who Controls Public Lands**, University of North Carolina press, New York

LOOMIS, B. John, (2005), **Integrated Public Lands Managment**", 2nd edition, Columbia University press, Newyork.

Derlemeler: BEHAN, R. W., (1987), "The Polemics and Politics of Federal Land Management", Phillips O. FOSS (der.), **Federal Lands Policy** içinde, Greenwood pres.

VINCENT, Carol Hardy, (2005), "Bureau Of Land Managment," Pamela D. BALDWIN (der.) **Federal Land Managment Agenices** içinde, Novinka books, New York.

Diğer Kaynaklar:

ANDERSON, Terry L., SMITH Vernon L. ve SIMMONS, Emily , (1999), **How and Why to Privatize Federal Lands**, Cato Institute Policy Analysis.

General Services Administration, (2004), **Federal Real Property Profile**.

NELSON, Robert , (1996), **How and Why to Transfer to BLM lands to the States**. Competitive Enterprise Institute, Washington.

O'TOOLE, Randal, (1997), **Should Congress Transfer Federal Lands to the States**, Cato Institute Policy Analysis.

The Bureau of Land Management,(2006), **Fiscal Year 2006 Budget Justification**.

The Bureau of Land Managment,(2004), **Public Lands Statistics**.

US Department of Interior,(2004), **Real Property Holdings**.

İnternet Kaynakları:

US Department of Agriculture www.usda.gov 10.05.2006

US Department of Housing and Urban Development www.hud.gov
10.05.2006

US Department of the Interior www.doi.gov 10.05.2006

US DOA Forest Service www.fs.fed.us 10.05.2006

US DOI Bureau of Land Management www.blm.gov 10.05.2006

US DOI Fish and Wildlife Service www.fws.gov 10.05.2006

US DOI National Park Service www.nps.gov 10.05.2006

US General Services Administration www.gsa.gov 10.05.2006

US Office of Management and Budget www.whitehouse.gov/omb 10.05.2006

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**Yirminci Kuruluş Yıldönümünde
INTOSAI Geliştirme Girişimi**

YIRMİNCİ KURULUŞ YILDÖNÖMÜNDE INTOSAI GELİŞTİRME GİRİŞİMİ*

Giriş

Nisan 1986'da 12. INTOSAI* Kongresi tarafından kurulan INTOSAI Geliştirme Girişimi (INTOSAI Development Initiative, IDI) 20. kuruluş yıl dönümünü Norveç'in Başkenti Oslo'da bir sempozyum düzenleyerek kutladı. Sempozyuma INTOSAI üyesi kırktan fazla Yüksek Denetim Kurumu temsilcisi başta olmak üzere Norveç Hükümeti ve Norveç Parlamentosu Üyeleri ile IDI'ya mali destek sağlayan Uluslararası Kuruluşlar katıldı.

IDI'nın GeçmiŐi ve Kurumsal Yapısı

INTOSAI Geliştirme Girişimi'nin kuruluş süreci; INTOSAI üyesi Yüksek Denetim Kurumlarının denetçilerin eğitiminin ve yetiŐtirilmesinin merkezi bir esasa bağlanması ile eğitim kurslarının geliştirilmesini teşvik etmek için ihtiyaç duyulan uluslararası bir organın kurulmasına ilişkin tartiŐmaları ile baŐlamıŐtı. Kuruluşundan bu yana geçen yirmi yıllık süreçte değişen ve gelişen rolü; INTOSAI içinde 1970'lerden beri süre gelen tartiŐmaları sona erdirdi.

Kanada Yüksek Denetim Kurumu'nun himayesinde ve bu kurumun bünyesinde kurulan IDI, Kanada Ticaret Hukukuna göre örgütlenmiŐti. Sekreterlik, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Danışma Komitesinden oluşan IDI, 2000 yılına kadar Kanada Yüksek Denetim Kurumu (Kanada Sayıştay'ı) binasında faaliyetlerini yürütmüŐ ve onunla yakın işbirliği halinde çalışmıştır.

16. INTOSAI Kongresi (INCOSAI - International Congress of Supreme Audit Institutions) 1998 yılında IDI Sekreterliğinin 2001 yılının başında Kanada Yüksek Denetim Kurumu'ndan Norveç Yüksek Denetim Kurumuna devrine ilişkin teklifi onayladı. Liderlik ve yer deđiŐiminin IDI'ya faydalı olacağı, yeni idealler ve çabalar için yeni bir baŐlangıç oluŐturacađı düşünölmüyordu. IDI 25 Mayıs 1999'da Norveç Kanunlarına göre idari ve

* Bu çalışma, Sayıştay Denetçisi Osman Meşe tarafından, INTOSAI'nin resmi, süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı dergiden, IDI resmi web sayfasından (<http://www.idi.no>) ve ilgili diğer dokümanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

* International Organisation of Supreme Audit Institution – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü

ekonomik bağımsızlığı olan bir vakıf şeklinde yeniden örgütlendi. Devir işlemleri başarılı bir şekilde yürütüldü ve yeni IDI Sekreterliği 2001 yılında Norveç'te faaliyetlerine başladı.

Yeni IDI'nın kurumsal yapısında IDI Kurulu, Sekreterlik ve Danışma Komitesi yer almakta olup bunların görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

IDI Kurulu: Norveç Parlamentosu tarafından alınan ilke kararlarına ve belirlenen diğer düzenlemelere göre vakfın faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamaktan sorumludur. Kurul; dördü Norveç Yüksek Denetim Kurumundan, üçü diğer Yüksek Denetim Kurumlarından olmak üzere yedi üyeden oluşur. Norveç Yüksek Denetim Kurumu Başkanı aynı zamanda IDI Kurulunun da başkanıdır. INTOSAI Genel Sekreteri IDI Kuruluna gözlemci statüsünde katılır.

IDI Sekreterliği: IDI Kurulunun kararlarını uygulamaktan sorumludur. Sekreterlik, faaliyetlerini idari ve programsal olmak üzere ikiye ayırmakta; çalışmalarını İngilizce, Fransızca, İspanyolca ve Arapça dilleriyle yapmaktadır.

IDI Danışma Komitesi: INTOSAI Bölge Grupları ile IDI programlarına ve faaliyetlerine ciddi bir şekilde katkıda bulunan Yüksek Denetim Kurumlarının temsilcilerinden oluşur. Faaliyet planları, raporları ve diğer konularda bu komiteye danışılır. Danışma Komitesi her INTOSAI Kongresinin öncesinde düzenli olarak toplanır.

IDI'nın kurumsal giderleri Norveç Dışişleri Bakanlığı ve Norveç İşbirliğini Geliştirme Ajansı tarafından karşılanmaktadır. Program faaliyetlerine ilişkin giderler ise Dünya Bankası, INTOSAI, INTOSAI Bölge Grupları gibi uluslararası kurumlarca karşılanmaktadır.

IDI; kar amacı gütmeyen, Yüksek Denetim Kurumlarının personelini çok çeşitli bilgi ve becerilerle donatmayı hedefleyen uluslararası bir girişimdir. IDI'nın temel hedef gurubunu ise INTOSAI'ye üye gelişmekte olan ve yeni kurulan ülkelerin Yüksek Denetim Kurumları oluşturmaktadır. Kuruluşundan beri, başta kamu denetimi alanında olmak üzere mesleki kurslar ve seminerler düzenlemektedir. Başta gelişmekte olan ülke Yüksek Denetim Kurumları olmak üzere Yüksek Denetim Kurumlarıyla yaptığı işbirliği vasıtasıyla mesleki eğitim ihtiyacını ortaya koyan anketler yaparak acil eğitim ihtiyacını karşılayacak planlar yapmakta, kurslar düzenlemektedir. IDI çalışmalarını doğrudan Yüksek Denetim Kurumlarıyla yapmamakta, INTOSAI Bölgesel Grupları vasıtasıyla veya onlarla birlikte yürütmektedir. 1995 yılına kadar

düzenlenen kurslar daha çok eğitim alt yapıları sorunlu ve mesleki sorunları olan INTOSAI bölgelerinden gelen yöneticilere ve denetçilere yönelik olarak düzenlenen münferit kurslardı.

IDI; tüm dünyada kabul edilen kamuda iyi yönetimin işlerlik kazanabilmesi için vazgeçilmez olan hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanabilmesi için Yüksek Denetim Kurumları personelinin çeşitli bilgi ve becerilerle donatılmasını hedeflemektedir. IDI'nın misyonu Yüksek Denetim Kurumlarının kurumsal kapasitelerini eğitim, bilgi paylaşımı ve kapasite donanımı vasıtasıyla geliştirmektir. IDI, faaliyet alanı içerisinde etkin geliştirme programları verebilmek için INTOSAI Bölge Gruplarının her biri ile katılımçılık esasına dayanan karşılıklı işbirliği ve anlayış içerisinde çalışmaktadır.

IDI'nın INTOSAI ile İşbirliği

IDI; üç yılda bir toplanan INTOSAI Kongresi (INCOSAI)'ne geçmiş dönemde yaptığı çalışmalarını raporlar ve gelecek döneme ilişkin planlarını sunar. INCOSAI'nin bu planlara ilişkin kabulü süre gelen faaliyetlerine bir temel oluşturur. IDI'nın faaliyet alanı INTOSAI'nin yedi bölgesini oluşturan AFROSAI-E (The African Organisation of Supreme Audit Institutions of English Speaking Countries / İngilizce Konuşan Afrika Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), AFROSAI-F (The African Organisation of Supreme Audit Institutions of French Speaking Countries / Fransızca Konuşan Afrika Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ARABOSAI (The Arab Organisation of Supreme Audit Institutions / Arap Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ASOSAI (The Asian Organisation of Supreme Audit Institutions / Asya Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), CAROSAI (The Caribbean Organisation of Supreme Audit Institutions / Karayip Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), EUROSAI (The European Organisation of Supreme Audit Institutions / Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), OLACEFS (The Latin American and Caribbean Organisation of Supreme Audit Institutions / Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) ve SPASAI (The South Pacific Association of Supreme Audit Institutions / Güney Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)'yi kapsar. IDI'nın faaliyet programları bölge esaslı olduğundan INTOSAI Bölge Gruplarının karar mekanizmaları ve eğitim komiteleri ile yakın ilişkiler kurmak ve sürdürmek IDI için oldukça önemlidir. IDI, INTOSAI bölge

kongrelerine raporlar sunar ve bölge eğitim komiteleri toplantılarına davet üzerine düzenli olarak katılır.

2004 yılında düzenlenen 18. INTOSAI Kongresinde benimsenen 2005 -2010 INTOSAI Stratejik Planı IDİ'ye önemli roller yüklemektedir. Stratejik Planın dört temel amacından biri olan Yüksek Denetim Kurumlarının kurumsal kapasitelerini güçlendirme görevi IDİ'ye verilmiştir. IDİ'nin programlarından stratejik planda bahsedilmiş, özellikle çevre denetimi ve kamu borçlarının denetimine ilişkin stratejiler ortaya koymayı hedefleyen programlar AFROSAI, ASOSAI, EUROSAI ve SPASAI bünyesinde başlatılmıştır. IDİ, INTOSAI Stratejik Planının uygulanmasına katkı sağlayacak ve program ile faaliyetlerin eşgüdümü ve koordinasyonunu temin edecektir.

IDİ'nin Değişen Rolü, Faaliyetleri ve Programları

Bölgesel ve yerel düzeyde uzun vadeli sonuçları elde etmenin başarılması ve başarının sürdürülebilirliğinin sağlanması için IDİ'nin programları ve faaliyetleri bölgesel eğitim altyapılarının geliştirilmesi üzerine daha güçlü vurgu yapmayı hedeflemektedir. Bunun sonucunda IDİ Yüksek Denetim Kurumlarının her birine sağlanması beklenen faydaların yanında, esasen bölgesel düzeyde insan ve kurumsal kaynakları geliştirmeye odaklanan uzun dönemli eğitim programlarını 1996 yılında başlattı. Bu uzun dönemli programların temel amacı bölge gruplarının ve üye Yüksek Denetim Kurumlarının eğitim kapasitelerinin geliştirilmesi için yardım etmek ve eğitim hizmeti sunduğu alanları ile bilgi değişimi faaliyetlerini eğitim altyapısını kurarak bölgesel eğitim programlarının yaşayabilirlik ve sürdürülebilirliklerini temin etmek için genişletmektir. Uzun dönemli bölgesel eğitim programlarının temel unsurları ise; yeni bölgesel eğitim komiteleri kurmak, bölgesel eğitim faaliyetleri planları geliştirmek, bölgesel eğitim rehberleri oluşturmak ve ilgili bölgesel ve yerel eğitim faaliyetlerini organize ederek eğitim ihtiyacını değerlendirebilecek ve karşılayabilecek yetişmiş eğitim uzmanları havuzu oluşturmaktır.

Uzun dönemli bölgesel eğitim programları ise; bölgesel grupları ve eğitim ihtiyaçlarını belirlemekten bölgesel eğitim programlarını tasarlamaya, geliştirmeye, değerlendirmeye kadar gitgide artan bir şekilde kapasitelerini artırma sorumluluğunu alan bölgesel alt grupları beslemek için tasarlanmıştır. IDİ bölgesel eğitim programları ile doğrudan çok az ilgilidir. Ancak, bu programlara işbirliği ve destek temin ederek, metodoloji ve teknoloji

değişimini kolaylaştırarak, insan, materyal ve parasal kaynakların belirlenmesinde yardım ederek, rehberlik ve danışmanlık yaparak katkıda bulunmaktadır.

IDI, INTOSAI'nin bütün bölge gruplarına bağlı gelişmekte olan ve yeni kurulan Yüksek Denetim Kurumları ile birlikte çalışır. INTOSAI komiteleri, çalışma grupları ve bölgesel eğitim grupları ile işbirliği yaparak çalışmalarını organize eder ve kapasite geliştirme programlarını belirler. Programlar bu kuruluşlarla yakın işbirliği yapılarak ve her bölgedeki ihtiyaçlara uygun olarak geliştirilir.

2001 -2006 dönemi boyunca, IDI; AFROSAI, OLACEFS, CAROSAI ve EUROSAI bünyesinde verilen uzun dönemli bölgesel eğitim programları (Long Term Regional Training Programme) vasıtasıyla ikinci bir eğitim uzmanları havuzu kurmaya odaklanmıştır. Bu programlar vasıtasıyla bölge gruplarına bağlı Yüksek Denetim Kurumlarından yaklaşık olarak 200 denetçi, modern interaktif eğitim teknikleri ve IDI'nin eğitime sistematik yaklaşımlarını kullanan kursları tasarlama, geliştirme ve sunma konusunda eğitilmişlerdir. Uzun dönemli bölgesel eğitim programları INTOSAI Bölge Gruplarının eğitim altyapılarının geliştirilmesi için son derece önemlidir.

2003-2006 dönemi boyunca IDI, INTOSAI Çalışma Grupları ve Komiteleri tarafından geliştirilen uygulama rehberlerinin yaygınlaştırılması için bu kuruluşlarla yakın işbirliği yapmıştır. Bu işbirliği vasıtasıyla Kamu Borç Denetimi (Public Debt Auditing), Bilgi Teknolojileri Denetimi (Information Technology Auditing) ve Çevre Denetimi (Environmental Auditing)'ne ilişkin programlar verilmiştir.

IDI programlar vasıtasıyla etkin bir geliştirme sağlamak için dört temel ilke benimsemiştir. Bu ilkeler, program faaliyetleri tasarlanırken ve uygulanırken IDI'nin personelinin aktif rol almasını temin edecek temel unsurları teşkil eder. Bölgesellik ve yerellik esaslı ilkesi, IDI varlığını sürdürebilmek için bölgesel eğitim komiteleri ile işbirliği yaparak stratejisini geliştirmeye çalışır. Bu yaklaşım stratejilerin yerel ve bölgesel öncelik ve ihtiyaçları yansıtmasını sağlar. Ortaklık ilkesi, IDI güçlü ortaklıkların daha iyi sonuçlar elde etmeyi sağlayacağına inanmaktadır. Bu ilke sayısız bölgesel ortaklığın oluşturulmasına vesile olmuş ve INTOSAI'nin yedi bölgesinden beşi ile karşılıklı işbirliği memorandumunun imzalanmasını mümkün kılmıştır. Finanssörlerle İşbirliği İlkesi, IDI bölge programlarının finansmanında finanssörler arasında ortaya çıkabilecek muhtemel rekabetten kaçınılmasını

sağlamıştır. Cinsiyet Dengesi İlkesi, atölye çalışmaları ve kurslara katılan kadın ve erkek sayısının dengede olmasına dikkat edilmesini içermektedir.

IDI küresel ve bölgesel olmak üzere iki çeşit program yürütmektedir. Küresel programlar şunlardır.

Çevre Denetimi Programı: Bu denetime ilişkin ilk atölye çalışması Kasım 2003'te ASOSAI'ye bağlı Yüksek Denetim Kurumları için Türkiye'nin Antalya kentinde, ikincisi Ocak 2004'te AFROSAI-E bağlı Yüksek Denetim Kurumları için Kenya'nın Başkenti Nairobi'de yapılmıştır. IDI/ISCITA İşbirliği Projesi 2006: 2006'da IDI ve INTOSAI Bilgi Teknolojileri Denetim Komitesi (INTOSAI Standing Committee on Information Technology Auditing) birlikte yürütmüşlerdir. Malezya Küresel e- Eğitim Programı: İki hafta süren bu program Malezya'nın Başkenti Kuala Lumpur'da düzenlenmiştir.

IDI'nın yürüttüğü bölgesel programlar ise şunlardır. Performans Denetimi Programı (Performance Audit Programme), Uzun Dönemli Bölgesel Eğitim Programı (Long Term Regional Training Programme), Kamu Borç Denetimini Destekleme Programı (Public Debt Audit Champions Programme), e-Eğitim Programı (E- Learning), Yeni Kurulan Yüksek Denetim Kurumları ile İşbirliği Programı (Cooperation Programme for Newly Established SAIs), Bilgi Teknolojileri Denetimini Destekleme Programı (Information Technology Audit Champions Programme), Performans Denetimi Kapasite Artırımı Programı (Performance Audit Capacity Building Programme) ve Çevre Denetimi Programı (Programme on Environmental Audit)'dır. Bu programlar ihtiyaç duyulan bölgelerde INTOSAI'nin Bölge Grupları bünyesinde yürütülmektedir.

IDI'nın Geleceği

IDI'nın 2007-2012 Stratejik Planı, IDI'nın INTOSAI ile olan yakın işbirliğini daha da değerli kılmaktadır. IDI'nın INTOSAI ile işbirliğini geliştirme çabaları sinerji sağlayacaktır. Küresel bir lider olan IDI, Yüksek Denetim Kurumlarının kapasitelerini güçlendirme vizyonuna sahiptir. Gerçek ihtiyaçlara odaklanan, ortak çalışmalarla yürütülen geliştirme programları ile misyonunu gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.

2007-2012 Stratejik Planı ile şu temel amaçları benimsemiştir:

Yüksek Denetim Kurumları personelinin mesleki kapasitelerini etkili bir şekilde artırmak için;

- Farklı düzeylerdeki gözlemci personel için geliştirme projeleri düzenlemek,

- Mesleki rehberlerin uygulanmasını ve yayılmasını kolaylaştırmak için INTOSAI Çalışma Grupları ve diğer mesleki kuruluşlarla işbirliği yapmak,

- Personel gelişiminin devamını sağlamak için program dizileri gerçekleştirmek.

Yüksek Denetim Kurumlarındaki kurumsal güçlendirme çabalarını desteklemek için;

- Denetim sistem ve prosedürlerinin en iyi düzeyde uygulanmasını kolaylaştırmak,

- Destek hizmetlerinin güçlenmesini ve geliştirilmesini kolaylaştırmak.

Yüksek Denetim Kurumlarının bilgi paylaşımı çabalarına katkı sağlamak için;

- Etkin bir bilgi yönetimi sistemi geliştirmek,

- Bilgi paylaşımını teşvik etmek için diğer INTOSAI organları ve mesleki kuruluşlarla işbirliğini geliştirmek.

Motivasyonu sağlayacak bir çalışma ortamı oluştururken IDP'yi ekonomik, etkili ve verimli faaliyetlerini koruyacak şekilde organize etmek ve yönetmek için;

- Yeterli ve istikrarlı bir finansman sağlamak,

- Tüm finansal destekleyicilerle iyi işleyen bir etkileşim temin etmek,

- Finansal destekleyicilere nitelikli hizmetler sağlamak,

- Yerinde ve uygun planlama ve raporlama sistemine sahip olmak,

- Faaliyetlerin sonuçlandırılması için etkili bir idari destek sağlamak.

IDP'nin Temel Değerleri

İşbirliği (Cooperation): Birlikte çalışma IDP'nin temel çalışma metodunu ifade eder. İşbirliği ve takım ruhu başarı için esastır. Kişilerin, meslektaşların ne kadar yetenekli oldukları değil, ne kadar birbirlerine destek oldukları ve ne kadar birlikte çalışabildikleri önemlidir.

Çeşitlilik (Diversity): IDI'nı çalışmalarında kültürel çeşitlilik, tecrübe çeşitliliği, cinsiyet eşitliliği ve perspektif çeşitliliği esastır.

Yenilikçilik (Innovation): IDI için yeni yöntemler bulmak, yeni yaklaşımlar ortaya koymak, değişimi fırsat olarak görmek, yaratıcı olmak ve risk almak vazgeçilmezdir.

Bütünleşmek (Integrity): Bütünleşmek bütün değerlerin temelidir, parçaları birlikte işlevsel hale getirmek önemlidir.

Açıklık (Openness): Önyargısız açık tartışmalar ve eleştiriler güçlülüğün değerlendirilmesi için birer fırsattır.

İlgililik (Relevance): IDI sadece ilgili olduğu ve destekçilerinin ihtiyaç duyduğu alanlarda faaliyetlerde bulunur.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 2.10.2006
No : 5168/1

KONU

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen baraj inşaatı sözleşmelerindeki ilk keşif cetvelinde bulunmayan, ancak işin devamı sırasında keşif artışı yoluyla yapımı kararlaştırılan köprü inşasında, köprü inşaatı zammı ödenip ödenemeyeceği konusunda Temyiz Kurulunun 6.6.2003 tarih ve 10201 sayılı ilâmı ile 21.7.2006 tarih ve 12749 sayılı ilâmı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığı 1999 yılı idare hesabının 4. Dairede yargılanması sonucunda çıkarılan 774 sayılı ilâmın 17'nci maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 6.6.2003 tarih ve 10201 sayılı Temyiz Kurulu ilâmına esas 25.3.2003 tarih ve 26213 sayılı tutanakta:

“774 no.lu ilâmın 17'nci maddesiyle, yüklenimindeki “Kürtün Barajı ve HES Tesisleri İnşaatı” işinde, 1997 ve daha önceki yıllarda inşaatı tamamlanmış olan yol inşaatları üzerinde yer alan köprü imalatları için Karayolları Genel Müdürlüğü 3992 poz no.lu “Köprü İnşaat Zammı” birim fiyatının, birim fiyat tarifine aykırı olarak ihaleden sonra tespit edilmesi, ihaleden sonra tespit edilen köprü inşaat zammı oranlarının önceki yıllarda bedeli ödenmiş olan imalat kalemlerine 1999 yılı fiyatları üzerinden uygulanması nedeniyle fazla ödenen liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Bu hükme karşı dilekçi temyiz dilekçesinde, Kürtün Barajı ve HES Tesisleri İnşaatının 27.06.1986 tarihinde 17.810.000.000-TL bedelle'ne ihale edilerek mukavelesinin 14.08.1986 tarihinde aktedildiği, söz konusu işin ulaşım yolunun Tirebolu-Torul Devlet Karayolu olduğu, Baraj aksından Torul İlçesine kadar olan kısmın Karayollarınca tamamlanarak ulaşımına açıldığı, Tirebolu İlçesinden Kürtün Barajı aksına uzunluğu 62 km kadar olan yolun, Baraj ile Doğan kent Regülatörü arasındaki 23 km'lik kısmın DSİ'ce Torul ve Kürtün Barajları yaklaşım yolu altında inşa edileceği, Doğan kent Regülatörü ile Eymür Köyü arasındaki yaklaşık 17 km'lik kısmının ise Karayollarınca yapılmasının kararlaştırıldığı, Eymür Köyü ile Tirebolu İlçesi arasındaki kısmın Karayollarınca inşa edilerek ulaşımına açılmış olduğu; DSİ'nin emanet olarak yapı-

ını sürdürdüğü 23 km'lik kısımda çalışmalar devam ederken, TCK'nun müteahhidinin işi bırakması sonucu Eymür Köyü ile Doğan kent Regülatörü arasındaki yol inşaatının durmuş olduğu, Karayolları tarafından söz konusu yolun tekrar ihale edilmeyeceğinin anlaşıldığı, Baraj inşaatı için gerekli malzemelerin söz konusu yoldan nakledilmesi mecburiyeti nedeniyle, baraj inşaatındaki çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için yolun muhtevaya alınmasına Kürtün Barajının ihale tarihinden sonra 27.07.1987 tarihinde karar verildiği; böylece Kürtün Barajı ve Doğan kent Regülatörü arasındaki 23 km'lik kısım DSİ'ce emanet usulü ile Doğan kent Regülatörü ve Eymür Köyü arasındaki 17 km'lik kısım ise işin muhtevasına alınarak yapım çalışmalarına devam edildiği; DSİ'ce emanet usullerle 23 km'lik kısmın yapımına devam edilirken 19-20.06.1990 tarihleri arasında yörede meydana gelen sel felaketinin, yapılan yolu tabiri ettiği gibi, yapım şartlarını da değiştirdiği, bu nedenle yolun DSİ'ye ait olan 23 km'lik kısmının yapımının DSİ'nin ekip ve ekipmanlarınca yapılamayacak olmasının anlaşılması nedeniyle söz konusu yolun bu kısmının da işin muhtevasına alınmasıyla, işin ihale tarihinden sonra barajın muhtevasına alınan toplam yol uzunluğunun 40 km olduğu, bu yolun baraj mukavelesinde sözü edilen baraj dahili ve servis yolları ile ilgili olmayıp müteahhit firma işi Devlet Yolunun yapım şartları ile yapmayı taahhüt etmiş olduğundan, bu yola uygun TCK birim fiyatlarının uygulanması hususunda 28.02.1989 tarih ve 1165 sayılı DSİ Genel Müdürlük olur'u alındığı; işin muhtevastındaki yol güzergahı boyunca zamanla yapılan proje değişiklikleri nedeniyle yapım gündeme gelen köprüler için, "köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, verivliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun ve kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünü karşılamak üzere" oluşturulan beyet tarafından Karayolları Genel Müdürlüğünün (TCK 3992) poz numaralı köprü inşaat zammı, birim fiyat tarifleri esasına göre, 16.04.1999 tarihli tutanakla belirlenerek 19.04.1999 tarih ve 1625 sayılı olur ile karar altına alındığı; baraj inşaatı için baraja ulaşımı sağlayan Tirebolu Torul Karayolunun yapılmasının bir zorunluluk olduğu, bu şartlarda baraj muhtevasına alınan işin, Devlet Yolunun yapım şartları ile yapıldığı ve birim fiyatlarının bu çerçevede düzenlendiği, müteahhit firmanın da muhtevaya alınan işleri bu şartlar altında yapmayı taahhüt ettiği, köprü zammı uygulamasının ise TCK birim fiyatları ile sınırlı kaldığını belirterek tazmin hükümünün bozulmasını talep etmektedir.

TCK Birim Fiyat Tarifi kitabında 3992 poz no.lu köprü inşaat zammı "Köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, verivliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünü karşılamak üzere köprü inşaatı zammı" olarak tanımlanmış, birim fiyat tarifinde birim fiyata dahil olan masrafların neler olduğu belirtilmiş, Tarifte "Ödeme:

Köprüye ait her çeşit inşaat ve imalatın ilgili pozlarındaki birim fiyatın %.....köprü inşaatı zammı olarak ödenir.” “Not: (1) Bu birim fiyat; eksiltmeden önce olmak üzere İdarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer almak ve % de miktarı birim fiyat tarifinde belirtilmek suretiyle ödenir. Her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespiti mümkün değildir. (2) Köprü yapımında köprü inşaatı zammı miktarı, hiçbir şekilde % 60'ı geçemez” denilerek, açıkça, zam oranı % 60'tan az olmak üzere eksiltmeden önce belirlenerek keşif özetinde yer almış köprü inşaatı işlerinde ancak köprü inşaat zammı uygulanacağı belirtilmiştir. Köprü inşaat zammı köprü inşaatlarındaki imalatların direk bir unsuru olmamakla birlikte, köprü inşaatlarında rekabet şartlarını belirleyen en önemli unsur köprü inşaat zammı oranıdır. Bu nedenle köprü inşaat zammı oranı ihaleden önce belirlenmektedir. İhaleden önce oranı belirlenmemiş köprü inşaatları imalatlarında köprü inşaat zammı oranı “0” olduğundan, köprü inşaat zammı ödenmesine imkân bulunmamaktadır. Köprü inşaat zammı ödenmesiz köprü imalatlarına başlanılarak köprü imalatlarının yapılmış olması, esasen yol ve köprü inşaatlarının baraj inşaatı muhtevasına alınırken daha köprü imalatlarına köprü inşaat zammı ödenmeyeceğinin kabul edildiğini göstermektedir.

3992 poz numaralı köprü inşaat zammı birim fiyat tarifesi gereği köprü inşaat zammı oranının eksiltmeden önce tespit edilmesi gerekmektedir. Köprü inşaat zammı oranının her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespit edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle 1999 yılında düzenlenen bir tutanakla TCK 3992 poz numaralı köprü inşaat zammı birim fiyat tarifinde belirtilen esaslara göre inşaat bünyesinde yer alan köprüler için $P= 0.50$ ve $P= 0.30$ oranlarında köprü inşaat zammı belirlenmesi, belirlenen bu oranların 1997 yılında tamamlanmış köprü imalatlarına, geçmişe dönük köprü zammı olarak uygulanması ihale mevzuatına aykırı olduğundan, dilekçi iddialarının reddi ile 774 no.lu ilamın 17'nci maddesi ile mevzuata uygun olarak liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.” denilmiştir.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığı 2002 yılı idare hesabının 4. Dairece yargılanması sonucunda çıkarılan 641 sayılı ilamın 23/f maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 21.7.2006 tarih ve 12749 sayılı Temyiz Kurulu ilamına esas 7.4.2004 tarih ve 28573 sayılı tutanakta:

“İlamın (F) fıkrasına ilişkin hüküm, ihaleden önce tespit edilip onaylanmadığı ve keşif özetinde yer almadığı halde, TCK standartları ve TCK birim fiyatları ile Çorum-İskilip karayolu güzergahında Kızılırmak üzerinde yapılan köprü imalatına, %40 oranında köprü zammı tespit edilip ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

İlam hükmünde gerekçe olarak, TCK 3992 poz no.lu köprü inşaat zammı birim fiyat tarifinin not kısmında yer alan “Bu birim fiyat eksiltmeden önce olmak üzere

idarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer almak ve % de miktarı belirtilmek suretiyle ödenir. Her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespiti mümkün değildir.” hükmü gereği ihaleden sonra keşif özetinde yer almayan bu birim fiyatın kullanılmayacağı yer almaktadır.

Dilekçi itirazlarının gerekçesini, işin ihale, sözleşme ve ilk yapım safhasında köprü yapımı ve köprü uzunluğu, dolayısıyla köprü zammının söz konusu edilmemiş olduğu, ihaleden sonra başlanılarak baraj imalatının ilerleyen aşamalarında 13.02.1998 tarihli onaydan görüleceği üzere Çorum - İskilip yolu için 1250 m uzunluğunda köprü yapılmasına karar verilmesi üzerine anılan köprü imal edildiğinden, TCK 3992 poz no.lu iş kalemi tarifinin 1 no.lu notunda yer alan köprü zammı ile ilgili % tespit edilmesi şartının ihale ve sözleşmeden sonra yine en yetkili makam tarafından onaylanan esaslara göre uygulanmış olduğu, anılan yapım işinin ihalesi ile herhangi bir köprü yapımı ihale edilmediği ve köprü yapımı zarureti ihaleden sonra işin yapımı esnasında ortaya çıktığından 3992 poz no.lu köprü inşaatı zammı iş kalemi tarifinin 1 no.lu notunda yer alan şartların sorgu konusu edilen baraj yapım işinde uygulanacak köprü zammında aranmasının fiilen ve bukuken imkânsız olduğu oluşturmaktadır.

TCK Birim Fiyat Tarifî kitabında 3992 poz no.lu köprü inşaat zammı "Köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, vereliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünü karşılamak üzere köprü inşaatı zammı" olarak tanımlanmış, birim fiyat tarifinde birim fiyata dahil olan masrafların neler olduğu belirtilmiş olup, Tarifte; "Ödeme: Köprüye ait her çeşit inşaat ve imalatın ilgili pozlarındaki birim fiyatın %.....köprü inşaatı zammı olarak ödenir." "Not: (1) Bu birim fiyat; eksiltmeden önce olmak üzere İdarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer almak ve % de miktarı birim fiyat tarifinde belirtilmek suretiyle ödenir." denmekte olduğu görülmektedir.

Birim fiyat tarifinin Not kısmında yer alan; "Bu birim fiyat; eksiltmeden önce olmak üzere İdarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer almak ve % de miktarı birim fiyat tarifinde belirtilmek suretiyle ödenir." ifadesinin ihale aşamasında rekabeti sağlamak amacıyla getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan TCK birim fiyatlarında böyle bir birim fiyatın yer alması, köprülere ilişkin birim fiyatların, köprü imalinde karşılaşılabilecek minimum güçlükler dikkate alınarak düzenlenmiş olduğunu, köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, vereliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğü unsurlarının yapılacak olan her bir köprü için mevcut ve farklı olduğunu da göstermektedir.

Birim fiyat cetvel ve tariflerinde yer alan zım pozları da diğer pozlar gibi imalata ilişkin pozlar olup, her bir ihale kapsamında karşılaşılabilecek olan ve imalatın maliyetini etkileyen unsurlar farklı olduğu için zım pozları olarak ifade edilmektedirler. Bu ise birim fiyatların (birim fiyat tarifinde belirtilmemiş olmak şartıyla) imalata ilişkin minimum güçlükler dikkate alınarak düzenlenmiş olduğunu, bu güçlüklerin imalat birim maliyetlerini artıracak ve bu artışın her bir ihale için farklı olacağı kabul edilerek, zım pozlarının oluşturulmuş olduğunu göstermektedir.

Zım pozlarının imalata ilişkin, yani imalat birim maliyetine ilişkin pozlar olduğu dikkate alındığında, zım pozları uygulanan bir imalatın birim fiyatının, bu imalatın en düşük zorluk derecesine göre belirlenmiş birim fiyatına esas analizindeki girdilerin, bu zım pozları oranında artırılması sonucu bulunacak olan birim fiyat olduğu anlaşılmaktadır.

TCK 3992 poz no.lu köprü inşaat zammı birim fiyat tarifinde de; "...her türlü işçilik, malzeme, makine, alet ve edevat masrafları ile müteahhit karı ve genel masraflar." demek suretiyle bu pozun adı zım pozları olsa da aslında bir imalat pozları olduğu belirtilmektedir.

İlgili işin ihale kapsamında TCK standartlarına göre bir köprü yapımının olmadığı, ilam hükmüne konu köprü inşaatına ihaleden sonra 13.02.1998 tarihli onay ile karar verilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

BİGŞ'nin 20. maddesinde sözleşme eki keşif özet cetvelinde ve birim fiyat listesinde fiyatı gösterilmemiş olup da, yapılması idarece istenen imalatların yeni birim fiyatlarının tespitinde öncelikle hangi analizlerin kullanılacağı ve bu analizlerde hangi rayiçlerin kullanılacağı belirtilmektedir.

İlgili işin sözleşme eki keşif özet cetvelinde ve birim fiyat listesinde TCK standartlarına göre yapılacak olan köprü birim fiyatları bulunmadığından, bu köprü imalatı için kullanılacak birim fiyatlar BİGŞ'nin 20. maddesine göre tespit edilecektir. BİGŞ'nin 20. maddesinin (c) fıkrasında ise yeni birim fiyatların tespitinde "Diğer idarelere ait benzer analizler" in kullanılacağı belirtilmektedir.

Bu çerçevede TCK birim fiyatları içerisinde yer alan 3992 poz no.lu köprü zammı pozunun da yukarıda açıklandığı üzere bir imalat pozları olması, yani yapılan imalatın birim maliyetini belirleyen bir birim fiyat olması nedeniyle, gerekli şartların bulunması durumunda BİGŞ'nin 20. maddesinin (c) fıkrası kapsamında kullanılmasında hukuki bir sakınca görülmektedir. Bu birim fiyatın kullanılmasında gerekli olan şartlar ise yine birim fiyat tarifinde belirtilmiş olup, ilgili köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, verivliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb.

şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünün varlığının olması, bu birim fiyatın ihaleden sonra, ihale kapsamında köprü yapım işi olmayan bir işte BİG.Ş'nin 20. maddesi çerçevesinde kullanılabilmesi için yeterli olacaktır.

Her ne kadar TCK 3992 poz no.lu köprü inşaat zammı birim fiyat tarifinin not kısmında: "Bu birim fiyat eksiltmeden önce olmak üzere idarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetiinde yer almak ve % de miktarı belirtmek suretiyle ödenir. Her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespiti mümkün değildir." denilmekte ise de; yukarıda da açıklandığı üzere bu şart ihalede rekabeti sağlamak amacıyla getirilmiş bir şart olduğu için, tarifte yer alan "Her ne sebeple olursa olsun" ifadesinin ihale kapsamında köprü yapım işi olan ve ihalede rekabetin keşif özeti ve birim fiyat cetvelindeki fiyatlarla sağlandığı ihaleler için geçerli bir şart olduğunun anlaşılması gerektığı görülmektedir.

İlam hükmüne konu ilgili işin, ihale kapsamında yapılacak işler içinde köprü yapım işi olmadığı, yapım aşamasında duyulan ihtiyaç üzerine ihale kapsamına alındığı görülmekte olup, sözleşme eki keşif özeti cetvelinde ve birim fiyat listesinde köprü yapımına ilişkin birim fiyatlar bulunmamaktadır.

İlgili işin, ihale kapsamında yapılacak işler kapsamında köprü yapım işi olmaması ve yapım aşamasında duyulan ihtiyaç üzerine ihale kapsamına alınması ve bu nedenle sözleşme eki keşif özeti cetvelinde ve birim fiyat listesinde köprü yapımına ilişkin birim fiyatların bulunmamasından dolayı ilgili köprü imalatına ilişkin kullanılacak birim fiyatlar, BİG.Ş'nin 20. maddesine göre belirlenecek olduğundan, köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, vereliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünün varlığının ilgili köprü imalatlarına başlanılmadan tespit edilmiş olması ve bu tespitin ihaleyi yapan en yetkili mercilerce yapılmış olması nedeniyle, TCK 3992 poz no.lu birim fiyatın kullanılması, köprü imalindeki birim maliyetlerin tespit edilen köprü zammı kadar, TCK birim fiyatlarındaki köprü birim fiyatlarından fazla olduğunu göstermekte olduğundan, bu birim fiyatın kullanılmış olması nedeniyle yükleniciye köprü imalindeki birim maliyetlerin karşılığının ödenmiş olduğu anlaşılmaktadır.

İlgili ihale kapsamında yapılmasına ihaleden sonra 13.02.1998 tarihli onay ile karar verilmiş olan köprü inşaatına ilişkin olarak TCK 3992 poz no.lu birim fiyat tarifinde yer alan "Her ne sebeple olursa olsun" ifadesinin, ilgili köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, vereliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünün varlığının, ihaleyi yapan yetkili mercilerce, imalatlara başlanılmadan önce tespit edildiği ilgili işte TCK 3992

poş no.lu birim fiyatın kullanılmayacağına gerekçe olarak gösterilmesinin yerinde olmadığı görülmektedir.” denilerek açıklanan nedenlerle 641 sayılı ilâmın 23/F maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmiştir.

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

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

Esasen, içtihadın birleştirilmesine gerek duyulan konu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne yürütülen baraj inşaatlarında, ilk keşfinde bulunmayan, ancak daha sonra ilave keşiflerle işin bünyesine dahil edilen köprü yapımında, köprü inşaatı zammı ödenip ödenmeyeceği hususu ile ilgilidir.

İçtihat kararlarının geriye yürümediği ve yeni yapılacak ihalelerin de anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle yapılacağı, bu nedenle bundan sonra ihalelerde köprü inşaatı zammı bulunmayacağı, dolayısıyla verilecek içtihat kararının uygulamasının olmayacağı söylenebilirse de, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre, her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle de ihale yapılması mümkün bulunduğu ve halen çok sayıda baraj inşaatı devam ettiğinden, bu konuda içtihadın birleştirilmesi elzemdir.

Bu itibarla, Temyiz Kurulunca verilen ilâmlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine çoğunlukla karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin;

“Fiyatları Belli Olmayan İşler” başlıklı 20'nci maddesi :

Keşif özetinde veya birim fiyat cetvelinde fiyatı gösterilmemiş olup da yapılması idarece istenen yapım ve hizmet işlerinin yeni birim fiyatları tespit edilirken öncelik sırası ile aşağıdaki analizler kullanılır:

- a- Sözleşme ve eklerindeki (birim fiyat cetvellerindeki) birim fiyatların tespitinde kullanılan analizler veya varsa o işe ait teklif analizler,
- b- Sözleşme birim fiyatlarının tespitinde kullanılan analizlerle veya varsa o işe ait teklif analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler,
- c- Diğer idarelere ait benzer analizler,

d- Birim fiyatı tespit edilecek iş kalemleri için o işin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinaların çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizler,

Yeni birim fiyatların tespitinde, yukarıdaki analizlere öncelik sırası ile aşağıdaki rayiçler uygulanır,

1- Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca tespit edilip yayımlanan rayiçler veya varsa o işe ait teklif rayiçler,

2- Diğer idarelerce tespit edilmiş rayiçler,

3- İdarece kabul edilmek şartı ile Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış memleket rayiçleri,

Bu usullerden hiç biriyle yeni birim fiyat tespiti mümkün olamıyorsa, o iş kalemine ait, Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış fatura bedelleri esas alınarak yeni birim fiyat tespit edilebilir.

Yeni birim fiyat, müteahhitte birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek bu hususta düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve onaydan sonra geçerli olur. Yeni birim fiyat tespitinde müteahhitte uyusulmaz ise anlaşmazlık, idaresi tarafından en çok bir ay içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur.

Birim fiyat uyusmazlığı hallerinde müteahhit, Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden, idare tarafından tespit edilmiş fiyatın uygulanması şartı ile işe devam etmek zorundadır.

Bu maddede belirlenen usullerle tespit edilen birim fiyatlara, sözleşme veya eklerindeki esaslara göre, varsa ihale indirimi uygulanır.

İdare istediği takdirde, sözleşme ve ekleri kapsamında bulunmayıp ayrıca bir müteahhide yaptırılması mümkün olan işi başkasına yaptırabilir, bundan dolayı müteahhit hiç bir istekte bulunamaz.

Karayolları Genel Müdürlüğü Birim Fiyat Tarifinin (Yol, Köprü, Sanat Yapıları ve Tünel İşleri) “Köprü İnşaatı zammı” başlığını taşıyan 3992 poz numaralı kısmı:

Köprü inşaatında köprünün tipi, açıklığı, yüksekliği, verevliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünü karşılamak üzere köprü inşaatı zammı.

Birim Fiyata Dahil Olan Masraflar:

Köprüye ait her çeşit kazı, kâgir, beton, kalıp, iskele, demir ve madenî aksam, derinlik ve su zamları ile çimento, demir vs. nakliyeler dahil her türlü işin yapımında veya sökümünde karşılaşılan birim fiyatlara yansıtılmayan her türlü müşkülât, ilave makine ve ekipman çalıştırılması veya değişik kalıp ve iskele malzemesi veya sistemleri kullanılmasından doğan giderler, köprünün tip, açıklık, yükseklik, verevlik, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait mevki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ve randıman düşüklüğünü karşılamak için lüzumlu her türlü işçilik, malzeme, makine, alât, edevat masrafları ile müteahhit kârı ve genel masraflar.

Ölçü:

Köprüye ait inşaat ve imalatın ilgili pozlarında belirtilen esaslara göre yapılır.

Ödeme:

Köprüye ait her çeşit inşaat ve imalatın ilgili pozlarındaki birim fiyatının % köprü inşaatı zammı olarak ödenir.

Not:

(1) Bu birim fiyat; eksiltmeden önce olmak üzere idarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer almak ve % miktarı birim fiyat tarifinde belirtilmek suretiyle ödenir. Her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespiti mümkün değildir.

(2) Köprü yapımında köprü inşaatı zammı miktarı, hiçbir şekilde % 60'ı geçemez.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüşüldü :

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan baraj inşaatlarında, ihaleden sonra işin yapımı sırasında, ilave keşiflerle köprü yapımının işin bünyesine dahil edildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu köprülerden Karayolları standartlarına göre yapılanlar için, Karayolları Birim Fiyat Tarifinde yer alan fiyat ve şartlar uygulanmaktadır.

Karayolları Genel Müdürlüğü birim fiyat tariflerinde, köprü inşaatlarına ilişkin birim fiyatlar yer almış ve ayrıca 3992 poz numarası ile köprü inşaatı zammı tarif edilmiştir.

3992 numaralı pozda, “Köprü inşaatında köprüünün tipi, açıklığı, yüksekliği, verevliliği, ulaşım zorluğu, üzerinde bulunduğu suyun veya kuru derenin sebebiyet verdiği zorluklar ve köprü mahalline ait menki şartları vb. şartlardan doğan inşaat ve imalat güçlüğü ile randıman düşüklüğünü karşılamak üzere köprü inşaatı zammı” denilerek bu zammın ödeneceği belirtilmiştir.

Anılan pozun not bölümünde ise, bu birim fiyatın, eksiltmeden önce olmak üzere idarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylanmak suretiyle, keşif özetinde yer alması ve yüzde miktarının birim fiyat tarifinde belirtilmesi suretiyle ödeneceği, her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra tespitinin mümkün olmadığı hükmü yer almıştır.

Buna göre, 3992 numaralı pozda yer verilen hükümler karşısında, baraj inşaatı işlerinin sözleşmelerindeki ilk keşif cetvellerinde yer almayan, dolayısıyla sözleşmesinde köprü inşaatı zammı oranı bulunmayan ve sonradan yapılan ilave keşiflerle muhtevaya dahil edilen köprü inşaatları için köprü inşaatı zammının ödemesi mümkün görülmemektedir.

Diğer taraftan, hem 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 63’üncü, hem de 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 24’üncü maddesi uyarınca, iş artışının zorunlu olması halinde belli bir orana kadar artan iş, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. Yükleniciler sonradan ilave keşiflerle yapılması kararlaştırılan işleri süre hariç, sözleşme hükümlerine göre yapmak durumundadır. Dolayısıyla, ödenebilmesi için mutlaka sözleşmesindeki ilk keşif cetvelinde hüküm bulunması gereken köprü inşaatı zammının, sonradan kararlaştırılarak ödemesi söz konusu olamaz.

Her ne kadar, 3992 pozundaki not hükmünün ilk keşfinde köprü inşaatı imalatı bulunan işler için geçerli olacağı, çünkü köprü inşaatları için belirlenecek zam oranının ihaledeki rekabeti etkileyen önemli faktörlerden biri olduğu, bu nedenle de işin bünyesine sonradan dahil edilen köprü inşaatları için, köprü zammı oranının zaten eksiltmede bulunmasının mümkün olmadığı, dolayısıyla ilave keşiflerle muhtevaya alınan köprüler için, anılan not hükmü dikkate alınmadan, eksiltmeden sonra da olsa köprü inşaatı zammı ve oranı belirlenebileceği iddia edilebilirse de; sözü edilen not hükmü açık olup, “her ne sebeple olursa olsun eksiltmeden sonra” hiçbir şekilde köprü inşaatı zammının tespit edilerek ödemesi mümkün değildir. Aksi takdirde, köprü inşaatı zammı verilmesi ile buna ilişkin oranın eksiltmeden sonra tespit edilmesi, ihalelerde rekabeti ve açıklığı engelleyecektir.

Öte yandan, köprü yapımına ilişkin kazı ve beton imalatlarına ait birim fiyat analizleri incelendiğinde, birim fiyatın işçilik, malzeme ve makine girdilerinden oluştuğu görülmektedir. 3992 poz numaralı köprü inşaatı zammı birim fiyatı ise, köprü imalat bedelinin idarece belirlenen bir yüzdesi şeklinde olduğundan, bu haliyle bir yapım birim fiyatı değildir. Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 20'nci maddesine göre de, keşif özetinde veya birim fiyat cetvelinde fiyatı gösterilmemiş olup da yapılması idarece istenen yapım işlerinin yeni birim fiyatları tespit edilirken öncelik sırası ile, sözleşme ve eklerindeki (birim fiyat cetvellerindeki) birim fiyatların tespitinde kullanılan analizler veya varsa o işe ait teklif analizler, sözleşme birim fiyatlarının tespitinde kullanılan analizlerle veya varsa o işe ait teklif analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler, diğer idarelere ait benzer analizler ve birim fiyatı tespit edilecek iş kalemleri için o işin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizlerin kullanılması gerekmektedir. Ancak, bu usullerle sadece yapım işlerinin yeni birim fiyatları tespit edilebileceğinden, yapım birim fiyatı niteliği taşımayan 3992 poz numaralı köprü inşaatı zammının Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 20'nci maddesine göre de, eksiltmeden sonra tespit edilmesi imkânı bulunmamaktadır.

Görüleceği üzere, baraj inşaatlarında, işin ihaleye çıkılması aşamasında ilk keşfinde bulunmayan, ancak sonradan yapılan ilave keşiflerle işin bünyesine dahil edilen köprü yapımlarında, köprü inşaatı zammı tespit edilerek ödenmesi, Karayolları Birim Fiyat Tarifindeki 3992 numaralı poz hükümlerine aykırıdır.

Bu itibarla, baraj inşaatlarında eksiltmeden sonra işin muhtevasına dahil edilen köprü yapımlarında, köprü inşaatı zammının tespit edilerek ödenmesine imkân bulunmamaktadır.

SONUÇ

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen baraj inşaatlarında, işin sözleşmesindeki ilk keşif cetvelinde bulunmayan ve ilave keşiflerle sonradan muhtevaya alınan köprü yapımlarında, köprü inşaatı zammı ödenmesinin mümkün bulunmadığına ve içtihadın 6.6.2003 tarih ve 10201 sayılı Temyiz Kurulu ilâmı yönünde birleştirilmesine 2.10.2006 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 2.10.2006
No : 5168/2

KONU

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen baraj ve gölet inşaatlarındaki ulaşım yolu, malzeme taşıma yolu, servis yolu ve benzeri yolların yapımı sırasında, B-15.313 pozunu ile elde edilerek yolda dolguda kullanıldıktan sonra kalan kazı malzemesinin depoya taşınması halinde, nakliye ödemesine esas poz konusunda Temyiz Kurulunun 30.6.2004 tarih ve 10983 sayılı, 10.7.2006 tarih ve 12558 sayılı ilâmları ile 21.7.2006 tarih ve 12744 sayılı ilâmı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Balıkesir Katma Bütçeli İdareler Saymanlığı (Devlet Su İşleri 25. Bölge Müdürlüğü) 2000 yılı idare hesabının 3. Dairede yargılanması sonucunda çıkarılan 632 sayılı ilâmın 4'üncü maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 30.6.2004 tarih ve 10983 sayılı Temyiz Kurulu ilâmına esas 27.1.2004 tarih ve 26868 sayılı tutanakta:

“632 sayılı ilâmın 4'üncü maddesiyle, Müteahhit yükleniminde yürütülen “Çanakkale-Yenice-Kayatepe Göleti ve Sulaması İnşaatı” işinde, gölet yol kazılarında, yarma kazı fazlasının depoya taşıma bedelinin, sözleşme eki DSI Birim Fiyat Cetveli (Tarifleri ve Şartları) kitabının B-07.D/5(8) poz no.lu taşımaya ait düzenlemenin 2. maddesindeki, “Poz B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulması şartı ile kazılan kayanın kazı maktanda ölçülen beher metre küpüne tatbik olunur.” hükmü gereği B-07.D/5(8) poz no.lu formül üzerinden değil, nakliyelere ait genel notlar bölümünün 25'inci maddesinin (c) işaretli bendinde, “Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metre küpüne sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır.” hükmü gereği B-07.D/4 pozunun uygulanması gerekirken, depoya konulduğu için “yol dolgusuna konulması şartını” taşımadığı halde B-07.D/5(8) poz no.lu formül üzerinden hesaplanması nedeniyle fazla ödenen 2.219.640.000- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Barajlar ve HES Dairesi Başkanlığının Birim Fiyat Cetveli (Taripleri ve Şartları) kitabında, kazılan zemin cinsleri, zorluk derecelerine göre,

- 1-) Kaya ve bataklık zeminler hariç her cins ve klasta zemin;
- 2-) Yumuşak kaya zemin;

3-) Kaya zemin olmak üzere üç kısma ayrıldığı; bu zemin cinslerinin de kullanma gayelerine göre poz numaraları ile tariflendirildikleri; zeminin cinsi, kazılması, yüklenmesi ve serilmesi durumlarında en kolaydan zora doğru fiyatın da yükseldiği; ilamda, sözleşme eki Birim Fiyat Cetveli kitabının B-07.B/5 (8) poz no.lu taşımaya ait düzenlemenin 2'nci maddesindeki "poz B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması, yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulması şartı ile" ibaresinin bulunduğunu, şayet kazıya yol dolgusunda kullanmayıp, depoya atma halinde Birim Fiyat Kitabının 25'inci maddesinin (c) bendine atf yapılarak "Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemiş ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun m³ fiyatına B-07.D/4 pozu uygulanır." maddesinden yararlanarak fiyatın B.07.D/4 ile, yani taşıma fiyatlarının en düşüğü olan 0.9 katsayısı ile çarpılarak hesaplandığı, bu hesap şeklinin yanlış olduğu, zira yapılan imalatın isminin B-15.313 barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması olduğu, malzemenin yolda kazılıp, depoya atılmasına dair başkaca herhangi bir poz tarifinin bulunmadığı, Birim Fiyat Cetvelinin pozlarla ilgili notlar bölümünün 17'nci maddesinde, depoya konulan kaya kazılarının B-15.313 fiyatının % 75'i ile ödeneceğinin belirtildiği, ödemelerin de böyle yapılması gerektiği, bu nedenle fazla ödemenin olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sözleşme eki DSİ Birim Fiyat Cetveli (Taripleri ve Şartları) kitabının B-07.D/5(8) poz no.lu taşımaya ait düzenlemede, "Nakliyesinin ayrıca ödenmesi icabettiği mukavelede yazılı nakliye bedelleri hesabında sırf B-07.D/5'in tatbik edileceği malzemeler ve ölçü yerleri aşağıda ayrı ayrı gösterilmiştir. Nakliyeler için B-07.D/5 fiyatı sadece:

1-

2- Poz B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne tatbik olunur."

3-

Hükmü ile, B-15.313 pozu ile yolda kazılan kayanın aynı zamanda yol dolgusuna konulmak amacıyla taşınması halinde B-07.D/5(8) taşıma formülünün kullanılabilceği açıkça belirtilmiştir.

B-15.313 pozu ile yolda kazılan kayalar yol dolgusuna değil, depoya taşındığından DSİ Birim Fiyat Cetveli (Tarifleri ve Şartları) kitabının Nakliyelere Ait Genel Notlar bölümününün 25'inci maddesindeki:

“Yukarıda 24. maddede zikredilen çimento ve demir malzemesi hariç olmak üzere:

a) Nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin tarifi yapılmış malzeme bedelinin tarifi yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak (Karayolu ile taşımalar) ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarının tatbiki gereken bir poz ile ödenmesi esastır.

b) Her taşıma işine ait Poz'un altına iş bu pozisyonun tatbik edilmesi gerekli malzemeler tarifi yapılarak belirlenmiş ve metreküp birimi esas olmak üzere ölçü tarzları da ayrıca yazılmıştır.

c) Herhangi bir malzeme tarif veya isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metrekübine sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır.”

Hükümleri gereği, B-07.D/5(8) değil B-07.D/4(7) formülü ile hesaplanacak birim fiyattan taşıma bedeli ödenmesi gerekmektedir. Bu nedenle yerinde olmayan dilekçi iddialarının reddi ile mevzuata uygun olarak 632 sayılı ilâmin 4'üncü maddesi ile verilen liraya ilişkin tazmin hükmününün tasdikine karar verildi.” denilmiştir.

Balıkesir Katma Bütçeli İdareler Saymanlığı (Devlet Su İşleri 25. Bölge Müdürlüğü) 2001 yılı idare hesabının 3. Dairede yargılanması sonucunda çıkarılan 628 sayılı ilâmın 11'inci maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 10.7.2006 tarih ve 12558 sayılı Temyiz Kurulu ilâmına esas 22.11.2005 tarih ve 28229 sayılı tutanakta:

“628 sayılı ilâmın 11. maddesi ile; Bayramdere Barajı İnşaatı işine ait bakiye ödemelerinde, gölet yollarında B-15.309/1 ve B-15.313/1 pozlarından yapılan kazıların depoya nakliye bedellerinin B-07.D/7 pozu yerine B-07.D/6 ve B-07.D/8 pozlarından hesaplanması sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; DSİ Genel Müdürlüğü Barajlar ve HES Dairesi Başkanlığının BİRİM FİYAT CETVELİ (Tarifleri ve Şartları) kitabında, kazıların zemin cinsleri ve zorluk derecelerine göre 3 kısma ayrılmış olduğunu, zorluk derecesi en kolayından başlamak üzere derecelendirmenin,

- 1-Kaya ve Batak Zeminler Hariç Her Cins ve Klasta Zemin,
- 2- Yumuşak Kaya Zemin,
- 3- Kaya Zemin,

şeklinde olduğunu, kullanılma gayelerine göre B-15.301, B-15.302, B-15.304, B-15.306, B-15.307, B-15.308, B-15.309, B-15.310, B-15.311, B-15.312, B-15.313 pozları ile tariflenmiş olduklarını, birim fiyat cetveli kitabında, kazının yolda dolguya konulması ile depoya konulması arasında, taşıma fiyatında herhangi bir fark olacağı ibaresinin bulunmadığını, her iki halde de aynı taşıma fiyatının uygulanmakta olduğunu, ancak, ilamda bahsedildiği üzere, sadece sözleşme eki Birim Fiyat Cetveli (Tarifleri ve şartları) kitabının, B-07.D/5 (8) poz no.lu taşımaya ait düzenlemenin 2. maddesinde, "Poz B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması, yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulma şartı ile" ibaresinin olduğunu, ilamda bu durumda aynı kitabın 25. maddesinin C bendine atıf yapmakta, "Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun m3 fiyatına B-07.D/4 pozunu uygulanır" maddesinden yararlanarak, fiyatın B-07.D/4 ile, yani taşıma fiyatlarının en düşüğü olan (katsayısı 0,9) poz ile ödenmesi gerektiğini söylemekte olduğunu, bu şekilde yapılan uygulamanın yanlış olacağını, yapılan imalatın isminin "B-15.313 Barajlarda kaya kazılması ve YOLDA DOLGUYA konulması" şeklinde olduğunu, malzemenin yolda kazılıp, depoya atılmasına dair başkaca herhangi bir poz tarifinin olmadığını, sadece Birim Fiyat Cetveli kitabının pozlarla ilgili notlar bölümünün 17. maddesinde (64. sayfa), depoya konulan kaya kazılarının B-15.313 fiyatının %75'i ile ödenir denilmesi nedeniyle, ödemenin bu şekilde yapılmakta olduğunu, esas poz ödemesinin B-15.313 olduğunu, bu nedenle, 25/c maddesindeki "Herhangi bir malzeme TARİF VEYA İSİM OLARAK ZİKREDİLMEMİŞ" olmasının mümkün olmayıp, B-15.313 pozunun B-07.D/5'li taşıma pozunda ZİKREDİLMİŞ olduğunu, ilamda önerildiği gibi ödeme yapıldığında, zemin cinsi en zor olan KAYANIN taşıma bedelinin, zemin cinsi en kolay olan KAYADAN GAYRİ MALZEMENİN taşıma bedeli ile AYNI değerde olacağını, YUMUŞAK KAYANIN taşıma bedelinden DAHA UCUZ olduğunu, bunun da önemli bir ilişki olup, zemin cinsleri tarifleri zorluk derecelendirmesine ters düşmekte olduğunu, ilamında önerilen B-07.D/4'lü taşıma poz ödemelerinin tariflendiği Birim Fiyat Cetveli kitabının 13 ve 14. sayfalarındaki açıklamalarda, bu gruba giren malzemelerin: KAYADAN GAYRİ ZEMİN, NEBATİ TOPRAK (Sandık açılması), SADECE KUM, SADECE ÇAKIL cinslerinin olduğunu, bu zeminlerin kazısı, yüklemesi, TAŞINMASI, serilmesi en kolay ve zahmetsiz zeminler olduğunu, bu grup içine, B-15.313 pozu ile tariflenen SERT KAYA malzemesini dahil etmenin ve taşınmasını B-07.D/4'lü bedel ile ödemenin doğru bir yaklaşım olmadığını, dolguya da gitse, depoya da gitse ölçü birimi olarak kazı yerinde ölçülen beher m3 KAYA malzemesinin, kamyonlara yüklenip, aynı yol şartlarında ve hiçbir taşıma kriter farklılığı olmadan, DOLGUYA giden malzeme için 1,30 katsayısı ile, DEPOYA giden malzeme için 0,90 katsayısı ile ödeme yapılmasının ilişki ve haksızlık olduğunu,

denetçinin yorumladığı şekilde ödeme yapılması halinde, yol inşaatında kazı yapıp, depoya taşınması durumunda, her bakımdan en kolay zemin olan kayadan gayri zemin taşınması ile, en zor zemin olan kaya zemin taşıma fiyatının aynı olmakta olduğunu, ara zorlukta olan yumuşak kaya zemin taşınmasının daha pahalı olacağını, bu durumun, birim fiyat kitabındaki zemin zorluk derecelendirilmesine ters düştüğünü, yukarıda geniş bir biçimde belirtilen nedenlerle, Sayıştay sorğu kağıdında fazla ödeme olarak gösterilen miktarın, gerçekte doğru uygulanmış ve sözleşme hükümlerine uyan yasal bir bedel ve KAYA TAŞINMASI bedeli olduğunu, aksi takdirde, zeminlerin zorluk derecelerine ters düşen çelişkinin izahını yapmanın, idareміzce mümkün olamayacağını ve hukukî problemler de yaratabileceğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

İlam hükmü gölet yollarında B-15.309/1 ve B-15.313/1 pozlarından yapılan kazıların depoya nakliye bedellerinin B-07.D/4(7) pozu yerine B-07.D/3(6) ve B-07.D/5(8) pozlarından hesaplanması sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiş olup dilekçenin temyiz gerekçesinin ana dayanağı, farklı yoğunluklara dolayısıyla farklı taşıma güçlüklerine sahip kaya, yumuşak kaya ve bunların haricindeki zeminlerin taşıma bedellerinin aynı olmasının mümkün olmayacağıdır.

Sözleşme eki DSİ (HES) Birim Fiyat Tarif ve Şartları Kitabında yer alan B-07.D/3(6) poz no.lu birim fiyatın tarifinde; B-07.D/3(6) birim fiyatının B-15.309 poz no.su ile ödenen (Barajlarda yumuşak kaya ve bataklık zemin kazılması ve yolda dolguya konulması) işinde kazı miktarında ölçülen yumuşak kaya veya bataklık zeminin beher metre küpü için tatbik edileceği, yine Birim Fiyat Tarif ve Şartları Kitabında yer alan B-07.D/5(8) poz no.lu birim fiyatın tarifinde; B-07.D/5(8) birim fiyatının B-15.313 poz nosu ile ödenen (kaya kazılması ve yolda dolguya konulması) işinde yol dolgusunda kullanılması şartıyla kazı miktarında ölçülen kaya zeminin beher metre küpü için tatbik edileceği ibaresi yer almaktadır.

Aynı kitabın Nakliyelere Ait Genel Notlar Kısmının 25. maddesinde ise; “a) Nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin tarifli yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak (Karayolu ile taşımalar) ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4 ve B-07.D/5 pozlarının tatbiki gereken bir poz ile ödenmesi esastır.

Her taşıma işine ait Pozun altına iş bu pozisyonun tatbik edilmesi gerekli malzemeler tarifli yapılarak belirlenmiş ve metre küp birimi esas olmak üzere ölçü tarzları da ayrıca yazılmıştır.

Herhangi bir malzeme tarif veya malzeme olarak B-07.D/3, B-07.D/4 ve B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemiş ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metre küpüne sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

B-15.309 ve B-15.313 pozlarından yapılan ve depoya nakledilen kazılar B-07.D/3, B-07.D/4 ve B-07.D/5 pozlarında zikredilmemiş olduğundan bu kazılardan çıkan ve depoya nakledilen kazı malzemelerinin naklinde B-07.D/4 pozunun uygulanması gerekmektedir.

Yine aynı notların 13-a maddesinde; "Pozisyon B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formülleri yani fiyatları, taşınan malzemenin cinsi, sertliği veya yumuşaklığı, birim ağırlığı ve/veya özgül ağırlığı, yerinde rutubet miktarı ve/veya Teknik Şartnamesine göre istenilen rutubet miktarı, her türlü durumu vesaire gibi sebepler ve faktörlere bağlı değildir. Bu faktör veya sebepleri ileri sürülerek B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formüllerinde yani fiyatlarında bir değişiklik talep edilemez. (a) katsayısının bütün bu hususları aks ettirdiği ve ihtiva ettiği kabul edilmiştir." hükmü yer almaktadır.

Nakliyelere Ait Genel Notlarda yer alan bu hükümlere göre B-15.309 ve B-15.313 pozlarından yapılan ve depoya nakledilen kazıların metrekübüne ödenecek nakliye bedeli zemin cinsi ne olursa olsun B-07.D/4 pozundan ödenecektir. Farklı yoğunluklara sahip kazı malzemesinin metreküüp nakliye bedellerinin aynı olamayacağına dair iddianın Nakliyelere Ait Genel Notların 13. maddesi karşısında hiçbir geçerliliği bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 628 sayılı ilâmın 11. maddesi ile verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verildi." denilmiştir.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığı 2002 yılı idare hesabının 4. Dairece yargılanması sonucunda çıkarılan 641 sayılı ilâmın 46'ncı maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 21.7.2006 tarih ve 12744 sayılı Temyiz Kurulu ilâmına esas 7.4.2006 tarih 28572 sayılı tutanakta:

"641 sayılı ilâmın 46. maddesi ile; yükleniminde bulunan Klavuzlu Barajı ve HES İnşaatı işinde, B-15.313/A poz nolu kazı malzemesinin depoya naklinde D.07.D/4 (7) poz no.lu nakliye analizinin kullanılması gerekirken D.07.D/5 (8) poz nolu analiz kullanılması sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; Nakliyelere ait Genel Notların (25/c) maddesinde "Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemiş ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metrekübüne sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır" şeklinde bir ifade olduğunu. B-15.313 pozunun ise; B-07.D/5 kararı ile taşımalar başlığı altındaki 2'nci maddede açıkça zikredilmiş olduğunu. Bu nedenle; B-15.313 poz için, B-07.D/4 pozunun uygulanmasının düşünülmemeyeceğini, ayrıca sözleşmenin hiçbir maddesinin aynı özelliklere sahip malzemelere farklı nakliye birim fiyatı ödeneceğinden bahsetmemekte, tam tersine

aynı cins malzemelerin nakil bedellerinin aynı sınıfta toplanması gerektiğini vurgulamakta olduğunu, ilamda 2 no.lu not hükmünden hareket ederek, dolgu yerine depoya nakledilen kazı artığı malzeme için B-07.D/4 pozu üzerinden nakliye bedeli ödenmesi gerektiğinin ileri sürülmüş olduğunu. "Kazının kaya olması durumu değiştirmez" yorumunun temel hatalı bir yorum olduğunu, sözleşme ve ekleri ile birim fiyat tariflerine göre; kazının klasta belirlenen cinsi ve kazının kullanıldığı dolgu yerinin, fiyat oluşumunu etkileyen unsurlar olduğunu, dolgu dışına atılmasının ise sözleşme içi bir uygulama olduğunu, nakliye birim fiyatlarının da esas birim fiyatlara bağlı olarak tayin edilmekte olduğunu, 2 no.lu not hükmünün mefhumu muhalifinden hareket ederek kıyasen bir hüküm tesis edilmesinin mümkün olmadığı gibi, 2 no.lu hükümde de, depoya götürülen kazı artığı malzeme için B-07.D/4 pozu üzerinden nakliye pozu ödeneceğine ilişkin bir hükmün yer almamakta olduğunu, dolayısıyla söz konusu iddianın geçerli bir dayanağının da bulunmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

İlam hükmü, depoya taşınan kazı malzemesi için B-07.D/7 poz no.lu taşıma formülü yerine B-07.D/8 poz no.lu taşıma formülüne göre hesaplanan bedelin ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

Dilekçi itirazlarının gerekçesini, kaya kazılarının B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyatında sayılmış olduğu, B-07.D/5 pozunda yer alan ve ilam hükmüne gerekçe olarak gösterilen "Poz no B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metrekübüne uygulanır" hükmünün kazının baraj dolgusuna konulmasına karşı konulmuş bir şart olduğu, aynı şartlarda kazılan ve baraj dolgusunda kullanılan kaya kazıları için dolguda ölçülen miktar üzerinden B-07.D/3 pozundan ödeme yapılması gerektiğinden, bu şartın konmuş olduğu, kazı ve nakliye pozları birlikte incelendiğinde nakliye pozlarının kazı miktarının ölçüm yerine göre belirlendiğinin ve ilam hükmüne gerekçe oluşturan bu hükmün, aynı şartlarda kazılan ve baraj dolgusunda kullanılan kaya kazıları için dolguda ölçülen miktar üzerinden B-07.D/3 pozundan ödeme yapılması gerektiğinden, konmuş olduğunun görüleceği, kazının kazı yerinde ölçülen miktarı ile dolguda ölçülen miktarlarının, kazım sırasında oluşan kabarma sonucu farklı olması nedeniyle nakliye birim fiyatlarının, kazı miktarının ölçüm yerine göre belirlenmiş olduğu, bunun nakliye formüllerinde yer alan ve nakliye mesafesi dışında tek farklı unsur olan S katsayısından da açıkça görüleceği, "Nakliyelere Ait Genel Notlar" başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki "Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metrekübüne sadece B-07.D/4 pozu uygulanır." hükmünün baraj inşaatının ana unsuru olan kazı ve kazı malzemelerini içermediği, bu hükmün baraj inşaatında münferit olarak ortaya çıkan, moloz nakli gibi

durumları içeren bir hüküm olduğu, baraj inşaatının ana unsuru olan kazı malzemesinin her cinsinin nakliye formüllerinde sayılmış olduğu, baraj inşaatında ana unsur olan kazı malzemesinin herhangi bir cinsinin nakliye formüllerinde sayılmamış olmasının mümkün olamayacağı oluşturmaktadır.

İlam hükmünde gerekçe olarak, B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifinde yer alan, “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmü ile “Nakliyelere Ait Genel Notlar” başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki “Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesinin de ödenmesi icap ediyorsa bunun metre küpüne sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

İlam hükmünde gerekçe olarak yer alan “Nakliyelere Ait Genel Notlar” başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki hüküm ilama yanlış yazılmıştır. “Herhangi bir malzeme tarif ve isim olarak...” ibaresi DSİ birim fiyat tarifleri kitabında “Herhangi bir malzeme tarif veya isim olarak...” şeklinde yer almaktadır. Yani nakliyesi ödenmesi gereken bir malzemenin nakliye birim fiyatlarında hem tarifinin, hem de isminin birlikte sayılması gerekmektedir. Bir malzeme tarif veya isim olarak nakliye birim fiyatlarında sayılmış ise bu malzeme için “Nakliyelere Ait Genel Notlar” başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki hükmün uygulanması mümkün görülmemektedir.

İlam hükmünde gerekçe olarak yer alan diğer hüküm ise, B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifindeki, “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmüdür.

Kazı ve nakliye birim fiyatlarının birlikte incelenmesinde; kazı birim fiyatlarında, kazının hangi amaca yönelik olarak yapıldığı esasına göre ölçüsünün yani yapılan kazı miktarının hesabının nasıl yapılacağına belirlendiği, nakliye birim fiyatlarının ise nakledilecek malzemelerin ölçüm yerleri esas alınarak belirlendiği görülmektedir.

Bu çerçevede; nakliye birim fiyatlarında, ölçüm yeri dolgu mahalli olan kaya kazı malzemelerinin nakliye birim fiyatlarının B-07.D/3, ölçüm yeri kazı miktarı olan kaya kazılarının nakliye birim fiyatlarının B-07.D/5 pozundan ödeneceği esasının getirilmiş olduğu görülmektedir.

İlam hükmünde gerekçe olarak yer alan, B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifindeki “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmünün B-15.313 poz no.su ile ariyet ocağında

kazılan ve yol dolgusuna konan kazuların kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne B-07.D/5 pozu ile nakliye bedeli ödenirken, B-15.312 poz no.su ile ariyet ocağında B-15.313 pozu ile aynı şartlar altında kazılıp yol haricindeki dolgu, sedde ve/veya baraj dolgusuna konan kaya kazuların dolgu miktarında ölçülen beher metre küpüne B-07.D/3 pozundan nakliye bedeli ödenmesi gerekeceği için, bu ayırımın, yani ariyet ocağında kazılan kaya kazularının yol dolgusunda kullanılması durumunda uygulanacak nakliye birim fiyatının ve yol haricindeki dolgu, sedde ve/veya baraj dolgusunda kullanılması durumunda uygulanacak olan nakliye birim fiyatının, bu iki durumda nakliye ödenecek malzeme miktarının farklı şekilde ölçülmesi nedeniyle farklı nakliye birim fiyatlarının uygulanmasının gerekeceğinin belirtilmesi amacıyla konmuş olduğu görülmektedir.

Çünkü; “Nakliyelere Ait Genel Notlar” başlığı altındaki 25. maddenin (a) fıkrasındaki; “Nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin tarifi yapılmış malzeme bedelinin tarifi yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak (Karayolu ile taşımalar) ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarının tatbiki gereken bir poz ile ödenmesi esastır.” hükmü gereği B-07.D/5 pozisyonunda nakliye bedelinin tarifi yapılmış malzeme cinsi olan kaya kazularının bedelinin B-07.D/5 pozisyonundan ödenmesi gerekecektir.

B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifindeki “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmü nedeniyle, ilam hükmüne gerekçe teşkil eden “Nakliyelere Ait Genel Notlar” başlığı altındaki 25. maddenin (c) fıkrasındaki hükmün, B-15.313 pozundan yapılan kaya kazuları, B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifinde yer alan, “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmü nedeniyle tarif olarak sayılmamış olduğu kabul edilse bile, yollarda yapılan kaya kazuları B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyatında isim olarak sayılmış olduğundan, uygulanabilirliğinin bulunmadığı, görülmektedir.

Diğer gerekçe olan B-07.D/5 (8) poz no.lu nakliye birim fiyat tarifindeki “Poz no B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguda kullanılması işinde yol dolgusunda kullanılması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne uygulanır” hükmünün B-15.313 poz no.su ile ariyet ocağında kazılan ve yol dolgusuna konan kazuların kazı miktarında ölçülen beher metre küpüne B-07.D/5 pozu ile nakliye bedeli ödenirken, B-15.312 poz no.su ile ariyet ocağında B-15.313 pozu ile aynı şartlar altında kazılıp yol haricindeki dolgu, sedde ve/veya baraj dolgusuna konan kaya kazuların dolgu miktarında ölçülen beher metre küpüne B-07.D/3 pozundan nakliye bedeli ödenmesi gerekeceği için, bu ayırımın, yani ariyet ocağında kazılan

kaya kazılarının yol dolgusunda kullanılması durumunda uygulanacak nakliye birim fiyatının ve yol haricindeki dolgu, sedde ve/veya baraj dolgusunda kullanılması durumunda uygulanacak olan nakliye birim fiyatının, bu iki durumda nakliye ödenecek malzeme miktarının farklı şekilde ölçülmesi nedeniyle farklı nakliye birim fiyatlarının uygulanmasının gerekeceğinin belirtilmesi amacıyla konmuş olduğu, aynı yerde kazılan, fakat ayrı yerlerin dolgusunda kullanılan bu iki kazı malzemesinin miktarının, farklı besaplanmasından dolayı (yol dolgusunda kazı miktarında, diğer dolgularda dolgu miktarında) nakliye birim fiyatlarının da farklı olacağını vurgulamak üzere konmuş bir hüküm olduğu, yol kazısından çıkıp depoya nakledilen kazı ile yol dolgusunda kullanılan kazıların nakliye birim fiyatlarının farklı olacağına dair bir hüküm olmadığı anlaşılmakta olduğundan, ilam hükmünün yerinde olmadığı görülmektedir.” denilerek açıklanan nedenlerle 641 sayılı ilamın 46’ncı maddesi ile verilen tazmin hükmü kaldırılmıştır.

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

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

Esasen, içtihadın birleştirilmesine gerek duyulan konu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen baraj ve gölet inşaatlarında, B-15.313 pozu ile elde edilerek taşıma, ulaşım ve benzeri nedenlerle yapılan yollarda dolguda kullanıldıktan sonra kalan kazı malzemesinin depoya taşınması halinde, hangi poz esas alınarak nakliye bedeli ödeneceği hususu ile ilgilidir.

Bu itibarla, Temyiz Kurulunca verilen ilâmlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine oybirliği ile karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Barajlar ve Hidroelektrik Santraller Dairesi Başkanlığı Birim Fiyat Cetvelinin;

"Barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması" başlığını taşıyan B-15.313 poz numaralı kısmı :

Poz No. B-15.310, B-15.311, B-15.312’deki şartlar dahilinde kazı yerinde, ariyet veya ocakta her cins (yumuşak kaya hariç) kaya kazılması, her derinlik ve yükseklikte, her nevi yol Teknik Şartname ve projesinde gösterilen şartlar dahilinde tabakalar halinde yolda serilmesi, kazı ve dolgu şevlerinin projesine

uygun olarak tesviye ve tanzim edilmesi için yapılan her türlü işçilik, malzeme ve masraflarla müteahhit kârı ve genel masraflar karşılığı ve 25 metre mesafeye nakliye bedeli dahil (kazı yerinde ölçülen) kayanın beher metreküp fiyatı.

"Taşıma Fiyatları" bölümünün;

"Karayolu ile taşımalar" başlığını taşıyan B-07.D/5 poz numaralı kısmı :

1- 10.000 metreden küçük taşımalar için;

($f \leq 10.000$ metre için)

$S = 1.30 \times a \times \sqrt{f}$ ($S = 1.30$ çarpı (a) katsayısı çarpı (f) mesafesinin karekökü)

2- 10.000 metreden büyük taşımalar için;

($F > 10.000$ metre için)

$S = 1.30 \times a \times (0.00444 \times f + 55.6)$

Nakliyesinin ayrıca ödenmesi icabettiği mukavelede yazılı nakliye bedelleri hesabında sırf B-07.D/5'in tatbik edileceği malzemeler ve ölçü yerleri aşağıda ayrı ayrı gösterilmiştir. Nakliyeler için B-07.D/5 fiyatı sadece:

1- Sırf Poz. B-15.310'un tatbik edildiği kayanın kazılması ve depoya konulması işlerinde kazı miktarından ölçülen kayanın beher metreküpü için tatbik olunur.

B-15.310 ve B-15.311 poz beraberce kullanılmak mecburiyetinde bulunduğu kayanın kazılması ve sedde veya baraj veya dolguya konulması hallerinde B-07.D/5 kullanılmayıp B-15.311 esasına göre dolguda veya baraj veya sedde dolgusunda ölçülen beher metreküp kaya dolgu için B-07 D/3 kullanılır. B-15.310 ve B-15.311 in beraberce kullanıldığı hallerde B-07.D/5 tatbik olunmaz. B-15.311 için B-07.D/3 tatbik olunur.

2- Poz. B-15.313'ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metreküpüne tatbik olunur.

2- a) B-15.330 ile ödenen Baraj Temel Kazısı ve Hazırlanması pozunun tatbik edildiği kazının kazı miktarında ölçülen beher metreküpüne nakliye bedeli olarak B-07.D/5 tatbik olunur.

3- Poz. B-32.101 ve B - 32.102'nin tatbik edildiği (tünel kazısı) ve/veya (eğik veya dik eksenli tünel kazısı) için proje ve şartnameler gereğince ödeme hattı içindeki kazının beher metreküpüne tatbik edilir.

4- Nakliyesi ayrıca ödenmesi kaydedilen ve yukarıda ayrı ayrı gösterilen malzemelerin nakliyesi için sadece B-07.D/5 kullanılır. Beher metreküpüne tatbik edilecek ölçü tarzları yukarıda gösterilmiştir. Başka bir ölçü tarzı tatbik edilemez.

“Nakliyelere Ait Genel Notlar” kısmındaki;

3/c notu:

Geçici istihkaklardaki taşıma bedelleri olarak malzemenin cinsine bağlı olarak B-07.D/6, B-07.D/7 ve B-07.D/8 pozisyonları uygulanacaktır. B-07.D/3'ün kullanıldığı malzemeler için B-07.D/6 ve B-07.D/4'ün kullanıldığı malzemeler için B-07.D/7 ve B-07.D/5'in kullanıldığı malzemeler için B-07.D/8 kullanılır.

13'üncü not:

a) Pozisyon B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formülleri yani fiyatları taşıyan malzemenin cinsi, sertliği veya yumuşaklığı, birim ağırlığı ve/veya özgül ağırlığı, yerinde rutubet miktarı, her türlü durumu vesaire gibi sebepler ve faktörlere bağlı değildir. Bu faktör veya sebepler ileri sürülerek B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formüllerinde yani fiyatlarında bir değişiklik talep edilemez. (a) katsayısının bütün bu hususları aksettirdiği ve ihtiva ettiği kabul edilmiştir.

.....
25'inci not:

a) Nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin tarifi yapılmış malzeme bedelinin tarifi yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak (Karayolu ile taşımalar) ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarının tatbiki gereken bir poz ile ödenmesi esastır.

b) Her taşıma işine ait pozun altına iş bu pozisyonun tatbik edilmesi gerekli malzemeler tarifi yapılarak belirlenmiş ve metreküp birimi esas olmak üzere ölçü tarzları da ayrıca yazılmıştır.

c) Herhangi bir malzeme tarif veya isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemiş ve nakliyesi de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 pozunu uygulanır.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü :

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan baraj ve gölet inşaatlarında, ihtiyaç duyularak yapılan yolların dolgusu için gerekli

malzemenin temini ve dolguya konulması işi, anılan Genel Müdürlükçe yayımlanan Birim Fiyat Cetveli (Tarifleri ve Şartları) kitabının analizlerinde B-15.313 poz numarası ile tarif edilmiş ve fiyatlandırılmıştır.

Barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması başlıklı B-15.313 pozunun tarifinde, “Poz No. B-15.310, B-15.311, B-15.312’deki şartlar dahilinde kazı yerinde, ariyet veya ocakta her cins (yumuşak kaya hariç) kaya kazılması, her derinlik ve yükseklikte, her nevi yol Teknik Şartname ve projesinde gösterilen şartlar dahilinde tabakalar halinde yolda serilmesi, kazı ve dolgu şevlerinin projesine uygun olarak tesviye ve tanzim edilmesi için yapılan her türlü işçilik, malzeme ve masraflarla müteahhit kârı ve genel masraflar karşılığı ve 25 metre mesafeye nakliye bedeli dahil (kazı yerinde ölçülen) kayanın beher metreküüp fiyatı” ifadesi yer almıştır.

Bu tarife göre anılan poz ile, yol dolgusu için gerekli malzeme kazı yerinde, ariyet veya ocakta yumuşak kaya hariç her cins kaya kazılması suretiyle temin edilmekte ve teknik şartname ve projesinde gösterilen şartlar dahilinde tabakalar halinde yolda serilmektedir.

Diğer taraftan, Birim Fiyat Cetveli (Tarifleri ve Şartları) kitabının taşıma fiyatları bölümünün karayolu ile taşımalar kısmındaki B-07.D/5 pozunda ise, nakliyesinin ayrıca ödenmesi icabettiği sözleşmede yazılı nakliye bedellerinin hesabında, sırf B-07.D/5’in tatbik edileceği malzemeler ve ölçü yerlerinin ayrı ayrı gösterildiği ve nakliyeler için B-07.D/5 fiyatının, burada sayılan diğer hususlarla birlikte sadece, Poz B-15.313’ün tatbik edildiği kaya kazılması yolda dolguya konulması işinde yol dolgusuna konulması şartı ile kazılan kayanın kazı miktarında ölçülen beher metreküpüne tatbik olunacağı belirtilmiştir. B-07.D/5 pozunu incelendiğinde, diğer karayolu ile taşıma pozları olan B-07.D/3 ve B-07.D/4 pozlarında olduğu gibi, bu pozdan nakliyesi ödenecek imalatın adları pozisyon numaraları ile birlikte sayılmıştır.

Dolayısıyla, B-07.D/5 pozunun tarifindeki şarta göre, B-15.313 pozunun uygulanması ile temin edilen ve sadece yol dolgusunda kullanılan malzemenin taşınması bedeli, B-07.D/5 pozunda yer alan formüllere göre ödenebilecektir. Aynı şart gereği, B-15.313 pozunu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin, B-07.D/5 pozunda belirlenen formüllerle ödenmesi mümkün bulunmamaktadır.

Birim Fiyat Cetveli kitabının “Nakliyelere Ait Genel Notlar” kısmının 13’üncü notunda da, Pozisyon B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formüllerinin, taşınan malzemenin cinsi, sertliği veya yumuşaklığı, birim ağırlığı ve/veya özgül ağırlığı, yerinde rutubet miktarı, her türlü durumu vesaire gibi sebepler

ve faktörlere bağlı olmadığı, bu faktör veya sebepler ileri sürülerek B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 formüllerinde yani fiyatlarında bir değişiklik talep edilemeyeceği tespit edilmiştir.

Öte yandan, “Nakliyelere Ait Genel Notlar” kısmının 25’inci notunda ise, nakliye bedelinin ayrıca ödeneceği kaydedilen işlerde nakliye bedelinin, tarifi yapılmış malzeme cinsine bağlı olarak karayolu ile taşımalar ismini taşıyan B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından tatbiki gereken bir poz ile ödenmesinin esas olduğu, her taşıma işine ait pozun altına tatbik edilmesi gerekli malzemelerin tarifi yapılarak belirlendiği ve metreküp birimi esas olmak üzere ölçü tarzları da ayrıca yazıldığı ifade edilerek, herhangi bir malzeme tarif veya isim olarak B-07.D/3, B-07.D/4, B-07.D/5 pozlarından herhangi birinde zikredilmemişse ve nakliyesi de ödenmesi icap ediyorsa bunun metreküpüne sadece B-07.D/4 pozunun uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu not hükmüne göre, B-15.313 pozu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin ödenmesi gerekiyorsa, bunun metreküpüne B-07.D/4 pozunu ile belirlenen formülün uygulanması ve buna göre bulunacak bedelin ödenmesi gerekir.

Buna rağmen, B-07.D/5 pozunda sadece kaya malzemesi ifadesinin yer alması gerekçe gösterilerek, B-15.313 pozunu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin, bu pozunu ile belirlenen formüllere göre ödenmesi, anılan hükümlere aykırıdır.

Bu itibarla, B-15.313 pozunu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan malzemenin depoya taşınması bedelinin, B-07.D/4 pozunu ile belirlenen formüllere göre ödenmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan baraj ve gölet inşaatlarındaki ulaşım yolu, malzeme taşıma yolu, servis yolu ve benzeri yolların yapımı sırasında, sözleşme eki Birim Fiyat Cetvelinin B-15.313 poz numaralı “Barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması” pozunu ile temin edilen ve yol dolgusunda kullanılmayan kazı malzemesinin depoya taşınması halinde nakliye bedelinin, aynı Cetvelin B-07.D/5 pozunda yer alan şart ve Nakliyelere Ait 25’inci Genel Not’da yer alan hüküm gereği, B-07.D/4 pozunu ile belirlenen formüllere göre ödenmesi gerektiğine ve içtihadın 30.6.2004 tarih ve 10983 sayılı, 10.7.2006 tarih ve 12558 sayılı Temyiz Kurulu ilâmları yönünde birleştirilmesine 2.10.2006 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.10.2006

No : 28860

İller Bankasına belediye ortaklık payı olarak mahsuben yapılan ödemeden dolayı düzenlenen kağıtlardan damga vergisi kesintisi yapılmamış olmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

225 sayılı ilamın 1'inci maddesinde, İller Bankasına sermaye iştirak payı adı altında yapılan ödemelerden damga vergisi kesintisi yapılmaması nedeni ile toplam-liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle, konuyla ilgili İller Bankası Genel Müdürlüğü Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığının 20.09.2004 tarih ve 81639 sayılı yazısı ile Denizli Vergi Mahkemesinin 17.06.2005 tarih ve 2005/251 sayılı savunma dilekçesine ekleyerek 488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 3'üncü maddesi ve eki (1) sayılı tablonun 4/1-4 sırasında makbuz ibra senetleri ve makbuz senetlerinin zikredildiğini, tamamen Kanundan doğan ve görev niteliğinde bulunan ortaklık paylarının İller Bankasına ödenmesinde herhangi bir makbuz verilmesinin söz konusu olmadığını, bu nedenle yapılan ödemelerden damga vergisi kesilmesinin mümkün olmadığını, Kanundan doğan bu uygulamanın bütün belediye ve özel idareler tarafından aynı şekilde yürütüldüğünü belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

4759 sayılı Kanunun 3/A maddesinde;

"İl Özel idareler ve belediyelerin; ... hariç tutulmak üzere yıllık gelirleri

tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların % 5'i'nin bankanın sermaye kaynakları arasında sayılmış,

4'üncü maddenin 3'üncü fıkrasında ise ortaklık paylarıyla köy ödemeleri sermaye payları, zamanları tüzükle belli edilecek dört eşit taksitte bankaya ödeneceği belirtilmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 1'inci maddesinde; Bu kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların damga vergisine tabi olacağı, 4'üncü maddesinde ise; Bir kağıdın tabi olacağı verginin tayini için o kağıdın mahiyetine bakılarak buna göre tabloda yazılı olan verginin bulunması gerektiğine hükmedilmiştir.

Dolayısıyla İller Bankasına yapılan belediye sermaye payı ödemesinin 4759 sayılı İller Bankası Kanununda belirtildiği şekilde idarelerce dört eşit taksitte 2380 sayılı kanun uyarınca Banka eliyle dağıtılan belediye genel bütçe vergi gelirleri payından resen mahsup edilerek kesildiği anlaşılmaktadır".

Ayrıca söz konusu ortaklık payı ödemeleri herhangi bir malzeme ve hizmet karşılığını içermemekte olup tamamen sermaye payı niteliğinde bir ödeme olup, bu açıdan damga vergisine tabi bir kağıt düzenlenmesi söz konusu değildir.

Kaldı ki 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (1) sayılı tabloda damga vergisine tabi kağıtlar tek tek sayılmış olup, bu tabloda İller Bankasına belediye ortaklık payı olarak mahsuben yapılan ödemeden dolayı düzenlenen kağıtların damga vergisine tabi olacağına dair bir hükümde bulunmamaktadır.

Bu nedenle tamamen kanundan doğan ve İller Bankası eliyle dağıtılan genel vergi gelirleri payından resen mahsup edilen, ortaklık payı ödemesinden damga vergisi kesilmemesinde kanuna aykırılık görülmemektedir Dilekçi iddialarının kabulü ile 225 sayılı ilamın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.11.2006
No : 28885

2547 sayılı Kanununun 58'inci maddesine göre ödenen döner sermaye payının belirlenmesinde taban aylığı ve kıdem aylığının dikkate alınmasının mümkün olmadığı bk.

254 sayılı ilamın 1'inci maddesiyle, Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde görevli personele ödenen döner sermaye katkı payı hesabı üst sınırının tespitinde taban aylığı ve kıdem aylığının dikkate alınması sonucu- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; ilamda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasındaki "bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil)" ifadenin dar anlamda yorumlandığını, taban ve kıdem aylığının toplam aylık unsuru içinde değerlendirilmesinin gerekli olduğunu, Danıştay kararlarına göre ödenen paraların geri alınmasının mümkün olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasında: "(Değişik: 27.06.1989-KHK-375/16 Md.) Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılır. Öğretim üyeleri ile Üniversitelerarası Kurulca önerilerek Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve (değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.md.) her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Devlet

Memurları Kanununa tabi personel için ise(değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.Md.) % 80'ini geçemez ..." denilmiştir.

2547 sayılı yasanın 58'inci maddesinin dördüncü bendinde, öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan döner sermaye gelirlerinden belli bir kısmının üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ile 657 sayılı Kanuna tabi personel arasında paylaşılacağı döner sermayeden ayrılacak bu payın bir aylık toplamının, personele maaş olarak ödenen bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) toplamının %80'ini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinden, Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde görevli personele katkılarından dolayı döner sermaye payı verilmesinde taban aylığı ve kıdem aylığının katkı payı ödeme hesabında matraha dahil edildiği anlaşılmıştır.

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinde belirlenmiş bulunan ve üst sınırları gösteren öğretim üyeleri ve diğer personelin döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir ayda alacakları "aylık (ek gösterge dahil)" ibaresi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 155'inci maddesi hükmü ve diğer personel kanunlarında maaş göstergesi ve ek gösterge unsurlarının memur maaş katsayısıyla çarpılması sonucu bulunan tutarını göstermekte olup 375 sayılı KHK ye göre ödenen taban ve kıdem aylıkları bu kapsamda bulunmamaktadır. Mevzuatımızda aylık (ek gösterge dahil veya hariç), vekalet aylığı, ikinci görev aylığı gibi çeşitli aylık türleri düzenlenmiş olup taban ve kıdem aylıkları da farklı bir aylık türü olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Kaldı ki, kanunun lafzında her türlü aylık ifadesi yer almamakta sadece ek gösterge ibaresi eklenmiş aylıktan söz edilmektedir. Bu halde, katkı paylarının hesabının üst sınırının tespitinde Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi'nde görevli personele 375 sayılı KHK'nin 527 sayılı KHK'nin 28'inci maddesi ile yeniden düzenlenen 1'inci maddesine göre ödenen taban aylığı ve kıdem aylığının dikkate alınmaması gerekmektedir.

Öte yandan, taban aylığı ile kıdem aylığının düzenlendiği 375 sayılı KHK'nin 527 sayılı KHK'nin 28'inci maddesi ile yeniden düzenlenen 1'inci maddesinin (A) bendinin 5'inci fıkrasında, "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." hükmü uyarınca 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddelerine göre ödenen katkı payının belirlenmesinde personele ödenen taban aylığı ile kıdem aylığının dikkate alınması mümkün değildir. Nitekim, Maliye Bakanlığı'nın 05.12.2003 tarih ve 23460 sayılı genelgesinde de saymanlıklara uygulamanın bu şekilde yapılması yönünde talimat verilmiştir.

Dilekçi tarafından, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun Kararına atfen, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten itibaren 60 gün içinde geri alınmasının mümkün olduğu ileri sürülmekte ise de, gerek 1050 sayılı Kanunun 126'ncı maddesinde gerek 832 sayılı Kanunun 66'ncı maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay, sayman hesaplarının Sayıştay'a noksatsız verildiği tarihten itibaren 2 yıl içinde yargılamakla mükellef olup, ilgili mevzuatta Sayıştay'ın yargılama süresine ilişkin başkaca bir sınırlama bulunmamaktadır.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 254 sayılı ilamın 1'inci maddesiyle-liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 5.12.2006

No : 28947

Özel İdare Müdürlüğüne ait hizmet binasının üzerindeki lojmanların TV anten sistemi ve yükselticisinin değiştirilmesi işine ilişkin giderlerin özel idare bütçesinden karşılanmasının mevzuata aykırı olduğu bk.

122 sayılı ilamın 1'inci maddesinde, Özel idare Müdürlüğü'ne ait hizmet binasının üzerindeki lojmanların, TV anten sistemi ve yükselticisinin değiştirilmesi işinin özel idare bütçesinden karşılanması nedeniyle toplam- liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle, harcaması yapılan binanın İl Özel İdaresi binası olduğunu, vali yardımcılarının oturması nedeni ile demirbaş olarak alındığını, kültür hizmeti olarak değerlendirildiğini, aynı binanın aynı zamanda İl Özel İdare Müdürlüğü'nün hizmet binası olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Kamu Konutları Yönetmeliğinin, Konut Tahsis Edilenler Tarafından Karşılanacak Giderler başlıklı 28'inci maddesi c bendinde "Ortak kullanım alanları dahil, konutun, aydınlatma, elektrik, su, gaz, otomat ve benzeri giderleri... konut tahsis edilenler tarafından karşılanır..." hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin, "Kurum ve Kuruluşlarca Karşılanacak İşletme, Bakım ve Onarım Giderleri" başlıklı 26'ncı maddesinin a bendinin 86/10974 sayılı BKK ile değişik 3'üncü fıkrasında ise "kalorifer, hidrofor ve asansör gibi ortak tesislerin elektrik ve işletme giderleri... kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanır." hükmüne yer verilmiştir.

Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'nin 543 sayılı KHK ile değişik 13/e maddesi gereğince, Devlete ait konutları yönetmek ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait konutların yönetimi konusundaki politikaları belirlemek her yıl yurt içi ve yurt dışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etmek görevi Maliye Bakanlığına verilmiş olup bu yetkiye dayanılarak, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamındaki kamu kurum

ve kuruluşlarının yurt içinde bulunan kamu konutları ile ilgili olarak anılan Bakanlıkça Milli Emlak Genel Tebliği yayınlanmaktadır.

14.11.1999 tarih ve 242 sıra no'lu Milli Emlak Genel Tebliği'nin 3.2. maddesinin (b) bendinde: Kamu Konutlarının küçük bakım ve onarım giderleri (Asansör bakım gideri, kırılan camların takılması, bozulan batarya ve muslukların değiştirilmesi veya tamir edilmesi, eviye, lavabo, w.c. taşı, banyo küveti veya rezervuarın değiştirilmesi veya onarılması, pencere çerçevelerinin onarılması, kapı değiştirilmesi, kilit onarımı veya değiştirilmesi, boya ve badana yapılması, mutfak tezgahının değiştirilmesi veya onarım, konutlarda bulunan seramik, fayans yer ve duvar döşemeleri ile marley, parke v.s. gibi zemin döşemelerinin bakımı, onarımı, değiştirilmesi, mutfak, elbise ve yük dolaplarının bakım ve onarımı, şofben, termosifon ve banyo kazanlarının onarımı, elektrik anahtarı prizi, sigortası ve kapı ziline değiştirilmesi ve onarımı ile bunlara benzer diğer bakım ve onarımlar)

.....

(e) bendinde, ortak kullanım alanlarının küçük bakım ve onarımları, Konutta oturan tarafından karşılanır." denilmektedir.

3.3 maddesinin (c) bendinde; konutların, tahsis edilenlerce karşılanacak giderleri dışındaki esaslı bakım ve onarım giderlerinin ise kamu kurum ve kuruluşları tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

Özel idare lojmanlarının TV anten ve yükselticisinin değiştirilmesi işi de mahiyeti itibarı ile esaslı bakım onarım gideri olmadığından ortak kullanım alanlarının küçük bakım ve onarımı niteliği taşıyan bu harcamanın da lojmanda oturanlar tarafından karşılanması gerekmektedir. Dilekçi tarafından harcamanın kültür hizmeti niteliğini taşıdığını belirtmekte ise de il özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olan kültür hizmetlerini yapmakla görevli olup, lojmanlarda kullanılan antenden belde halkının yararlanması mümkün olmadığından, söz konusu gideri kültür hizmeti olarak değerlendirmek de olanaklı değildir. Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 122 sayılı ilamın 1'inci maddesinde toplam- liraya dair tazmin hükmünün tasdikine

Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981