



SAYIŞTAY DERGİSİ

Elektronik Belge Yönetim Sistemleri ve Denetim

Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci

İngiltere'de Hazine Kontrolü ve Ekonominin Koordinasyonu

Yargılamada Etkinlik Arayışları:

Medeni Usûl Hukukunda Usûl Ekonomisi

Maliye Politikası Uygulamalarına Dinamik Değerleme Yaklaşımı

İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış:
Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve
Disipline İlişkin Düzenlemeler

Karapara Aklama Sorunuyla Mücadele:
INTOSAI Çalışma Grubunun Faaliyetleri

SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ

TEMMUZ - EYLÜL 2010

SAYI : 78

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1091

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Genel Sekreter
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Müslüm PARLAK Başdenetçi Murat TURHAN Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Filiz KÖROĞLU Denetçi Serhat KÖKSAL Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Kasım 2010
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

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

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 78	TEMMUZ-EYLÜL 2010

İÇİNDEKİLER

- 3 Elektronik Belge Yönetim Sistemleri ve Denetim**
Özcan Rıza YILDIZ
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 31 Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci**
Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA
İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
- 59 İngiltere’de Hazine Kontrolü ve Ekonominin Koordinasyonu**
Kadir YÜCEL
Sayıştay Denetçisi, Ankara Üniversitesi SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi
- 81 Yargılamada Etkinlik Arayışları: Medeni Usûl Hukukunda Usûl Ekonomisi**
İbrahim ÇETİN
Hukukçu, Sayıştay Başkanlığı Yönetim Mensubu
- 111 Maliye Politikası Uygulamalarına Dinamik Değerleme Yaklaşımı**
Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN
Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

129 İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler

Dr. Hülya Eşki UĞUZ
Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

149 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

151 Karapara Aklama Sorunuyla Mücadele: INTOSAI Çalışma Grubunun Faaliyetleri

Harun SAKİ
Sayıştay Denetçisi

157 SAYIŞTAY KARARLARI

159 Genel Kurul Kararları

165 Temyiz Kurulu Kararları

ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMLERİ VE DENETİM

Özcan Rıza YILDIZ*

ÖZET

Bilişim teknolojilerinin kamu kurumlarında yoğun şekilde kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, belge tutma ve saklama faaliyetleri elektronik ortamda yürütülmeye başlanmıştır. Ancak elektronik belge yönetim sistemlerinin bilişim teknolojileriyle gelen riskler dikkate alınmadan oluşturulması güvenilir veriler üretilmesini, dolayısıyla kurum üst yönetiminin hesap verebilmesini zorlaştıracaktır. Bu nedenle, bu sistemlerin güvenli olarak çalıştırılması ve güvenilir veriler üretmesi için belirli kontrollerin kurulması ve bunların etkin olarak çalıştığına tespit edilmesi gerekmektedir. Bu sistemleri kullanan kurumların denetimleri yürütülürken, sistemlere özgü bir yaklaşım gösterilmesi, yapılan denetimin kalitesi ve elde edilen bulguların kanıt niteliğini koruması açısından önemli olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Belge, Elektronik Belge Yönetimi, Denetim, e-imza.

ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT SYSTEMS AND AUDITING

ABSTRACT

With intensive use of information technologies in public organizations, the record retention and storage activities have led to the execution of electronic media. However, unless the risks emanated from information technologies are taken into account, electronic record management systems will fail in providing reliable data and in consequence severe difficulties in rendering accounts will be experienced by managers. Therefore, founding of specific controls and determination of the efficiency of their operations are needed to run these systems safely and to produce reliable data. During the conduction of the audits of these institutions, a peculiar approach to these systems holds key for the quality of the audit and for maintenance of the findings' proof quality.

Keywords: Record, Electronic Record Management Systems, Audit, e-signature.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

I. GİRİŞ

Kamu veya özel tüm kurumlar, faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgeleri, işlemlerinin kanıtı olarak belirli bir süre saklamakla yükümlüdürler. Hukuki, idari veya mali, her ne saikle olursa olsun, kurumlarda işlem gören belge sayısı giderek artmaktadır. Bu artış, bir yandan kurumların üst yöneticilerini belge imzalamaya daha fazla zaman ayırmak zorunda bırakırken, diğer yandan mevcut belge yığını içerisinde ihtiyaç duyulanların bulunup çıkarılmasına ve istendiği şekilde kullanılmasına ilişkin süreçlerin yönetimi de güçleşmektedir. Bunlara ek olarak, bilişim teknolojilerinde son yıllarda kaydedilen gelişmeler ve bunların uygulamaya yansıtılması sonucu hızlanan e-devlet uygulamaları da, kurumları kendilerine ait bilgileri diğer kurumlarla ve/veya kamuoyuyla paylaşmaya yöneltmiştir. Buna göre, kurumların bilgi ve belgelerini hukuka uygun, güvenilir, paylaşılabilir, ulaşılabilir ve hesap verilebilir yapılar içerisinde tutmaları gerekmektedir. Bu durum, hem belge artışını sınırlamak hem de yönetimde basitleşme, hızlilik, kullanım kolaylığı ile zaman ve para tasarrufu sağlamak için belgelerin bir sistem dâhilinde yönetilmesine büyük bir önem kazandırmaktadır.

Belge yönetiminde amaç, kurumun aldığı karar ve yürüttüğü işlemlerin kanıtlayıcı bilgisini içeren belgelerin üretilmesi, dağıtılması, saklanması, paylaşılması ve imha edilmesi süreçlerinin iyi yönetilmesidir. Burada insan kaynakları, taşınır ve taşınmaz mallar, muhasebe ve diğer mali işlemler gibi değişik birimlerdeki tüm süreçlerin bir bütünün parçaları gibi yönetilmesi ve belgelerinin bir sistem dâhilinde tutulması esastır. Bu ihtiyaç başlangıçta belgelerin tasnif edilmesi ve kaliteli bir arşivcilik çalışmasıyla giderilmeye çalışılmış, ancak günümüzde bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişme, belge yönetiminin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesini kolaylaştırmıştır.

Bilişim teknolojilerinin hayatımızın her alanında varlığını artırması, sunduğu imkanlarla birlikte birçok dezavantajı da gündemimize getirmiştir. Bu durum kamu kurumları açısından da geçerlidir. Zira bilişim sistemlerinin yaygınlaşması sonucu kamu hizmetleri daha ucuz, daha nitelikli ve kaliteli bir şekilde sunulurken, bu sistemlerin karmaşık yapısı ve beklentileri tam olarak karşılamasındaki belirsizlikler, sürdürülebilirlik ve güvenlik endişelerini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla klasik anlamdaki belge yönetimi sorunlarına, günümüzde bilişim sistemlerinin olası sorunları da eklenmiş

bulunmaktadır. Çünkü bilişim teknolojileri doğası gereği riskli araçlar olup, riskleri önceden belirlenmez ve önlemleri alınmazsa, telafisi zor kayıplarla karşılaşılması kaçınılmaz olabilmektedir.

Bu çalışmada, kurumların en önemli varlıklarını oluşturan ve bilişim ortamında bulunan bilgi ve belgelerin yönetimi için oluşturulmuş olan sistemlerin belirli kriterler çerçevesinde yeterli ve etkin şekilde yönetilip yönetilmediği konusunda yürütülecek bir denetimde dikkate alınması gereken hususlara değinilecektir. Bundan önce, elektronik belge yönetim sistemine genel olarak yakından bakmak yararlı olacaktır.

2. BELGE VE BELGE YÖNETİMİ

2.1. Belge Kavramı ve Niteliği

Belge, “herhangi bir bireysel veya kurumsal fonksiyonun yerine getirilmesi için alınmış ya da fonksiyonun sonucunda üretilmiş, içerik, ilişki ve formatı ile ait olduğu fonksiyon için delil teşkil eden kayıtlı bilgi” (TS 13298) olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanım da, “fiziksel şekline, özelliğine ve hangi araç üzerinde olduğuna bakılmaksızın herhangi bir kuruluş tarafından üretilen, alınan, sahip olunan ve kullanılan her türlü yazışma, harita, sunu, manyetik veya kağıt kaydı, fotoğrafik film, çıktı ve benzeri dokümandır” (California, 2002) şeklindedir.

Genel olarak bir belge, üretilmesi ve/veya alınması, ilgili birimlere iletilmesi, işlemler sonrası tasnif edilerek ilgili dosyasında saklanması ve belirli dönem sonrasında da genel arşive gönderilmesi veya imha edilmesi gibi süreçlerden geçmektedir. Tüm bu safhalarda, üretilen bilginin hem kalitesinin hem de miktarının kontrol altına alınabilmesi, korunması ve gerek duyulduğunda etkili bir şekilde hizmete sunulabilmesi, değerini yitirdikten sonra da uygun bir şekilde elden çıkarılabilmesi için bilgi ve belgelerin yeterli ve etkin bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Belge yönetimi ise, “kurumsal faaliyetler içerisinde üretilen belgelerin üretiminden uygun bir biçimde dağıtılmasına, erişilmesine, dosyalanmasına, ayıklanmasına ve/veya imha edilmesine kadar sürdürülen her türlü işlemin kontrol altına alınmasını sağlayan ilke ve uygulamalar” (Odabaş, 2008:123) şeklinde tanımlanmaktadır.

Teknolojideki hızlı gelişme, tüm dünyada e-devlet uygulamalarının aldığı mesafe ve kurumların iş süreçlerini bilişim ortamına giderek daha fazla

aktarmaları karşısında belge yönetimi konusunda yapılan düzenlemeler ve çalışmalar 'elektronik belge yönetimi'ne doğru yönelmiş bulunmaktadır. Belgelerin tutulması ve saklanması için gerekli olacak depolama alanlarından tasarruf edilerek, belgeler, bir ana bellek, sunucu, CD ya da DVD gibi yer kaplamayan araçlarda tutulabilmekte, istenen bilgi ve belgeye daha hızlı şekilde erişim sağlanabilmekte ve başka kullanıcılarla da paylaşılabilir. Ancak, elektronik belgelerin neler olacağı, nasıl yönetileceği, nasıl saklanacağı ve nasıl imha edileceği, yeni teknolojilere uyumun nasıl gerçekleştirileceği gibi sorular da cevap beklemektedir. Bu cevapların önemli bir kısmı teknolojideki gelişmelerle karşılanmışsa da, halen cevap bekleyen sorular da yok değildir.

2.2. Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)

Elektronik belge (e-belge) çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, bilişim teknolojileri araçları tarafından okunabilir bir form içinde tutulan tüm belgeler e-belge olabileceği gibi, bilişim teknolojileri araçları tarafından yazdırılan, üretilen, kaydedilen, iletilen her türlü belge de e-belge olarak kabul edilmektedir. Nitekim elektronik belge, "bilişim teknolojileri aracılığıyla oluşturulan, iletilen ve korunan belgeler" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tür belgeler giderek el ile atılan (ıslak) imzalarla geçerlik kazanan kağıt belgelerin yerini almaktadır. Elektronik belgeler bilişim teknolojileri kullanılarak üretildiği gibi, orijinal formatından (örneğin kağıt dokümanların taranması suretiyle) elektronik ortama alınanları da olabilmektedir. Kurumlar, çeşitli şekilde kelime işlemci dokümanlar, tablolar, multimedya sunumlar, e-postalar, web sayfaları ve online işlemler gibi birçok elektronik belge üretmekte ve saklamaktadırlar (NAA, 2004: 13).

Burada öncelikli konu, elektronik belgenin, belge olarak kabul edilip edilemeyeceği hususudur. Belge olarak kabul edilebilmesi için, bir takım kriterlere göre oluşturulması ve belli özellikleri taşıması gerekmektedir. Kağıtlı ortamlarda bir belgenin yasa ve/veya diğer düzenlemelerde belirtilen şekle uygun olmasına, içerisinde olması gereken bilgilerin bulunmasına ve nihayetinde imzalanmış veya mühürlenmiş olmasına bakılmaktadır. Bu durum elektronik belgeler için de değişmemekte; ancak, e-belgelerde, değiştirilmesine imkân verilmeden ilk haliyle saklanıp saklanmadığı, yasa koyucu veya düzenleme yapma yetkisi bulunanlar tarafından belirlenen kriterler ve ilkeler çerçevesinde üretilmiş olup olmadığı, taşıması gereken

bilgileri içerip içermediği ve gelecekteki teknolojik gelişmelere uyumlu olarak her durumda kullanılabilir olup olmadığına bakılmaktadır. Başka bir deyişle, “elektronik belgelerin yasal, yönetsel ve kanıtsal olarak belge kimliği taşıyabilmesi için **özgünlük** (belgenin ilk halinin sahip olduğu bütün özellikleri koruması), **güvenilirlik** (belgenin sahip olması gereken özellikleri ve bunların işleme konma biçimini gösteren başta yasalar olmak üzere bütün politikalar, programlar, rehberler ve standartlarla bütünüyle uyumlu olması), **bütünlük** (belgenin içerik, bağlam, yapı ve sunumdan oluşan dört unsurundan tümüne sahip olması) ve **kullanılabilirlik** (belgenin e-devlet uygulamaları da dahil ortaya konan her türlü bilişim sistemi ile günümüzde ve gelecekte uyumlu olması) olarak ifade edilen dört temel özelliğe sahip olması gerekmektedir” (Odabaş, 2008: 129). Bu özellikleri taşıyan elektronik belgelerin, yaşam döngüsünü doldurması ve kurum beklentilerini karşılması için etkin ve güvenilir bir sistem içerisinde yönetilip yönetilmediği de göz önünde tutulmaktadır. Bu sistem, elektronik belge yönetim sistemi (EBYS) olarak adlandırılmaktadır.

EBYS, “kurumların gündelik işlerini yerine getirirken oluşturdukları her türlü dokümantasyonun içerisinden kurum faaliyetlerinin delili olabilecek belgelerin ayıklanarak bunların içerik, format ve ilişkisel özelliklerini korumak ve bu belgeleri üretimden nihai tasfiyeye kadar olan süreç içerisinde yönetmek” (TS 13298) şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı şeyin iki farklı ifadesi olarak görülen elektronik doküman ve belge kavramlarına ilişkin ayırımın yapılması gerekmektedir. Çalışmamızın konusunu oluşturan elektronik belge de nihayetinde bir doküman olmakla birlikte, oluşturulması, paylaşılması, saklanması ve imha edilmesine ilişkin özel düzenlemelerin olması ve hesap verebilirliğe katkıda bulunması açılarından dokümandan ayrılmaktadır. Bir diğer ifade ile belge, hesap verebilirliği göstermeye hizmet eden faaliyet ve kararların kanıtlarını içeren bir doküman türüdür. Ancak belgelerin kurumun günlük işlerinin yapılması sırasında üretilmesi ve belge üretmek için kurulan sistemin sürekli olarak doğru belgeleri oluşturabilmesi ve koruyabilmesi de gerekir. Bu durum, kurumun faaliyetlerini sürekli bir şekilde, normal iş süreçlerinin olağan bir ürünü olarak doğru belgelerle sonuçlandırıp sonuçlandırmadığı konusunda güvence almak durumunda olan denetim elemanlarının da dikkatinde olacaktır (EUROSAI, 2006a: 6).

Doküman ise, “kurumsal faaliyetlerin yerine getirilmesinde üretilen ya da toplanan, henüz belge vasfı kazanmamış her türlü kayıtlı bilgi” olarak tanımlanmaktadır (TS 13298). Bu nedenle, kurum faaliyetlerinin oluşturulması süreci içerisinde meydana gelen gelişmeleri yansıtmakla birlikte, henüz bu faaliyetlerin kanıtını oluşturacak belge vasfına ulaşmayanlar doküman olarak kabul edilmektedir. Örneğin her türlü taslak çalışma doküman niteliğinde olup, bu taslaklar, yetkili makamlarca onaylanması veya onaylanması anlamına gelecek işaretlerin konulması durumunda bir daha değiştirilmemek üzere belge niteliği kazanmış olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, kurumlarda her türlü doküman genel bir belgeyi oluşturmakta, ancak, uygulamada, son kullanıcılar hepsini değil, önceden belirlenmiş kurallara göre bazılarını belge olarak belirlemektedir. Bu yönüyle bu işlemlerin elektronik ortamlarda yürütülmesinin, idari işleyiş açısından kolaylaştırıcı ve tasarruf sağlayıcı bir boyutu bulunmaktadır. Belge sayısındaki artış dikkate alındığında, bir o kadar, hatta ondan daha fazla dokümanın üretilmekte olduğu ve bunların da bir yönetim sistemi içerisinde ele alınmasına ihtiyaç duyulduğu açıktır. Elektronik doküman yönetim sistemleri (EDYS) olarak isimlendirilen bu sistemler, kuruma ait bilgilerin daha etkin şekilde kullanılmasına yardım eder ve saklanan bilgiye daha iyi ve hızlı erişim sağlanmasına imkan verir. Çoğu zaman da bu sistemlerin belge yönetim sistemiyle birbirinden ayrılmaz şekilde tek bir uygulamada birlikte çalıştığı görülmektedir.

Temelde kurumun günlük işlerini daha etkin ve hızlı yapmasına yönelik olarak tasarlanan elektronik doküman yönetimi sistemlerinde, dokümanların üzerinde değişiklik yapılmasına izin verilmekte veya dokümanların sistem içerisinde birden fazla versiyonu bulunabilmektedir. Ayrıca, doküman, üreticisi tarafından silinebilmekte, bazı saklama kriterleri ve planları içerebilmekte ve dokümanların saklanmasına ilişkin kontrol, kullanıcılar tarafından sağlanmaktadır. Bu özellikleri itibarıyla doküman yönetim sistemi, elektronik belge yönetim sistemlerinden ayrılmaktadır (EUROSAI, 2006b: 14).

Günlük işlerin yapılmasının yanı sıra kurumsal hafızanın korunması ve kurumsal faaliyetlere delil teşkil eden belgelerin güvenilirliğinin sağlanmasına yönelik olarak oluşturulan elektronik belge yönetim sistemi (EBYS), doküman yönetim sisteminden farklı olarak, belgelerin değiştirilmesine kesinlikle izin

vermez, belli güçlü kurallarla kontrol edilen ortamları dışında belgelerin imha edilmesini önler, kesinlikle saklama planları içerir ve atanmış bir yönetici tarafından yönetilen güçlü bir belge düzenleme yapısı içerir. Bunun yanında sistem, belgelerin içeriği, yapısı ve bağlamı ile kayıt edildiklerine ve yetkilendirilmiş prosedürlerin ve denetim izlerinin yerinde olduğuna güvence verir. Bu durum, belgelerin yasal bir kanıt olarak kullanılması, kurum hesap verebilirliğinin geliştirilmesi ve iç ve dış denetim gereksinimlerinin karşılanması için kurumlara yardım eder (EUROSAI, 2006b: 14).

2.3. Elektronik Belge Yönetiminde Üstveri (Metadata)

Üstveri, elektronik belge gibi bir bilgi kaynağının biçimi ve içeriğinin bir özetidir. En genel tanımıyla veri hakkındaki bilgidir. Örneğin bir kütüphane kataloğu, yazarı, yayıncısı, başlığı gibi kitaplara ilişkin üstverileri içerir. Üstveri araştırmacıya ve bilgi yöneticilerine, konu, anahtar kelimeler, oluşturulan tarih ve belgenin muhatabı gibi kaynağın kendisinde her zaman bulunamayacak bilgileri ihtiva ederek yardım eder. Çoğu zaman kaynağın kendisinden çok üstverileriyle araştırmak daha etkin olmaktadır (EUROSAI, 2006b: 15).

Üstverinin diğer bir özelliği bilgi kaynağının kendisinden ayrılabilmesi ve gerçek kaynak bulunmazsa bile kendisinin kullanılabilir olmasıdır. Örneğin, kütüphanedeki fiziksel bir kitaba ilişkin elektronik form içindeki üstverilere dünyanın her yerinden erişim sağlanabilir, böylece kitabın kendisi sadece kütüphane raflarındayken, bir konuyu araştıran olası okuyuculara onun hakkında bilgi verilir (EUROSAI, 2006a: 15).

Bu özellikleri nedeniyle, elektronik belge yönetim sistemlerinde belgelerin üstverileriyle birlikte tutulması gerektiği ifade edilmektedir. Özellikle değişik uluslararası çalışmalarda, üst verilere ilişkin düzenlemelerin, sistemin tasarımı aşamasında düşünülmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Odabaş, 2008:135). Bu nedenle, doğru üst veriyi alma ve koruma, giderek artan şekilde sayısal nesnelerin yeniden kullanımı ve korunmasını kolaylaştırmakta olduğundan, çok sayıda üstveri şeması ve standardı geliştirilmiş durumdadır (Day, 2009: 1).

Bazen veri ve üstveri arasındaki ayırım çok açık olmayabilir. Örneğin bir belgenin indeksleme bilgilerinin (adı, tarihi gibi), bu belgenin üstverisinin parçası olduğu açık olmakla birlikte, bir belgenin denetim izleri ve saklama

listesi ise ya veri ya da üstveri olarak dikkate alınabilmektedir. İndeksleme, koruma, iade etme gibi üstverinin farklı türleri için farklı tanımlamalar yapılmaktadır. EBYS uygulamasının olası tüm üstveri gereksinimlerini burada tanımlamak olası değildir. Kurum ve uygulamalar farklı ihtiyaç ve geleneklere sahip olduğundan, hesap adlarına ve işlem tarihlerine odaklanan bazı kurumlar indekslemeye ihtiyaç duyarken, diğerleri katı hiyerarşik numaralamayı tercih edebilir (Cornwell, 2001: 87).

2.4. Elektronik Belge Yönetim Sisteminde e-imza ve Güvenlik

Elektronik belge yönetimi sistemleri aracılığıyla oluşturulan belgelerin güvenli bir şekilde bir yerden bir yere iletilmesi durumunda gönderenin gerçekten gönderip göndermediği, alıcının da alıp almadığı ve bu gönderme ve alma sırasında belgenin içeriğinin yetkisiz kişilerce görülmediği ve değiştirilmediğinin güvence altına alınması önemli bir konudur. Günümüzde tüm dünyada olduğu şekliyle bu güvence, yine teknolojik gelişmelerin yardımıyla güvenli şekilde oluşturulmuş elektronik imzalarla sağlanmaktadır.

Belgeler, farklı şekillerde olsa bile, imzalanabilmeleri durumunda hepsinin aynı şekilde hukuki geçerliliğinin ve doğacak sorumlulukların taşınacağına bir göstergesidir. Bu açıdan, güvenli şekilde oluşturulmuş elektronik imza, nitelik olarak, tükenmez kalemle bir kağıda atılan bildiğimiz imzadan farklı değildir. Aralarındaki tek fark birinin bir kağıt üzerinde olması, diğerinin de elektronik ortamda bulunmasıdır (Ahi, 2004).

Elektronik imzaya ihtiyaç duyulmasının en önemli sebebi, hukuki işlemlerde güvenlik, kimlik tespiti, inkâr edilmeme gibi özelliklerin sağlanmak istenmesidir. Ancak, elektronik imza genel bir ifade olup, birçok yöntemi bulunmaktadır. Bilgisayar ekranına kalemle atılan imza, biyometrik imza (göz retina taraması, parmak izi taraması ve sesli), el yazısıyla imzanın tarayıcıdan geçirilerek elektronik belgelere eklenmesi ve güvenli sayısal imza gibi farklı uygulamaları bulunmaktadır. Bununla birlikte, elektronik belge yönetim sistemi içerisinde oluşturulacak ve yaşam süreci içerisinde varlığını sürdüreceği olan belgelerin kanıt niteliğini koruması için kabul edilen yöntem, bilginin bütünlüğünü ve tarafların kimliklerinin doğruluğunu sağlayan güvenli şekilde oluşturulmuş elektronik imza, sayısal imzadır (Erturgut, 2003: 68).

Farklı tanımlamalar bulunsun da, elektronik imza, “başka bir elektronik veriye eklenen veya elektronik veriyle mantıksal bağlantısı bulunan ve kimlik

doğrulama amacıyla kullanılan elektronik veri” (EİK, 2. md.) olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım gereği, oluşturulması gereken güvenli elektronik imza, değişik ülkelerde kabul edilen farklı kriterler bulunsa da; münhasıran imza sahibine bağlı olan, sadece imza sahibinin tasarrufunda bulunan güvenli elektronik imza oluşturma aracı ile oluşturulan, nitelikli elektronik sertifikaya dayanarak imza sahibinin kimliğinin tespitini sağlayan ve imzalanmış elektronik veride sonradan herhangi bir değişiklik yapıp yapılmadığının tespitini sağlayan elektronik imzadır (EİK, 4. md.).

Bu çerçevede, güvenli oluşturulmuş elektronik imza ile sadece gönderenin kimliği sorununun yanında belgenin iletim esnasında değiştirilmeden orijinal haliyle ulaştığına ve alıcının da aldığını inkar edemeyeceğine ilişkin bir güvence verilmektedir. Bu nedenle de, güvenli, iyi ve yeterli şekilde yönetilen elektronik sistemlerde tutulan belgeler, denetim elemanları ve/veya diğer hukuki makamlar açısından geçerli ve güvenilir bir kanıt oluşturmaktadır. Ancak, elektronik belge yönetim sistemi içerisinde tutulan ve elektronik imzalı bulunan bu belgelerin saklanmasında özgünlüğün korunması için e-imzaların sürekliliğinin sağlanması gerekir. Bu konuda sertifika sağlayıcılara belirli kriterler çerçevesinde görevler verilmişse de esas olarak kurum, elektronik imzalı belgeleri belgenin yaşam süreci boyunca saklamalı ve zamanla meydana gelebilecek kriptografik zayıflıklar da düzenli olarak takip edilmelidir. Bu nedenle, elektronik belge yönetim sistemleri kurulmadan önce tasarım aşamasında e-imza kullanımına ilişkin düzenlemelerin planlanması yapılmalıdır (Cornwell, 2001: 68).

2.5. Yeterli ve Etkin Bir Belge Yönetimi İçin Genel Esaslar

Belge tutma ve bunların belirli bir sistem yardımı ve sorumlu bir yönetici eliyle yönetilmesi; uygun politikaların oluşturulması; politikaların uygulanmasına ilişkin stratejilerin geliştirilmesi ve uygulama için prosedürlerin belirlenmesi gibi hususlar, etkin bir belge yönetimi için genel esaslar olarak sayılmaktadır. Ayrıca, tüm bu esasların gerçekleştirilmesini sağlayan bir elektronik belge yönetimi uygulama yazılımının bulunması ve belirlenen ilkelere ve/veya tabi olunan diğer mevzuata uygun olarak işletilmesi de bu esaslara dahil edilmelidir.

İş süreçlerini belgelemek için, öncelikle hem elektronik belgelerin yapısı hem de belge olarak sisteme alınacak olan bilginin açık bir şekilde

anlaşılması gerekir. Burada, strateji ve prosedürleri geliştirecek ve uygulayacak, bunların uyumluluğunu izleyecek ve gerekli uzmanlığı sağlayacak olan tecrübeli ve yeterli bilgi ve birikime sahip belge yöneticisinin atanması önemlidir. Bununla birlikte, kurum üst yönetimi, kurum belgeleri gibi tüm elektronik kanıtları korumak için resmi bir politikayı da benimsemelidir. Bu politika, elektronik belge yönetim prosedürleri ve uygulamalarının geliştirilmesi ve korunması için bir çerçeve oluşturmaya hizmet etmeli ve zaman içinde iş ihtiyaçlarında ve sistemlerde meydana gelecek değişiklikleri ve gelişmeleri izlemek için rehberlik edecek ilkeleri de sağlamalıdır (EUROSAI, 2006b: 9-10).

Kurum belgelerinin ihtiyaç duyulduğu sürece hem erişilebilir hem de kullanılabilir kalmasının sağlanması için bir strateji de benimsenmeli, uygulanmalı ve izlenmelidir. Anlaşılması ve kullanılması kolay olan prosedürler, tasarım süreci içerisinde belirlenen esaslar çerçevesinde elektronik belgeleri üreten her elektronik sistemi kapsamalıdır.

Elektronik belge yönetim sistemleri de, geçerli ve güvenilir belgeleri yönetmek ve gerektiğinde onların geçerliliğinin kolaylıkla doğrulanabilir olmasını sağlamak için tasarlanmalıdır. Sistemde bulunan bilgi ve belgelere uygulanacak uygun değerlendirme, listeleme ve imha faaliyetleri için gerekli olan politika ve prosedürlere göre koruma yeterliliği sağlanmalıdır. Daha önemlisi, iş süresince en iyi belge tutma uygulamasına ilişkin kültürün geliştirilmesi esas olup, bu ve bütün diğer gerekliliklerin temelini oluşturmak için de personelin bu konuda eğitimi zorunludur.

Sistemin hem içeride belirlenen politika ve ilkelere, hem de dışarıdan düzenleme yetkisi bulunan otoriteler tarafından belirlenen standart, iyi uygulama örneği veya mevzuat düzenlemesine uygun olarak çalışmasının sağlanması için düzenli olarak izlenmesi gerekmektedir. Belge yöneticisinin bu yolla üst yönetime uygunluk güvencesi vermesi de sağlanmalıdır.

Bu esaslar çerçevesinde, kurulacak olan elektronik belge yönetim sistemlerinin güvenilir, geçerli ve hukuka uygun belge üretebilmesi ve bu yolla kurumun yükümlülüklerini yerine getirerek hesap verebilirliğini güçlendirmek için, kurulması gereken kontrollerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmenin esas olarak kurumların kendi iç yönetim süreçlerinin bir parçası olarak yapılması gerekirken birlikte, elektronik belge yönetim sisteminin ürettiği/muhafaza ettiği belgeler üzerinden kurumu

denetlemekle yükümlü olan dış denetçilerin de bu değerlendirmeyi yapması ya da yapılan değerlendirmeleri gözden geçirmesi, sağlıklı sonuçlara ulaşabilmesi için önem arz etmektedir.

3. ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMLERİNİN DENETİMİ

Denetim, denetim amacına uygun olarak, önceden belirlenmiş standartlar, ilkeler ve/veya mevzuat çerçevesinde kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir. Bilişim sistemleri denetimi de, “bir bilişim sisteminin, kurum amaçlarına etkin bir şekilde ulaşılmasını, kaynakların verimli kullanılmasını, varlıkların korunmasını ve veri bütünlüğünün sürdürülmesini sağlayacak şekilde tasarlanıp tasarlanmadığını tespit etmeye yönelik kanıt toplama ve değerlendirme süreci” (Weber, 1999) olarak tanımlanmaktadır. Elektronik belge yönetim sistemleri (EBYS) uygulamalarının denetiminde de amaç, bu sistemlerin belirlenen standartlara, ilgili politika ve prosedürlere ve/veya mevzuatta öngörülen esaslara uygun olarak yeterli ve etkin bir şekilde çalışıp çalışmadığı ve sistemin kurumun hesap verebilirliğine yönelik bir yapı içerisinde yönetilip yönetilmediğinin incelenmesidir. Bir başka deyişle bu denetimde, elektronik belge yönetim sistemlerinin güvenli çalışması ve güvenilir veri üretmesi için kurulması gereken kontroller risk tabanlı bir yaklaşımla incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

Risk tabanlı denetim yaklaşımında, öncelikle bilişim sisteminden kaynaklanabilecek riskler belirlenmekte; bu riskleri minimize edecek kontrol mekanizmaları tespit edilmekte; bu kontrol mekanizmalarının kurum tarafından oluşturulup oluşturulmadığı, oluşturulmuş ise etkin çalışıp çalışmadığı incelenmekte; inceleme sonrası kontrollerdeki zayıflıklar değerlendirilmekte ve elde edilen bulgular belli bir prosedüre göre raporlanmaktadır.

Bu denetimin sonuçları, hem bir kurumun mali karar ve işlemlerine dayalı olarak üretilen mali tabloların ve raporların doğruluğu ve güvenilirliği (mali denetim) hem de kaynakların ekonomik, verimli ve etkin olarak kullanılıp kullanılmadığının (performans denetimi) tespit edilmesi için yapılacak denetimlerde dikkate alınmaktadır. Performans denetimi yaklaşımında, elektronik belge yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi süreçlerinde ekonomi ilkesine riayet edilmesi, sistemin verimli işletilmesi,

kurumun amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirmesi ve hesap verebilirliğini güçlendirmesine en azami katkıyı sağlayacak şekilde tasarlanması ve yönetilmesi gibi açılardan sistemin değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Mali denetim açısından da, muhasebe sisteminin neredeyse tümüyle elektronik kayıt sistemi üzerinden işletildiği dikkate alındığında, elektronik belge yönetim sisteminin güvenilirliği ve ürettiği bilginin doğruluğu büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle de gerek denetimlerin yürütülmesi sırasında yapılacak testler ve analizler açısından, gerekse denetim sonucu elde edilen bulgu ve değerlendirmelerin isabetlilik düzeyi ve kalite güvencesi açısından, elektronik belge yönetim sistemlerinin kendisinden beklenenleri yerine getirmesine zarar verebilecek olan temel risklerin neler olabileceğinin iyi bilinmesi gerekmektedir.

3.1. Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinde Riskler ve Denetim Açısından Önemi

Bilişim teknolojileri araçları ve bunların oluşturduğu sistemler, doğası gereği riskli alanlar olduğundan, elektronik belge yönetim sisteminin iyi ve yeterli şekilde çalışması sağlanmadığı durumlarda, bu sistemlerde tutulan belgelere olan güven sarsılacak, geçerlilikleri ve güvenilirlikleri konusunda şüphe oluşacaktır. Ayrıca, kurumun iş süreçleri içinde alınan karar ve yürütülen işlemlerin kanıtı olarak tutulan, saklanan, paylaşılan belgeler zarar görecektir. Kurumun yaşayacağı itibar kaybı yanında, yasal yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde aksaklıklara sebep olunarak olası para ve idari cezalarla karşılaşılması muhtemel olacaktır. Dolayısıyla elektronik belge yönetim sisteminin etkin ve güvenilir olup olmadığı, yürütülecek her tür denetim için üzerinde titizlikle durulması gereken bir konudur.

Sisteme alınması, ilgili yerlere iletilmesi, işi bitenlerin saklanması ve saklama süresi dolanların belirlenen prosedürler çerçevesinde imha edilmesi süreçlerinden geçen belgeler, bilişim sistemleri yardımıyla sürdürülen bu safhaların her birinde belirli risklerle karşı karşıya kalacaktır. Bu nedenle, elektronik belge yönetim sistemlerinin, bu risklerin etkilerini kabul edilebilir bir düzeye çekecek kontrollerle birlikte oluşturulması gerekmektedir. Özellikle, bilişim sistemlerinde saklanması gereken belgelerin kolaylıkla kaybolabildiği, silinebildiği, kopyalanabildiği, bozulabildiği veya herhangi bir

iz bırakmadan değiştirilebildiği unutulmamalıdır. Bu çerçevede, belgenin yaşam sürecinde karşı karşıya olduğu temel risklerin bir kısmı şunlardır:

- Belgenin sisteme tam olarak alınamaması,
- Sisteme alınması sırasında belgenin bütünlüğünün kaybolması,
- Sisteme alınmasının hemen akabinde belgede değişikliklerin yapılması veya kasıtlı olarak tahrif edilmesi,
- Belgelerin yanlış klasör ve üst verilerle ilişkilendirilmesi,
- Belgelere teknolojik değişiklikler nedeniyle erişim sağlanamaması,
- Belgelerin ve ihtiva ettiği bilgilerin yetkisiz kişilerce açıklanması, değiştirilmesi veya bozulması,
- Belgelerin doğru şekilde sınıflandırılmaması,
- Belgelerin üst verilerinde değişiklikler yapılması,
- Belgelerin zamanından önce veya yetkisiz kişilerce imha edilmesi veya etkin şekilde imha edilememesi.

Doğrudan belge yönetim sisteminin etkin ve güvenilir olup olmadığını inceleme konusu yapan bir denetim kadar, bu sistemin ürettiği belgeler üzerinden yürütülen bir denetimde de, sistemin sahip olduğu risklerin sağlıklı bir şekilde tespiti ve analizi büyük önem taşımaktadır. Risklerin değerlendirilmesi konusundaki muhtemel zaafılar, denetim elemanları ve kurumları için de ciddi güvenilirlik ve itibar sorunlarına yol açabilecektir.

3.2. Bilişim Sistemleri Denetimi ve EBYS

Bilişim sistemleri denetimi, planlama, sistem kontrollerinin değerlendirilmesi ve raporlama safhalarından oluşmaktadır.

Sistem kontrollerinin değerlendirilmesi, kuruma ait tüm bilişim sistemleri faaliyetlerinin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik yapı, yöntem ve prosedürlere ilişkin kontrollerden oluşan ve uygulama yazılımları ve bunlara ilişkin kontroller için güvenli bir ortam oluşturan *genel kontroller* ile kurumun iş süreçlerinin bir kısmının veya tamamının bilgisayar ortamında yapılmasını sağlayan elektronik belge yönetimi, muhasebe gibi yazılımların, kurum işlemlerinin ve verilerinin tamlığını, kullanılabilirliğini ve makul bir ölçüye kadar güvenilirliğini güvence altına alan *uygulama kontrolleri* başlıkları altında yapılmaktadır.

Elektronik belge yönetim sistemleri, bilişim sistemleri denetimi açısından

önemli bir uygulama alanı olup, uygulama kontrollerinin konusunu oluşturmaktadır. Ancak bu uygulamanın genel çalışma ortamının güvenli olması için, uygulamaya özgü genel kontrollerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Elektronik belge yönetim sistemleri denetiminde genel kontroller, sistemin güvenli çalışması için kurulması gereken üst düzey kontrolleri içermektedir. Bu denetimlerde, genellikle sisteme yönelik oluşturulması ve oluşturulduktan sonra titizlikle takip edilmesi gereken strateji, politika ve prosedürler gibi genel esasları düzenleyen kontroller ile güvenli çalışan bir sistemdeki beklentilere yönelik kontrollerin olup olmadığı, varsa etkin çalışıp çalışmadığı, yoksa başka telafi edici düzenlemelerin bulunup bulunmadığı gibi hususlar incelenmektedir. Bu inceleme esnasında elektronik belge yönetim sisteminin içinde çalıştığı kurumun bilişim sistemlerinin de güvenli ve güvenilir çalışmasının bir gereklilik olduğu unutulmamalıdır.

Denetim sırasında gerçekleştirilen uygulama kontrolleri ise, girdi, işlem ve çıktı kontrollerinden oluşmakta olup, belgenin sisteme dahil edilmesi, belge olarak tanımlanması, işlem göreceği yerlere iletilmesi, beklendiği şekilde işlem görmesi, belirlenen biçim, içerik ve bağlamı ile kabul edilmesi ve saklanması süreçlerine ilişkin belirlenen kontroller veya telafi edici düzenlemeleri içermektedir.

Elektronik belge yönetim sistemlerine yönelik bilişim sistemleri denetimleri, EBYS standartları (TS 13298 veya ISO 15489), (TS) ISO/IEC 27001-2 Bilgi güvenliği yönetimi standardı, kendisi bir standart olmamakla birlikte, birçok iyi uygulama örneğini birleştiren COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology-Bilgi ve İlgili Teknoloji için Kontrol Amaçları), ülke düzeyinde düzenleme yapma yetkisi tanınan kurumlarca belirlenen ilkeler veya mevzuat ile denetim birimleri tarafından uluslararası denetim standartları dikkate alınarak oluşturulan denetim rehberleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmada da, Avrupa Sayıştaylar Birliği-EUROSAI Bilişim Sistemleri Çalışma Grubu tarafından hazırlanan "Electronic Record Management, *An Audit Guide* - Elektronik Belge Yönetimi, *Bir Denetim Rehberi*" adlı çalışma ile Sayıştay Başkanlığı Taslak Bilişim Sistemleri Denetim Rehberi ve ülkemiz elektronik belge yönetim standardı (TS 13298) esas alınmıştır.

3.3. EBYS Kontrolleri ve Denetim

Etkin işleyen bir elektronik belge yönetim sisteminde bulunması ve denetim elemanlarının da yürüttükleri denetimler sırasında güvence alması gereken kontrollerin bir kısmı aşağıdaki gibidir:

Politika ve Prosedürlere İlişkin Kontroller

▪ Üst yönetim tarafından onaylanmış yazılı bir elektronik belge yönetimi politikası bulunmalı ve uygulanması izlenmelidir. Bu politika belgesinde, politikanın uygulanmasında görevli personel ve sorumluluklar belirlenmiş olmalıdır. Ayrıca, sistem kurumun tümünde etkili olacağından, politikanın bütün personelin kolaylıkla kavrayabileceği ve yapılan işlerle uyumlu olacak şekilde yazılması sağlanmalıdır. Politika belgesi gerektiğinde güncellenmelidir.

▪ Elektronik belge yönetimi politikasının uygulanmasına ilişkin olarak yazılı güncel bir stratejik plan olmalıdır. Bu stratejinin hedefi, üst düzey politika hedeflerini, kaynaklı ve zamanlı bir eylem planına dönüştürmek ve kurumun, üst düzey riskleri ile teknik ve diğer standartları karşılaması gereken belge tutma gereksinimlerini belirlemektir. Hedeflerin gerçekleştirilmesini gözden geçirmek, ilerlemeleri raporlamak ve teknolojiye ilişkin değişiklikler ile iş gereksinimlerindeki değişiklikleri izlemek ve güncellemek için, uygulama planının bir yönetim çerçevesiyle desteklenmesi gerekir.

▪ Elektronik belge yönetiminin etkin ve güvenli yürütülebilmesi için yeterli sorumluluklarla yetkilendirilmiş bir yönetim birimi oluşturulmalıdır. Bu işlemlerin sağlıklı yürütülmesi için bu sistemin en kilit görevi, gerekli birikimlere sahip belge yöneticisidir. Belge yönetimine ilişkin faaliyetler, bu birimin desteğiyle iyi bir şekilde koordine edilmeli, görev ve sorumluluklar açıkça belirlenmelidir.

▪ Belge yönetimi sistemlerine ilişkin tüm bilgi ve varlıkları koruyacak, işlevlerini düzenli ve sürekli bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak etkin bir varlık yönetimi için gerekli tedbirler alınmalıdır. Bunun için;

- belge yönetim sisteminde kullanılan varlıkların envanteri yapılmalı;
- kullanım kuralları belirlenmeli;

- o kullanımdan çıkartılması veya imhası belirli bir prosedüre bağlanmalı;
- o kurum verileri uygun bir şekilde sınıflandırılmalı ve sistemde yürütülen bütün iş ve işlemler belgelendirilmelidir.

Bu çerçevede, elektronik belge yönetimine ilişkin politikaları, düzenlemeleri, standartları ve prosedürleri açıklayan uygulanabilir güncel doküman sağlanmalıdır. Bu doküman;

- o veri tarama ve girme metodlarının bir tanımını;
- o belgelerin nasıl gözden geçirileceği, güncelleneceği ve silineceğine ilişkin tanımlamaları;
- o belgelerin nasıl indeksleneceğine ilişkin tanımlamaları;
- o dosya isimlendirme düzenleri ve hiyerarşisini;
- o belgelerin okunabilirliğini test etme prosedürlerini;
- o yedekleme prosedürlerini ve yetkilendirilmiş belge tutma ve değerlendirme cetvellerini içermelidir.

▪ Kurum sistemlerine zarar verebilecek insan kaynaklı hata, ihmal ve suiistimalleri önleyecek tedbirleri almalıdır. Bunun için, sisteme yönelik politikalara uygun şekilde personelin rol ve sorumlulukları yazılı olarak belirlenmeli ve yeni ve değişen süreçleri kapsayacak şekilde güncellenen rollerine uygun eğitimler verilmelidir. Ayrıca sistemde, hassas noktalarda çalıştırılacak personelin seçiminde gereken özen gösterilmelidir. Bu konuda yönetim, personele ilişkin gözetim görevini etkin şekilde yerine getirmelidir. Personelin düzenli olarak belge yönetim sistemine ilişkin eğitim ve bilgi güncelleme programlarına katılması ve işten ayrılan personelin kullanımında olan varlıkları kuruma teslim etmesi ve kurum bilgilerine ulaşma yetkilerinin derhal kaldırılması sağlanmalıdır.

▪ Elektronik belge yönetiminin, belirlenen politika ve stratejiye uygun olarak işleyip işlemediği izlenmelidir. Yasal denetim, izleme sürecinin önemli bir aşamasını oluşturur. Elektronik belge yönetiminin kalitesi üzerindeki idari kontroller, hem kalite kontrol (iş süreçlerinin düzenli şekilde uygulanmasını sağlamak için gerçek zamanlı inceleme) hem de kalite güvencesi (iş süreçlerinin tasarlandığı gibi çalışıp çalışmadığını veya

değişikliklere ihtiyaç duyulup duyulmadığını değerlendirmek için süreç sonrası inceleme) açısından izleme sürecinin dayanak noktasını oluşturabilir.

▪ Elektronik ortamdaki varlıkların bütünlüğünü (varlıkların doğruluğunun ve tamlığının korunması), kullanılabilirliğini (yetkisi olanlar tarafından talep edildiğinde erişilebilir ve kullanılabilir olması) ve gizliliğini (bilginin yetkisiz kişiler, varlıklar ya da süreçlerce kullanılmaması ya da açıklanmaması) korumak için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu konuda kurum, bilişim sistemlerinin güvenli ortamda çalışması için bilgi güvenliği standartları, ilkeleri ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde bilişim teknolojileri risklerine karşı gerekli önlemleri almalıdır (ISO 27001 ve COBIT).

Belgenin Sisteme Alınmasına İlişkin Kontroller

▪ Elektronik belge yönetim sistemi, mevcut elektronik belge oluşturma uygulamalarını, yeni belge oluşturma sistemlerini ve hem yeni olarak içeride oluşturulan belgelerin hem de kurum dışından alınanların sisteme alınmasını, yönetimini ve erişimini kapsamalıdır.

▪ Sisteme alınacak belge veya bilgiler tam olarak alınmalıdır. Elektronik belgeler kurumsal fonksiyonların yerine getirilmesi sırasında üretilir veya alınırlar. Kurum içinde üretilenler yanında kurum dışı kaynaklardan da belge akışı söz konusudur. Bu belgeler farklı kişi ve kurumlar tarafından üretilmiş farklı formatlarda olabilir. Belgeler tek doküman şeklinde olabileceği gibi belge grupları şeklinde de olabilir. Yerel veya geniş alan ağları, elektronik posta veya faks gibi elektronik araçlarla iletilebildikleri gibi sayısallaştırma yöntemiyle de elektronik ortama aktarılmış olabilir.

Bu konuda, öncelikle belirlenmiş prosedürler çerçevesinde yazılı hale getirilmiş süreçler bulunmalıdır. Bu prosedürlerin uygulamaları yönetim düzeyinde izlenmeli ve personele bu konuda eğitimler verilmelidir. Bunun yanında, iş sürecinin yakından gözlenmesinde de iç kontrol süreçlerinin kurulu olması gerekmektedir. Yönetimin de gözetim yükümlülüğünü gerçekleştirme sağlanmalıdır. Özellikle kağıt belgelerin taranarak sisteme alınmasında tarayıcı kalitesine ve tarama işlemlerinin gerektiği gibi yürütülmesine dikkat edilmesi gerekir. Ayrıca tarama sonrası kalite kontrolünün de yapılması yerinde olur. Taranacak belgelerin bir listesi bulunmalı ve tarama sonrası toplamları karşılaştırılmalıdır.

▪ Belgelerin elektronik belge yönetim sistemine alımı sırasında bütünlüğü kaybolmamalıdır. Sisteme alınacak belgelerin elektronik imzalı olması en önemli kontroldür. Bu noktada kurum bilişim sistemlerinin kötü niyetli yazılımlar için alınmış olan önlemler, elektronik belge yönetimi sistemlerini de kapsamalıdır.

▪ Elektronik belge yönetim sistemi, üretilen elektronik belgelerin bütün türlerinin içerik ve yapısını sisteme almalıdır. Sisteme alınan belgelerin, orijinal kağıt kopyalarının sistemdeki belge ve bilgilerin doğrulanabilmesine kadar korumak önemlidir. Aynı durumlarda, kanunun gerektirdiği yerlerde orijinalini tutmak gerekli olabilir.

▪ Sistem içerisine belgelerin alımı sırasında kasıtlı olarak tahrif edilmesi engellenmelidir (girdide sahtecilik). Zaman zaman belge oluşturma süreçleri geriye dönük olarak kontrol edilmelidir. Bunun yanında, belirlenen roller itibarıyla varlıklara hem fiziksel hem de mantıksal olarak erişim kontrolleri oluşturulmalıdır. Bu kontrollerin iyi uygulanması için sistemin kilit aşamalarında belirli rollerin verilmesi gerekmektedir. Burada ayrıca bilişim sistemleri destek işlevlerinde de bu rollerin ayrılması yerinde olacaktır.

▪ Elektronik belge yönetimi, elektronik belgeyi üreten kişiyi, oluşturulan zamanı ve üzerindeki müteakip faaliyetleri konusundaki bilgisini de sisteme almalıdır. Denetim izi, bir belgeye ilişkin tüm faaliyet ve olayların kim, ne, ne zaman ve niçin gibi soruları cevaplayan belgelerdir. Denetim izi, denetim elemanlarına veya kanıt durumunda mahkemeye sunulabilen sorumluluk zincirini göstermede önemli, kilit bir unsurdur. Denetim izi, üreticisini, alıcısını, içeriğini, oluşturma tarihini, düzeltme yapma tarihini, gönderme tarihini, her türlü değişiklikleri ve tek bir belgeyle bağlantılı yetkilendirmeleri belgeleyecektir.

▪ Elektronik belge yönetimi, belgeyle bağlantılı olan standart üstveriyi de sisteme almalıdır. Yeni belge, içeriği, yapısı ve bağlamı ile birlikte, bir belgeyi oluşturan bütün elektronik bilgi kaynakları belgenin kendisiyle birlikte alınmalı ve korunmalıdır. Ancak üstveri oluşturma durumu karmaşıktır. İndeksleme ile birlikte, belgelerin parçası olarak sisteme alınması ve korunması gereken;

- **erişilebilirlik** (bir belgeye uygulanacak yasal sınırlamalar hakkındaki bilgiyi içerir),

- o **saklama ve imha** (bir belgenin ne kadar süre tutulacağı ve hangi kriterler (tarih, yılsonu, vs.) itibariyle imhasına geçileceği hakkında bilgiyi içerir),
- o **güvenlik bilgisi** (verilerin nasıl şifreleneceği konusundaki bilgi ve bu bilgi üzerine sınırlamaları içerir),
- o **denetim izi** (belge üzerinde gerçekleştirilen bütün faaliyetleri dokümante eden bilgiyi içerir) ve,
- o **göç ettirme** (belgeyi oluşturacak ve saklayacak yazılım versiyonları ve teknoloji platformları konusundaki bilgiyi içerir)

gibi diğer üst veri türlerini de içermelidir. Bu üstverinin tümü elektronik form içinde olmayabilir. Örneğin, göç ettirme üst verisi, sistemle ilgili donanım ve yazılım belgeleme rehberlerini içerecektir.

Dosya Tasnif Planına İlişkin Kontroller

▪ Elektronik belge yönetimi, belgelerin düzenlenmesine yönelik mantıksal yapıyı destekleyebilmelidir. Burada roman, biyografi, tarih ve benzeri bölümler altında organize edilen bir kütüphanedeki kitaplarla bir analogi kurulabilir. Buna göre dosya tasnif planları çerçevesinde bir mantıksal yapı oluşturulmalıdır. Bu plan hiyerarşik bir yapıda olmalı ve en az üç seviyeden oluşmasına imkan sağlanmalıdır. Ayrıca, dosya tasnif planının kurulum aşaması sonrasında doğabilecek güncelleme ihtiyaçlarına da imkan tanınmalıdır. Ancak, bir elemanın başka bir yere taşınması, o elemana ait referans numarası ve ad bilgisi gibi çeşitli üst verilerde değişiklik yapılması gerekebilir. Tüm bu işlemler, elektronik belge yöneticisi kontrolünde ve yetkisinde olmalıdır.

▪ Elektronik belge yönetimi, belgelerin bütünüyle yönetimini etkileyen olayların bir denetim izini tutmalıdır. Denetim izi, iki açıdan izlenmelidir: her bir belgeyi doğrudan etkileyen olaylar ve elektronik belge yönetimi politika ve stratejilerinin uygulamayla uyumlu olduğu güvencesini sağlayan faaliyetler. Bu tür belgeler denetim elemanlarına elektronik belge yönetimi sürecinin doğru ve sürekli şekilde işlediğinin kanıtını sağlar. Kağıtsız ortamlarda, belgelerin kağıt orjinalleriyle karşılaştırılmadığı yerde, tam, kapsamlı ve uygun şekilde yetkilendirilmiş süreç kontrol kayıtlarının yokluğu, kaçınılmaz olarak elektronik belge yönetim sistemi içerisinde tutulan belgelerin geçerliliğine şüphe oluşturacaktır.

▪ Elektronik belge yönetim sistemi içerisindeki tüm belgeler indekslenmeli ve gerektiğinde görülebilmelidir. İndeks bir belgeyi düzeltmenin anahtarıdır. Bir dosyayı indeksleme, üreticisine faydalı bir anahtar sağlar. Herkesin anladığı istikrarlı bir yaklaşım sağlamak için, kurumun bir indeksleme standardı bulunmalıdır. Ayrıca, indeksleme standardının, sistemin dokümantasyonun kolaylıkla erişilebilir bir parçası olması gerekir (bazı elektronik belge yönetimi sistemleri dosya yönetim yazılımı içinde indekslemeyi otomatikleştirir). Genelde, elektronik indekslemeler belgenin özelliklerine dayalı olmalıdır, tarih, konu, gönderici, alıcı ve sayısı(dosya, sözleşme, satın alma emri, proje, tazminat, sosyal güvenlik, vs.).

▪ Elektronik belgelerin belirlenen dosya tasnif planları ve varlık yönetimi çerçevesinde tanımlanan sınıflandırmalara uygun olarak doğru şekilde sınıflandırılması sağlanmalıdır. Elektronik belge yönetiminin kilit safhalarından biri de belgelerin sınıflandırılmasıdır. Doğru olmayan sınıflandırma sonucunda, bir daha belgeye erişim sağlanamayabileceği gibi, yetkisiz kişilerin belgeyi görmesine, bozmasına, kopyalamasına veya değiştirmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle, sınıflandırma listelerinin hazır bulunması gerekir. Sınıflandırma işlemlerinin de belirli prosedürlere bağlı yürütülmesi sağlanmalıdır. Sistem, sınıflandırmayı otomatik şekilde yapabilmelidir. Bu konuda belge yöneticisinin önemli görevleri bulunmaktadır.

▪ Kaza veya isteyerek belgelerin kaybedilmesi engellenmelidir (yönetilen imha süreçlerinin dışında). Dosya yönetim sistemi, fiziksel olarak yaşamları boyunca belgeleri yöneten elektronik belge yönetim sistemi içindeki unsurdur. Dosya yönetim sistemi, ya silinemeyen depolama ortamının kullanımı ya da uygun koruma düzeyini sağlayan kontroller aracılığıyla belge bütünlüğünü korumalıdır. Bütün belgelerin, ilgili üst verileri, denetim izleri ve hem mantıksal hem de fiziksel araçları da dahil olacak şekilde yönetmesi gerekir. Dosya yönetim sistemi, aynı zamanda belgelerin, ortam değişimleri veya sistem değişiklikleri durumunda kopyalanmasını, yeniden biçimlendirilmesini ve transfer edilmesini desteklemelidir. Sistem bir felaket durumunda tüm belge yenilemeyi desteklemelidir. Bunun anlamı sistemin bütün hayatı ve sürekli dosyaları ve onları göstermek için gerekli yazılımı çifte kayıt yapabilmesini sağlamasıdır.

Belgeye Erişim ve Güvenlik Kontrolleri

▪ Elektronik belge yönetim sistemi içerisinde uygun ve önceden belirlenen kriterlere göre korunan belgelere erişim kontrol edilmelidir. Sisteme erişim kontrolüne ilişkin düzenlemelere, bilgi güvenliği erişim politikasında yer verilmelidir. Genel erişim, kurum içinde bir kullanıcının statüsüne değil, rolleri ve gerçekleştirmeye ihtiyaç duydukları bilgiye bağlı olmalıdır. Benzer şekilde, sistem yönetimi olanaklarının (örneğin, diğer kullanıcılara erişim izinleri vermeye gerekli olanaklar ve silme belgeleri) da roller temelinde paylaşılması gerekir. Belirli rollerin erişim türlerini gösteren bir erişim kontrol matrisi oluşturmak iyi bir uygulamadır. Denetim elemanları, zaman zaman bunun güncellendiğine ilişkin kanıt isteyebilirler.

▪ Elektronik belge yönetimi, bütün zamanlarda belgelerin içeriğindeki değişikliklere karşı korunmalıdır. Aktif iş ortamındaki yetkisiz değişime karşı belgeleri koruma, elektronik imzalama teknikleri, belgelerin şifrelenmesi, faaliyetlerin günlük kayıtları ve yetkilendirme, erişim kontrolleriyle sağlanabilir. Bu hayati ve teknik kontroller sistemde yer almalıdır ve belgenin bütün yaşam süreci içerisinde var olmalıdır. Burada, elektronik dokümanların değişebileceğini, ancak belgelerin asla değiştirilemez olduğunu hatırlamak gerekir. Sistem içindeki belgeler “sadece okuma ve asla üzerine yazılamama” prensibiyle korunmalıdır. Sonradan belgenin görünümü kopyaları üzerinden yapılmalıdır. Bu durum belgelerin yeni teknolojilere göç ettirilmesi sırasında da değişmemelidir. Ancak bir değişiklik yapılması gerekiyorsa, doğru değişikliklerin yapılması için yazılı prosedürlere uygun olması ve bu prosedürlerin doğru takip edilmesi için eğitimlerin alınması ve yönetimin de yakın takibi gerekir. Bu arada, yeni yazılımların veya güncellenen yazılım versiyonlarının uygulamaya doğrudan alınmadan önce gerekli testlerin yapılması gerekmektedir.

▪ Elektronik belge yönetim sistemi içerisinde belgelerin ve bilgilerin yetkisiz silinmesi önlenmelidir. Yetkisiz silinmesinin önlenmesi için erişim kontrollerinin uygulanması gerekir. Ayrıca, belgelerin sistem içerisinde silinmesi için yetkilendirilmiş yazılı prosedürlerin bulunması gerekir. Yönetim gözetiminin hiç bir safhada aksatılmaması sağlanmalıdır. Sistemde oluşturulan belge ve bilgiler periyodik süreçlerde gerçek zamanlı olarak yedeklenmeli, yedekleme sonrası etiketleme yapılmalı ve saklama

prosedürlerine göre gerekenlerin kurumdan uzak başka bir yerde tutulmasına ilişkin işlemlerin yürütülmesi sağlanmalıdır.

▪ Elektronik belge yönetim sisteminde yer alan üst verilerde doğru ve tam şekilde değişiklikler yapılmalıdır. Bu konuda değişimlerin önceden belirlenen prosedürler çerçevesinde yapılması için yönetimin yakın takibinin yanında sistem tarafından oluşturulan faaliyetlerin otomatik denetim izlerinin tutulması, düzenli olarak gözden geçirilmesi ve üst yönetime raporlanması gerekmektedir. Ayrıca belirlenen prosedürler çerçevesinde, değişikliklerin iki personel (değişikliği girecek biri, tatmin edici değişiklikleri gözden geçirecek ve teslim edecek biri) tarafından yerine getirilmesi kuralının uygulanması yerinde olacaktır. Burada, kalite kontrol ve süreç denetimlerinin yanında, yedekleme işlemlerinin de düzenli olarak yapılması sağlanmalıdır.

▪ Elektronik belge yönetim sistemi içerisinde tüm belgeler doğru ve uyumlu şekilde görüntülenmeli ve çıktısı alınabilmelidir. Bir belge sadece, yazıcı çıktısı veya bilgisayar ekranındaki görüntü gibi insan tarafından okunabilir bir form içinde olursa kullanılabilir. Belgeler üst verileri ve denetim izleri de dahil olarak, bütün yaşam süreçleri boyunca yetkilendirilmiş olanlar için erişilebilir olmalıdır. Bu, gerçek bir elektronik belge yönetimi stratejisinin önemini vurgular, uzun saklama periyotlarına sahip olan belgelerin gerçekliğini korumak için, onları orijinal olarak oluşturan yazılım ve donanım platformları kaçınılmaz şekilde değişir.

Belgenin Saklanması İlişkin Kontroller

▪ Elektronik belge yönetimi, belirlenmiş saklama kriterleri çerçevesinde belge saklama ve imha listelerini oluşturmalı, gerekli yerlerde sürecin gözden geçirilmesini desteklemeli ve bu listelerin uygulamasının gözden geçirilmesine imkan vermelidir. Gerektiğinde belgenin imhasını dondurmak veya bir yerde tutabilmek önemlidir.

▪ Elektronik belge yönetimi, belgelerin sistemde bağlantılı olduğu bütün üstverisiyle birlikte transfer edilmesine imkan vermelidir. Özellikle uzun dönemli saklamalarda, depolama ortamını yenilemek, kopyasını almak veya bir sistemden bir diğerine transfer etme durumlarında bu kaçınılmazdır. Genelde, uzun dönem korunacak belgeler için üç unsur bulunmaktadır: Yenileme, kopyalama ve transfer.

- Yenileme, bir ortamdan aynı tür bir başka ortama belgelerin kopyalanmasıdır; örneğin, 650 MB'lık bir CD'den diğerine belgeleri kopyalama. Belgelerin herhangi birinde değişim yoktur.
- Kopyalama, belgelerin bir ortamdan bir başkasına kopyalandığı veya yeniden biçimlendirildiğinde meydana gelir, belgelerin 650 MB'lık bir CD'den, kartuş bantlara transfer edilmesi bu duruma bir örnektir. Bu durumda, farklı depolama ortamlarında kayıtlı olan verilerden dolayı bir miktar değişim olabileceğinden, yeni ortamdaki belgelerin bir örneği ile eski ortamdaki eşleşen belgeler karşılaştırılarak bir değişikliğin olmadığı doğrulanmalıdır.
- Transfer (veya göç ettirme), dosya yönetim sisteminin tam bir değişimini öngörür, belgelerin bir yazılım/donanım platformundan bir diğerine taşınırken dosya formatlarındaki değişimi içerir. Her bir belgenin byte byte karşılaştırılması, verilerin bütünlüğünün korunması açısından gereklidir. Belgelerin kopyalanması ve transferi sadece içeriği taşımaya ihtiyaç duymaz aynı zamanda üst veri ve denetim izlerinin de taşınması gerekir. Her türlü bağlantı da korunmalı ve taşınmalıdır.
 - Elektronik belge yönetim sistemi içerisinde bulunan verinin kaybolması önlenmelidir. Bunun için “bir kez yaz, birçok kez oku” teknolojilerinin kullanımına dikkat edilmelidir. Bunun yanında, acil durum ve iş sürekliliği planlamasına uygun olarak test prosedürleriyle birlikte yedeklemenin düzenli olarak yapılması gerekir. Yedeklenen unsurlar, saklama prosedürlerine uygun olarak değişik yerlerde saklanmalıdır. Sistemin büyüklüğü ve yeniden çalıştırılma zamanının kısa olması durumunda, gerçek zamanlı olarak sistemin aynısının başka bir yerde işletilmesi de sağlanabilir.

Belgenin İmha Edilmesine İlişkin Kontroller

- Elektronik belge yönetim sistemi, imha listelerindeki belgeler için, belirlenen yazılı prosedürler çerçevesinde yönetilen bir imha süreci sağlamalıdır. Bunun için oluşturulan görev tanımlarına göre belirlenen rol ve sorumluluklar çerçevesinde imha edilecek varlıklara kimlerin nasıl erişeceği ve hangi yöntemlerle imha işleminin gerçekleştirileceği belirlenmelidir. Bu nedenle önceden belirlenen ve yetkili üst yöneticilerin onayını almış bulunan saklama ve imha listelerine uygun olarak ve tüm imha sürecinin kayıt altına

alınmasını da sağlayacak şekilde işlemlerin yürütülmesi gerekir. Burada da, imha işlemini gerçekleştirecek ve imhayı gözetleyerek doğrulayacak iki ayrı personel tarafından imha sürecinin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

▪ İmha, depolama ortamının türüne bağlı olarak mantıksal veya fiziksel olabilir:

- **Mantıksal imha**, silinemeyen depolama ortamlarına uygulanır (örn. BYBO diskler). Bütün üst verileri, indeks noktaları, denetim izleri ve temizlenen bağlantılar, silinebilir ortamlarda tutulan her şeyi temizlemeyi içerir. Temizleme sonrası depoda belgeler kalmasına rağmen, bütün imha edilenlerin işaretleri erişilemez kılınır.
- **Fiziksel imha**, yeniden oluşturulmasına imkan vermeyecek bir şekilde depolama ortamından belgeyi kaldırmayı içerir. Prosedürlerin, belgelerin toptan imhasını sağlamak amacıyla, yedeklemeler de dahil olmak üzere manyetik ortamlarda meydana gelen üzerine yazma sayılarını belirlemeleri gerekir.

▪ Yetkisiz imha işlemlerinin önlenmesi için, en az ayrıcalık prensibine uygun olarak rollerin belirlenmesi ve tüm faaliyetlerin otomatik olarak denetim izlerinin tutulması, izlenmesi ve üst yönetime raporlanması gerekmektedir.

▪ İmha işlemlerinin doğru şekilde yerine getirilmesi için uygun yazılımların temin edilmesi ve kullanılmasına ilişkin eğitimlerin alınması da gerekli olacaktır. “bir kez yaz, birçok kez oku” teknolojileriyle oluşturulan unsurların fiziksel imhası için de gerekli prosedürlerin yazılı olarak oluşturulması, işlemlerin prosedürler çerçevesinde yerine getirilmesinin sağlanması için izlenmesi ve işlem sonrası gerekli düzenlemelerin yapılması sağlanmalıdır.

SONUÇ

Kamu kurumlarında bilişim teknolojilerinin yoğun şekilde kullanılması, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması ve bilişim ortamlarında oluşturulan, tutulan, saklanan ve iletilen belgelerin geçerliliğine ilişkin düzenlemelerin de (elektronik imza kanunu ve ilgili düzenlemeler gibi) yürürlüğe girmesi ile birlikte, elektronik belge yönetim sistemlerinin ülkemizde kurulumu ve geliştirilmesi çalışmalarına hız verilmiş bulunmaktadır.

Bu sistemleri yoğun şekilde kullanan kurumlar da, idari, yasal, mali ve diğer nedenlerle iş ve eylemleri sırasında aldıkları karar ve işlemlerin kanıtı olarak belge tutmak, saklamak ve gerektiğinde bunları ilgililere sunmak durumundadır. Özellikle bu kurumların denetiminin yürütülmesi sırasında, bu sistem yoluyla üretilen belgelerin geçerliliği konusunda güvence elde edilmesi de bir zorunluluktur. Bu nedenle elektronik ortamda tutulan, saklanan, paylaşılan ve imha edilen belgelerin güvenlik ve güvenilirliğinin sağlanması ve kanıt niteliğinin kaybolmaması için bu sistemlerin yeterli ve etkin şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

Yargı yetkisiyle donatılmış Yüksek Denetim Kurumu olarak Sayıştay, bir taraftan kurumların elektronik belge yönetim sistemlerinde üretilen mali işlem ve kararlarını gösteren mali tablolar ve eklerinin güvenilir olup olmadığına ilişkin güvence verirken; diğer yandan, bu güvence üzerine elektronik ortamlarda bulunan ve denetim kanıtı olarak elde edilen belgeler üzerinde bulunan hukuka aykırılıklar hususunda (sorumlular tarafından imzalanmış veya mühürlenmiş kağıt belge gibi), ilgilileri hakkında hüküm tesis edecektir. Ancak bu iki işlemin de yapılabilmesi için elektronik belge yönetim sistemleri içerisinde tutulan, saklanan belge ve bilgilerin üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadığının, işlerin yerine getirilmesi sırasında üretildiğinin ve kurumsal işlemlerin kanıtı olabilecek geçerlilikte bulunduğu belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için de bu sistemlerin bilişim sistemleri açısından belirli kontrollerin varlığına yönelik incelemeler yapılmalı ve elde edilen bulgular çerçevesinde belgelerin geçerliliği onaylanmalıdır.

Uygulanmasında bir takım sıkıntılar bulunsa da, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununa ilişkin yapılan düzenlemeler, elektronik belge yönetimine ilişkin belirlenen standartların (TS 13298) bu sisteme yönelik çalışmalar yapan kamu kurum ve kuruluşlarında esas olması gerektiğine yönelik idari düzenlemeler (2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi) ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması için yapılması düşünülen çeşitli mevzuattaki (Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu, HUMUK gibi) değişikliklere yönelik Kanun Tasarıları dikkate alındığında, elektronik belge yönetimi sistemleriyle daha sık karşılaşılacağı açıktır. Bu nedenle denetim kurumlarının bu sistemlere özel ilgi göstermesi ve bunların yeterli ve etkin şekilde yönetilmesi konusunda örnek uygulamaları denetimlerinde dikkate almaları gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Ahi, Gökhan (2004), “Türk Hukuku’nda Yeni Bir Boyut: Elektronik İmza Kanunu”, <http://www.e-imza.gen.tr/index.php?Page=KoseYazisi&YaziNo=16&YazarNo=19>, (Erişim Tarihi: 24.08.2010).
- California Records and Information Management (2002), “Electronic Records Management Handbook: State of California Records Management Program”, Akt. Odabaş, Hüseyin, “Bilgi Kaynaklarının İşletiminde Elektronik Doküman Yönetimi ve Elektronik Belge Yönetimi Sistemlerinin Rolü”, <http://ab.Org.Tr/Ab09/Bildiri/11.doc>, (Erişim Tarihi: 17.05.2010)
- Cornwell (2001), Model Requirements for the Management Of Electronic Records, Moreq Specification, *Cornwell Management Consultants plc (formerly Cornwell Affiliates plc)*, Mart 2001, <http://www.cornwell.co.uk/moreqdocs/moreq.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.07.2010).
- Day, Michael (2009), “Metadata”, <http://www.dcc.ac.uk/resources/curation-reference-manual/completed-chapters/metadata>, UKOLN, University of Bath, (Erişim Tarihi: 15.04.2010).
- Erturgut, Mine (2004), “Elektronik İmza Kanunu Bakımından E-belge ve E-imza”, Bankacılar Dergisi, Sayı 48, Mart, <http://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Dergiler/Dokumanlar/48.pdf>, Erişim Tarihi: 26.08.2010).
- EUROSAI (2006a), Electronic Record Management, An Audit Briefing, (version 1,2), EUROSAI IT Working Group.
- EUROSAI (2006b), Electronic Record Management, An Audit Guide, (version 0,8), EUROSAI IT Working Group.
- NAA (2004), “Digital Recordkeeping, Guidelines for Creating, Managing and Preserving Digital Records”, National Archive of Australia, http://www.naa.gov.au/Images/Digital-recordkeeping-guidelines_tcm2-920.pdf, Australia, (Erişim Tarihi: 15.06.2010).

Odabaş, Hüseyin (2008), "Elektronik Belge Düzenleme Yaklaşımları ve Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarında Elektronik Belge Yönetimi", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı 2.

TS 13298, Elektronik Belge Yönetimi, Türk Standartları Enstitüsü, Haziran, 2009.

Weber, R. (1999), "Information Systems Control and Audit", Akt. ASOSAI, IT Audit Guidelines, ASOSAI Research Project, Eylül, 2003.

5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu, 2005.

KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL PERFORMANS YÖNETİM SÜRECİ

Aydın USTA*

ÖZET

Kamu örgütlerinin kamu hizmeti üretme ve sunma faaliyetlerini etkili bir şekilde yerine getirip getirmediklerinin değerlendirilmesi, son derece önemli bir işlemdir. Performans yönetimi kapsamında bu faaliyetlerin ölçümü ve değerlendirilmesinde yararlanılan etkili araçlardan birisi de performans tablolarıdır. Performans tabloları yardımıyla kamu yöneticileri faaliyetlerine uzun vadeli bir perspektifle bakabilirler. Bu anlayış içinde örgütün iç süreçleri ile dış çevre etkenleri arasındaki etkileşimler dikkate alınarak, örgüt, esnek ve şeffaf bir yapı içerisinde faaliyette bulunabilir. Ayrıca yöneticiler, bilgileri düzenleme, belirsizliği azaltma, iletişimi kolaylaştırma, analitik düşünme, risk yönetimi ve alınan kararlarda handikapları azaltma konularında bilgi ve beceri kazanabilirler. Bu anlamda, rekabetin egemen olduğu günümüzde kuşkusuz performans tablolarının hazırlanması büyük önem taşımaktadır. Burada söz konusu olan performans tablosu, örgütün işlevleri ve çevresi ile ilgili göstergelerden oluşan, yöneticilerin doğru karar almalarını sağlayan önemli bir araçtır.

Bu çalışmada, kamu örgütlerinde performans yönetimi ve ölçümü; özellikleri, kapsamı, süreci, örnek bir performans tablosu modeli üzerinden tartışılmaya çalışılmıştır. Bu nedenle yöntem olarak yerli ve yabancı yazılı kaynaklara ulaşılmaya çalışılmış ve performans ölçümü konusundaki kuramlar incelenmiştir. Çalışmanın amacı, çeşitli boyutlardaki göstergeleri kapsayan performans tablosu hazırlamanın önemine dikkat çekerek, bu alanda çalışanlara ve uygulayıcılara yeni bir görüş açısı kazandırmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Örgütleri, Örgütsel Performans, Gösterge, Performans Ölçümü, Performans Tablosu.

ORGANIZATIONAL PERFORMANCE MANAGEMENT PROCESS OF PUBLIC INSTITUTIONS

ABSTRACT

Assessing whether public organizations carry out their service production and delivery activities in an effective manner is a function of great significance. A balanced scoreboard is one of the effective instruments used in measurement and assessment of these activities within the scope of performance management. Balanced scoreboards

* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

help public sector managers to observe their activities with a long-term perspective. Within this understanding, the organization can operate in a flexible and transparent structure, taking into consideration the interactions between the internal processes of the organization and the external environmental factors. In addition, public administrators may acquire information and skills at such matters as organizing information, reducing uncertainties facilitating communication, analytical thinking, risk management and reducing the handicaps in decisions taken. In this sense, preparation of balanced scoreboards has a great importance in our days, where competition is dominant. The balanced scoreboard mentioned here is an important tool, which is consisted of indicators related to the functions and the environment of the organization, and enables the managers to take correct decisions.

In this study, performance management and its measurement in the public organizations, their characteristics, scope, process is brought up for discussion via an example of a balanced scoreboard model. Therefore, as the study method, national and international literature was reviewed and the theories on performance measurement were examined. The objective of this study is to point out the importance of preparing balanced scoreboards, which include indicators in several dimensions, and to provide those working and operating in this field with a new standpoint.

Keywords: Public Organizations, Organizational Performance, Indicator, Performance Measurement, Balanced Scoreboard.

1. GİRİŞ

Günümüzde kamu hizmetlerinin üretiminde ve bu alandaki beklentilerin karşılanmasında kamu örgütleri yeterince etkili ve verimli olamamaktadır. Yönetimsel sorunlar, mali sınırlılıklar, planlama ve eşgüdüm eksikliği örgütlerin yeterli hizmet üretimini engellemektedir. Bu durum, yeni arayışları ve yönetimde farklı yaklaşımların uygulamaya geçirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Yeni yaklaşımların odağında ise performans yönetimi ve bunun bir unsuru olan performans ölçümü önemli bir yer tutmaktadır.

Bir örgütün kapasitesini artırmak ve piyasalardaki rekabet gücünü sürekli kılmak, önemli derecede sahip olduğu ekonomik ve mali potansiyele bağlıdır. Bunun yanı sıra örgütün değişikliklere uyum sağlamasını mümkün kılan esnek bir yönetim yapısı, stratejik amaçlar doğrultusunda doğru kararlar alınmasını sağlayan liderlik kapasitesi gibi faktörler de örgütsel başarı için giderek artan bir önem kazanmaktadır. Yönetim ve faaliyet kapasitesinin artırılması için de örgütün güvenilir ve somut ölçümlere dayalı bilgiye sahip olması ve bu bilginin örgütün geleceğinin şekillenmesinde etkin

bir unsur olarak kullanılması gerekmektedir. Performans yönetimi ve bu yönetim yaklaşımının önemli bir unsuru olan performans ölçümü, örgütlerin yönetim yapılarının güçlendirilmesi ve sürdürülebilir kılınmalarında ihtiyaç duyulan sistemli bilginin üretilmesinde temel bir araç konumundadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından birisi olan performansa dayalı yönetim yaklaşımı son dönemlerde kamu örgütlerinde de uygulanmaya ve yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla performans yönetimi, kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesinde anahtar bir kavram haline gelmiştir. Performans yönetimi, bir kurumun stratejik amaçlarının saptanmasıyla başlayan, belirlenen amaçlara ne denli ulaşıldığını saptamaya yarayan performans ölçümüyle ve ölçüm sonuçlarının raporlanmasıyla devam eden, bu sonuçların değerlendirilmesi suretiyle iyileşmeye dönük önlemlerin alınmasını öneren sürekli yönetim döngüsüdür.

Performans yönetimi bir örgütü etkili ve verimli yönetmek için kullanılan ve çok boyutlu düşünmeyi (örgütün yapısı, amaçları, çalışanların örgüte uyumu, bağlılığı, güdüleme vb. boyutlar) gerektiren bir anlayıştır (Çevik vd, 2008: 61). Performans yönetimi bir örgütte birimler arasındaki iletişimi ve eşgüdümü kolaylaştırmaktadır. İletişimsel boyutta örgütte çalışan tüm bireylerin, stratejik amaçların belirlenmesine katılımları söz konusudur. Bu yönetim anlayışı çalışanları motive eden bir uygulama olarak da görülebilir.

Ölçülemeyen bir faaliyetin değerlendirmeye tabi tutulabilmesi, geliştirilmesi, kısaca etkin bir şekilde yönetilmesi mümkün değildir. Bu nedenle başarının sağlanması ve sürdürülebilir kılınmasında performans yönetimi, gerek kamu gerekse özel sektör kuruluşları için vazgeçilmez bir yönetim yaklaşımı haline gelmiştir.

Kamu örgütlerinde performans ölçümünün iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan biri, genel olarak kamu yönetiminde performansın değerlendirilmesi; diğeri ise özelde kamu hizmetlerinin üretiminde performansın ölçülmesidir. Günümüzde özellikle, kamu hizmetlerinin üretiminde performans ölçümü teknik olarak kolayca yapılabilmektedir.

Performans tablolarından öncelikle beklenen, strateji geliştirmede ve örgütsel amaçları belirlemede destekleyici bir işlev görmesidir. Bu destek aynı zamanda örgütün ve çevrenin önemli özelliklerinin ortaya konulmasını da sağlamaktadır. Bu makale performans ölçüm sistemlerinden Tableaux de

Bord'u ve buna bağlı olarak Alain Fernandez'in geliştirdiği Gimsi modelini incelemektedir. Finansal olan ve olmayan göstergelerden oluşan, yöneticilere karar vermede yardımcı olan Tableaux de Bord, Fransa'da ortaya çıkmış ve uzun süredir kullanılan bir sistemdir. Tableaux de Bord yardımı ile örgütsel bilgileri düzenlemek, belirsizlikleri azaltmak, iletişimi kolaylaştırmak, analitik düşünmek, ortaya çıkan riskleri yönetmek ve alınan kararlarda handikapları azaltmak mümkündür. Bu nedenle bu performans ölçüm yönteminin kamu örgütleri için yararlı olacağı düşünülmüş ve bu çalışmaya konu edinilmiştir.

2. PERFORMANS YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAM TANIMLARI

Performans sözcüğünü tanımlayabilmek ve açıklayabilmek için öncelikle **etkililik** (effectiveness) ve **verimlilik** (efficiency) kavramlarını tanımlamak gerekmektedir. **Etkililik**, bir örgütün öngördüğü sonuçlara, amaçlara ulaşma yeteneğidir. Etkililik, çıktılarda sağlanan başarı (Grasso, 1994; Aktaran: Karanlı, 2004: 1); amacı gerçekleştirme düzeyi ve çevreye uyum sağlama yeteneği (Hoy and Miskel, 1987; Aktaran: Karanlı, 2004: 1); gerekli kaynakları elde etme yeteneği (Hendrix and Mc Nichols, 1984; Aktaran: Karanlı, 2004: 1) olarak tanımlanmıştır. **Verimlilik** ise, bir örgütün uygun kaynak kullanarak öngördüğü sonuçlara, amaçlara ulaşma yeteneğidir (Yvon, 2004: 2). Tanımlarda görüldüğü üzere her ikisi de yaklaşık benzer anlama gelmektedir, ancak verimlilikte uygun kaynak kullanımı söz konusudur. **Performans** ise, bir kamu örgütünün başkalarına göre veya kendi geçmişine göre daha etkili ve verimli olmasıdır. Performans tanımının içerisinde diğer tanımlardan farklı olarak kendisi ile veya başkaları ile yapılan bir karşılaştırma söz konusudur.

Bir örgüt, kendisine bağlı birimlerin birlikteliği üzerine kurulmuştur. Performans, rekabetçi bir çevrede, şimdi ve gelecekte, örgütün verimliliğine her unsurun katkıda bulunduğu bir yeterliliktir (Yvon, 2004: 3). Performans yönetimi, bir örgütün işlem dizisinin diğerlerinden daha iyi olduğu söylenirken, ne denilmek istendiğini açıklamaya çalışır. Bu bağlamda elde edilen sonuçlarla, belirlenen amaçlar karşılaştırılır.

Bir örgütün iki boyutta işlev görmesi beklenir. Bunlardan birincisi, mevcut durumdaki üretim yükümlülüğü olup; diğeri ise örgütün çevresindeki muhtemel değişimlere uyum sağlaması amacıyla stratejilerin hazırlanmasıdır.

Kısacası strateji geleceğe ilişkin bir yapılanmadır. Dolayısıyla performans, şimdi ve gelecekle ilgilidir. Kaynak optimizasyonu ile örgütün sürekliliğini ve amaca ulaşmayı sağlar.

Performansın çok sayıda unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar performansa (başarıya) sayısız etkide bulunurlar. Güvenlik, işe devam, yetki, stoklar, çevre, kalite, yenilik, alışlar vd. performansın unsurları olarak kabul edilebilir. Reklamlar, müşteri hizmetleri, satışlar, faturalama, muhasebe, mekanik yapı, bilişim sistemi, bakım onarım, üretim ve dağıtım da performansın süreç düzeyindeki unsur ve bileşenleridir.

Performans yönetimi ilke ve ölçütlere dayanmaktadır. Kurumsal faaliyetler bu ilke ve ölçütlere uygunlukları ölçüsünde kurumu başarıya taşıyacaklardır. İlkeler daha çok evrensel doğrulardır; ölçütler ise kuruma özgü uyulması gereken kurallardır. **Performans**, amaçların gerçekleşmesindeki işleyişle ilgilidir (Grasso, 1994; Aktaran: Karslı, 2004: 2) ve bu uğurda harcanan çaba ve eylemlerin devamlılığını ifade eder (Karslı, 2004: 2).

Konunun daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla, performans ölçümünde kullanılan diğer kavramlar şöyle tanımlanabilir:

Gösterge: Belirli aralıklarla değişimleri gözlemlemeyi sağlayan bir kritere bağlı seçilmiş bilgilerdir. Göstergeler, uygulama sürecine bağlı parametreler üzerinde bilgi veren değerlere sahiptirler.

Göstergeler, sayı, oran, yüzde biçiminde olabilir. Bunlara dayalı olarak göstergeler, diyagram, çizelge, renk karışımı, işaret ve resim biçiminde gösterilebilir. Performans göstergesi sayısal olmayan, kaliteyi gösteren grafiklerden de oluşabilir. Ulaşılması düşünülen amaçlar bazı göstergeler için eşik koyabilir. Minimum veya maksimum kavramlarında olduğu gibi. Göstergeleri ve gösterge tablosunu sürekli yararlı kılmak için ölçüm alanı, amaç, kriter, parametre, hesap biçimi, bilgi toplama sorumluluğu, gösterge tablosu sorumluluğu, iletişim biçimi, bilginin kullanımı açılarından sistemi biçimlendirmek gerekir. Görüldüğü üzere göstergeleri belirlemenin amacı süreci iyileştirmek ve amaçlara ulaşmak için gerekli aksiyonları ortaya koymaktır.

Performans göstergeleri planlamaya ışık tutarak, yöneticilere karar kriteri olarak yol gösterecek bilgiyi üretir. Şimdiki pozisyon bilinmezse,

stratejik kararların doğru alınma olasılığı zayıftır. Bunlar, önceden belirlenen amacın gerçekleştirilmesi konusunda geri bildirimler sağlayan ölçümler yapılmasını da kolaylaştırır (Kubalı, 1998: 187).

Performans Tablosu: Seçilmiş göstergelerin bileşiminden oluşan, karar vermeye yardımcı rehber araçlardır. Performans tablosu, uygulama biçimine yönelik gruplandırılmış göstergelerden oluşur. Performans tablosu, örgüt amaçlarına ulaşabilmek için zorunlu bir araçtır. Bu tablo yardımıyla başarılı bir yönetim sağlanabilir. Performans tablosunu zamanında hazırlamakla olayları önceden görmek, doğru karar almak ve durumu analiz etmek mümkün olabilecektir.

Yönetimin bir aracı olan performans tablosu, birçok bilgi içermektedir. Performans tablosu, performansa yönelik olarak yetkililerin karar vermesinde bir ölçü aracıdır. Örgütlerin performans tablosu otomobillerin gösterge tablolarına benzetilebilir. Bir otomobil sürücüsü sürüş esnasında göstergelerden yararlanmak durumundadır. Otomobil gösterge tablosu sürücünün karar vermesinde (hız, yol, yakıt durumu, saat vb) gerekli tüm bilgileri sağlamaktadır. Örgüt yöneticileri de benzer biçimde örgüt performans tablolarını hazırlamak ve karar verirken onlardan yararlanmak zorundadırlar (Fernandez, 2008: 4).

Klasik performans tablolarının sadece maliyeti düşürmek ve belirlenmiş ölçütlere ulaşmak için hazırlanmalarına karşın; modern gösterge tabloları üretim maliyetini, iş akımını, satış tahminlerini, çevresel etkenleri ve faaliyet sonuçlarını hesaplamaktadırlar.

Kriter: Tahmini bir yargıyı taşıyan, bir kavramı, bir şeyi diğerlerinden ayırmayı sağlayan işaret veya karakterdir. Örneğin, *bir belediye yönetimi alanında çöp toplama hizmetlerinin zamanında yapılması; örgütte verimliliğin sağlanması*, birer kriter olarak kabul edilebilir. Kriterler gösterge ve amaç seçimine müdahale ederler. Ölçü ve amaç verilerinin kriter tanımına uygun olması gerekir.

Parametre: Kriterlere bağlı ifadelerdir. Örneğin, *süresinde yapımı tamamlanmış yol uzunluğu, belirli sürede anlaşması imzalanmış karayolu uzunluğu* birer parametre olarak kabul edilebilir. Burada *zamanında tamamlanmış yol uzunluğu / yapım anlaşması imzalanmış karayolu uzunluğu*, uyum oranını göstermektedir. *Yapım anlaşması imzalanmış karayolu uzunluğu / yapımı kararlaştırılmış olan karayolu uzunluğu* oranı ise

bir tür etkililik sayılabilir. İşe devam, güvenlik, müşteri memnuniyeti ve yapılan düzenlemeler etkililiğin parametrelerine örnek olarak gösterilebilir.

Strateji: Kurumu vizyona ulaştıracak ve kurumun misyonunu gerçekleştirecek ana yolun tanımlanmasıdır (Barutçugil, 2002: 14). Stratejik planlama ise, bir örgütün neyi, niçin yaptığını ve ne olduğuna rehberlik eden ve biçimlendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çaba olarak tanımlanabilir (Durna ve Eren, 2002: 64).

3. KAMU ÖRGÜTLERİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu örgütlerinde performans yönetimi yeni bir uygulama değildir. Performans ölçümü konusunda ilk girişimlerin XX. yüzyıl başlarından itibaren başlatıldığı söylenebilir. Daha sonra II. Dünya Savaşı esnasında bilimsel araştırmaların gelişmesi ve teknik analizlerin yoğunlaşması ile birlikte performans ölçümü sistemleri oldukça geliştirilmiştir. Bu gelişmelerin daha çok ABD kaynaklı olduğu bilinmektedir (Millogo ve Burkina, 2009: 2). Kuramsal olarak performans ölçümü devlet projelerini izleme yeteneğine sahip ve doğruluğunu inceleyen bir denetim sistemidir. Denetim süreci, dinamik etkenleri analiz eden, oto kontrol ve oto yönetim unsurlarına sahip bulunmaktadır (Millogo ve Burkina, 2009: 15).

Performans, örgütün; mal ve hizmet üretim maliyeti ve yarattığı mal ve hizmet değer ikilisi üzerine kuruludur. Her iki veri de birbirinden ayıramaz; çünkü sadece üretim maliyetini azaltmak veya ürün değerini artırmanın yanında toplumun gereksinimleri de söz konusudur. Ancak performans yönetiminde maliyet ve değer ikilisinin oranlarının uygunlaştırılması önem taşımaktadır. Maliyeti azaltmak veya değeri artırmak, değer/maliyet oranından ayrı tutulamaz. Böylece örgütlerde yürütülen performans yönetimi faaliyetleri neticesinde örgüt değerlendirilebilmekte ve karar vericilerin uygun karar verebilmeleri sağlanabilmektedir.

Performans ölçümü uygulaması, sürece bağlı bilgileri taşıyan, işlemleri izleme kapasitesine sahip, değerlendirmeye uygun bir hipotez eksenine üzerine kuruludur. Performans ölçümü entegre bir kavramdır, organizasyonun tüm süreçlerinin anlaşılmasına katkı sağlar. Ayrıca örgütü, amaç, misyon ve vizyonu ile uyumlaştırarak, iç ve dış etkenleri tanımlar. Kamu kesiminde performans ölçümü, araç, işlev ve etkileri ile birlikte stratejik planların hazırlanmasını gerektirir (Millogo ve Burkina, 2009: 15).

Kısacası performans ölçümü uygulamalarından evvel stratejik planların kendine özgü yöntemleri ile hazırlanması zorunludur. Kamu kesimi performans ölçümü uygulamaları her düzeyde bilgi ile ilgilenmektedir. Performans ölçümü, sonuçta her kullanıcının (kamu hizmetlerinden yararlananların) istem, ihtiyaç ve memnuniyet ölçüsü ile ilgilidir.

Kamusal ve özel bütün teşkilatlarda, performansı ölçmeyi, değerlendirmeyi ve artırmayı amaçlayan performans yönetimi; etkililik (effectiveness) ve verimliliği (efficiency) başarmada önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Aslında artan nüfus ve azalan kaynaklar karşısında, özellikle kamu yönetiminde performans dayalı yönetim anlayışının uygulamaya alınması bir zorunluluk haline gelmiştir. Performans yönetim süreci bir stratejidir ve bu stratejide insan kaynakları yönetimi, örgütsel kültür, yönetim anlayışı ve iletişim gibi bir teşkilatın bütün temel faaliyetlerini birbirine bağlayan bir bakış açısı vardır. Doğal olarak bu unsurlar örgütten örgüte değişeceği için performans yönetimi stratejisi de her bir teşkilatta farklı olacaktır. Bu bağlamda performans yönetiminin uzun dönemli hedefleri olan ve daha geniş konulara odaklanmış bir strateji olduğu söylenebilir (Çevik vd, 2008: 9).

Özetle performans yönetim sistemi rasyonel bir yaklaşımın benimsenmesiyle birlikte şu ilkelere dayanmaktadır (Çevik vd, 2008: 67):

- Teşkilatın amaçlarını ve değerlerini belirten görev bildirgesinin hazırlanması,
- Teşkilatın amaç ve hedeflerini ortaya koyan teşkilat planlarının yapılması,
- Teşkilatın her bölümü ve birimi için hususi planları, bütçeleri, performans hedef ve standartlarını ortaya koyan iş planlarının yapılması,
- Yukarıdaki üç konuda düzenli ve sistemli izleme ve incelemelerin yapılması ve bu üç adımın gözden geçirmelerden sonra tekrar edilmesi.

Bu tanımları birlikte değerlendirdiğimizde; performans yönetimi kurum idaresine, kurumun şu andaki durumunu tespit etmek, kurum hakkında geleceğe yönelik amaçlar ve stratejiler belirlemek, bu amaç ve stratejileri planlı bir şekilde uygulamaya geçirmek, uygulama sonucundaki

gerçekleşmelerin ölçümü ve denetimi vasıtasıyla geri bildirimler elde edip sistemin olumlu veya olumsuz yönlerini tespit etmek ve sonunda kurumun hedeflerinde ve stratejilerinde değişimler yapıp kurum sistemini revize ederek faaliyetleri sürdürmek gibi görevler yüklemektedir. Bu da göstermektedir ki, performans yönetimi sisteminin klasik yönetimden ayrılan en önemli özelliği, örgüt faaliyetlerinin ölçümü ve denetimi sonucu geri bildirimler oluşturması ve bu şekilde örgüt performansının geliştirilmesi için gerekli araçları sağlamasıdır (Altıntaş, 2008: 4).

Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2008: 9).

Son yıllarda kamuda kendini stratejik bir araç olarak hissettirmeye başlayan performans yönetimi; kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve verimliliğini arttırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünü olarak tanımlanabilir (Ateş ve Çetin, 2004: 255). Performans yönetimi bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken izlediği yol ve bu yol sonunda elde ettiği sonuçların birlikte değerlendirildiği bir süreçtir ve çalışan ile performans yöneticisinin birlikte gelişme amaçlarını tartışmalarına ve bu amaçlara ulaşmak için ortak bir plan yapmalarına ortam yaratmaktadır (Barutçugil, 2002: 125). Performans yönetimi; etkili ve verimli hizmet sunma amacını gerçekleştirebilmek için vatandaşları merkeze alan bir anlayış benimsemekte; vatandaşları pasif hizmet alıcısı kimliğinden kurtarıp aktif bir müşteri kimliğine sokmakta ve böylelikle hizmet verenlerin siyasi ve idari hesap verme mekanizmaları ile denetlenebilmelerinin yolunu da açmış olmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 255).

Günümüzde kamu kurumlarında yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını iyileştirmek, hizmet maliyetlerini düşürmek, israfı azaltmak ve verimliliği yükseltmek için çeşitli yaklaşımlar izlenebilmektedir (Aktan, 1999). Performans yönetimi bu yaklaşımlarda ön plana çıkmaktadır. Performans yönetimi, bir kurum veya örgütün en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu öncelikleri örgütün en üst seviyesinden tabana, örgütün tüm

birimlerine ve çalışanlara yayarak stratejik çıktılara dönüştürme ve optimum sonuç alma süreci olarak tanımlanmaktadır (Lawson, 1995; Aktaran: Akçay, 2009: 86). Performans yönetimi, yeniden yapılanmanın yöneleceği ve örgütleneceği bir takım amaçlardan, bu amaçlara ulaşabilmek için izlenecek yol ve benimsenecek yaklaşımlardan, bu yaklaşımları etkili kılacak olan kurumsal düzenlemelerden ve bütün bunları destekleyip, besleyen bir performans bilgi sisteminden oluşmaktadır (Gerçek, 2003). Performans yönetimi; bir organizasyondaki tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlar çerçevesinde birleştirmeyi ve amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme ve denetim işlevlerini yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Akal, 1996).

Bu tanımlamalar çerçevesinde performans yönetimi anlayışının temel bileşenlerini; görev tanımı ve amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaşmaya yönelik hedef ve stratejilerin oluşturulması ve bu hedeflere ulaşma derecesini gösteren performans değerlendirmesi olarak ifade edebiliriz. Performans yönetiminden beklenen yararlar; faaliyetin planlara uygunluğunu sağlar, geleceğe yönelik eylem planı için özgün veri sağlar, kıyaslamalar sayesinde en iyi uygulamaların belirlenmesini ve benimsenmesini sağlar, ödül sisteminin işletilmesine zemin oluşturur, motivasyonu artırır, iyileştirme önceliklerini gösterir.

Performans yönetimi yaklaşımı açısından, geleneksel kamu yönetimindeki girdilere odaklı anlayışın tam tersine, çıktılara odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi söz konusudur (Osborne ve Gaebler, 1992; Aktaran: Akçay, 2009: 86). Bu noktada organizasyonun ürettiği çıktılarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Çünkü ölçülemeyen bir sonucun anlaşılması, iyileştirilmesi ve yönetilebilmesi mümkün değildir. Bir organizasyonun çıktıları nicel yapıda olabileceği gibi nitel yapıda da olabilir. Nicel yapıdaki çıktılar; kâr, verimlilik, üretim miktarı ya da değeri, piyasa payı gibi değişkenlerden oluşabilmektedir. Nitel yapıdaki çıktılar ise; müşteri memnuniyeti, saygınlık, güvenilirlik, olumlu imaj, gibi değişkenlerden oluşabilir. Nitel çıktılarının ölçülmesinde grup algılamasını ölçmeye yönelik anketler ya da puanlama sonuçları ile uzman değerlendirmeleri kullanılabilir.

4. PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİ SEÇİMİ

Performans ölçüm sistemi, karar almak ve bu kararları icra etme sürecine destek olmak ve koordine etmek maksadıyla bir kurumun içerisinde bilgi toplanması işlemidir (Von Schwalkwyk, 1998: 124; Akt.: Şimşek, 2004: 283).

Performans ölçümü performans yönetimi sürecinin en önemli aşamalarından biridir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, performans yönetim sürecinin varlığının temel nedenleri arasında örgüt yönetiminde verimlilik ve etkililik gibi amaçlara ulaşmak yer almaktadır. Bir örgütün birimlerinin performans düzeylerini belirleme böylece başarılı olup olmadıklarını anlamak için stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflere ve belirlenen iş standartlarına ulaşip ulaşmadıklarını ölçmek, sorunları saptamak ve çözüm üretmek düzeltme ve iyileştirmeyi düzenli olarak yapmak gerekir. Bunun için öncelikle amaçların ve performans göstergeleri ile kriterlerin belirlenmesi, ancak bu belirlemenin mümkün olduğu kadar tarafsız bir değerlendirmeye imkân verecek şekilde yapılması gerekir. Ayrıca performans düzeyini ölçebilmek için yapılan işlemlerle ilgili gerekli verilerin toplanması ve bu verilerle ölçme işlemlerinin yapılması gerekir (Çevik vd, 2008: 70).

Performans ölçümleri, performans geliştirilmeye yönelik amaçlara ulaşmak için önceden belirlenen performans göstergelerine göre, kurumun kendi içinde gerçekleştirdiği sonuçları/çıktıları ölçmek için kullanılan yöntemdir. Performans yönetimi anlayışında ölçüm sistemleri, performans geliştirilmeye yönelik örgüt planlarının ürünü olan uzun ve kısa dönemli hedefleri temel alarak kurulur; kurum performansını, hızla değişen yeni rekabet ortamında önem kazanan değişik performans boyutlarına, örneğin kalite, etkililik, çalışma yaşamının kalitesi, yenilik, vatandaş memnuniyeti, şeffaflık, hesap verebilme, sorumluluk vb. göre ölçerler. Performans ölçümü performansın artırılmasına katkı sağlar. Bu faaliyet, ödüllendirici ve özendirici olup çalışanların önceden bilgi sahibi olmalarını sağlayarak güven duygusu oluşturur (Çevik, 2000).

Performans ölçümünde, her türlü faaliyet veya hizmeti sayısal verilerle ölçmek imkânsız olabilir. Özel sektör örgütlerinin kâr motifi ile hareket etmesi, amaçlarının nicel verilere dayanılarak ölçülmesini kolaylaştırır. Ancak kamu hizmetlerinin niteliği nedeniyle, kamu örgütlerinde yapılacak etkililik ve verimlilik ölçümlerinde nicel ve nitel ölçütlerin bir arada

kullanılması gerekecektir (Köseoğlu, 2004: 640). Her ne kadar niceliksel olarak ölçümü güç olsa da kamu hizmetlerinin ekonomik yararları yanında sosyal yararları da bulunmaktadır. Sağlanan bu sosyal yararlar daha sonra özel kesimde veya kamu kesiminde muhakkak olarak ekonomik yararlar dönüşecektir. Örneğin, eğitim, sağlık, sosyal yardım faaliyetlerinin sonucunda olduğu gibi. Bu nedenle kamu hizmetlerinin sosyal yararlarını da her zaman ölçüm hesabına katmak gerekir.

Günümüzde uygulanan birkaç performans ölçüm sistemi bulunmaktadır. Bunlar daha çok 1990'lı yıllardan sonra geliştirilmiş sistemlerdir. Bunların başında Lynch ve Cross'un *performans piramidi*; Fitzgerald'ın *matris sistemi*; Atkinson, Waterhouse ve Wells'in *amaçlar sistemi*; Kaplan ve Norton'un *geleceğin performans tablosu sistemi*; E. Morin, A. Savoie ve G. Beaudun'in klasik bir çalışması ve Fernandez Alain'in performans tabloları üzerindeki çalışmaları gelmektedir (Les Nouveaux Tableaux de Bord des Managers). Bu çalışmaların ilk üçü daha çok kuramsal olduğu için pek uygulanmamaktadır. Bu sistemlerden son üçü kamu örgütlerinin performans ölçümünde kullanılmaktadır. Kaplan ve Norton ile E. Morin, A. Savoie ve G. Beaudun'in geliştirdiği sistemler daha çok Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'da uygulanmaktadır (Debi, 2005: 7. Fernandez Alain'in geliştirdiği sistem ise daha çok Fransa'da uygulanmaktadır.

Fransız kamu yönetimi sistemi Türk kamu yönetimi sistemi için temel teşkil ettiğinden, bu çalışmada daha çok Fernandez Alain'in Gimsi modelinden yararlanılmıştır. İzleyen alt başlıklarda sistem ile ilgili açıklamalar dört evre altında verilmektedir. Bu evreleri içeren performans yönetim süreci, durum analizi, kuramsal çalışma, uygulama ve işe başlama ve değerlendirme başlıklarından oluşmaktadır. Çizelge 1'de görüldüğü üzere her evre farklı aşamaları içermektedir.

Çizelge. 1: Performans Yönetim Süreci (Bir Tableaux de Bord Örneği Olarak Gimsi Modeli)

Evre	N°	Aşama	Amaç	Eylemler
Durum Analizi (Genel durum ne?) Rekabetçi çevre gereği, örgütün güçlü ve zayıf yönleri, müdahale noktaları ve stratejik eksenin tanımlanması	1	Örgüt ve çevresi: Örgütün stratejisi, piyasası, iş yönetimi, kaynakları tanımlar.	Örgüt stratejisine uygun proje kapsamını belirlemek için çevrenin ekonomik analizini yapmak	• Hedef kitle/ilgili tarafların belirlenmesi
	2	Örgütün kimlik tespiti: Örgütün uğraş konusu, süreçlerin oluşumu, müdahale noktaları ve faaliyetleri tanımlar.	Süreçleri, aktiviteleri ve ilgili aktörleri belirlemek için örgütün yapısal analizi	• Kuruluşun var oluş gereçesi • SWOT analizi • Temel ilkeler
Kuramsal Çalışma (Ne yapmak gerekir?) Performans yönetiminde yetkililerin karar süreçlerinin ve atacakları kararların belirlenmesi	3	Amaçların belirlenmesi: Amaçlar ölçülebilir, sınırlı ve erişilebilir olmalı	Her birimin taktik amaçlarının seçilmesi	• Plan ve programlar • Somut ve ölçülebilir hedefler
	4	Birim düzeyinde gösterge tablosu hazırlanması: Göstergeler tablosu, dikkatli, öngörülül, tutarlı ve izlenmesi kolay olmalıdır.	Her birimin gösterge tablosunu hazırlanması	• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri
	5	Göstergelerin seçimi: Göstergeler ölçme amaçlı, güvenilir olmalıdır.	Seçilen işlevsel amaçlar için göstergelerin seçimi	• Detaylı iş planları
	6	Bilgilerin toplanması: Bilgiler mantıksal tutarlılık özelliğini taşımaktadır.	Göstergelerin tespiti için gerekli bilgilerin tanımlanması	• Maliyetlendirme • Bütçeleme
	7	Örgüt düzeyinde sistem gösterge tablosunun hazırlanması: Örgütteki karar vericileri, deneyim ve bilgi paylaşımını, sınırlılıkları içermelidir.	Genel tutarlılığı denetleyecek örgüt gösterge tablosunun hazırlanması	• Performans programı • Bütçeleme
Karar Verme Uygulama (Nasıl yapılır?) Örgütün kullanacağı teknoloji	8	Yazılım programı (Progiciels) seçimi: Bilgileri, toplama, saklama, dağıtım, kullanma yöntemleri	Performans ölçütlerinin hazırlanması için uygun yazılım programı	• Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi
	9	Örgütün bütünleştirilmesi: Entegrasyon için davranış eğitim, tasarımı, maliyet ve iletişim yöntemlerini içermelidir.	Yazılım programının örgüt düzeyinde uygulanması	• Performans göstergeleri
Örgütsel Yapıyı ve İşleyişi Düzeltme (Sistem ihtiyaçları karşılanmakta mıdır?)	10	Değerlendirme: Sistemin değerlendirilmesi, ihtiyaçların belirlenmesi ve gerekenin sağlanması içerir. Yerindelik, memnuniyet ölçümü ve yol gösterme eylemlerini içerir.	Sistemin sürekli izlenmesi	• Geri besleme • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi

Kaynak: (Fernandez, 2003: 126).

4.1. Durum Analizi (Kimlik Saptama)

Çizelge 1’de görüldüğü üzere performans yönetim sürecinin ilk evresi durum analizidir. Bu evre, kuruluşun faaliyetlerini yürüttüğü ve içinde bulunduğu iç ve dış ortamın ayrıntılı bir şekilde incelenmesini, irdelenmesini ve değerlendirilmesini içermektedir. Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükler çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/ çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Kuruluşun faaliyet gösterdiği alanlarda ülkemizde ve dünyadaki genel eğilimler tartışılır. Bu sebeplerle durum analizinde kuruluşun tarihi gelişimi; yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi; faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi; paydaş analizi; kuruluşun genel yapısı hakkında bilgi içeren kuruluş içi analizi; son olarak faaliyet gösterdiği ortamı ve dış koşulları analiz eden çevre analizine yer verilir (DPT, 2006: 15).

Bu aşamada kurumun mevcut durumu değerlendirilir. Başardığı önemli projeler, sürdürülen programlar ortaya konulur. Bir kurumun, gelecekte başarmayı planladığı projelerinin yapılabilirliği, kurumun mevcut durumundan anlaşılabilir. Mevcut durumun saptanması, yapılacak plan ve projelerin ciddiyeti açısından da önem taşımaktadır. Mevcut durumun saptanmasında nicelik ve nitelik arz eden verilerden yararlanılır. Bu anlamda bir kurumun ilk defa yapımına girişeceği bir projede temkinli davranması, projenin yapılabilirliğini güçlendirecektir.

Mevcut durumun saptanmasında gerekirse SWOT analizi yapılmalıdır. Bu analizde kurumun güçlü ve zayıf yönleri; kurum açısından fırsatlar ve tehditler ortaya konulur. Bu tür bir analiz kurumun gerçek durumunu bilimsel ve teknik olarak tespit etmektir.

Bu evrede; “Örgüt şu an ne durumdadır? Artıları eksileri nelerdir? Performansı ne durumdadır? Yönetim sistemleri ve süreçleri stratejilere uygun mudur?” gibi sorulara yanıt aranır (Altıntaş, 2008: 5).

Kısacası durum analizi evresinin 1. aşamasında, örgüt, piyasalar, kaynaklar, yönetim, kültürel çevre ve stratejiler açısından analiz edilir.

Örgütsel olarak tercih edilen projeler, yönetimin yükümlülükleri, karşılaşılabilecek güçlük ve örgütsel potansiyel belirlenir. 2. aşamada, örgüt içindeki meslekler tanımlanır, proje süreleri açıklanır, örgüte ilişkin hassas hususlar ve süreçlere ilişkin aktiviteler belirlenir. Kritik aktivitelerin belirlenmesi, proje ile ilgili kişilerin atanması ve çalışma gruplarının oluşturulması yine bu aşamada gerçekleştirilir.

4.2. Amaçların Belirlenmesi ve Performans Tabloları

Sonuçları ölçmeden evvel, değerlendirmeye dayanak olacak amaçların tanımlanması gerekmektedir. Değerlendirmeden önce, amaçların çok daha somut ve nesnel bir biçimde belirlenmesi yarar sağlayacaktır. Kurum olarak amaçlar üzerinde anlaşma sağlanması, amaçların tanımlanması işiyle atbaşı yürür. Yönetimin başarısının değerlendirilmesi, ancak amaçlar politik sorumluluk ilkesine uygun yollar izlenerek tanımlandıktan sonra bir anlam taşır (Simon vd, 1985:400).

Bu aşamada yapılması gereken şey, örgütün geleceğe yönelik amaçlarını belirlerken, örgütün değerlerinin göz önüne alınmasıdır. Dolayısıyla örgüt bir kamu kurumu ise, belirlenecek olan amaç ve hedefler, kamu yararını sağlamaya yönelik olmalıdır. Örneğin bir mahalli idare teşkilatının su kaynaklarını artırmak ve mevcut kaynakları nasıl daha etkin kullanacağını araştırmak amacıyla hedefler belirlemesi, hizmet yararlanıcılarının yararını gözetken bir stratejik hedefdir (Altıntaş, 2008: 5).

Belirlenen her amaç altı kriter açısından irdelenmelidir (Fernandez, 2008: 230):

- Amacın zaman bakımından sınırlandırılması,
- Amacın ölçülebilmesi,
- Amacın, araç, risk ve sınırlılıklar açısından kabul edilebilir olması,
- Amacın gerçekleştirilebilir olması,
- Amacın benimsenmiş olması,
- Alt amaçların genel amaca katkıda bulunması.

Çizelge 1’de ikinci evre olarak ele alınan *kuramsal çalışma* kapsamında ele alınan misyonun, ulaşılması istenilen ve hedeflenen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyonun, kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkelerin, elde edilmesi için gayret ve çabaların

yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak belirtilebilecek stratejik amaçların ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken spesifik-ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedeflerin ortaya konulmasını içerir (Taş, 2005: 104). Bu evrede istenilen, örgütün amaçlarını örgütün tüm elemanlarına benimseterek ve alt sistemlere yayararak bireysel amaçlarla örgütsel amaçları uyumlaştırmak, yani örgütsel amaçlara daha etkin bir şekilde ulaşabilmek için gerekli stratejileri ve geleceğe yönelik hedefleri belirlemektir (Halis ve Tekinkuş, 2003: 172). Çizelge 1, Gimsi yöntemi (Alain Fernandez'in tescilli markası) olarak adlandırılan yöntemin özetlenmiş biçimidir. Gimsi yöntemine göre bir gösterge birden çok amacı ölçebilir. Genel amaç alt amaçlara bölünebilir, tersi söylenecek olursa, alt amaçlar da bir veya birden çok genel amaca katkıda bulunabilir. Performans tablosu, ayrılmış hiyerarşik yapıya göre hazırlanmışsa, en azından üstü kapalı olarak ölçülerle amaçlar arasında tutarlılık ifade etmelidir (Lohri, 2000: 18).

Performans tabloları da bu evrede hazırlanır. Performans tablolarının iki tür işlevi bulunmaktadır: Bunlardan birincisi, hiyerarşik yapı içinde diyalogu ve elde edilen sonuçları analiz eder. Performans tabloları, eylem ve işlemlerin stratejik amaca uygunluğunu açıklayan göstergelerden müteşekkildir. İkincisi rehber niteliğindedir ve elde edilen sonuçlarla gerçekleştirilen gelişmeler hakkında bilgi sağlar. Performans tablosu genel olarak şu özelliklere sahiptir:

- Gösterge tablosu gereken göstergelerin toplandığı bir çizelgedir.
- Verileri temsil eden grafikleri içerir.
- Tamamlanmış, sürdürülmekte ve gelecekte tamamlanacak projeler hakkında bilgi verir.
- Verilerin kaynaklarını gösteren referansları içerir.

Gösterge tabloları için belirlenen kriterler şunlardır (Fernandez, 2008: 352):

- Gösterge tablosu performans ölçümüne uygun olmalıdır,
- Gösterge tablosu sınırlı sayıda gösterge içermelidir,
- Gösterge tablosu kullanıcılara sadece özet bilgi sunmalıdır,
- Gösterge tablosu çalışanlar arasında yeterli bilgi akımını sağlamalıdır,
- Gösterge tablosu kendi içinde tutarlı olmalıdır.

Gösterge tablolarının yardımıyla örgütsel sistemin tutarlılığı kolayca izlenebilir. Örgütteki karar vericiler gösterge tabloları aracılığıyla bireylerle ve gruplarla sürekli iletişim içerisinde olmak durumundadırlar. Bu anlamda karar vericiler bilgi üretimi ve analizi konusunda herkesle bilgi alışverişi içerisindedirler. Bilgi alış verişi dikey veya yatay boyutta gerçekleştirilebilir. Böylelikle örgütsel sorunların anlaşılması ve çözümü kolay olacaktır.

Stratejik amaç ve hedefler ortaya konduktan sonra bu hedeflere ulaşmak için gerekli çalışmaların planlaması da bu evrede yapılır. Bu yapılırken birim performansından ne anlaşıldığı ve bu birimlerde çalışanların anlayacakları bir şekilde iş tanımlarının yapılması, yapacakları işlerin açıkça belirlenmesi ve görevlerini yerine getirirken başarılı sayılacakları standart düzeyleri açıkça ortaya konur. Bu noktada bir teşkilatta stratejik plandan sonra yapılacak en önemli işlerden biri iş analizleri yaparak hem yöneticilerin hem de memurların başarı kriterlerini ortaya koymaktır. Böylelikle örgütsel performans konusunda konulan amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığı, nasıl ulaşıldığı ya da ulaşılamadığı ve benzeri değerlendirmeleri yapmak mümkün olacaktır (Çevik vd, 2008: 67).

Tablolarda kullanılan gösterge kriterleri ise şöyle sıralanabilir (AFNOR, 2000: 9):

- Göstergeler kriterleri temsil etmeli ve ona bağlı olmalı,
- Kriter gelişimini yansıtmalı,
- Doğru bilgi vermeli,
- Güvenilir olmalı (ardışık ölçümlenmelerde güven vermeli),
- Kullanılması, sağlanması ve oluşturulması kolay olmalı,
- Diğer göstergelerle uyuşması için karşılaştırmaya ve analize uygun olmalı.
- Kullanım maliyeti düşük olmalı.

Açıkça tanımlanmış amaç ve hedefler ile iyi belirlenmiş performans göstergeleri olmaksızın amaçların gerçekleştirilmesini etkili biçimde izlemek olanaksızdır. Göstergeler, başarı ya da performans konusunda bilgi veren istatistikler olup, gerek stratejik planlarda, gerekse faaliyet planlamasında, bütçenin hazırlanmasında, kaynakların tahsisinde ve faaliyetlerin izlenmesi, yönlendirilmesinde kullanılır (Kubalı, 1998: 186).

Çizelge. 2: Kamu Örgütleri İçin Performans Tablosu

Taraflar	Görev	Program	Amaç	Gösterge
Vatandaşlar Açısından Örgüt aktivitelerinin toplum üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi: Sosyo-Ekonomik Amaçlar	Eğitim-Öğretim	İlköğretim	İlköğretimin sonunda tüm öğrencilere temel davranışları kazandırmak	Programın sonunda eğitilen çocukların, genele oranı
	Kamu maliyesinin yönetimi ve denetimi	Merkezi ve yerel yönetimlerin mali yönetimi	Vergi ödemede yükümlülerin tutumlarının iyileştirilmesi	Vergi ödeyen yükümlülerin, genele oranı
	Yüksek öğretim ve araştırma	Üniversite eğitimi ve araştırma	Kaliteli yüksek öğretim ihtiyacını karşılamak	Mezuniyetten 3 yıl sonra iş hayatına atılanların sayısı
	Güvenlik	Ulusal	Suçluları ortaya koymak	Suçluların, genele oranı
	Ulaşım	Yol güvenliği	Kaza ve ölüm olaylarını azaltmak	Yıllık ölü sayısı
	İstihdam	İstihdamın artırılması	Yeni istihdam alanları sağlamak	Alınan önlemler sonucunda yaratılan iş olanakları
	Kentleşme ve konut	Şehir düzenlemesi	Yeni seçilen alanlarda konut çekiciliğini artırmak	Yeni yerleşim yerlerinde oturanların, diğerlerine oranı
Kullanıcılar Açısından Kamu hizmetlerinin kalite ölçüsü: Kaliteye İlişkin Amaçlar	Eğitim-Öğretim	Ulusal eğitim politikalarının desteklenmesi	Hazırlanan programı başarmak	Karşılanamayan eğitim hizmetleri
	Kamu maliyesi yönetimi ve denetimi	Merkezi ve yerel yönetimlerin mali yönetimi	Vergi kolaylığı sağlamak	Vergi kolaylığı programına saygı düzeyi
	Adalet	Adil yargılama	Anlaşmazlıklarda adil kararlar vermek	Uygun sürede çözümlenen anlaşmazlıklar
	Kamu politikaları	Kentsel düzenleme	Kullanıcılara kaliteli hizmet sunmak	Kentsel düzenlemede inşaat izni alan birim sayısı
	Güvenlik	Ulusal düzeyde	Tüm alanlarda güvenliği sağlamak	Orta ve uzun dönemde yapılan müdahale sayısı
	Ulaşım	Hava durumu	Hava raporlarını hazırlamak	Hava bültenlerinin tutarlılık oranı
	İstihdam	İşe dönüş ve giriş	İş sunu ve talebi arasındaki oranı düzenlemek	İŞKUR'un kurumsal hizmetlerinden işçi/işveren memnuniyet oranı

Vergi Yükümlülükleri Açısından Kamu aktivitelerinin kalite/maliyet oranının değerlendirilmesi: Etklilik Amacı	Eğitim	Ulusal eğitim politikalarının desteklenmesi	Hazırlanan programı başarmak	Öğrenci başına düşen maliyet
	Kamu maliyesi yönetimi ve denetimi	Merkezi ve yerel yönetimlerin mali yönetimi	Mali birimlerin yönetim maliyetini uygunlaştırma	Mali yönetim maliyet oranlarının karşılaştırılması
	Toplum güvenliği	Ulusal araçlar üzerinde müdahale	Helikopter başına net maliyeti uygunlaştırmak	Gerçekleşen helikopter alım maliyeti
	Ulaşım	Ulusal yol ağı	Ulusal yollarda güvenliği artırmak	Yatırımlar sonucu kazanılan yaşam oranı
	Ulaşım	Ulusal yol ağı	Devlet tarafından planlanan yol ağının gerçekleştirilmesi	Yol yapımının Km maliyeti
	Kent ve konut	Kent yenileme	Kent yenileme maliyetlerinin uygunlaştırılması	Kent yenilemenin m ² maliyeti
	Kent ve konut	Konut sayısının artırılması	Konut sahipliğini artırmak	İlk kez ev sahibi olanların diğerlerine oranı

Kaynak: Republique Française, 2010: 1

4.3. Karar Verme ve Uygulama

Bu evrede ilk yapılması gereken karar süreç modellerini oluşturmaktır. Karar süreç modellerini oluşturmak için de bilgi işlem sistemlerinden yararlanılmaktadır. Yönetimde bilgi işlem sistemlerinden yararlanılması ile karar verme süreçleri kolaylaşmaktadır. Örgütlerde karar verme süreci, bilgiyi toplama, yayma ve uygulama olmak üzere temel üç yapı üzerine kuruludur: Öncelikle karara ilişkin bilginin nerede bulunacağı belirlenir. Bir kuruma ait veriler değişik kaynaklarda bulunabilir. Bilgiye kolay ulaşım için bunların tek bir havuzda toplanması istenir. İkinci olarak karar vericilerin verdikleri kararlar yayımlanır. Daha sonra ise rehber niteliğindeki bu karar metinleri ilgililerce uygulanır.

Günümüzde bir kurumun operasyonel seviyedeki hizmetlerini sunabilmesi için bilgi sistemleri vazgeçilmez olarak kabul edilmektedir. Kurum yöneticilerinin karar süreçlerinde doğru ve zamanında bilgi önemlidir. Bu bilgi gerçekte kurumun işleyişi sırasında toplanan verilerde mevcuttur. Karar destek sistemleri, kurum içi ve dışı verilerin, karar verme sürecinde kullanılacak bilgiye dönüştürülmesiyle ilgilidir.

Günümüzde çok sayıda bilgi işlem teknikleri geliştirilmiştir. Bu bilgi işlem teknikleri karar verme süreçlerini oldukça kolaylaştırmaktadır. Bunların

başında, kurumsal kaynak planlaması gelmektedir. Kurumsal kaynak planlaması kurumlarda mal ve hizmet üretimi için gereken işgücü, makine, malzeme gibi kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayan bütünleşik yönetim sistemlerine verilen genel addir. Kurumsal kaynak planlaması sistemleri, bir işletmenin tüm veri ve işlemlerini bir araya getirmeye veya bir araya getirilmesine yardımcı olmaya çalışan ve genelde kullanımı kolay olan sistemlerdir. Klasik bir KKP yazılımı, işlem yapabilmek için bilgisayarın çeşitli yazılım ve donanımlarını kullanır. KKP sistemleri temel olarak değişik verilerin saklanabildiği bütünleşik bir veritabanı kullanırlar. Örgütün birleşik yazılım programı yönetimin işlevlerini ve verileri merkezi olarak içeren bir programdır.

Kurumsal kaynak planlama sistemi örgütün her bir fonksiyonuna ilişkin bir modüle sahiptir. Muhasebe ve finans yönetimi, üretim yönetimi, alış ve satış yönetimi, stok yönetimi ve insan kaynakları yönetimi kurumsal kaynak planlamasının kapsamındadır. Merkeze alınmış bu bilgiler birimler tarafından paylaşılır.

Bu aşamada örgütün yapısı, mevcut performans düzeyi ve önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda, örgütün başarısını ölçmeye yarayan uygun performans kriterleri belirlenir. Bu kriterlere dayanılarak, her birimi ve genel olarak örgütü de kapsayacak biçimde bir performans ölçüm sistemi oluşturulur (Köseoğlu, 2004: 638).

Performans kriterlerinin sağlıklı olarak saptanması, performanslara ilişkin verilerin sağlıklı olması, yani güvenilir ve yeterli olmasına bağlıdır. Kaldı ki, bu verilerin elde edilmesinde dayanılacak esaslar da tutarlılık göstermemektedir. Böyle bir durumda, yani nesnelliği olmayan kaynaklara dayalı verilerin güvenilirlik derecesi, bunlara dayalı "*standart sapma işlemlerini*" de olumsuz yönde etkilemekte ve öznelliğe sevk etmektedir. Bu önemli nedenle, performans kriterlerinin güvenilirliğinin artırılabilmesi, buna ilişkin verilerin sağlıklı olmasını ve kayıtların sağlıklı olarak tutulmasını gerektirmektedir. Performans kriterlerinin saptanması, performans analizlerinin yapılmasını gerektirmektedir (Kalkandelen, 1997: 163).

Performans yönetim kriterleri mal, hizmet ve süreçlerin önceden belirlenen amaçlara uygunluğunu sağlayacak kural ve özellikleri içeren, üzerinde anlaşılmış yazılı belgelerdir. Buradaki sorun, her örgüt için kullanılabilecek genel performans kriterlerinin bulunmamasıdır. Onun yerine,

faaliyetin ya da programın niteliğine göre belirlenen kriterler kullanılır. Yani, performans yönetiminin temel özellikleri ve yöntemi değişmezken, kriterler olaydan olaya değişmektedir (Kubalı, 1999: 52).

Bilgisayar tekniklerini kullanan, alınan kararları, iletişimi ve entegrasyonu kapsayan bu evre, ucuz bir proje olmadığı gibi kolay da değildir. İletişim ve entegrasyon aşamasında (aşama 9) dikkate alınması gereken hususlar şunlardır (Fernandez, 2008: 417):

- Belirlenen mal ve hizmet üretimine ilişkin sınırlılıklar: Eğitim, uyum, teknik donanım, biçim verme, insan kaynakları yönetimi vb,
- Örgüte ilişkin sınırlılıklar: Süreç yönetimi, fiziksel ve mantıksal plan, mevcut alt yapı,
- Toplam maliyet,
- Projeleri bitirme süreleri.
- Tüm karar verme süreçlerinde matematiksel tekniklerden de yararlanılarak, sayılan bu sınırlılıklar dikkate alınır.

4.4. Performansın Değerlendirilmesi

Örgütler de yaşayan bir tür canlılardır. Zamanla her yönüyle gelişir veya değişirler. Ancak örgütsel sistem ile örgütten mal ve hizmet alan kullanıcıların yeni gereksinimleri arasında tutarlılığı sağlamak gerekmektedir. Bu noktada “*değerlendirme*” olgusu önem kazanmaktadır. Değerlendirme bir kontrol, bir ceza veya ödül sistemi değildir. Değerlendirme, sürekli düzenliliği sağlama anlayışı içerisindeki bir ölçü sistemidir. Değerlendirme, örgütün her katmanından gelen seslerin yankılarını dinlemektir.

Bu nedenle değerlendirme, aktif bir uygulamadır; kurulu sistemin uygunluğunu ve gerekli düzenleme aksiyonlarını analiz eder. Değerlendirme genel olarak dört işleve sahiptir (Fernandez, 2008: 434):

- Düzenleme girişimlerinin tanımlanması: Örgütün beklenen işlevleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğini araştırır.
- Alınan görüşlerin değerlendirilmesi: Her boyutta mal ve hizmeti üretenlerle, mal ve hizmetten yararlananların görüşlerine başvurulur.
- Sonuçların analiz edilmesi: Yapılan, yapılmakta olan veya yapılacak işler belirlenir.
- Düzenleme aksiyonları tanımlanır.

Kurumların performansının değerlendirilmesinde ilk kaynak yine kurumların kendilerine özgü performansları olmaktadır ki bunu, kurum performansının öz olarak değerlendirilmesi biçiminde belirtmek mümkündür. Çünkü kurumun belli bir zaman süresi içindeki performansı, yine aynı kurumun daha önceki benzer bir zaman dilimi içinde gösterdiği performansla bakarak değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. Başka bir deyimle, kurumun performansının değerlendirilmesinde kullanılan ölçüt, yine kendisine ait standartlar olmaktadır. Doğal olarak, değerlendirme yapılırken ortam ve koşullardaki benzerlikler ile birlikte benzerliklerden standart sapmalar dışında oluşan farklılıklar üzerinde özenle durulur. Bununla birlikte benzer kurumlardaki performanslar da ölçüt olarak kullanılabilir (Kalkandelen, 1997: 157).

Performansın ölçülmesi (bir başka anlatımla elde edilen sonuçların maliyetiyle karşılaştırılması), ancak daha önce bir takım işlerin yapılmasıyla mümkündür. Burada yönetsel eylemlerin sonuçlar üzerindeki etkisinin saptanması da önem taşımaktadır. Devletin gerçekleştirmek istediği sonuçların (amaçların) ne ölçüde verimli bir biçimde gerçekleştirildiğinin nasıl ölçülebileceği konusu performans ölçümü olarak nitelendirilebilir. Yolların temizlenmesinde kullanılan bir yöntemin amacı bir başka yöntemden daha ucuza gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğini, belirli bir yol düzeyi türünün bir başkasından daha dayanıklı olup olmayacağını, belirli bir sayımlama çalışmasında bilgisayar kullanmanın giderlerde kısıntıya yol açıp açmayacağını ölçülü bir kesinlikle saptamak mümkündür. Performansın nesnel olarak en iyi ölçülebildiği alanlar, işte araçlarla sonuçlar arasındaki bağlantıların en kolay kurulabildiği alanlardır (Simon vd, 1985: 401).

Performans ölçümlerinin belirgin amacı denetim ile yönetimi geliştirme ve değişen koşullara uyarlamadır. Performans ölçümü ile performansın gelişimi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Ölçümler sonucunda düzenli geri bildirim ile yönetim, durumu gözden geçirerek daha üst bir düzeye ulaşmaya yönlendirilir. Verimlilik ve etkililik ölçümünde ekonomik analizler gibi teknik yaklaşımlar ya da örgüt analizi gibi davranışsal yaklaşımlar da kullanılabilir (Kubalı, 1998: 40).

Bu evrenin son aşamasında, verimlilik ve etkililiğin sağlanıp sağlanmadığının belirlenebilmesi için örgütün amaç, program ya da faaliyetinin önceden belirlenmiş ölçütlere dayanılarak ölçülmesi gerekir (Karakaş ve Ak, 2003: 345).

Bu aşamada ölçüm sonuçları değerlendirilir. Performans yönetiminin bir özelliği de, sürekliliği olan bir olgu olmasıdır. Bu süreç içerisinde belli bir dönemde elde edilen sonuçlara dayanarak gelecek dönemin performans planlaması yapılır. Bu aşamada, kurum performansının hizmet sunulan halk üzerindeki etkileri de ölçülmelidir. Örneğin bir özel idarenin performansı, hizmet sunduğu yerel halkın katılacağı anket veya mülakat yöntemleri ile belirlenebilir (Köseoğlu, 2004: 638).

Performans değerlendirmesi performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe ilişkin olarak doğru kararlar vermesini sağlar. Amacı, karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak dağılımını sağlamak ve hesap verebilirlik için zemin oluşturmaktır. Performans değerlendirmesi analitik bir değerlendirme süreci olup kamusal politikaların, kurumların veya faaliyet ve projelerin açıklanmasına yardımcı olur. Bilgiyi arttırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltır. Performans değerlendirmesi idare yöneticileri ve çalışanları tarafından yapılabileceği gibi değerlendirilecek konuda uzman kişilerden oluşturulacak çalışma grupları aracılığıyla da yapılabilir. Performans değerlendirmesi kurum tarafından mali yıl içinde, mali yıl sonunda veya birkaç yılın uygulama sonuçlarını değerlendirme şeklinde orta ve uzun vadede yapılabilir (MB-BUMKO, 2004: 62-63).

Örgütsel performans analizleri sırasında bazı önemli güçlükler yaşanabilir. Benzeri mal ve hizmet üretimi alanlarında başka örgütler bulunsa bile, bunların belirli dönemler içerisindeki üretim ve imalatına ilişkin belirli üretim faktörlerine göre bulunacak kriterlerin ölçüt olarak kullanılması güç olabilir. Ayrıca bu ortak ölçüt, çoğu zaman elde edilmeyebilir. Çünkü benzer üretimde bulunan örgütlerin, çalışma yerleri ve koşulları, kapasiteleri, içinde buldukları kesimler vb. yönden farklılıkları bulunabilir. Bu nedenle örgütsel performans karşılaştırması yapma ve standart performans saptama işlemi büyük güçlüklerle karşı karşıyadır. Ancak, bir örgütün belirli zaman birimleri içinde çeşitli dönemlerdeki üretimlerinin ortalamaları alınmak suretiyle kendi içinde karşılaştırmalı bir yöntemle, üretim standartlarının saptanması daha gerçekçi olmaktadır. Doğal olarak bu saptama işlemi, örgütün içinde bulunduğu ortam ve koşullarla doğrudan ilgilidir. Çalışmalarda bu örgüte ilişkin değişkenleri hassasiyetle göz önünde bulundurmak ve değerlendirmek gerekmektedir (Kalkandelen, 1997: 164).

Ölçme, tahmin edilen sonuçlarla elde edilen sonuçları karşılaştıran bir süreçtir. Ölçümde ilk önce kaynaklar tanımlanmakta ve planlanmaktadır.

Burada bir öngörü bulunmaktadır. Bu öngörü sayısal (miktar, maliyet, iş günü vb.), kalite düzeyi (üretilen mal ve hizmetin amacına uygunluğu), çalışanların etkililiği olabilir. Genel olarak üretilen ürünlerin kalitesinden; çalışanların ve örgütün etkililiğinden söz edilir. Arkasından gerçek olarak elde edilen ürünler tanımlanır. Tüm bu alınan sonuçlar aktivitenin ölçümünü kolaylaştıracaktır.

Bir performans ölçüm sistemi örgütün stratejisi ile uyumlu olmak durumundadır. Amaçlar arasındaki ilişki performans ölçü sisteminin hazırlanmasına ve ölçüler anlamında kolaylık sağlaması için açık olmalıdır (Lohri: 2000: 35). Performans ölçü sistemi sayesinde örgütün çevre üzerindeki etkisi tahmin edilebilir. Performans ölçü sistemi geçmişten, şimdiki durumdan ve gelecekle ilgili bilgi vermek durumundadır (Lohri, 2000: 35).

Hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden “dördüncü evre” süreci ise “*Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?*” sorusunu cevaplandırır.

Performans yönetiminde söz konusu olan ölçüm, kamu hizmetlerinin verimliliğini, etkililiğini ifşa etmek için, gözlem yapan, değişiklikleri kayıt altına alan, onları çözümleyen bir süreçtir. Bu anlamda etkili ölçüm, karşılaştırmalı analizleri, belirli amaçları, normları ve ölçü modellerini içeren akla yatkın bir sistemdir. Etkili ölçüm stratejik plana dayalıdır. Stratejik plan performans normlarını ve belirli amaçları içermektedir.

5. SONUÇ

Genel olarak kamu yönetiminde, özelde ise kamu hizmeti üretiminde etkililik, verimlilik ve performans elde edilen sonuçlar üzerinden saptanabilmektedir. Elde edilen sonuçlar teleolojik yaklaşımla, hizmetten yararlananların ve ödedikleri vergilerle hizmeti finanse eden mükelleflerin tutumlarından anlaşılabilir. Bu bakımdan hizmetin maliyetine katlanan ve sonuçlardan yararlananların olumlu tutumları performans göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Performans ölçümü (sonuçlara göre yönetim anlayışı), aynı zamanda, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, ölçü ve süreç izleme, uygun karar alma, sürekli iyileşme, sorumluluk ve şeffaflığı dikkate alma gibi yararlı yönetsel işlevleri dikkate alan bir sistemdir. Kısacası performansla dayalı yönetim, üretim sonuçları, verimlilik ölçüsü, çevreye uyum ve yenilikleri öğrenme süreçleri üzerine kuruludur.

Performans yönetiminin temel aracı olan performans tablosu, yönetimde yol ve yöntemleri uygulamaya koyan sistemli ve yararlı bir araçtır. Bu nedenle, bir performans tablosu, gerekli ve tutarlı bilgileri içeren, çalışma ortamı için ortak bir dil oluşturan bir yapıya sahip olmalıdır. Performans tablosu, yöneticilerin sistemi değerlendirmelerini sağlayan, örgüt içindeki eğilimleri tanımlayan ve çalışanlara rehberlik eden, tutarlılığı olan ve doğal olarak tüm örgütsel işlevleri etkileyen birden çok göstergenin oluşturduğu bir yapıdır. Ayrıca yönetim süreci içerisinde gelişmeyi sağlamada, doğru eylemleri uygulamaya koymada sorumluluğu göstermektedir.

Performans tablosunun hazırlanmasını da içeren performans yönetimi, kurumun geçmişi ile amaçları arasında bir tür köprü vazifesi görmektedir. Bu anlamda, amaçları belirleme, üretimi artırma ve sonuçları düzenleme, performans yönetiminin ve ölçümünün esas unsurları arasında yer almaktadır. Performans ölçümünün temel ayaklarını ise, örgütü ve çevresini ölçümle tanıma, amaçları ölçümle belirleme ve örgütsel bilgileri (ölçüleri) tüm çalışanlarla paylaşma ve sonuçları değerlendirme süreçleri oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, bazı ülkelerde kamu örgütlerinin performans ölçümünde etkili olarak kullanılan sistemlerden biri olan ve finansal ölçütlerin yanı sıra finansal olmayan ölçütlerin de bir arada kullanıldığı Alain Fernandez'in Gimsi modeli incelenmiştir. Gimsi modeli ile kamu örgütlerinin performansını ölçmek mümkündür. Gimsi modeli öncelikle Fransa genelinde kabul görmüş ve yaygın olarak kullanılan bir performans ölçüm sistemidir.

Gerçekte, performans yönetimi ve proje yönetimi stratejik yönetimin en önemli ayağı olan stratejik planlamanın tamamlayıcı unsurları olarak görülebilir. Bu nedenle kamu kurumlarında öncelikle stratejik ve proje planlarının hazırlanması arkasından da performans tablolarının düzenlenmesi bu çalışmanın temel önerileri arasındadır. Kamu kurumlarını başarıya ulaştırabilmek açısından bu alanda akademisyenler ve uygulayıcılar tarafından gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Sonuç olarak denilebilir ki; ölçümü yapılamayan herhangi bir işlevin aksaklıklarının giderilmesi olanaksızdır. Performans ölçümüne bu gözle bakılmalı; bu doğrultuda kamuda örgütsel işlevler ölçülmeli, değerlendirilmeli; ölçüm ve değerlendirme sonuçlarına göre de kamu örgütlerinin yapısı ve faaliyetleri sürekli geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- AFNOR (2000), Systeme de Management de la Qualite, Indicateur et Tableau de Bord, FD X 50- 171, Edite et Diffusee par L'Association Française de Normalisation.
- Akal, Zuhâl (1996), İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını 473, Ankara.
- Altıntaş, Abdullah (2008), “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 69, Nisan-Haziran.
- Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. C. (1999), 2000’li Yıllara Doğru Yeni Yönetim Teknikleri, TÜGİAD Yayınları, İstanbul.
- Barutçugil, İsmet (2002), Performans Yönetimi, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Çevik, Hasan Hüseyin, Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, Muhittin Karakaya, Kazım Seyhan, Serdan Kenan Gül (2008), Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çevik, H. H. (2000), “Polis Teşkilatında Performans Yönetimi”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 7-8, ss. 233-243.
- Debbi, Ali (2005), La Mesure de la Performance dans les Mairies: Dimensions et Indicateurs, Ville – Management, Pau Cedex, France.
- Durna, Ufuk ve Veysel Eren (2002), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 1, Mart, ss. 55-75.
- DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Haziran, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.
- Fernandez, Alain (2008), Les Nouveaux Tableaux De Bord Des Managers, Editions D’Organisation.
- Gerçek, Adnan (2003), Türk Vergi Hukukunda Tahsilât İşlemi ve Etkinliği, Ekin Kitapevi, Bursa.

- Grasso, A. J. (1994), "Management Style, Job Satisfaction, and Service Effectiveness", Administration in Social Work'den aktaran Mehmet Durdu Karşlı, Yönetmel Etkililik, Pegem Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Halis, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2003), "Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Der.: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayınları, Ankara.
- Hendrix, W. H. And C. W. Mc Nichols, (1984), "Organizational Effectiveness as a Function of Managerial Style, Situational Environment and Effectiveness Criterion", Journal of Experimental Education, 52, 2, Spring, 145-151'den aktaran Mehmet Durdu Karşlı, Yönetmel Etkililik, Pegem Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Hoy, W. K. And G. C. Miskel (1987), "Educational Administration: Theory, Research and Practice", Third Edition, Random House, Inc, New York'dan aktaran Mehmet Durdu Karşlı, Yönetmel Etkililik, Pegem Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Kalkandelen, A. Hayrettin (1997), Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Karşlı, Mehmet Durdu (2004), Yönetmel Etkililik, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- Karakaş, Bülent ve Rengin Ak (2003), "Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi Önemli midir?", Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayını, Ankara, ss. 337-351.
- Köseoğlu, Özer (2004), "Performans Ölçümü Yöntemi ve Belediye Yönetimlerinde Uygulanabilirliği", Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF Yayını, Çanakkale.
- Kubalı, Derya (1998), Performans Denetimi, TC Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Kubalı, Derya (1999), "Performans Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1, Mart, ss. 31-62.
- Lawson, P. (1995), "Performance Management, M. Walters (Ed.)", *The Performance Management Handbook*, Institute of Personnel and Development, ss.1-17. London'dan aktaran Ahmet Akçay, Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetleme Modeli, TÜBAV Bilim Dergisi Yıl: 2009, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 82-98.

- Lohri, Marius (2000), Analyse comparative des méthodes d'élaboration des systèmes de mesure de performance TBP et GIMSI, Université De Lausanne École Des Hautes Études Commerciales, Lausanne.
- Mougin, Yvon (2004), Surveillance et Mesure des Performance, Cap Entreprise, Besancon.
- MB-BUMKO, (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Maliye Bakanlığı-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, <http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutcerehber.pdf>
- Millogo, Gustave Nia; Burkina, Faso (2009), Séminaire sur L'Opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'état, Enseignant à L'Ecole nationale d'administration et de magistrature du Burkina Faso, Rabat.
- Osborne, D. ve Gaebler T. (1992), "Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector", Plume Book, New York'dan aktaran Ahmet Akçay Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetleme Modeli, TÜBAV Bilim Dergisi Yıl: 2009, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 82-98
- Republique Française (2010), Tableau de Bord Performance Publique, Projet de loi finances pour 2010, Paris.
- Simon, Herbert A, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson (1985), Kamu Yönetimi, (Çev. Cemal Mıhçıoğlu), Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 547, Ankara.
- Şentürk, Hulusi (2008), "Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi" Belediye Yönetim Dizisi: 8-9. www.platodanismanlik.com/v2/images/k13.doc, (15.10.2010).
- Taş, Hüseyin Cesurhan (2005), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 77, Sayı: 449, Aralık, ss.101- 111.
- Von Schwalkwyk, J. C. (1998), "Total Quality Manegement as an Obstacle to TQM", The TQM Magazine'den aktaran Muhittin Şimşek, İş Hayatında Mükemmellik, Hayat Yayınları, Ankara, 2004, s. 283.

İNGİLTERE'DE HAZİNE KONTROLÜ VE EKONOMİNİN KOORDİNASYONU

Kadir YÜCEL*

ÖZET

Ekonomi yönetiminin devlet örgütlenmesine somut yansımaları iki yaklaşım halinde belirmektedir. Bunlar; Hazine Bakanlığı ya da Hazine olarak adlandırılan Anglo-Amerikan tarzı ile Ekonomi/Maliye Bakanlığı ismini benimseyen Kıta Avrupası modelleridir.

İlk yaklaşımın örneği olan İngiliz Hazinesi ortaçağa uzanan tarihi ile parlamento ve kabineyi önceleyerek, devlet örgütlenmesinin en temel kurumlarının başında gelmektedir. Hazine bugün olduğu gibi eski çağlarda da Kralın Hazinesi olarak bilinmektedir. Hazinenin gücü özellikle İngiltere'nin kendine özgü şartlarında köklü geçmişi ve etkin hazine kontrolünden oluşmaktadır. Hazine Kontrolü ise liberalizm ideolojisinin hakim olduğu dönemde devletin ekonomiye müdahalesinin engellenmesinde önemli bir işlev görmüş ve harcama kısıcılığı bir formül olarak belirmiştir.

Bu çalışma ilk olarak İngiliz Hazinesinin kısa bir tarihsel ve yapısal analizini sunmaktadır. Daha sonra esas olarak hazine kontrolü kavramının kurumun gücüne katkısını incelemekte ve son olarak Liberalizmden Keynesyen iktisada geçiş yıllarında Hazinenin ekonominin koordinasyonunu nasıl üstlendiğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hazine, Hazine Kontrolü, Ekonomi Yönetimi, Liberalizm, Keynesyen İktisat.

THE TREASURY CONTROL AND COORDINATION OF THE ECONOMY IN GREAT BRITAIN

ABSTRACT

The reflection of economic management into the bureaucratic organization occurs in two approaches. The first one is Anglo-American approach called Treasury and the second one is European Economy/Finance Ministry model.

One of the patterns of the former approach is British Treasury that predates the parliament and the cabinet. The Treasury is unequivocally one of the most constitutive government organizations. The official title of the institution is His/Her Majesties' Treasury (HM Treasury) today as well as it was in the past. The strength of the Treasury originates from the long historic background in England's *sui generis* conditions and the

* Sayıştay Denetçisi, Ankara Üniv. SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

treasury control. The treasury control has assumed an exceptional role in restraining the government expenditures and preventing intervention of the state in the economy in accordance with the principles of Liberal ideology.

This study initially explores the historical background and structural assesment of the Treasury and afterwards examines the contributions of the treasury control to the strength of the organization. Finally, it concludes how the Treasury assumed the role of the coordination of economic policy in the transition period of Keynesian thought.

Keywords: Treasury, Treasury Control, Economic Management, Liberalism, Keynesian Economics.

1. GİRİŞ

Ekonomi yönetimi, eski çağlardan modern zamanlara dek en küçük düzeydeki tüm örgütlenmelerden devletlere kadar, her çaptaki bütünleşmenin temelini teşkil etmiştir. Sanayi devriminden sonra devletin işlevselliği bile ekonomiye müdahale edip etmemesi ile ölçülür hale gelerek, kapitalizm ve sosyalizm gibi ideolojik akımlar tarafından devletin rolü uygulanan ekonomi politikalarının şekli bağlamında belirlenmeye başlamıştır. Günümüzde ise teknolojideki baş döndürücü değişim, uluslararası mal ticaretinde ve sermaye akımlarında serbestleşme, ekonomide piyasa sistemine odaklanan yeniden yapılanmalar, siyasette liberal bir demokrasiye yönelik açılımlar ve toplumsal örgütlenme modellerinde yeni arayışlar küresel ölçekte yaygınlaşarak devlet yapılanmasının dönüşümünde odak noktası olmuştur. Bütün bu yapısal değişimlerin sonucu olarak ülke ekonomilerinin yönetiminde rol alan kurumların işlevlerindeki dönüşüm de doğal karşılanmaktadır.

İngiltere’de ekonominin yönetimi geleneksel olarak kökleri Orta çağın başlarına uzanan Hazine (The Treasury) tarafından yerine getirilmektedir. Devlet yönetimindeki belirleyici konumu ve Kıta Avrupa’sındaki ülke örneklerine nazaran daha merkeziyetçi gücü ile farklılaşan İngiliz Hazinesi herhangi bir ekonomi/maliye bakanlığı örneğinden daha fazla bir anlam ifade etmektedir. Oysa hukuk ağırlıklı bürokratik yaklaşımın egemen olduğu Fransa’da ve federal yapıya sahip Almanya’da mali yönetimin kontrolü daha çok yargısal denetimdedir. Buna paralel olarak, her iki ülkede de yargısal denetim daha baskın bir görünüm sergilerken İngiliz merkeziyetçiliği ve devlet geleneği bu ülkelerden biraz daha farklı nitelikler taşımaktadır. Örneğin, Almanya’da vergi denetiminde Sayıştay’ın (Bundesrechnungshof) da etkin olduğu hususu en azından çok güçlü bir ekonomi bakanlığı olduğu

gerçeğini yadsımaya yetmektedir (Can, 2004: 27). Son olarak Türkiye örneğinde ise Maliye Bakanlığı ile Hazinesinin ayrıştırılması ve dahası Hazine Müsteşarlığının da yeniden yapılandırılmaya tabi tutulmak suretiyle parçalanması, ekonomi yönetiminin merkezîyetçiliği açısından sorunlar yaşandığının delili niteliğindedir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde devletin bürokratik örgütlenmesinde ekonomi yönetiminin yeri ve önemine değinildikten sonra hazinenin yönetiminde farklı tarz örgütlenmeler olan Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson modellerine yer verilecektir. İkinci bölüm ise inceleme nesnesi olan Hazine örgütünün tarihsel geçmişine ve yapısal analizine ayrılmıştır. Kurumun tarihsel özelliğinin önemini anlaşılması onun önemini ve gücünü de bir ölçüde göstermektedir. Ayrıca örgütsel yapılanmaya ilişkin kısa bir bilgi de, konuyu kavramaya yardımcı olacaktır. Bu bölümün sonunda Hazinesinin merkezileşmesine ve ekonomi yönetimi içerisindeki ağırlığına da yer verilecektir.

Son bölüm ise asıl odak noktası olan hazine kontrolünü konu almaktadır. Aşağıda da belirtileceği gibi hazine kontrolü Hazine’nin asıl gücünü oluşturmaktadır. Başka bir deyişle Hazine, kamu kurumları bünyesinde kurduğu ofisler aracılığı ile kamu kaynağının harcanması sürecinde sıkı bir kontrol süreci oluşturarak etkili bir denetim mekanizmasının alt yapısını hazırlamıştır. Çalışma, işte bu gücün Keynesyen iktisat politikası yıllarındaki dönüşümünü işlemektedir. Liberal iktisadi düşüncenin minimalist devlet anlayışında kamu harcamalarını kıstak olağan bir durum iken, devletin kamu harcamalarını genişletmesini ve toplam talebin bu yolla artışını öngören Keynesyen iktisadi görüş ise hükümetlerin ekonomiye müdahaleci olmasını öngörür. Yeni mali sistemde bu görevi İngiltere’de üstlenecek kurumun Hazine olması doğal karşılanmıştır. Bu doğrultuda Hazine Bakanlığı da hükümetlerin Keynesyen iktisadi görüşü benimsemesi sonucu kendisine yeni bir misyon edinmek suretiyle köklü kurumsal yapısının da desteğiyle klasik harcama kontrolünden bütçe politikası ve planlamayı esas alan ekonomi politikasının koordinasyonuna yönelmiştir.

2. KAMU ÖRGÜTLENMESİ İÇERİSİNDE EKONOMİ YÖNETİMİ

Devletlerin örgütlenmelerinde ekonomi yönetimlerinin ve bu yönetimi üstlenen kurumların tarihsel olarak her ülkede ayrıcalıklı bir yere

sahip olduğu görülmektedir. Kamu kaynağını kullanma yetkisinin başında yer alarak gelir toplamak ve ekonominin uzmanlık gerektiren bilgisine sahip olmak kamu bürokrasisi içerisinde bu örgütleri yönetsel açıdan öne çıkarabilmektedir. Bu nedenle mali işlevleri yürüten kurumların bürokratik örgütlenme içerisinde biraz daha ağırlıklı bir konumunun olması genellikle kabul edilir. Ekonomi yönetimine ilişkin kurumların daha yakından incelenmelerinin bir başka önemli hususu ise devletin etkinliği açısından kritik öneme sahip olan ekonominin nasıl yönetildiğini anlamak ve yönetimin verimliliğini artırmak amacından kaynaklanmaktadır.

2.1. Ekonomi Yönetiminin Kamu Örgütlenmesi İçerisindeki Yeri ve Önemi

Bir bilim olarak ekonomi, üretim başta olmak üzere, bölüşüm, değişim, tüketim, yeniden üretim, büyüme ve gelişme süreçlerini içine alan iktisadi olguları inceler (Seyidoğlu, 1992: 211). İktisadi olguların birbirleriyle etkileşimleri neticesinde ortaya çıkan ilişkiler ile diğer iç ve diş gelişmeler bir ülkedeki ekonomik yapıyı oluşturmaktadır. Bu yapı, devlet kavramından ayrı olarak ele alınamaz çünkü tüm toplumlarda, en kapsayıcı ve yetkili örgüt devlettir. Devlet, yetkisi içerisinde yer alan çok çeşitli araçlarla toplumun tüm kesimleri üzerinde etkili olur. Devlet siyasal karar olarak emredici, yasaklayıcı ve düzenleyici yönleriyle ekonomide gelir ve kaynak dağılımını temelden etkiler. En liberal ekonomilerde bile devletin, vazgeçemediği görevleri yerine getirebilmesi için gelir toplaması ve kamu harcaması yapması gerekmektedir. Ekonomi yönetiminin somut yansıması ise para ve maliye politikaları olarak belirmektedir (Tuna, 2010). Maliye politikaları, her yıl hazırlanıp Parlamentodan alınan onay sonucu yasalaşan bütçe kanunları ile somutlaşmaktadır. Devlet, maliye politikası yoluyla ekonomik büyümeyi etkileyebilmekte, fiyat istikrarını sağlayabilmekte, gelir dağılımını değiştirebilmektedir. Diğer yandan para politikaları ile devlet, dolaşımdaki parasal büyüklükleri yönlendirerek fiyat istikrarını, ulusal paranın yabancı ülke paraları karşısındaki değerini, para ve kredi piyasalarını doğrudan etkileyebilmektedir. Kısacası devlet, ekonomiyi yönlendirmek ve etkinliği sağlamak amacıyla her iki ekonomi politikası aracını da kullanmaktadır (Kumcu, 2002: 67).

Ekonomi politikası araç ve yöntemlerinin belirlenmesinde, karar organlarına teknik destek sağlamak ve belirlenen araç ve yöntemleri

uygulamak amacıyla, devletin bu alanda belirli bir kurumsal bütünlüğe gereksinimi vardır. Bu kurumsal çerçeveyi oluşturan kurumların bütününe ekonomi yönetimi denilmektedir. Ekonomi yönetimini oluşturan kurumlar, tüketim ve yatırım, ücret ve fiyat değişimleri, para stoku, vergi politikaları, kamu bütçesi, faiz oranları, kamusal ve özel borçlanma, fiyatlar genel düzeyi, GSMH büyümesi, dış ticaret, cari işlemler dengesi ve döviz kuru gibi makro ekonomik dengeleri yönlendiren, gözeten ve etkileyen mekanizmayı oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla ekonomi yönetimi, kamu mali yönetimini de içine alan, makro ekonomik dengelerin hangi yönde ve nasıl değiştirileceğini ya da bulunduğu yerde nasıl tutulacağını ortaya koyan yaklaşımları içeren bilim ve sanatın bir karışımı olarak kabul edilen ekonomi politikalarını uygulayan kamu otoritelerinden oluşmaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2003: 60). Bu kamu otoriteleri arasında maliye ve/veya ekonomi bakanlıkları, merkez bankaları, dış ticaret ve planlama birimleri ve son zamanlarda yaygınlaşan üst kurullar yer almaktadır.

2.2. Ekonomi Yönetimine Farklı Yaklaşımlar

Hazine’nin genel olarak iki anlamı bulunmaktadır. Bunlardan ilki kişi, kurum veya devletin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz değerli mal varlıkları ile çeşitli hakları gösterirken, ikinci anlamı ise devletlere ait değerlerin saklandığı değerleri ve bunlardan sorumlu kurumları ifade etmektedir (Eğilmez, 2007: 11). Eski çağlardan beri devletin başı ile hazine arasındaki bütünleşme her zaman ilgi çekici bir nitelik arz etmiştir. İmparatorluklarda hazinenin sarayda bulunması ve imparatorun ya da kralın sıkı kontrolünde olması her toplumda benzer nitelikler göstermektedir. Buna ek olarak modern devletlerin tek tüzel kişiliği olduğu gerçeği dikkate alınırca, bu tüzel kişiliğin mali yönünün Hazine ve/veya Maliye Bakanlığı tarafından temsil edilmesi olağandır. Hazinenin devletin mali tüzel kişiliğini temsiliyeti olgusu İngiltere Hazinesi için de geçerlidir. İngiltere başbakanının Hazine’nin Birinci Lordu¹ (First Lord of the Treasury) unvanını korumasının nedeni de devlet tüzel kişiliğini temsil eden kurumun başı olduğunu açıkça vurgulama çabasından kaynaklanmaktadır (Witman, 1963: 21).

Hazine örgütlenmesinde dünya genelinde farklı yaklaşımlarla karşılanmaktadır. Bunlar içerisinde en yaygın olan uygulamalar iki kategoride

¹ Hazine Bakanı (Chancellor of the Exchequer) Hazinenin İkinci Lordu unvanına sahiptir.

toplanabilir: Buna göre Hazine ya kendi adıyla anılan tekçi bir örgüttür (Hazine Bakanlığı) ya da Maliye ve/veya Ekonomi Bakanlığının bir parçası olarak işlev görmektedir. Hazinenin tekçi bir yapıda örgütlendirildiği ülkeler Anglo-Sakson geleneğini benimseyen İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (A.B.D.) gibi ülkelerdir. İngiltere ve A.B.D.’de Hazine Bakanlığı olmakla birlikte, bu bakanlıklar bünyelerinde gelir idaresi, bütçe idaresi, gümrük örgütü gibi yapıları da bulundurmaktadırlar. Kıta Avrupa’sında ise farklı bir uygulama mevcuttur. Avrupa ülkelerinin genelinde Hazine örgütlenmesi, Maliye / Ekonomi Bakanlığı içerisinde yer almaktadır. Ülkemizde benimsenen sistem ise daha karmaşık bir yapı gösterir. 1980 öncesi Türkiye’de Kıta Avrupa modeli hüküm sürmüş ve güçlü bir Maliye Bakanlığı öngörülmüştür. Ancak bu tarihten sonra özellikle liberal ekonomiye geçişle birlikte yapılan iktisadi reformlar sonucu Hazine’nin Maliye Bakanlığından ayrılması sağlanmış ve hazine müsteşarlık halinde örgütlenmiştir. Yeni yapıda Hazine Müsteşarlığı kıta Avrupa modeline de Anglo-Sakson geleneğine de yaklaşmamıştır (Eğilmez, 2007: 18).

Görülebileceği üzere Anglo-Sakson modeli, ekonomi yönetiminin örgütlenmesinde Hazine kavramını kullanmak suretiyle daha gelenekçi bir yaklaşım sergilemektedir. İngiltere örneğinde daha belirgin olan bu durum, hazinenin kraliyet ile özdeşleştirilmesini de beraberinde getirmiştir.

3. İNGİLTERE HAZİNESİ’NİN TARİHSEL - KURUMSAL ANALİZİ

İngiliz Hazinesi, ülke içerisindeki diğer kurumlarla ya da Avrupa genelindeki benzer ülke örnekleri ile karşılaştırılmaz bir konumdadır. Wolff’a göre bu kurumun tekliği ancak tarihsel nedenlerle açıklanabilir (Wolff, 1960: 2). Hazinenin, Kabine’yi ve Parlamento’yu bile önceleyen tarihsel kökeni, tarihselliğin belirleyici olduğu İngiltere’de kurumu güçlü bir noktaya taşımıştır. Ortaçağdan başlayarak merkantilist ve liberal ekonomi politikası dönemlerinde önemli tecrübeler edinen, İngiliz karma ekonomi modeli ve refah devleti aşamalarında da öncü rol oynamış bir kurum olan Kraliyet Hazinesi (Beer, 1963: 1) günümüzde İngiltere’nin ekonomi ve maliye bakanlığı işlevlerini bir arada üstlenmiştir (HM Treasury, 2010).

İngiltere’de yazılı bir anayasanın bulunmaması ve anayasal nitelik taşıyan kurulların çeşitli yasalara dağıtılmış olması nedeniyle, devlet yönetiminde önemli unsurlar büyük ölçüde gelenek ya da adetlere bağlı

olarak gelişmiştir (Watts, 2006: 30). Bu olgu yüzyıllar boyunca bazı kurumların öneminin evrimleşmek ve tecrübeler edinmek suretiyle sürekli arttığını ve adeta yazılı anayasadan yetki almışçasına gücünü artırdığını ortaya koymaktadır (Chapman, 1997: 11). Bu kurumların arasında Hazine de yer almaktadır. İngiltere’de herhangi bir düzenleme işlevsiz hale gelirse, bu, tümünden kaldırılma yöntemi yerine yeni düzenlemeler ile değiştirilmekte ve bu durum genel olarak İngiliz pragmatizmine uygun düşmektedir. Toplumun genel özelliklerinden biri olan pragmatizmin yanı sıra İngilizlerin özgürlüklerine ve geleneklerine olan düşkünlükleri de, kurumların ya da düzenlemelerin neden tümünden kaldırılmadığının bir nedeni olarak ileri sürülebilmektedir. Kraliçe Viktorya’dan bu yana Taç’ın halk nezdindeki saygınlığı arttığından, saray ülkede yaygın bir etkiye sahiptir. Bu etkide monarşi kurumunun sürekliliği ile kral ailesi ve çevresinin geçirdiği sosyal değişimin (aristokrasi-burjuvazi kaynaşması) oynadığı rol büyük olmuştur. Dolayısıyla toplum bireyleri olarak İngilizler her zaman için kraliyete büyük ilgi duymaktadırlar. Diğer bir deyişle İngiliz toplumu idari örgütlenmelerinden memnun olmasalar bile köklü bir yapılanma taraftarı olma fikrine hiçbir zaman kapılmamışlardır (Uzun, 2003: 597).

İngiliz devletinin aşırı merkezîyetçiliği ve yukarıda bahse konu edilen diğer olgular bir bütün olarak değerlendirilirse, İngiltere’nin genel özelliklerinin Hazine için de geçerli olduğu savı ileri sürülebilir (Greenwood, 2002: 26). Hazine, merkezi idarenin en önemli örgütüdür ancak önemi resmi bir düzenlemeden çok yaptığı işin doğasından ve tavsiye-rehberlik faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır. 1879 yılında Lord Welby, Hazinesinin yönetim örgütlenmesi değil de daha çok bir kontrol ve temyiz mercii olduğunu belirterek bu farklı konuma işaret etmiştir (Chapman, 1997: 11). Ancak aşağıda görüleceği gibi, İkinci Dünya Savaşı sonrası ideolojik değişme, Hazineyi yönetim işlevine doğru yönlendirmiş görünmektedir. Lord Welby’nin Hazineyi İngiltere’de en siyasileşmiş örgüt olarak görmesi de ideolojik değişme ile ilgili ileri sürülen tezi desteklemektedir (Bridges, 1965: 34). İngiliz siyasetinde çok önemli rol oynamış bazı devlet adamlarının (Gladstone, Disraeli ve Churchill gibi) bir zamanlar Hazine Bakanlığı/Şansölyeliği yapmış olması da bu görüşü doğrular. Hazinesinin gücüne bir örnek vermek gerekirse, İngiliz hükümetinin çok az sayıda bakandan oluşan iç kabine örgütlenmesinde hem Hazine bakanının hem de

hazine müsteşarının bulunması ekonomi politikası oluşturma konusunda bu kurumun gücünü ortaya koymaktadır (Patterson ve Derbyshire, 1979: 68).

3.1. Hazine (Bakanlığı)’nin Tarihsel Gelişimi

Hazine’nin kökenlerine ilişkin yeterli bilgiye ulaşmak güç olsa da, Roseveare (1969: 20)Hazinenin belirginleştirilmiş sorumluluk ve yetkilerini İngiltere’yi 1066 yılında fetheden kraliyet ailesine dek uzatmaktadır. Zira Hazinenin 1066 yılından önce bile vergi topladığı ve harcamaları kontrol ettiğine dair kanıtlar bulunmaktadır (The Treasury, 2009). “Henry the Treasurer”, hazine unvanı ile özdeşleştirilen ilk görevli olarak kayıtlara geçmiş ve Fatih William’a hazineci olarak hizmet etmiştir. Hazine bürosunun kökenleri ve işlevleri ile ilgili bilgiler belirsizlik taşımakla birlikte, on ikinci yüzyılda Hazinenin (the Exchequer) donanımlı bir idari örgütlenme olduğu bilinmektedir. Hazinenin kurulduğu çağda parlamentodan söz etmek mümkün değilken, Parlametionun kamu maliyesine olan ilgisi için on beşinci yüzyıl sonlarını beklemek gerekecektir. İlk hazinecinin 1320 yılında atandığı ve 1410’da Hazine Şansölyeliğinin (The Chancellor of the Exchequer) rahip sınıfının dışındaki güçlere geçtiği söylenebilir. Bu noktada, Hazine Şansölyesi unvanının hem geleneksel olarak hem de günümüzde Hazine örgütünün başı olduğu belirtilmelidir (Darlington, 2009).

II. Charles hazine yönetimini 1667 yılında bir komisyona teslim ettikten sonra Hazinenin ilk kurumsal yapılanmasının izleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Hazine kontrolü ve kamuya hesap verme (krala değil) kavramları da, 1667 yılında ilk hazine sekreteri olan Sir Downing’in komisyon liderliği ile güç kazanmaya başlamıştır (Chapman, 1997: 15). Bu tarihte çıkan bir komisyon kararı mecliste de yasalaşmış ve buna göre harcamalar parlamento tarafından onaylanmış olsa dahi, hazinenin ön kontrolü gerekmektedir. Bu dönemde vergi toplama yetkisi de özel şirketlerden alınarak kurulan bu komisyona geçmiştir. 1721 ve 1742 yılları arasında görev yapan Sir Robert Walpole, yukarıda adı geçen komisyonun Birinci Hazine Lordu sıfatına ek olarak ilk İngiliz Başbakanı seçilmiştir ve bu tarihten itibaren Başbakan hazinenin resmi olarak başı konumunu elinde bulundurmaktadır. Bu süreç, on sekizinci yüzyılda Hazine Şansölyesinin Maliye Bakanı olmasına dek uzanmaktadır ve geleneksel olarak Şansölye Avam Kamarasından seçilme zorunluluğu olan tek bakandır. Genel olarak Hazinenin güçlenmesinin temelleri bu yüzyılda atılmaya başlamıştır. Parlametionun yıllık olarak

harcama onayı vermesi ve yıllık bütçenin kurulması ile kamu harcama araştırmasının ortaya çıkması bu yüzyıla aittir (HM Treasury, 2010).

On dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde, hazinenin konumu güçlenerek artmıştır. Bu dönemde parlamentonun ekonomi üzerindeki baskısı, Hazineyi diğer örgütlerin harcamalarını kısımaya zorlamaktaydı. 1820’li yıllardan itibaren kamu örgütlerinin tahmini bütçe rakamları da hazine tarafından sunulmaya başlanmış ve 1861de kabul edilen yasaya göre diğer kamu örgütlerinin tahmini bütçeleri Parlamenteoya sunulmadan önce Hazine tarafından onaylanma zorunluluğu Hazineyi tartışmasız biçimde güçlendirmiştir. Parlamenteonun mali konulara ve daha özeldede kamu kaynağının nasıl harcandığına olan yoğun ilgisi, İngiltere’nin idari örgütlenmesinde baskın unsur olan “Parlamento egemenliği”² ile birleştiğinde daha da önemli olmaktadır. Bu doğrultuda 1828 yılında Gelir ve Harcama Komitesi, Hazinenin tüm diğer kamu örgütleri üzerinde etkili bir kontrol mekanizması kurmasını öngörerek, açık, birörnekli ve basit bir muhasebe sistemi kurulmasını savunmuştur. 1833 yılında köklü bir reform yapılarak Exchequer kaldırılmış ve örgüt, Hazine Şansölyesinin başkanlığı altında bir bakanlık yapılanmasına dönüştürülmüştür. Hazinenin iç örgütlenmesi de yine bu yüzyıl boyunca şekillenmiş ve gelişme göstermiştir. 1867 yılında Asistan Sekreterlik, Daimi Müsteşarlığa dönüştürülmüştür ki bu aynı zamanda kamu hizmetinden ve dolayısı ile tüm bürokrasiden sorumlu birim anlamına gelmektedir. Birçok ülkede kamu hizmetinin kontrolü maliye/ekonomi bakanlığından ayrıştırılmış iken, İngiltere’de bu durum tersine bir görünüme sahiptir (Wright, 1969: 107).

Yirminci yüzyıl boyunca Hazinenin önemi, devletin ulusal nitelikteki işlere müdahalesine koşut olarak gelişme göstermiştir (Donoghue, 1987: 49–50). Bu döneme kadar Hazine’nin işlevi daha çok ihtiyatlı bir yönetimden ibaret iken, devletin yirminci yüzyıl ortalarına doğru genişlemeye ve ekonomiye müdahale etmeye başlaması ile birlikte bu işlevler de aynı doğrultuda gelişme göstermeye başlamıştır. Yüzyılın ilk dönemlerinde Hazine, merkezi idarenin kilit örgütü konumundadır; ancak bunun nedeni

² Parlamento egemenliği, kural olarak Parlamenteonun her konuda karar alabilmesini ifade etmektedir. Örneğin Avam Kamarasında çoğunluğu bulunan parti, yerel yönetimler konusunda her türlü düzenlemeyi yapabilir. Yazılı Anayasanın olmaması parlamenteoya neredeyse sınırsız bir güç vermektedir.

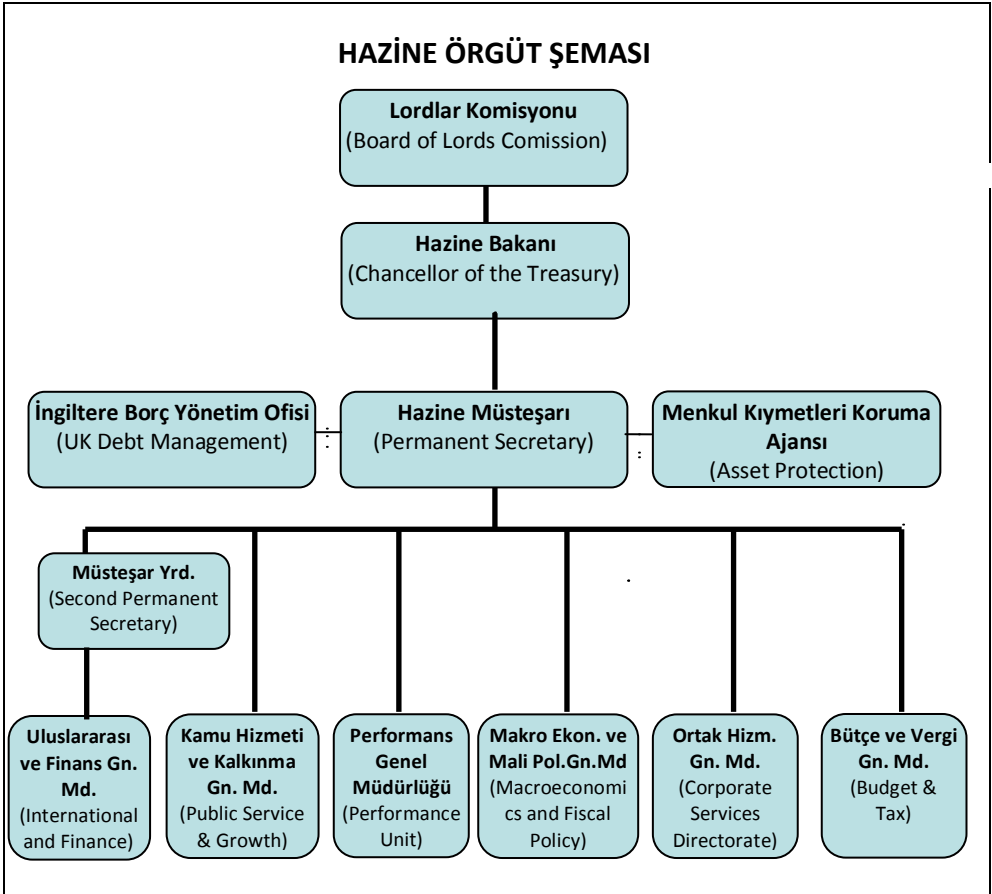
kuruma verilen özel yetki ile değil, daha çok yüzyıllar boyunca kazandığı güçle yakından ilişkilidir. Özellikle iki büyük dünya savaşı Hazine için çok önemli nitelikteki dönüştürücü etkenler olarak dikkat çekmektedir. Birinci Dünya Savaşını izleyen dönemde Hazine diğer kurumların personel ve özlük işlemlerinin kontrolünü elinde tutmaya başlamıştır. Dolayısıyla mali kontrol hem kurumların hem de Hazinesinin ortak sorumluluğundadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomiyi yeniden yapılandırma ve inşa etme ihtiyacı doğrultusunda Keynesyen görüş Hazineye güç katmıştır. Bu dönemden sonra hazine kontrolü devam etmekle birlikte genel iktisadi planlamaya daha çok ağırlık verilmeye başlanmıştır.

1950 ve 1960’lı yıllarda iktisadi planlama ve büyümenin sorumluluğu Ekonomi İşleri Bakanlığı’na (Department of Economic Affairs) devredilmekle birlikte, 1969 yılında bu bakanlığın kaldırılmasıyla tüm ekonominin planlanmasının sorumluluğu Hazineye geri verilmiştir. 1970’li yıllarda ise Personel ve özlük işleri yeni bir örgüt olan Kamu Hizmeti Bakanlığı’na (Civil Service Department) verilerek Hazine’nin yalnızca temel iktisadi ve mali konulara odaklanması hedeflenmiştir. Bu yıllarda İngiltere’nin Avrupa Topluluğu’na (AT) üye olması Hazine için yeni sorumlulukları da beraberinde getirmiştir. İngiltere bütçesinin yanı sıra AT bütçesine de yapıcı katkıları olan Hazine uluslar arası bağlantılarını daha da geliştirme fırsatı bulmuştur. Son olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, 1997 yılında Hazine’nin para politikası yetkisini İngiliz Merkez Bankasına (Bank of England) devrettiği ve maliye politikasına yoğunlaştığıdır (HM Treasury, 2010).

3.2. Hazine Bakanlığı’nın Örgütsel Yapısı

Merkezi idarenin en önemli bakanlıklarından biri olan Hazinesinin iç örgütlenmesi oldukça donanımlıdır ve Hazine kontrolünü gerçekleştiren birimler uzun yüzyıllardır etkili bir şekilde işlev görmektedir. Hazine geleneksel olarak bir Lordlar Komisyonu Kurulu tarafından yönetilmektedir. Bu kurul, Başbakan (Birinci Lord), Hazine Bakanı (İkinci Lord) ve diğer altı üyeden oluşmaktadır. Diğer üyeler de parlamento üyesi olmak zorundadır. Ancak bu kurulun 1983 yılından bu yana toplanmadığını ve sadece hukuki olarak yetkisinin var olduğunu belirtmek gerekir. Hazinesinin başı Hazine Bakanındır ve ona bağlı olarak müsteşar yardımcısı bulunmaktadır. Aşağıda Hazine örgütünün günümüzdeki hiyerarşik teşkilat şeması yer almaktadır. Örgüt şemasına göz atıldığı takdirde temel birim olarak genel müdürlüklerin

bulunduğu görülmektedir. Her genel müdürlük hazine müsteşarına bağlıdır ve daha karmaşık ve uzmanlaşmış alt birimleri bulunmaktadır. Ancak Uluslararası ve Finans Genel Müdürlüğü Müsteşar yardımcısı aracılığıyla yönetilmektedir ve müsteşar yardımcısı Müsteşara karşı sorumludur. Birleşik Krallığın yurtdışında ve daha özelde Avrupa Birliği (AB) içerisinde çıkarlarını korumak bu genel müdürlüğün temel görevidir. Uluslar arası ve Finans olarak iki ana birime ayrılan bu birim içerisinde IMF, Dünya Bankası ve Avrupa ile ilişkileri yürüten birimlerin yanı sıra mali hizmetler, mali istikrar ve mali piyasaları düzenleyen alt örgütlenmeler yer almaktadır.



Kaynak: HM Treasury, 2010

Kamu Hizmeti ve Kalkınma Genel Müdürlüğü ise kamu harcamaları, kamu hizmetleri, çevre, altyapı, mali yönetim, raporlama gibi alt birimleri bünyesinde bulundurmaktadır.

Performans Genel Müdürlüğü asıl olarak gerek sağlık, işçileri, dışişleri gibi alanlarda ve gerek iş dünyası, çevre ve eğitim gibi konularda performansın artırılması analizlerini gerçekleştirmektedirler. Performans ölçümleri son yıllarda önemli yönetim fonksiyonlarından biri haline geldiğinden Hazine bu alanda da çeşitli birimler örgütlemiştir.

Makro ekonomi ve Mali Politika Genel Müdürlüğü de iki temel alt birime ayrılmaktadır. Makroekonominin analizi, koordinasyonu ve stratejilerinden sorumlu olan alt birim makro ekonomi bölümü iken, borç ve rezerv yönetimi, piyasa müdahale stratejileri, kamu maliyesi ve hazine hesaplarına ilişkin görevleri bulunan birim ise mali politikadır.

Ortak Hizmetler Genel Müdürlüğü, Hazinesinin iç işleyişine ilişkin olup, iç denetim, insan kaynakları, bilgi yönetimi gibi birimlerden oluşmaktadır. Hazine özellikle hazine kontrolünü uygulama konusunda çok karmaşık ve donanımlı bir kontrol ağına gereksinim duyacağından gerek insan kaynağı gerek yönetim bilişim sistemleri konularında etkin işleyen bir iç işleyişe sahip olmalıdır.

Son olarak, Bütçe ve Vergi Genel Müdürlüğü üç tane müdürlükten oluşmaktadır. Bütçenin koordinasyonu, vergi yönetimi ve uyumu, bütçe stratejisi ve uluslar arası vergi birimlerinden oluşan Bütçe ve Vergi Müdürlüğünün yanı sıra, Dolaylı Vergiler Müdürlüğü ve Bireysel Vergi ve Vergi Reformu Müdürlüğü yer alır.

Görüleceği üzere Hazine’nin şematik örgütlenmesi herhangi bir maliye bakanlığı örgütlenmesine oldukça benzemekle birlikte onu diğer maliye/ekonomi bakanlıklarından farklı kılan husus kendine özgü tarihsel ve örgütsel koşullarında saklıdır. Bu bağlamda Hazine kendisine diğer ülkelerdeki eşdeğer örgütlenmelerden daha farklı bir rol üstlenmiş görünmektedir.

3.3. Hazinesinin Merkezileşme Eğilimi

Ondokuzuncu yüzyılın sonlarında ve yirminci yüzyılın başında dünyanın en büyük gücü haline gelen Büyük Britanya İmparatorluğunun bu gücünün gerisinde, güçlü bir ekonomiye sahip olması ve kendine özgü bir refah devleti anlayışı oluşturması yatmaktaydı. Yüzyıllar boyunca istilaya

uğramamış olma özelliği ve coğrafi konumunun da etkisiyle İngiltere diğer Avrupa devletlerinden önemli ölçüde ayrılan ve sömürgeleri aracılığı ile bir dünya imparatorluğu olan Büyük Britanya bu kadar geniş çaptaki bir örgütlenmeyi yönetebilmek için her şeyden önce güçlü bir ekonomi yönetimine gereksinim duymuştur. İngiltere’de ekonomi yönetimi çok uzun yüzyıllardır geleneksel olarak tek bir kurumun etrafında şekillenmektedir. Hazine bakanlığı yukarıda da değinildiği üzere merkezi idarede en önemli birkaç kurumdan biri olarak ekonomide gittikçe artan bir ağırlığa sahip olmuştur.

Ekonomi politikasının İngiliz devlet idaresinde baskın faktör olması ve dolayısıyla diğer tüm siyasa ların buna bağlı olarak gelişmesi nedeniyle, diğer bakanlıkların ya da örgütlerin bu süreçte yer alacağı düşünülebilir. Ancak uygulamanın böyle olduğu söylenemez; çünkü İngiltere’de ekonomi politikası yapım süreci çok dar bir grup tarafından belirlenmektedir (Gladden, 1961: 171–173). Bu süreç açık bir şekilde belli bakanlara ve Hazine’deki üst düzey görevlilere odaklıdır. Bunun çarpıcı bir örneği olarak, Başbakanların geleneksel biçimde kabinenin içerisinde ekonomi politikasına yönelik olarak resmi olmayan bir ‘iç kabine’ örgütlenmesi oluşturması gösterilebilir. Diğer bir deyişle başbakan hazine birinci lordu olarak dikkate alınır sa iç kabine oluşumunda ve dolayısıyla ekonomi politikasının belirlenmesinde Hazinesin ağırlığı dikkat çekmektedir. Son yıllarda sayıları gittikçe artan ve İngiltere’de çok yaygınlaşan üst kurullar (bağımsız idari otoriteler) ekonomi politikalarında rol alsalar bile Hazine’nin gücünün merkezileşmesinde engel teşkil edememişlerdir.

4. HAZİNE KONTROLÜ VE EKONOMİNİN KOORDİNASYONU

Laissez-faire³ yaklaşımının bir ‘mit’ olduğu bazı yazarlarca öne sürülmektedir (Popham, 1969: 128). Liberalizmin İngiltere’de hiçbir zaman tam anlamı ile kabul görmediği ileri sürülse de devletin ekonomi ve kamu maliyesi ile en az düzeyde ilgili olması, on dokuzuncu yüzyıl boyunca ve yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde hakim görüştür (Gladden, 1972: 39). 1914 yılında ekonominin devlet tarafından yönetilmesi gerektiği bir yana, bunun

³ Laissez faire laissez passer, bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler anlamına gelir ve Liberalizmin doğuşu ile özdeşleştirilmektedir. Devlet özel girişime engel olmayıp ekonomiden çekilecek ve kendisinden beklenen savunma, dış politika gibi temel işlevleri yerine getirip özel mülkiyetin güvenliğini sağlayacaktır.

olabilirliğine bile inanmak mümkün değildi. Ancak 1929 Büyük Buhranı ve bunu takip eden İkinci Dünya Savaşı devletin ekonomiye yaklaşımını değiştirmiştir. Sosyal harcamaları artırarak toplam talebi canlandırmayı ilke edinen Keynesyen iktisat politikası ile birlikte Hazine, refah devleti olgusunun da gelişmesi sonucu kamu harcamalarının engellenmesi işlevini asgari seviyeye indirmiş ve bütçe politikasının etkin kullanımı ile birlikte ekonomide daha aktif bir yönlendirici rol üstlenmeye başlamıştır.

Hazine’nin İngiliz idari, siyasi ve iktisadi sistemleri içerisindeki ağırlığı düşünüldüğünde, liberalizmin düşünsel temellerinin atıldığı ülke olan İngiltere’de ekonominin de böyle bir iktisadi ideolojiye uyarlanması gerekmektedir (Ellison, 2002: 176). Liberalizmin doğduğu yıllarda Hazine’nin güçlü temelleri atılmaktaydı. Liberalizmin hakim ideoloji olduğu on dokuzuncu ve yirminci yüzyılın başlarında, 1929 Büyük Bunalımına kadar olan sürede Hazine, liberalizmin temel felsefesi olan minimal devlet felsefesi gereği kamu harcamaları üzerinde oldukça önemli ve etkili bir kontrol mekanizmasını başarıyla uygulamıştır.

4.1. Hazine Kontrolü

Merkezileşmenin asıl aracı olan hazine kontrolü kavramı gerek geleneksel gerekse yeni şekliyle etkili bir koordinasyon ve denetim sistemi olarak süregelmiştir. Esas itibarıyla karmaşık ve idari bir süreç olan hazine kontrolü, planlanmış ve öngörülen bir uygulamadan çok yüzyıllardır doğal seyrini izleyen bir olgu halini almıştır. Hazinesinin merkezi hükümet harcamalarını kontrolü ve devletin diğer birimlerinde bölümlerinin olması 1780 ve 1860 arasında gerçekleşmiş ve Hazine ve Denetim Birimi Yasası (1866) ile (Exchequer and Audit Act) doruğa ulaşmıştır. Bu kontrol ayrı bir aşamayı ifade etmekten çok bir süreklilik niteliği taşımaktadır ve uzun bir tarihsel sürecin ürünü olarak sınırları oldukça belirsizdir (Roseveare, 1969: 355). Hazine kontrolü dört başlık altında incelenebilir. Bunlardan ilki politika kararlarına ilişkin olan kontrol, ikincisi yıllık tahminler ve harcama programlarının kontrolü, üçüncüsü yeni projelerin ön onayı ve sonuncusu da süregelen harcamaların üzerindeki kontrollerdir. Özellikle yeni harcamalar için alınacak ön onay konusunda hazinenin kontrolü çok etkilidir (Wilson, 1957: 217–218).

Hazine kontrolünün en ayırıcı özelliği yukarıda da belirtildiği üzere yavaş ve doğal seyrinde gelişerek önemli bir güç kaynağı olmasıdır. Bu

kontrolün tam olarak kavranması Britanya’nın kendine özgü tarihsel gelişimi içerisinde daha kolay anlaşılabilir. İlginç olan şey ise, hazine kontrolünün her dönemde (günümüzde de) etkinliğini korumasıdır. 1929 yılı itibariyle, dönemin Hazine Bakanı Winston Churchill, siyasi ve sosyal koşullar ne olursa olsun çok düşük bir istihdam düzeyinden ya da genel olarak hiçbir koşulda tam istihdamın devlet harcaması ile sağlanamayacağını ifade eden ortodoks Hazine doktrininden bahsetmekteydi. Bunalımın hemen öncesinde bile ülkede hakim olan temel iktisadi anlayış hala liberal düşünceye daha eğilimli durumdaydı.

Birinci Dünya Savaşından itibaren kamu hizmetlerinde de hazinenin kontrolü artmaya başlamıştır. 1917 yılında Lord Haldane başkanlığında toplanan bir komisyonun ürünü olan ve merkezi idarenin işleyişini inceleyen Haldane Raporunun hazine ile ilgili olan kısmına göre, vergi ödeyenlerin çıkarları kurumların kendisine bırakılmayacak kadar önemliydi ve hazinenin daha yakın bir kontrolünün öngörülmesi planlanıyordu. Hazine içerisinde ayrı bir birim oluşturulmalı ve diğer kurumlarla ilişkileri bu birim sağlamalıydı. Bu tavsiyeler, Hazine Müsteşarının Kamu Hizmeti Bakanlığının başı olması ile uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır. Bu kontrol özellikle personel konularında şekillenmiştir. Ücretlerdeki kontrol de buna eşlik ederek 1920 yılında bu denetim mekanizması etkinliğe kavuşmuştur. Hazine içerisindeki Establishment birimi bunun yönetiminden sorumludur. 1990’lı yıllara kadar kamu hizmetinden sorumlu bakanlık Hazine bünyesinde kalmıştır ve böylece Hazine’nin bürokrasi üzerindeki kontrolü de önemli oranda güçlü bir nitelik taşımıştır (Stout, 1953: 165)

Hazine kontrolünü yalnızca harcamaları kısıcı ve kamu kaynaklarını artıran bir denetim mekanizması olarak algılamak, bu mekanizmanın İngiliz yönetsel sistemindeki önemini ve işlevini görmezden gelmekle eşdeğerdir. Hazine kontrolü daha çok günlük ve haftalık kontrolleri ifade etmekte ve Sayıştay denetiminden daha farklı bir işleve sahip olmaktadır. Bilindiği üzere Sayıştay denetimi yürütmenin dışında yer alır ve bağımsız denetim yaparak sonuçlarını Parlamente’ye raporlar. Ancak hazine kontrolü daha farklı bir nitelik taşımaktadır. Yeni bir harcama için diğer devlet örgütlerinin hazinenin ön onayını almak zorunda olmaları, Hazine’nin asıl koordine edici gücünü oluşturmaktadır. Kamu kurumları hazine ile ikili anlaşmaya varmak zorundadır. Harcama için normal süreç budur. Anlaşma olmazsa konu

kabineye yansır ve kabine kararı bağlayıcıdır. Önemsiz işlerle çok fazla ilgili olamayan kabine, bu rutin işleri hazine lehine sonuçlandırabilir (Peden, 2000: 14). Hazine ayrıca bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanması, onaylanması ve kamu harcamalarının denetimi konularında en yetkili makamdır. Özellikle tüm kamu kurumları ile imzaladığı Kamu Hizmeti Sözleşmeleri ile birlikte, kamu yönetimindeki etkili konumunu daha da güçlendirmiştir (Güler vd, 2009: 197). Her yıl kamu kurumlarının maaş artışları ve ek ödemeler konusunda Hazine ile anlaşma yapmaları ve bunun bir pazarlığa dönüşmesi de bu kontrolün gücünü göstermektedir. Aynı zamanda ekonomi, hazine kontrolünün önemli bir amacını oluşturmaktadır ve aşağıda da görüleceği üzere bu kontrolün gücü aracılığı ile Hazine ulusal ekonominin koordinasyonunda aktif rol alması söz konusu olabilecektir.

Hazine kontrolüne ilişkin olarak değinilen bilgiler toparlanacak olursa, öncelikle uzun bir tarihsel geçmişi olan bu kavramın, ekonomide merkezileşmeyi önemli ölçüde sağladığını, Hazine Bakanlığı’na diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bünyelerinde bütçe ve muhasebe saymanları buldurmak suretiyle yönetim sistemi içerisinde adeta bir koordinatör bakanlık işlevi görme fırsatı verdiği belirtilebilir. Yeni ve devam eden harcamalar için Hazinenin onayı ile Hazine Bakanlığı kamu yönetiminde en etkin bakanlık konumunu her zaman korumuştur. Hazine kontrolü liberal Hazine tarafından uzun yıllar boyunca nasıl başarı ile uygulandıysa pekala refah devleti hazinesi tarafından da uygulanabilirdi. Çünkü bu kurumun oldukça esnek bir uyum gösterme yeteneğinin olduğu akademik yazında genel kabul görmektedir (Beer, 1963: 14). Ancak detaylı ve yoğun bir harcama kontrolünün bunalım ve savaş zamanlarında uygulanmasının mümkün olamayacağı açıktır. Ancak hazine kontrolünün ortadan kalktığı düşünülmemelidir, çünkü eğer bu kontrol mevcut olmasaydı, Hazine’nin ulusal ekonominin koordinasyonu gibi kritik bir görevi üstlenmesi de söz konusu olmayacaktı. Buradaki değişim daha çok kontrolün derecesine ilişkindir.

4.2. Ekonominin Planlanması Dönemi ve Koordinasyonu

Ulusal ekonominin koordinasyonuna ilişkin olarak önemli sayılabilecek gelişmelerden biri, bir dönem Hazine’de görev yapmış olan John Maynard Keynes’in etkisidir. Ayrıca Birinci Dünya Savaşından sonra yavaş yavaş gelişmeye başlayan refah devleti uygulamalarının yoğunlaşması için İkinci Dünya Savaşı sonrasını beklemek gerekecektir. Keynes dönemindeki

harcamaların artışı sonucu, planlamanın karmaşık yönleri Hazineye devredilmiştir. Çünkü Hazine üst düzey koordinasyon tecrübesiyle bu koşullara uyum sağlayabilecek tek örgüt olarak görünmektedir. Hazine bakanı da ekonominin direktörü görevini üstlenmiştir. Merkezi Planlama Örgütünün de 1947 yılında Hazineye katılmış olması ile ekonomi yönetiminde tek başlılık sağlanmaya çalışılmıştır. Keynesyen öncüller aslında Hazine kontrolünün niteliğine ve gücüne uymaktadır. Çünkü merkezîyetçi özelliği dolayısı ile İngiltere yönetim sisteminde Hazine Bakanı geleneksel olarak Başbakan hariç tutulursa ekonomideki en güçlü kişidir. Böyle bir güç de önemli bir kurumun başında olmasından kaynaklanmaktadır (Stout, 1953: 156).

İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ülkelerinin iktisadi ve toplumsal çöküntüye uğraması ve mevcut koşullarda liberal öğretilerden bahsedilemeyeceği gerçeği, devletin ekonomiye yoğun müdahalesini gündeme getirmeye başlamıştı. Savaşın bitmesinin hemen öncesinde İngiltere’de 1944 yılında istihdam politikası üzerine bir White Paper yayınlanmış ve bütün parti liderleri yüksek istikrarlı bir istihdamın gerektiğini savunmuşlardır. Bu belge hükümetin enflasyon ile mücadelesini, üretimi korumasını ve ödemeler dengesini muhafaza etmesini öngörmekteydi. Hazine yönetimi yeni dönemde enflasyon ve deflasyonun bütçe yapımındaki sürecini hazine kontrolünün önemli amaçlarından olmasını içselleştirmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak devletin ekonomiyi düzenleyici işlevi büyük oranda artacaktır (Kay ve Miles, 1992: 22).

Ulusal ekonominin koordinasyonunun Hazineye verilmesinde önemli bir etken de, ekonomi gibi önemli bir alanın devlet tarafından kontrol edilmek istenmesi durumunda, etkin ve tek bir merkezin devreye girmesinin gerekliliği olarak gösterilebilir. İngiliz devlet sisteminde ekonomi koordinasyonunu Hazine’den daha iyi gerçekleştirebilecek bir kurum tasarlamak gereksiz bir uğraşı olacaktı. Devlet yönetiminde en etkili koordinatör bakanlıklar olarak bilinen (beş yıldızlı bakanlıklar) İçişleri, Dışişleri ve Hazine bakanlıkları içerisinde ekonomiye ilişkin yetki doğal olarak Hazine’den sorulmaktadır (Güler vd, 2009: 195). Herhangi bir bakanlıklar arası örgüt yerine (Merkezi Planlama Örgütü gibi) daha güçlü bir koordinatör kurum olan Hazine bu süreçte etkinliğine güç katmaya başlamıştır. Görevi yatırımları değerlendirmek olan Merkezi Planlama Örgütü de 1947 yılında Hazineye katılınca, Hazine yatırımlar üzerindeki kontrol yetkisini de

üstlenmiştir. Yatırımlar üzerindeki kontrolün harcama kontrolüne kıyasla daha yüzeysel olacağı düşünülse de yatırımların kontrolü bu dönemde harcama kontrolüne bağlanmış ve böylece bir yönetsel süreç haline gelmiştir.

1947 yılı bakanlık düzenlemeleri hazinenin işlevlerinin evriminde önemli bir yere sahiptir. Çünkü 1945–1947 yılları arasında ekonomide yaşanan krizler ve savaşın ağır olumsuz etkileri sert ve radikal kararların önünü kolayca açmış ve ekonomik, sosyal ve siyasi şartlar altında devlet ekonomiyi düzenlemeye mecbur kalmıştır. Hazine kontrolü bu dönemde değişmeye başlamıştır ve bu süreç yalnızca bir başlangıcı ifade etmektedir. 1947 yılından sonra iktisadi planlama ve kontrolünün temel aracı bütçedir ve bu yetkinin hazineye kayması ile günlük kontrollerden uzaklaşma artmaya başlamıştır (HM Treasury, 2010).

Bütçe enflasyonu dengelemenin temel aracıdır. İngiliz anayasal uygulamasında bütçenin sorumluluğu Hazine Bakanına aittir ve bütçe çok küçük çaptaki bir Hazine bürokrasisi tarafından hazırlanmaktadır (Beer, 1963: 93). Ayrıca Keynesyen politikaların gereği olarak genişleyen sosyal refah devleti sübvansiyonlar yapmalı, faiz oranının manipülasyonuna önem vermeli ve kredi politikaları da uygulamalıdır. Bu süreç, dağınık kurumların sorumluluğunda yönetilemeyecek kadar önemlidir, aksi takdirde zaten ağır ekonomik bunalım içerisinde olan ülkede şartlar iyice kontrolden çıkabilir. Bu koordinasyonun İngiltere’deki örneği Hazine’de somut hale gelmiştir. Artık Hazine kamu kesimi gelir gider dengesinden çok ulusal ekonominin tümü üzerinde yönetim işlevini gerçekleştirmeye başlamıştır. Geleneksel hazine kontrolü ile karşılaştırıldığında yeni görevin çok daha kapsayıcı ve önemli olduğu savı ileri sürülebilir.

Eski hazine yaklaşımı ile yenisi arasında büyük bir paralellik bulmak bu tarihlerden sonra zor görünmektedir. Özellikle on dokuzuncu yüzyılda harcamaların denetlenmesi ve liberal felsefeye uygun bir harcama denetimi kamu kesiminde daha dar kapsamlı bir hazine kontrolünü ortaya çıkarmıştır. Ancak yirminci yüzyılın olağanüstü gelişmeleri devletlerin büyük çaplı savaşlara girmesini tetiklemiş ve ekonomik açıdan büyük yıkımlar oluşmuştur. Tecrübesi ile yeni duruma kolayca uyum sağlayan hazine artık makro ekonomi boyutu ile daha fazla ilgilenecekti ve enflasyon, yatırımlar ve ekonominin genel yönetimi klasik harcama kontrolüne oranla çok daha önemli güçler sağlayacaktı. Son olarak Hazinenin ekonominin yönetimine

geçmesini destekleyici sayısal bir veri olarak kamu harcamalarının ulusal gayri safi yurtiçi hasılaya oranınının 1900 yılı itibariyle % 14 olduğuna ilişkin istatistik bilgisi örnek verilebilir. Ancak 1961 yılı başlarında bu oran % 38’e ulaşmıştır. Bu dönem boyunca yıllık ulusal hasıla artışı % 1.5 iken, kamu harcamalarının artış oranı % 3.5 gibi bir düzeyde seyretmiştir (HM Treasury, 2010). Hazine yönetimi açısından yapılması gereken, bu sürece uyum sağlamaktan ibaret olmuştur; çünkü kamu harcamalarının artışı bir hükümet politikası tercihidir. Yürütme fonksiyonundan bağımsızlığı söz konusu olamayan Hazine de sonuç itibariyle bu tip bir ideolojik iktisat düşünce değişiminin önüne geçemezdi. Pragmatik felsefeye uygun bir biçimde bu süreçten de kurumu daha da güçlendirerek çıkararak Hazine yönetimi, İkinci Dünya Savaşından sonra klasik harcama kontrolünden ekonominin koordinasyonuna yönelmiştir. Devletin ideolojik yaklaşımı liberal öğeler içerirken, kontrol harcamaları kısıtlayıcı bir özellik göstermiş, ancak büyük savaş sonrası devletin ekonomiye müdahalesi artınca da hazine, klasik kontrol işlevini koordinasyona dönüştürmeyi, esnek ve donanımlı örgütsel niteliği aracılığıyla gerçekleştirmiştir (Farham ve McVicar, 1982: 36–48). Toparlanacak olursa hazine kontrolü, etkinliğini yitirmeksizin makro ekonomi politikalarının temelini oluşturmuştur.

5. SONUÇ

İki farklı yaklaşım olan Avrupa ve Anglo-Sakson sistemlerine göre ekonomi yönetimlerini sırasıyla maliye bakanlığı ve hazine olarak adlandırmak mümkündür. Önemli bir inceleme nesnesi olarak İngiliz mali örgütlenmesi/hazinesi ise bunlardan ikinci gruba girmektedir. Hazine geleneksel olarak kraliyetin hazinesi olduğundan, ayrıca bir ekonomi bakanlığı ya da maliye bakanlığı olarak resmi bir adlandırma yoluna gidilmemiştir. Hazine zaten İngiltere’nin ekonomi ve maliye bakanlığı görevlerini bir bütün olarak yerine getirmektedir.

İngiliz yönetim sisteminin temelinde var olan parlamento egemenliği ve devletin merkezîyetçi yapılanmasınının Kıta Avrupa ülkelerine göre daha fazla olması, devletin ekonomi yönetiminde de kendisini göstermiştir. Geleneklerinden ve daha özelden kraliyetten ödün vermeyen İngiliz toplum yapısı içerisinde Hazine örgütü Parlamento ve kabineden daha eskiye dayanan köklü bir tarihi geçmişe sahip olmanın avantajından yararlanmıştır. Ayrıca Hazine, geliştirdiği hazine kontrolü aracılığı ile kamu yönetiminde

koordinatör bakanlık sıfatını resmi belgelerde yer alması bile elde etmiştir. Bu kontrol mekanizması, Hazine’nin en büyük gücünü oluşturmuştur. Buna göre diğer kamu kurum ve kuruluşları bütçe ve harcama sürecinde hazine ile pazarlık yapmakta ve harcama limitleri konusunda Hazinesinin tavsiye sistemine uymaktadırlar. Hazinesinin tüm kurumlarda yerleşik olarak bulundurduğu görevlileri ile bu kontrolü daha da sağlamlaştırması, yeni harcamalar için Hazinesinin ön onayının gerekmesi, nitelikli işgücü istihdamı Hazinesinin gücünü belirleyici diğer faktörler arasındadır.

Yirminci yüzyılın ilk yarısında dünya o güne kadar görülmemiş büyüklükte iki savaş deneyimi geçirmiş, bu savaşların arasında kalan dönemde Büyük Bunalımın etkisiyle ülke ekonomileri çökme noktasına gelmiş ve liberal iktisat öğretisinin uygulama alanı neredeyse son bulmuştur. Liberal iktisadi düşüncenin İngiltere’de hayata geçirilmesinde devlet harcamalarının nisbi olarak kontrolü hazine tarafından uzun bir dönem başarıyla yürütülmüştü. Bununla birlikte, ünlü iktisatçı John Maynard Keynes yirminci yüzyıl başlarında kamu harcamalarının toplam talebi artırması gerektiğini etkili bir şekilde ortaya koyduğunda, İngiltere’de oluşmaya başlayan refah devleti anlayışı bu süreçte hazinesinin harcama kısıcı işlevini zorlaştırmıştı. Kaldı ki, o dönem itibarıyla İngiliz yönetim sisteminde bu koşullar başka bir kurum tarafından gerçekleştirilemeyecek kadar karmaşıklık göstermektedir. Bu doğrultuda hazine, devlet muhasebesi ve kamu geliri toplama işlevinden ve rutin hazine kontrolünden, bütçe politikası ve planlamayı öne çıkaran bir ekonomi koordinasyonuna doğru bir geçiş sürecine girerek makro ekonominin yürütücüsü olma yolunda önemli bir mesafe almıştır.

Sonuç olarak, büyük bir imparatorluk geçmişi olan İngiltere’nin bürokratik örgütlenmesinde Hazinesinin çok önemli bir yeri olduğunu ortaya koymayı hedefleyen bu çalışmanın temel savı, tüm idari süreçleri ve karmaşık ekonomi politikalarını incelemekten çok, Hazinesinin İngiltere’nin idare sisteminde çok etkin bir bürokratik örgüt olarak tarihsel kökeni ve hazine kontrolü aracılığıyla, devletin Keynesyen ekonomiye geçiş sürecinde klasik denetim faaliyetinden ekonominin yönetimine geçerek koordinasyon görevini üstlendiğidir. Hazine kontrolü, Hazine’nin ekonomi politikalarının koordinasyonunu üstlenmesinde en fazla ivme kazandıran gücü oluşturmuş ve kurumun esnekliğinin temel dinamiği özelliğini kazanmıştır.

KAYNAKÇA

- Beer, Samuel H. (1963), Treasury Control: The Coordination of Financial and Economic Policy in Great Britain, Oxford At The Clarendon Pres, London.
- Bridges, Lord (1980), The Treasury, The New Whitehall Series No. 12, London
- CAN, İsmail (2004), “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, Maliye Dergisi, Sayı 145 (Ocak-Nisan).
- Chapman, Richard (1997), The Treasury in Public Policy Making, Routledge London and New York.
- Darlington, Roger (2009), A Short Guide to the British Political System, <http://rogerdarlington.co.uk> (Erişim Tarihi: 10.05.2010).
- Donoughe, Bernard (1987), Prime Minister: The Conduct of Economic Policy under Harold Wilson and James Callaghan, J. Cape, London
- Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu (2003), Ekonomi Politikası, Om Yayınevi, İstanbul.
- Eğilmez, Mahfi (2007), Hazine, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Ellison, Anthony P. (2002), Entrepreneurs and the Transformation of the Global Economy, Edward Elgar Publising Limited, Massachussets
- Farham, David and Malcolm Mc Vicar (1982), Public Administration in United Kingdom An Introduction, Cassel Ltd, London.
- Gladden, E.N. (1961), British Public Service Administration, London Staples Press, London
- Gladden, E.N. (1972), Central Government Administration, London Staples Press, London.
- Greenwood, John (2002), New Public Administration in Britain, Routledge, London
- Güler, Birgül Ayman vd (2009), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Yayınları, Ankara.
- HM Treasury (2010), www.hm-treasury.gov.uk (Erişim Tarihi: 10.05.2010).

- Kay, Diana and Robert Miles (1992), *Refugees or Migrant Workers? European Volunteer Workers in Britain 1946-1951*, Routledge, London.
- Kumcu, Ercan (2002), *İstikrar Arayışları*, Doğan Kitap, İstanbul
- Patterson, David T. and Denis Derbyshire (1979), *An Introduction to Public Administration: People, Politics and Power*, Mc Graw Hill Book Company, New York
- Peden, G.C. (2000), *The Treasury and British Public Policy 1906-1959*, Oxford University Press, Oxford.
- Popham, G.T. (1969), *Government in Britain*, Pergamon Pres, New York
- Roseveare, Henry (1969), *The Treasury*, Columbia University Press, New York
- Seyidoğlu, Halil (1992), *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Yayınları, Ankara.
- Stout, Hiram Miller (1953), *British Government*, Oxford University Press, London.
- Tuna, Yusuf (2010), *Ekonomik İstikrar, Kamu Harcamaları ve Kriz*, http://www.ekodialog.com/Makaleler/ekonomik_istikrar_kamu_harcamalari_kriz.html (Erişim Tarihi: 10.05.2010).
- Uzun, Şentürk (2003), *Büyük Britanya Yönetim Sistemi, 21. Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları*, Yayın No: 2, Ankara
- Watts, Duncan (2006), *British Government and Politics: A Comparative Guide*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Wilson, M.G. (1957), *The Organization of British Central Government 1914-1956*, Ruskinhouse/George Allen&Unwin Ltd., London.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest (1963), *Comparative Government Visualized*, Littlefield Adams & Co, New York.
- Wolff, Gerard (1960), *La Trésorerie Britannique*, Paris Librairie Generale De Droit e de Jurisprudence, Paris.
- Wright, Maurice (1969), *Treasury Control of the Civil Service 1854-1874* Clarendon Press, Oxford, London.

YARGILAMADA ETKİNLİK ARAYIŞLARI: MEDENİ USÛL HUKUKUNDA USÛL EKONOMİSİ

İbrahim ÇETİN*

ÖZET

Yargılamada basitlik, çabukluk, ucuzluk ilkesi olarak bilinen usûl ekonomisi, dava ikâme eden tarafların sav ve savunmalarını en mâkul ve kabul edilebilir adalet ölçütleri temelinde değerlendirerek karar verilmesi gereğini konu alır. Usûl ekonomisi, insan ile iç içe girmiş, sosyal boyuta hâiz uluslararası bir hukuk mevzûdur ve adil yargılanma hakkına sıkı sıkıya bağlıdır. Bununla birlikte usûl ekonomisi, medeni usûl hukukunun ana öğelerinden birini teşkil eder. Basitlik (sadelik), çabukluk (mâkul süre bağlamında) ve ucuzluk (gereksiz harcamalardan kaçınma), usûl ekonomisinin bileşenleridir. Bu hukuki makalede usûl ekonomisi; ilgili literatürdeki yeri, tanımı, boyutları, belirleyicileri ve belli başlı kuramsal yaklaşımlar çerçevesinde ele alınarak, bu ilkeyi geliştirmeye yönelik çeşitli önerilerle desteklenerek anlatılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Usûl Ekonomisi, Âdil Yargılanma, Yargılamada Etkinlik, Medeni Usûl Hukuku, İnsan Hakları.

QUEST FOR EFFECTIVENESS IN JUDGING: JUDICIAL ECONOMY IN CIVIL PROCEDURE LAW

ABSTRACT

Judicial economy or principle of simplicity, rapidity and cheapness in judging, refers to the refusal of a court to decide one or more claims raised in a case, on the grounds that it has decided other claims in the case and that its decision on those claims should satisfy the parties. For example; res judicata can not claim again but it can be conclusive evidence for involved cases. Judicial economy, having a sociological dimension as a process in international law area that cannot be considered separately from human being (for example; under Article 6 of the European Convention on Human Rights) and clannish to right of fair trial. However judicial economy is a main principle of civil procedure law. Simplicity, rapidity (reasonable time) and cheapness (unnecessary expenses) are components of judicial economy. In this law article; judicial economy is examined in terms of its place in the literature, definition of term, dimensions, antecedents and main theoretical approaches. Finally, some suggestions about the developing this principle is explained.

* Hukukçu, Sayıştay Başkanlığı Yönetim Mensubu

Keywords: Judicial Economy, Fair Trial, Effectiveness in Judging, Civil Procedure Law, Human Rights.

GİRİŞ

Usûl ekonomisi ilkesi; teksiflik, iura novit curia gibi pek çok usûl hukuku ilkesi arasında tatbikattaki etkinliği ile dikkat çeken önemli bir hukuk prensibidir. Anayasa'mızın 141. maddesinin son fıkra hükmünde; "**davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir**" denilmektedir. Bu cihetten belirtmek gerekir ki hâkimlerin usûl ekonomisi ilkesini yargılamanın her safhasında gözetmesi, herşeyden önce bir zorunluluktur. Gücünü Anayasa'dan alan ve anayasal bir ilke gibi de değerlendirilmesi mümkün olan usûl ekonomisi ilkesi, gerek yasal mevzuattaki dayanakları gerekse Mahkeme kararlarındaki ağırlığıyla kurumsal hâle gelmiştir.

Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu'nun (HUMK) 77. maddesinde "**hâkim, tahkikat ve muhakemenin mümkün olduğu derecede sürat ve intizam dairesinde cereyanına ve beyhude masrafa meydan verilmemesine dikkatle mükelleftir**" denilmektedir. Hâkimlere bir takdir hakkı tanımayacak kadar kesinlik arzetmesinden ziyade bir sorumluluk yüklemesi yönünden gerek mezkur 77. madde gerekse Anayasa'mızın 141. maddesi emredici hüküm mahiyetindedir. Hâkimlerin yargılama esnasında usûl ekonomisinin gerçekleşmesine dikkat etmek mecburiyetinde olmasının en önemli dayanağını mezkur hükümler oluşturur. Bu muvacehede usûl ekonomisinin işlevselliğini bilmek ayrı bir öneme sahiptir. Sadece hâkimlerin ihtimam ve sorumluluğu ile gerçekleşecek bir ilke olmayan usûl ekonomisinde, tarafların da en az hâkimler kadar üstlerine düşen görevi yerine getirmesi icap eder. Misal vermek gerekirse, sırf davayı uzatmak gayesiyle yasal haklardan sonuna kadar yararlanma sâikinde olduğu anlaşılan tarafın (veya avukatın) bu hareketi hukuka aykırıdır¹. Bu noktada göz önünde tutulması gereken

¹ Örnek bir Yargıtay Kararı: "Dava İcra İflas Kanunu'nun 277 ve devamı maddelerince açılmış iptal davasıdır. T.C. Anayasasının 141/son ve HUMK'un 77. maddesine aykırı biçimde ve aynı yasanın 275. maddesine gerek yokken bilirkişiye başvurmak suretiyle – beyhude gidere sebebiyet verilerek- alınan bilirkişi raporunda aciz belgesinin yokluğundan bahsedilmiş ise de, davacı vekilinin son oturumda tutanağa geçen beyanında ve verdiği tarihsiz dilekçesinde sonucu beklenen itirazın iptali davası nedeniyle aciz vesikasının henüz alınamadığı bildirilmiş olduğuna göre, anılan dava sonucunun

husus, dürüstlük (objektif iyiniyet) kuralıdır. Medeni Kanun'un dürüstlük kuralını düzenleyen hükmüne karşılık gelen bir Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu maddesi (örneğin İcra ve İflas Kanunu m. 67, m. 72'de olduğu gibi) bulunmamaktadır. Ancak dürüstlük kuralıyla en alâkadar Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu hükmünün, usûl ekonomisi ilkesini düzenleyen 77. madde olduğu söylenebilir. Bu cihetten de usûl ekonomisi ilkesinin, üzerinde önemle durulması gereken hassas bir konu olduğu tartışmasızdır.

1. KAVRAM VE TANIM

1. 1. Terminolojide Usûl Ekonomisi

“Yargılamada çabukluk, basitlik, ucuzluk ilkesi” olarak bilinen *“usûl ekonomisi”* ilkesinin çıkış noktası, adil yargılanma ilkesiyle paralellik gösterecek kadar eskilere gitmektedir. Yargılamanın mutlak amacını tesis etmek için gerekli bir kurum olduğu kadar, yargılamada pratiklik avantajı da sağlayan bir kolaylık olduğunu göz önünde tutarsak, usul ekonomisini daha iyi anlamış oluruz.

Hâkimin yargılama esnasında kat'iyen yerine getirmesi gereken vazifeleri vardır. Bunlardan biri de tarafların iddia ve savunmalarını birlikte tetkik ederek karara bağlamaktır. Hâkimler, yargılamayı mümkün olan en kısa sürede ve en zahmetsiz biçimde ve mümkün olan en az yargılama gideri ile bitirmek hususunda duyarlı olmalıdırlar. Bunun için de kanunların kendisine tanıdığı bütün olanaklardan yararlanarak yargılamanın amacına ulaşmasını sağlamak, hâkimler için herşeyden önce bir yükümlülüktür. HUMK'un 77. maddesine kaynak Neuchâtel Medeni Usûl Kanunu'nun 71. maddesinin tercümesi şu şekildedir: ***“Dava tahkikatının ve muhakemesinin nezdinde cereyan ettiği yargıç, işin uzamasından ve gereksiz masraflardan kaçınmak için, yargılamanın düzen içinde yürütmesine kendiliğinden (re'sen) ihtimam gösterir”*** (Umar, 1974: 169). HUMK'un kabul edildiği 1927 yılından beri mevcut olan bu hüküm, medenî usul hukuku literatürümüzde ve yüksek mahkeme kararlarında usul ekonomisinin dayanağı olarak gösterilmektedir (Kuru, 2001: 1934 vd.).

beklenilmesi, hükmün kesinleşmesine değin yerine getirilmesi olanaklı dava şartının ikmaliyle sonucuna göre değerlendirme yapılması gerekirken noksan araştırmayla davanın reddi usûle aykırı olmuştur [Y. 15. H.D. 24.05.2000, E:1999/4959, K: 2000/2551].

Usûl ekonomisi eşyanın tabiatında var olan bir husustur (Alongaya, 1969: 171) ve hukuk düzeninin esaslarını oluşturan Anayasa'ya yansımaları kaçınılmaz olmuştur. Bu itibarla Anayasa'mızın 141. maddesinin son fıkrasında "*davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir*" denilerek usûl ekonomisinin en temel dayanağının Anayasa olduğu açıkça belirtilmiştir.

"Usûl esasa takaddüm eder" şeklinde yazılı olmayan çok önemli bir hukuk kaidesini de göz önünde bulunduracak olursak, hak arama gibi hassasiyet arzeden bir sahada hakların en rasyonel kullanımı için evveliyetle akla gelen usûl ekonomisi ilkesi, medeni usûl hukukunun egemen bir ilkesi olarak yerini almış bulunmaktadır (Kuru vd. 2009: 365). Uygulamada bazen usûl ekonomisi deyiimi yerine "*dava ekonomisi*" deyiiminin kullanıldığını da görmekteyiz². Bu ilke, icra ve iflas hukukunda ise "*takip ekonomisi*" deyiimiyle karşımıza çıkar.

Usûl ekonomisi ilkesi, başlı başına bir amaç olmayıp, yargılamanın amacına hizmet eden araçlardan biridir. Yargılamanın basit, çabuk ve ucuz bitirilmesini sadece amaç olarak görmek, uygulayıcıları yanlış sonuçlara götürür.

1. 2. Usûl Ekonomisinin Öğeleri

Usûl ekonomisinin vücut bulması sâikiyle hukuk literatüründe ve yüksek mahkeme kararlarında genel olarak, "***basitlik, çabukluk ve ucuzluk***" öğeleri zikredilmektedir. Artık simgeselleşmiş bulunan bu üç öğe, yargılama faaliyetinin mütemmim cüzleri gibi olmuşlardır.

a. Basitlik

Medeni usûl hukukunda birtakım şekli kurallar vardır. Genel olarak yargılamanın nasıl yürüyeceğini düzenleyen bu kuralların ihlâli hâlinde çeşitli yaptırımlar da söz konusu olabilmektedir. Şekil kuralları hakkın özünü ortadan kaldırmaz ancak maddi hukuka dâir hakların bir şey ifade edilebilmesi için usûlüne uygun şekilde ortaya konması gerekir. Usûl kuralları çığnendiği zaman esasa dâir haklar da zâyi olacaktır. Nitekim "*usûl esasa takaddüm eder*" sözü, hukuk dünyasında genel-geçer bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede mahkemeden istenen husus, yasaların ortaya

² Örneğin; Y. 18. H.D., T: 21.10.2002, 7254/10059 sayılı kararın metni.

koyduğu ahkâma ve intizâma aynen uymaktır. Hâkimin, usûl kurallarını bir tarafa bırakıp yargılama yapması “keyfiliktir”. Basitlik ögesine uygun bir yargılama yapması için hâkimden asla keyfî davranması istenemez. Kanunda belirtilen istisnaî hükümler dışında hâkimin “basitleştirme düşüncesiyle” usûl kurallarını değiştirebilmesi ve örneğin hak arama özgürlüğüyle ilgili hakları sınırlandırması, dilekçelerin sayısının azaltılması, resmî tatil gün ve saatlerinde de yargılama yapması, bilirkişi görüşünü telefonla almakla yetinmesi, hâkimin yargı sınırı dışındaki yakın ilçeye bizzat gidip keşif yapması ve benzeri durumlar kâbil değildir.

Usûl ekonomisi içinde telakki edilen basitliğin iki önemli veçhesi vardır. Bir tanesi, **“hâkimin mevcut düzeni zorlaştıramayacağı”** kuralıdır. Bazen hâkimin veya tarafların, çeşitli nedenlerle, mevcut durumun öngörmediği şekilde hareket ederek yargılamayı daha güç ilerler hâle getirdiğini görmekteyiz. Basitlik ögesinden kasıt, böyle güçlülere meydan vermemektir. İkinci veçhe ise **“yoruma müsait durumlarda kolay olan işlerin, zor olan işlere tercih edilmesidir”**. Bu bağlamda, medeni usûl hukuku çerçevesinde yeni bir yorum türünden bahsedilebilir. Öğretide **“usûl ekonomisine uygun yorum”** diye adlandırılan bu yorum, en öz hâliyle, *yargılamada en sade iş ve işlemlerle âdil sonuca varılması* şeklinde tanımlanabilir. Daha detaylı bir ifadeyle hâkim, hukuk kurallarını yorumlarken ve uygularken, çeşitli olanakların arasında daha basit, daha çabuk ve daha az masraflı olanı gerçekleştirmek için çaba sarfetmelidir.

Usûl ekonomisi ilkesinin, yargılamanın etkinliğinin artırılması bakımından önemli bir araç olması hasebiyle hâkimin karşılaştığı usûlî konuların çözümünde, usul ekonomisi ilkesi yorum için çok elverişli bir araçtır. Burada, özellikle mevcut uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması kadar, yeni uyuşmazlıkların ortaya çıkmasının ve mahkemelerin iş yükünün artmasının engellenmesi de büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda örneğin, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nda yer almamasına rağmen, aslî müdahale ve usûlî kazanılmış hak gibi müesseselerinin uygulamada benimsenmesinin nedenlerinden biri de, usûl ekonomisidir. Mahkemenin kendi önünde görülen davalardan bazılarını ön sorun olarak incelemesi veya başka bir mahkemenin davanın sonuçlanmasını bekletici sorun yapması, usul ekonomisi bakımından büyük faydalar sağlar. Çünkü, bu sayede hem çelişik

kararlar çıkması önlenecek, hem zaman ve emekten tasarruf edilecek, hem de uyumsuzluklar basit ve kolay bir şekilde çözümlenmiş olacaktır.

b. Hızlılık (Çabukluk)

Günümüz hukuk dünyasında klişeleşmiş bir söz olan “geciken adalet, adalet değildir” sözünün çıkış noktalarından biri de usûl ekonomisinin çabukluk ögesidir. Tüm dünyada insan popülasyonu artmakta, iktisadi ve sosyal gelişmeler ardı ardına devam etmekte ve dahası insanoğlu her geçen gün biraz daha bilinçlenmektedir. Bu sayılan üç neden ve başkaca nedenler, adli vakaları çoğaltmakta ve ister istemez mahkemelerin iş yükünü arttırmaktadır.

Hızlı yargılamadan kasıt, her şeyden önce asla “acele yargılama” şeklinde anlaşılmalıdır. En öz ifadesiyle, “beyhude zaman harcamadan yargılama yapma” şeklinde tanımlarsak doğru bir tespitte bulunmuş oluruz. Adalet anlayışını bir tarafa bırakmamak kaydıyla, mümkün olan en seri şekilde yargılama yapılmalı, hem mahkemenin hem de tarafların kıymetli zamanı boşa harcanmamalıdır.

Mahkemelerdeki iş yükünün getirdiği sorunlar günümüz Türkiye’sinde herkesçe bilinmektedir. Bu kronik sorunun aşılması için yönetsel müdahalelerin yanı sıra hukukun kendi iç dinamiklerinden de faydalanmak gerekir. Çabuk bir yargılama, davaların çabuk sonuçlanması demek olduğundan, 1 numaralı Tablo’dan da görüleceği üzere her geçen gün artan iş yükünün pratik bir çözüm enstrümanı olabilir.

Tablo 1. 2005 – 2008 Yılları Arasında Hukuk Mahkemelerinde İş Yükü

YILLAR	KARARA BAĞLANAN DAVA SAYISI	AÇILAN DAVA SAYISI	DAVACI SAYISI	DAVALI SAYISI
2008	1.568.170	1.620.793	1.919.339	2.171.245
2007	1.497.250	1.577.297	1.858.420	1.802.314
2006	1.456.265	1.519.283	1.766.611	1.687.810
2005	1.422.745	1.462.345	1.686.828	1.590.563

Kaynak: TÜİK, 2010.

Hızlılık (basitlik), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, *âdil yargılanma hakkının* bir veçhesi olan "*mâkul sürede yargılanma*" şeklinde karşımıza çıkmaktadır (6. madde). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin mâkul sürede yargılanma hakkıyla ilgili birtakım kıstasları vardır; çabukluk ögesi değerlendirilirken bu kıstaslardan istifade edilebilir. Emsal davalara göre ortalama dava süresinin aşılıp aşılmadığı, aşılmış ise ne derece tolere edilebilirliği öncelikle göz önünde tutulmalıdır. Bundan sonra ise; davanın niteliği, tarafların tutumu ve mahkemenin tutumu mercek altına alınmalıdır.

c. Ucuzluk

Usûl ekonomisine göre hâkim, gereksiz gider yapılmasına sebebiyet vererek adaleti pahalılaştırmamalıdır. Örneğin masraflı olduğu bilinen keşif ve bilirkişilik kurumlarına ancak gerektiği zaman başvurulmalıdır. Bunun aksi, yargılama giderlerini gereksiz şekilde arttıracığından usûl ekonomisine aykırı olur.

Bununla beraber mahkeme giderleri, mümkün olan en alt seviyede tutulmalıdır. Kamu hizmeti özelliğinin yanı sıra adalet idesinin kendi kudsiyetinden kaynaklanan hassasiyetine saygı duyulmalıdır. Bu bağlamda örneğin, tazminat davalarında ödenen binde ellidört, binde onüçbuçuk gibi oranlar minimum seviyeye çekilebilir.

Yargılama hizmetinin ekonomik boyutu her zaman tartışma konusu olmuştur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin salt "insan hakları" yönlü özel durumu ve uluslararası boyutu dikkate alındığında mevzûbahis mahkemeye ücretsiz başvuru imkanının ulusal mahkemelerce örnek bir durum teşkil etmesi düşünülemez. Şunu da belirtmek gerekir ki yüksek yargılama giderlerinin zaman zaman dava açma hakkını kullanmaktan bile caydırdığı Batı'da (özellikle anglo-sakson hukukun geçerli olduğu ülkelerde), usûl ekonomisinin ucuzluk veçhesinin dikkate alınmadığı âşikardır. Bu muvacehede değerlendirecek olursak ucuz yargılama prensibinin ülkemizde daha iyi anlaşıldığı ve tatbikatının nisbeten daha reel sağlandığı söylenebilir.

1. 3. Usûl Ekonomisinde Farklı Görüşler

Liberal Düşünce'ye göre hâkim, adeta iki tarafın iddia ve savunmalarını dinleyen ve onların söyledikleri çerçevede hareket eden bir aracı durumunda düşünülmektedir (Alongaya, 1979: 48). Hâkimin takdir yetkisini oldukça daraltan bu yaklaşım, hâkimin aktif müdahalesinin gerekli

olduğu usûl ekonomisi ilkesi ile çatışmaktadır. Liberal düşünce, tez ve antitezin çatışması şeklinde ortaya çıkan (nizâlı) bir uyumsuzlukta; tarafların hangi ortak irade ile basit, çabuk ve hızlı yargılama anlayışı sergileyebileceklerini açıklayamaz.

Totaliter düşünceye göre Devlet gücünün en önemli simgelerinden biri olan mahkemelerin yetkileri arttırılmakta ve yargılamada etkinlik tamamen hâkime bırakılmaktadır (Stalev, 1976/XXXIII: 150-183). Basit ve çabuk yargılamada hâkimin menfaati bulunacağından totaliter rejimde hâkimin bu iki unsura göre hareket etmesinin mümkün olabileceği söylenebilir. Ancak ucuz bir yargılama hâkimi ilgilendirmeyeceği için ve tarafların da bu yöndeki menfaati düşülmeyeceğinden usûl ekonomisi ilkesinin varlığı en azından bir yönüyle eksik kalacaktır.

Bu iki zıt görüş ve onu takip eden düzenleme arasında yer alan anlayış çerçevesinde, tarafların ve mahkemelerin etkinlik yüzdelerine verilen ağırlık değişkenlik göstermekte, kiminde taraflar kiminde mahkemeler tercih edilmekte ve bazı zamanlarda da menfaatler ile toplumsal menfaatler arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır³.

Müşterek hukuk öğretisinde yargılamanın amacı, “herkese hakkını vermek ve bu hakkın haksız olarak çiğnenmesini önlemek” şeklinde tanımlandığından (Heffler, 1843: 2; Wetzell, 1878: 2) kişisel hakların yerine getirilmesi ön plana çıkmaktadır. Ancak kişisel hakkın korunması, yargılamanın değil olsa olsa davanın amacı olabilir. Usûl ekonomisi, yargılama amacına hizmet eden bir araç olduğundan bu öğretide de gerçek yerini bulamaz.

Öğretideki Baskın Görüşe Göre yargılamanın amacı adaletli karar vermektir (Yılmaz, 2008: 248). Kararın adaletli olması ise, kararın taraflar arasındaki uyumsuzluğu, tarafları tatmin edecek biçimde ortadan kaldırmasının yanı sıra, ondan çok daha önemli olarak, toplumsal barışı sağlamaya yönelik olması demektir. Bunun için kararın maddî gerçeği yansıtması ve yapılmış olan yargılamanın basit, hızlı ve ucuz bir yargılama olması gerekir. Anılan olumlu özelliklerinin yanı sıra müşterek hukuk öğretisinin çok olgunlaşmış bir tezahürü niteliği taşıyan ve günümüzde

³ Bakınız: R. Wassermann, *Der soziale Zivilprozess, zur Theorie und Praxis des Zivilprozesses im sozialen Rechtsstaat*, Neuwied und Darmstadt 1978, s.86 vd, 108 vd.

egemen olan toplumsal barış yaklaşımını da bünyesinde barındıran bu öğretinin, usûl ekonomisini en iyi anlatan öğreti olduğu düşünülmektedir. Adalet idesinin sınırlarının olağanüstü genişliği -bir kısım öğretinin aksine- belirsizlik değil, zenginlik olarak kabul edilmektedir (Yılmaz, 2008: 248). İlâveten şu da söylenebilir ki; hukukun soyut ve sosyal yapısı, onu zengin kılmakla beraber aynı zamanda esnek de kılmaktadır. Bu esneklik, adalet amacına ulaşmak için hâkimin daima pozitif yönde kararlarla yargılamayı yürütmesi şeklinde düşünülebilir. Pozitif yönde kararlardan maksat, toplumun menfaatini zedelemeksizin, taraflar arasında âzami müşterekte ve denklikte (tam bir eşitlik mümkün olmayabilir) alınan kararlardır. Usûl ekonomisi kurumu da bu mekanizma içinde rahatça kendine yer edinebilecektir.

1. 4. Hukuk Felsefesinde ve Hukuk Sosyolojisinde Usûl Ekonomisi

Çiçero, “*hukukun katı uygulanması en büyük haksızlıktır (summum ius suma in iura)*” (Yılmaz, 2008: 251) diyerek şeklî kuralların hakkın özünün önüne geçmemesi gerektiğini savunmuştur. Ancak hiç şeklî kural da olmasın dememiş, katı uygulamalara karşı olduğunu belirtmiştir. Çiçero’nun burada asıl kastettiği bizatihi usûl ekonomisi ilkesidir. Çiçero’ya paralel olarak da von Jhering, yüzyıllar sonra, “*şekil keyfiliğin yeminli düşmanı, özgürlüğün ikiz kardeşidir*” (Yılmaz, 2008: 251) demiştir.

Tabii hukuk akımının son büyük öncüsü Kant’a göre hukukun ödevi, bir kişinin hürriyetini diğerlerinin hürriyeti ile uzlaştırmaktır (Güriz, 1996: 354). Sürekli *olması gereken hukuk (de lege feranda)* üzerinde duran Kant için bu yaklaşımı hiç de yadırgamamak gerekir. Bu bağlamda usûl ekonomisi yaklaşımının hürriyet değerlerinin gerisinde kaldığını görürüz. Azami uzlaşmanın sağlanması için sonuna kadar çaba sarfedilmesi gerekirken; ucuz, basit ve çabuk bir yargılama şüpheli sonuçlar doğurabilir.

Pozitivist Kelsen, mahkeme kararları ve idari işlemler aracılığı ile hukuk normlarının genelden özele ve soyuttan somuta doğru giden bir uygulamaya yöneldiğini savunur (Güriz, 1996: 354). Bu düşüncesiyle hâkimin yargılama aşamasında soyut hukuk kurallarını âdil çıkarıma uygun yorumlayarak, başka bir deyişle gerektiğinde takdir yetkisini kullanarak kararda etken olabileceğini benimsemektedir.

Felsefi idealizmin en önemli düşünürü Hegel'e göre hukuk, devletin iradesidir (Güriz, 1996: 250 vd.). Fertleri, bir parçası saydığı devlet kuramı içinde eriten Hegel, bu yönüyle devleti mistikleştirirken, diğer yönden de diyalektik gelişmenin varabileceği nihai nokta olarak devlet kuramını işaret eder. Devletin bu denli egemen güç olduğu bir hukuk yapısı içinde, usûl ekonomisi gibi şekli kuralları yazılı olmayan pragmatik bir ilkenin hayatiyet kazanması pek mümkün görünmemektedir.

"Hukuk Sosyolojisi" terimi ilk defa İtalyan Anzilotti tarafından 1892'de yayınlanan "*Filosofia del Diritto e La Sociologia*" adlı eserde "Sociologia Juridica" şeklinde kullanılırken usûli konulara yeterince temas edilmediği görülmektedir (Topçuoğlu, 1963: 121 vd.). Toplumsal gerçekliğin manevi cephesini inceleyen Gurvitch, ferdin doyuma ulaşabilmesi için arzuladığı adalete ulaşması gerektiğini savunurken aslında adalete ulaşmanın önemini vurgulamış olmaktadır. Her ne kadar usûl ekonomisinin doğrudan lafzına rastlamasak da usûl ekonomisi başta olmak üzere belli başlı usûli ilkelerin gelişiminde bu ve benzeri tezlerin tetikleyici olduğunu kabul etmek gerekir (Gurwitch, 1949: 68-69).

2. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİNDE ve AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ KARARLARINDA USÛL EKONOMİSİ

Usûl ekonomisi, "çabukluk" ögesi yönünden "makûl sürede yargılanma" prensibine çok yaklaşmakta ve önemli oranda örtüşmektedir. Bununla birlikte uygulamada çoğu zaman aradaki nüanslara bakılmadan aynı anlama geldikleri faraziyesi üzerinden hareket edilmektedir. AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrası, mâkul sürede yargılanmamayı "*adil yargılanma hakkının ihlâli*" olarak görmektedir. Konunun medeni usûl hukuku ile sıkı ilişkisi vardır. Çünkü HUMK'un 445. maddesinin 1. fıkrasınının 11 numaralı bendine göre adil yargılanma hakkı ihlalinin AİHM'ce tespiti, olağanüstü bir kanun yolu olan iade-i muhakeme nedenidir.

Son dönemlerde, Türkiye'den AİHM'ne giden başvurularda bir nitelik değişimi yaşanmaktadır. Başlangıçta negatif statü haklarına dâir başvurular yoğun iken giderek adil yargılanma hakkı temelli başvuruların ağırlık kazandığı gözlemlenmektedir. Buna paralel olarak, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere adil yargılanma hakkı temelli ihlal tespitleri, tüm tespitlerin üçte birine tekabül eder konuma ulaşmıştır.

Tablo 2. 2009 Yılında AİHM’de Türkiye Aleyhine Verilen Kararlar

İHLAL EDİLEN HAK	DAYANAK MADDE No	KARAR SAYISI
Adil yargılanma hakkı	6	1014
Mülkiyet hakkı	1 (1. P)	544
Özgürlük ve güvenlik hakkı	5	436
İşkence yasağı	3	273
Etkili başvuru hakkı	13	209
Yaşam Hakkı	2	205
İfade Özgürlüğü	10	182
Özel hayata ve aile hayatına saygı	8	69
Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü	11	39
Serbest seçim hakkı	3 (1. P)	5
Kanunsuz ceza olmaz ilkesi ihlali	7	4
Eğitim hakkı	2 (1. P)	4
Ayrımcılık yasağı	14	3
Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü	9	1
Kölelik ve zorla çalışma yasağı	4	-
Evlenme hakkı	12	-
Aynı suçtan iki kez yargılanmama ve cezalandırılmama hakkı	4 (7. P)	-
Sözleşmenin diğer maddeleri	-	29
TOPLAM		3017⁴

Kaynak: Salihpaşaoğlu, 2009.

⁴ AİHM’nin karara bağladığı birçok davada birden fazla ihlâl tespit etmiştir. Bu nedenle gerçekte 2295 olan ihlâl tespiti sayısı karar sayısından daha fazladır. 2009 yılında Türkiye’yi 2.021 kararla İtalya, 862 kararla Rusya ve 773 kararla Fransa takip etmiştir.

AİHM, adil yargılanma hakkının varlığını gösterir mâkul sürede yargılama (konumuzla örtüşmesi açısından usûl ekonomisine uygun yargılama) yapılıp yapılmadığının tespiti için üç ölçütü değerlendirmektedir:

a. Davanın karmaşıklığı veya davanın niteliği: Girift davaların açıklığa kavuşması için daha uzun bir yargılama sürecinin gerekli olduğu âşikardır. Ancak çözümü kolay bir uyuşmazlık için usûl ekonomisine aykırı tutumlarla yargılamanın olağan süresinden uzun sürmesi hiç şüphesiz bir ihlâl olarak değerlendirilecektir.

b. Başvurucunun (tarafın) tutumu: Yargılamanın uzun süreye yayılmasında tarafın kabahati varsa sonucuna da katlanması gerektiği düşünülmekte, ihlâl karar verilmemektedir. Ancak tarafın bu hususta bir etkisinin olmadığı anlaşılırsa diğer ölçütlerle beraber yapılan bir değerlendirme sonuca ihlâl karar verilmektedir.

c. Yetkili merciilerin (mahkemenin) tutumu: Bu ölçütte tarafların bir etkisinin olamayacağı açıktır. AİHM, yargılamanın uzamasında davanın karmaşıklığının ve/veya başvurucunun tutumunun asli etken olduğu sonucuna vardığında başvuruyu reddederken, yetkili merciilerin tutumunun tesirine kâni olduğunda ihlâl kararı vermektedir.

AİHM, bu ölçütlerin yanı sıra, belirli bir madde ile ilgili çok sayıda ihlâl tespitinin, Sözleşmeye uygun olmayan bir uygulamanın varlığına işaret ettiğini, Bottazzi v. Italy kararında (Başvuru no: 34884/97) vurguladığı gibi, ülkelerin hukuk sisteminden kaynaklanan yapısal sorunların bile makul sürenin aşılmasına gerekçe olamayacağını Bükler v. Turkey kararında (Başvuru no: 29921/96) ortaya koymuştur.

Bu yaklaşımı doğrulayan kararlardan birisi de, Kemal Balıkçı/Türkiye başvurusunda (Başvuru no: 20605/03) verilen 7 Ekim 2008 tarihli karardır. AİHM, esasa dâir değerlendirmesinde, Başvurucu ve vekilinin duruşmaların çoğuna katılmamasının yargılamanın uzamasının asli nedeni olmadığı, davaya üçüncü kişilerin katılımının ve bilirkişi incelemelerinin davanın belli ölçüde karmaşık olduğuna işaret etmekle beraber davanın 16 yıl 7 ay sürmesini de haklı çıkaracak bir sebep olmadığı sonucuna varmış ve makûl süre şartının ihlaline hükmetmiştir.

Bu tür kararların⁵ sayısında her geçen gün artış gözlenmektedir. Başvuru ve karar sayısı çoğaldıkça daha etkin daha hızlı (çabuk) bir yargılama için gerekli alt yapının sağlanması konusunda adımlar atılmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır⁶.

3. YARGI KARARLARINDA USÛL EKONOMİSİ

3.1. Anayasa’da ve Anayasa Mahkemesi Kararlarında Usûl Ekonomisi

Anayasa’nın 141. maddesinin 4. fıkrası, “davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir” diyerek usûl ekonomisine anayasal bir güvence boyutu kazandırmıştır. Maddenin gerekçesinde ise duruşmaların açık ve kararların gerekçeli olmasına dâir diğer fıkra hükümleri bağlamında açıklamalarda bulunulmuş ama son fıkra hükmüne değinilmemiştir. Usûl ekonomisi prensibiyle ilgili uygulayıcılara ve teorisyenlere yol gösterici mahiyetteki ve çok sınırlı sayıdaki kararların özetleri aşağıda verilmiştir:

Anayasa Mahkemesi’nin E: 1989/28, K: 1990/18 sayılı ve 10.07.1990 günlü kararında;

“İtiraz konusu maddenin ikinci fıkrası dördüncü tümcesindeki *itiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlanır* içerikli yargılama usûl ve esasına ilişkin kuralın, Anayasa’ya aykırı olup olmadığı sorunu neticesinde Anayasa’nın 141. madde son fıkra hükmüne aykırılıktan söz edilemeyeceğine karar verildiğinden itirazın reddi gerekir” denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin E: 1991/1, K: 1999/33 sayılı ve 20.07.1999 günlü kararında;

“Mahkeme, itiraz konusu kuralın davacıyı ikinci bir dava açmaya zorlayarak mahkemelerin iş yükünü gereksiz şekilde arttırdığını, bu nedenle de Anayasa’nın 141. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Taraflardan

⁵ Örneğin; Tutsa/İtalya, 27.02.1992, A 231-d, § 57; Francesco Lombardo/İtalya, 26.11.1992, A 240-b, § 23; Bunkate/Hollanda, 26.05.1993, A 248-b, § 20-23; Bottazzi/İtalya, 28.07.1999; Pelissier Sassi/Fransa, 25.03.1999, § 74 vb.

⁶ AİHS doğrudan doğruya adil yargılanma hakkının işlevselliği için tüm taraf hükümetlerin olduğu gibi Türkiye’nin de yapısal düzenlemeler yapma sorumluluğu ve zorunluluğu vardır.

birinin yapmış olduğu bir usûl işleminin tamamen veya kısmen düzeltilmesi “ıslah” olarak adlandırılır. HUMK’un 84. maddesine göre ıslah, tahkikata tabi olan davalarda tahkikat bitinceye kadar ve tabi olmayanlarda mahkemenin sonuna kadar yapılabilir. İtiraz konusu kuralla, müddeabihin ıslah suretiyle arttırılmasına olanak tanınmaması, davaların en az giderle ve olabildiğince hızlı sonuçlandırılmasına engel olacağından, Anayasa’nın 141. maddesine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.” denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin E: 2002/100, K: 2004/109 sayılı ve 21.09.2004 günlü kararında;

“İtiraza konu kuralda bilirkişi atanmasının zorunlu kılınmasının Anayasa’nın 2. ve 141. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Dava konusu kuralda, Anayasa’nın 141. maddesinde öngörülen “davaların mümkün olan süratle sonuçlandırılması” ilkesiyle uyumlu olarak davaların en geç altı ay içinde karara bağlanacağına belirtildiği gözetildiğinde, bu süre içinde karar verilmesini kolaylaştıracak nitelikteki düzenlemenin, hâkimin takdir hakkını da engellememesi nedeniyle, Anayasa’nın 2. ve 141. maddelerine aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır. İptal isteminin reddi gerekir.” Denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin E: 2006/116, K: 2009/125 sayılı ve 01.10.2009 günlü kararında;

“03.07.2005 günlü, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nun geçici 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, Anayasa’nın 10. ve 37. maddelerine aykırılığı saviyla iptaline karar verilmesi istemi neticesinde; itiraz konusu yargılamanın genel ceza mahkemelerinde görülmekte olup 5395 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte onsekiz yaşını doldurmuş olan sanıklar hakkındaki dava ve işlerin çocuk mahkemeleri ile çocuk ağır ceza mahkemelerine devredilmeyerek yargılamaya devam edilmesi Anayasa’nın 141. maddesinin son fıkrasına ve adil yargılanma ölçütleri içinde yer alan “makûl süre içinde yargılanma” ilkesine de uygun bir düzenlemedir. Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural, Anayasa’nın 10. ve 141. maddesinin son fıkrasına aykırı değildir. İtiraz isteminin reddi gerekir.” Denilmektedir.

3. 2. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararlarında Usûl Ekonomisi⁷

E:1944/6, K:1946/12 sayılı ve 09.10.1946 günlü Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında (YİBK) denilmektedir ki:

“Bir davada ileri sürülen sebeplerin mahiyetine göre zamanaşımına veya hak düşüren sürelerle dayanarak savunmak taraf hakkıdır. Bu yolda bir savunmayı yargıcın önce incelemesi HUMK’un 77. ve 221. maddelerinin beyan ve işareti veçhile doğru ve gerekli olur.”

E:1953/8, K:1953/7 sayılı ve 07.10.1953 günlü YİBK’nda denilmektedir ki:

“Davacının, bir bağıt ilişkisinin varlığı savı ile tapu kaydının kendi adına düzeltilmesini isteyebilmesi için aralarında Medeni Kanun’un 634. maddesine uygun biçimde bir bağıtın var olması gerekir ve bu şekilde bir bağıt olmadığı; davacının beyanından anlaşılırsa, kanunun var olmadığını kabul ettiği bir durumun ispatı da yargılıkça düşünülemez.”

Usûl ekonomisine temas eden diğer YİBK örnekleri için; 01.11.1944 günlü E:9 K:30 sayılı⁸, 22.11.1944 günlü E:27 K:32 sayılı⁹, 26.11.1947 günlü E:1945/9 K:1947/23 sayılı¹⁰, 01.12.1948 günlü E:1946/2-1947/8 K:1948/9 sayılı¹¹, 08.03.1950 günlü E:1945/22 K:1950/4 sayılı¹² kararlar incelenebilir.

4. MEDENİ USÛL HUKUKU ve USÛL EKONOMİSİ

4. 1. Medeni Usûl Hukukunun Hukuk Sistemindeki Yeri

Hukuk sistematığı, genel olarak maddi hukuk ve şekli hukuk diye ikiye ayrılarak incelenmektedir. Bu ayırım türü, eğitici amaçlı özel hukuk – kamu hukuku ayırımından daha sağlıklıdır çünkü sınırlar daha belirgindir. Maddi hukukta esasa ilişkin mevzu hükümler incelenirken, şekli hukukta bu esaslar

⁷ Ayrıca konuyla ilgili Yargıtay Daire ve Genel Kurul kararları için bakınız: 20. H.D. E.1993/3691 K.1993/3527 T.26.4.1993, 19. H.D. E.1994/4923 K.1994/7385 T. 06.07.1994, 15. H.D. 24.05.2000 E.1999/4959 K. 2000/2551, 16. H.D. 9403/9395 T. 20.10.2003, 21. H.D. 4365/4653 T. 11.5.2004, 15. H.D. 1496/4892 T. 22.10.1992, 13. H.D. 3606/3635 T. 29.4.1993, H.G.K. E. 1983/1-2532 K. 1983/813 T. 14.09.1983.

⁸ RG: 14.03.1945/5955

⁹ RG: 14.03.1945/5955

¹⁰ RG: 07.04.1948/6877

¹¹ RG. 08.04.1949/7177

¹² RG: 09.06.1959/7528

çerçevesinde hak arama fonksiyonunun nasıl işletileceği konusu masaya yatırılır. Medeni usûl hukuku, medeni hakların nasıl kâim olacağını belirleyen şekli kurallar bütünüdür. Medeni hukuk ve medeni hukukun uzantısı olan borçlar hukuku, ticaret hukuku ve diğer hukuk dallarına dâir hemen hemen tüm bahisler, hukuk mahkemelerinde ancak medeni usûl yolu ile bir “hak” olarak dava veya talep konusu edilebilir. Öğretide zaman zaman “usûl” kelimesinin yerine “yargılama” kelimesi kullanılsa da (örneğin medeni yargılama biçiminde) bu kullanımın hatalı olduğu düşüncesindeyiz; çünkü yargılama, önceden belirlenmiş usûl kuralları çerçevesinde gelişen bir faaliyetler bütünü olarak usûl ile eş anlamlı bir ifade değildir.

4. 2. Usûl Ekonomisinin Medeni Usûl Hukukundaki Yeri

Usûl ekonomisi, tüm usûl hukuklarında dikkate alınması gereken bir ilke olmakla beraber özellikle medeni usûl hukukunda önem ve anlam arzeden temel bir hukuk kâidesi olarak karşımıza çıkar.

Uygulamada ilk derece mahkemelerin asliye ticaret mahkemesi dışında tek hâkimli olduğu görülmektedir. Tek hâkim olduğu zaman; idari işlerin daha çabuk yürüdüğü, karar verme (çelişme) aşamasının sorunsuzca atlatıldığı, sayı çokluğundan kaynaklanıp bir araya gelme gibi yargılamayı uzatan işlemlerle karşılaşmadığı görülür. Bu nedenle tek hâkim uygulaması usûl ekonomisinin doğasına uygun olduğu söylenebilir.

Eski hâle getirme talebinde bulunan, dilekçesinde, eski hale getirme koşullarına ilişkin vakıaları belirtmeli ve buna ilişkin delillerini ibraz etmelidir. Talepte bulunanın, dilekçesinde aynı zamanda yapamadığı işlemi de yapması veya bu yöndeki talebini belirtmesi usûl ekonomisi açısından uygun olacaktır.

İhtiyari dava arkadaşlığında, birden fazla kişinin dava arkadaşı olmalarının nedeni tahkikatın ortak oluşudur. Bu sayede tahkikat sırasında bazı işlemler ortak yapıldığından, (örneğin bilirkişi incelemesi, keşif gibi incelemeler birlikte yapıldığından, dava arkadaşlığı vb.) usûl ekonomisine uygun bir uygulama olacaktır.

Fer’i müdahale sayesinde üçüncü kişi davaya katılıp, yanında katıldığı tarafın davayı kazanmasını sağlayarak hukuki durumunun olumsuz etkilenmesini önlemeye veya olumlu biçimde etkilenmesine çalışır. Müdâhil, yanında katıldığı tarafın davayı kazanmasına yardımcı olarak daha sonra kendisine karşı bir dava açılmasına engel olur veya kendisinin dava açması

gereğini ortadan kaldırır. Fer'î müdahalenin etkisi mahkeme tarafından kendiliğinden göz önünde tutulmalıdır. Çünkü müdahalenin etkisi, çelişik kararların verilmesini önlemek, bu sayede tarafların mahkeme kararlarına güvenini sağlamak yanında usûl ekonomisi yönünden de önem taşımaktadır. Bu sebeple mahkemece re'sen nazara alınmalıdır.

Aslî müdahale, görülmekte olan bir dava veya çekişmesiz yargı işinde, o yargılama konusu şey veya hak üzerinde, yargılamanın tarafları veya ilgilileri ile hukuki yararı çatışan üçüncü bir kişinin, bu kişilere karşı aynı mahkemede ayrı bir dava açmasıdır. Aslî müdahale davasının açılması usûl ekonomisine de uygun düşer çünkü bu sayede çelişik kararların verilmesi önlenirken, davaların daha basit yürümesi de sağlanmış olmaktadır.

Usûl ekonomisi, medeni usûl hukukunda bazen dürüstlük kuralının sonucu olarak da karşımıza çıkabilir. Tarafların doğruyu söyleme ve dürüst davranma yükümü vardır. Mamafih dürüstlük kuralı, kamu yararı açısından da göz önünde tutulmalıdır. Çünkü davanın usûl ekonomisine uygun şekilde sonuçlanması, ancak dürüstlük kuralının medeni usûl hukukunda da geçerli olması ve hâkim tarafından kendiliğinden nazara alınmasıyla mümkün olur (Pekcanitez vd., 2008: 267). Yargıtay bir kararında; alacağın küçük parçalara bölünmek suretiyle ayrı davalara konu yapılarak birden fazla vekalet ücreti edinilmesini dava hakkının kötüye kullanılması olarak değerlendirmektedir¹³.

Hâkim, gereksiz ise keşfe karar vermemeli veya mümkün mertebe keşfi bir seferde yapıp bitirmelidir. Hâkimin keşfi eksik bırakması hâlinde yeni keşiflere gitmek ihtiyacı hissetmesi, usûl ekonomisine aykırıdır. Yine aynı şekilde hâkimin genel bilgisi çerçevesinde kendi çözmesi gereken bir konuda hiç gerek yokken bilirkişiye gidilmesi; ucuzluk, basitlik ve çabukluk öğelerinin tamamı yönünden usûl ekonomisine aykırı olur. Özellikle hukuki bilgiyi gerektiren konularda bilirkişiye başvurulmasında hukuka uyarlık yoktur (HUMK m. 275). HUMK'un 380'nci maddesi davanın başında titizlikle uygulanmalı, maddeye uygun tensip kararı ile başka yerlerden getirilecek belge ve dosyalar için gereken posta gideri pul olarak alınıp oturum günü beklenmeksizin yazı yazılmalıdır.

HUMK'un 216. maddesine uygun şekilde hareket edilerek taraflar arasında çekişmeli ve çekişmesiz hususlar tespit edilmelidir. 238. maddeye

¹³ 10. H.D., 29.01.2008, 5188/645 (yayımlanmamıştır.)

uygun şekilde taraflar arasında çekişmeli olan ve hükme etkili olan vakıaların ispatına yer verilmelidir. Hâkim, davayı kısa sürede sonuçlandırmak için, tarafların yersiz ve davayı geciktirici taleplerini reddetmelidir. Taraflar arasındaki çekişmeli noktaların sayısını, gerekirse tarafların isticvabına başvurarak azaltmalı; şekle tabi olup da şekle uygun olmayarak yapılan talepleri (örneğin sözlü olarak ileri sürülen ihtiyati tedbir talebi gibi) incelemeyen reddetmelidir. Dava şartlarının davada var olup olmadığı davanın esasına girmeden incelenmeli, dava şartlarından biri yoksa bu noktadan dava reddedilmelidir.

HUMK'un 67. maddesinde yer alan (bir tarafın vekil tutmak istemesi, vekilini azletmesi, vekilin istifa etmesi, kendisinin yahut vekilinin dosyayı incelememiş bulunması sebeplerinin yargılamayı başka bir güne bırakılmasını gerektirmeyeceği) prensibi titizlikle uygulanmalıdır. Tanığın mahkemeye getirilmesi hususunda, tanığı getirmeyen taraf için hiçbir müeyyide içermeyecek şekilde kanuna aykırı karar vermekten kaçınılmalıdır. Ahar mahalde, istinabe yolu ile dinlenecek tanıklar muvacehesinde taraflardan istinabe olunan mahkemelerde hazır bulunup bulunmayacakları sorulmalı, bulunacaklar için talimata kayıt konulmalıdır. Özellikle istinabe yolu ile dinlenecek tanıklarda, tanığın hangi konuda dinleneceği talimatta açıkça belirtilmelidir.

Tarafların veya vekillerinin yersiz celse tâlikine sebebiyet vermeleri halinde celse harcının titizlikle uygulanmasına özen gösterilmesi de usûl ekonomisini zımnen teşvik edici bir tutum olacaktır. Aynı düşünce ile davayı uzatmaya ve karşı tarafı mağdur etmeye yönelik olup hükme tesir etmeyen delillerin toplanmasına ilişkin talepler reddedilmelidir. Bununla beraber, toplanması istenen delil sırf tahmine dayandığı gerekçesiyle reddedilemez. Aksi takdirde iddia ve savunmada bulunma hakkı daraltılmış olur.

Hukuk sistemimizde davaların çok uzamasının nedenlerinden biri de hâkimlerin dava dosyaları üzerinde yeterince hazırlanamamalarından kaynaklanmaktadır. Yargıtay, yerinde olarak, hâkimin dava şartlarını başında incelememesini (örneğin üç yıl sonra görevsizlik kararı vermesini) usûl ekonomisine aykırı bulmaktadır. Böyle durumlarda hâkimin sorumluluğu da gündeme gelebilir (Yılmaz, 2008: 167).

Dava şartının başlangıçta bulunmamasına rağmen, şartın dava sırasında gerçekleşmesi halinde, dava, başlangıçtaki dava şartı eksikliği

sebebiyle reddedilmemelidir. Aksi takdirde dava sırf şekilden reddedilecek ve fakat arkasından aynı dava (şart gerçekleşmiş olduğu için) yeniden açılacaktır. Bu husus; hem zaman, hem emek, hem de masraf kaybı anlamına geleceğinden usûl ekonomisine aykırıdır.

Yargıtay, ıslah ile taraf değiştirilmesine izin vermemektedir. Bununla beraber; bazı durumlarda, (örneğin dava dilekçesinin yazılmasından kısa bir süre önce ölmüş bulunan kişiye karşı açılan davada) taraf değişikliğine izin verilmesi, usûl ekonomisine uygun olur (Yılmaz, 1989: 202-232).

Islahla dava konusunun arttırılmamasına ilişkin HUMK 87. madde hükmünün son cümlesinin Anayasa Mahkemesi'nce iptali kararında usûl ekonomisi de gerekçe olarak yer almıştır. İlgili olayda konuyu Anayasa Mahkemesi'ne götüren yerel mahkeme, yargılamanın en az giderle ve mümkün olan süratle bitirilmesinin gerektiğini belirten ve HUMK'un 77. ve Anayasa'nın 141. maddesine dayanarak, davacıya talep ettiği miktardan fazla olan hakkı için ıslah imkânı vermeyerek ikinci bir dava açmaya zorlamanın, mahkemelerin iş yükünü gereksiz yere arttırdığı ve boş yere ikinci defa *emek, zaman ve para* harcanmasına sebep olduğu cihetiyle HUMK m. 87/son cümle hükmünün Anayasanın 141. maddesine de aykırı olduğunun düşünüldüğünü belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi bu hususu da iptal kararına gerekçe olarak almış, kuralın iptaline karar vermiştir.

Tapu sicilinin tutulmasındaki kamu yararı çerçevesinde taşınmaz davalarına ilişkin usûl konularının doktrinde zaman zaman tartışma konusu yapıldığı görülmektedir. Örneğin taşınmaz davalarının (özellikle aynî hakka ilişkin olanlarının) değerine bakılmaksızın karar düzeltme istemlerine konu olabilmesi gerekliliği savunulmuştur (Ayvaz, 1998: 328). Yine bunun gibi; kadastro davası tutanaklarında basit eksiklikler bulunması hâlinde, kadastro hâkimi davanın esasına girerek uyuşmazlığı çözmelidir. Kadastro hâkiminin bunun yerine tutanağı kadastro müdürlüğüne geri göndermesi usûl ekonomisine uygun düşmeyecektir.

Usûl ekonomisi, sadece ilk derece mahkemelerinin değil, üst mahkemelerin de uyması gereken bir ilkedir. Bu açıdan, her usûl eksikliğinin değil yalnızca hükmü değiştirebilecek nitelikteki esaslı usûl hatalarının bozma sebebi teşkil etmesine ilişkin HUMK m. 428, II hükmü ile düzelterek onama kurumunu düzenleyen HUMK m. 438, VII-IX hükmü, usûl ekonomisini yansıtan medeni usûl hukuku mevzularındandır.

Henüz uygulamaya geçilmemiş olmasına rağmen şunu da önemle belirtmek gerekir ki 5236 sayılı Yasa ile istinaf kanun yolunun ve bölge adliye mahkemelerinin Türk hukukuna kazandırılmış olması çok önemli bir adımdır. Özünde -Yargıtay'ın iş yükünü hafifleterek- davaların daha seri görülmesini barındıran bu gelişme, usûl ekonomisinin çabukluk ilkesiyle yakînen bağdaşmaktadır. HUMK 426/K maddesindeki "istinaf başvurusunun kötüniyetle yapıldığı anlaşılırsa bölge adliye mahkemesince 422. madde hükümleri (para cezası öngören hüküm) uygulanır" ibaresi de istinaf kanun yolunun hızlı yargılamayı amaçladığını açıkça ortaya koymaktadır.

4. 3. Usûl Ekonomisi İlkesinin Medeni Usûl Hukukundaki Diğer İlkelerle Bağlantısı

Medeni usûl hukukunda, yıllar boyunca süregelen uygulamalar neticesinde birtakım temel ilkeler oluşmuştur. Bu ilkelerin bir kısmı Anayasa'da, diğer bir kısmı da Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu'nda açıkça veya örtülü şekilde yer almaktadır. Usûl ekonomisi, temelini hem Anayasa'da hem de Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu'nda bulmaktadır. Usûl ekonomisi ilkesini, medeni usûl hukukunun diğer temel ilkelerine göre değerlendirmeye tâbi tutmak, yargılama hukuku içindeki konumu da açıklar mahiyette olacaktır.

Kendiliğinden harekete geçme ilkesinin bir zıddı olarak medeni usûl hukukunda *tasarruf ilkesi* geçerlidir (HUMK m. 72, 74, 79). Taraflar dava konusu üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilirler. Ancak *davayı yürütme görevi hâkimdedir* ve bu da tasarruf ilkesinin bir istisnasıdır. Bu yönüyle tasarruf ilkesi, tamamen tarafların uygulaması esnasında gündeme gelen bir prensip olup usûl ekonomisi ile ilgisi sınırlıdır.

Tasarruf ilkesinin bir diğer istisnası, *hâkimin davayı aydınlatma görevidir* (HUMK m.75/II). Hâkim davayı aydınlatmak için gerekirse bilirkişiye, keşfe veya başkaca usûli işlemlere karar verebilir. Bu yönde yargılama yürürken hâkim usûl ekonomisi ilkesinin tüm öğelerini gözetmekle yükümlüdür. Çünkü usûl ekonomisi ilkesinin emredici bir niteliği vardır.

Taraflarca getirilme (hazırlama) ilkesi de tasarruf ilkesine benzer enstrümanlar içerir (HUMK m. 75/I). Hâkim, tarafları *dürüstlük kuralına aykırı şekilde* yönlendiremez. Bu yönüyle yargılamanın işleyişinden çok genel bir usûli prensip olduğundan usûl ekonomisi ilkesiyle bağlantısı zayıftır.

Teksif ilkesine göre taraflar, bütün iddia ve savunma nedenlerini, belli bir usûl kesitine kadar ileri sürmelidir. Bu usûl kesitinden sonra ileri sürülen dava malzemeleri kural olarak mahkemece kabul edilmemektedir. Bu ilke, usûl ekonomisi ile yakından ilgilidir. Çünkü böylelikle davaların gereksiz yere ve kötü niyetle uzatılmasının önüne geçilmesi düşünülmüştür. Dava açıldıktan sonra davacı, davalının rızası olmaksızın davasını genişletemez veya değiştiremez (HUMK m. 185/II).

Yargılamanın hakim tarafından yürütülmesi ilkesi, usûl ekonomisine zemin hazırlayan bir prensiptir. Tarafların tasarruf alanları dışında kalan tüm hususlar hâkime aittir. Davanın yürütülmesi çerçevesinde davaların ayrılması, birleştirilmesi de mahkemenin yargılamayı sevk yetkisi içinde zuhur eder. Bunun gibi usûl ekonomisi kapsamında mütalaa edilebilecek işlemler de hâkimin yargılama içindeki rolünden kaynaklanmaktadır.

Doğrudanlık ilkesi, yargılamanın karar vermeye yetkili ve görevli mahkeme tarafından yürütülmesi, araya başkaca bir kurum, makam yahut kişinin girmemesi demektir. Bununla birlikte, özellikle bazı zorunluluklar ya da pratik düşüncelerle bu ilkeye birtakım istisnalar getirilmiş, ancak bu istisnaların çerçevesi de Kanun tarafından çizilmiştir. Doğrudanlık ilkesini çok katı uygulamak; yargılamayı oldukça uzatabilmekte, daha pahalı bir yargılamaya neden olarak bu sefer usûl ekonomisine aykırı sonuçlar doğurabilmektedir. Bu sebeplerle doğrudanlık ilkesini istinabe ve nâip hâkim hallerinde gevşetmek, yargılama açısından daha pratik olabilir.

Hâkim; takdiri delilleri serbestçe değerlendirir (HUMK m. 240), kesin deliller muvacehesinde ise bir takdir mevzu bahis olamaz. Taraflarca hazırlama ilkesine uygun davaların malzemesi olan deliller taraflarca, kanuni usûl ve süresinde mahkemeye ibraz edilir, başka yerlerde olan deliller ise mahkemece getirilir. Gösterilen deliller, eğer vakıaların ispatına elverişli ve caiz ise incelenmelidir. Aksi takdirde yargılamada zaman ve emek kaybı meydana geleceğinden usûl ekonomisine aykırı bir durum ortaya çıkabilir.

Hukuki dinlenilme hakkı; bilgilenme hakkı, açıklama hakkı ve dikkate alınma hakkı unsurlarından mürekkeptir (HUMK m. 73). Hukuki dinlenilme hakkına aykırılık bir bozma sebebidir. Bu itibarla, yargılamanın her aşamasında tarafların dava hakkında bilgilenmesinin, dava konusuna ilişkin açıklamalarda bulunmasının ve davaya etki eden hususların dikkate alınmasının mahkemenin görevi olduğunu belirtmek gerekir. Bu esaslara

aykırı hareket etmek, usûli işlemlerin uzayıp gecikmesine ve davanın daha karmaşık bir hâl almasına neden olabilir.

Yargılama, (genel ahlâk ve kamu güvenliğinin gerekli kıldığı hâller dışında) alenen yapılır (HUMK m. 149). Alenilik ilkesinin, basit, çabuk ve ucuz yargılamaya doğrudan etkisinin olmadığı düşünülebilir. Hatta yargılamanın basit görülmesine aykırı bir prensip gibi de algılanabilir. Ancak yargılamanın daha şeffaf ve tartışmalardan uzak olmasını sağlayacağı için hem taraflara hem de mahkemeye daha dikkatli ve titiz olma gereksinimini hissettirecek, bu psikolojik baskı da hem tarafların hem de mahkemenin hata payını en aza indirmeye vesile olacaktır. Dava dosyalarını daha iyi inceleme durumunda kalan hem taraflar hem de mahkeme, davaya daha hâkim hâle geleceklerinden tutarlı karar ve işlemlerle yargılamanın aksamadan yürümesini sağlayabileceklerdir.

İşin doğası gereği; *yazılı yargılama usûlünde* sözlü işlemlerle, *sözlü yargılama usûlünde* ise yazılı işlemlerle karşılaşmaktayız. Kat'î bir çizginin olmaması, yargılamanın kolaylaşmasını sağlayan pratik bir yaklaşımdır.

Medeni usûl hukukunun temel prensiplerinden biri de *adil yargılanma hakkıdır* (Anayasa m. 36, AİHS m. 6). Diğer usul ilkeleriyle iç içe girmiş genel bir prensip olarak tanımlanabilecek adil yargılanma hakkının "*mâkul sürede yargılanma*" ögesi, usûl ekonomisi ile karıştırılmaktadır. Usûl ekonomisi ve mâkul sürede yargılanma, önemli ölçüde benzerlik gösterebilir de farklı anlamları ifade ederler. Mâkul sürede yargılanma, adil yargılanma ilkesinin bir ögesidir. Mâkul sürede yargılanma olmamışsa, adil yargılanmadan bahsedilemez. Tarafların ve mahkemenin hiçbir etkisi ve kabahati olmaksızın, bir dava bazen sırf sistemin işleyişi sebebiyle aşırı bir zaman dilimine yayılabilir. Devletin yargı politikası da bu hususta etkili olabilir. *Davanın niteliğine, tarafların tutumuna ve mahkemenin tutumuna* göre ortalama bir sürenin üzerinde seyri gerçekleşen yargılamalar, mâkul süreyi aşan yargılamalardır. Usûl hukukunun makûl sürede yargılanma bağlamında adil yargılanma hakkına en yaklaştığı ögesi "*çabukluk*." Çabukluk dışında "*basitlik*" ve "*ucuzluk*" öğeleri de usûl ekonomisinin üç sac ayağından ikisini oluşturur.

Ancak "*çabukluk*" ögesinin "*makul süre içinde yargılanma*" ögesi ile de tam örtüştüğünü söylemek her zaman mümkün olmamaktadır. Çabukluktan kasıt, davayı en kısa zamanda bitirmek veya acele etmek demek değildir;

veyahut ortalama bir yargılama süresini tutturmayı hedeflemek demek değildir. Çabukluktan kasıt; âdil hüküm vermenin bir oldu bittiye getirilmeden fakat davaların gecikmeksizin ve boşuna zaman kaybetmeksizin yürütülmesi ve en ekonomik yollarla hüküm tesis edilmesi demektir. Çabukluğun temelinde, “geciken adalet, adalet değildir” düsturu yatar. Bu yönüyle çabukluk, belki “mâkul sürede yargılanma” ögesi içinde değerlendirilebilir bir başlık olarak da nitelendirilebilir. Çünkü mâkul süre içinde yargılama yapmak sırf “çabukluk” ilkesi sayesinde gerçekleştirilebilir. Taraflar ve mahkeme çabuk davranmış olsalar bile, mahkeme dışı bir konu dolayısıyla davanın sürüncemede kalmasını engelleyemeyebilirler. Mahkemelerin iş yükü, konuya ilişkin en bâriz örnektir. Aradaki nüansı tarif edecek olursak; çabukluk (hızlılık), yargılamanın hakkaniyete göre mümkün mertebe en seri şekilde sonuçlandırılması için pratik müdahalelerde bulunabilmeyi (bazen takdir hakkına bazen yorum sonucuna binaen) hedefler. Mâkul süre içinde yargılanma ise; hâkimin takdir veya yorum ile bir müdahalede bulunarak yargılama sürecini hızlandırmasından ziyade, yargılamanın sürüncemede kalmamasını, tarafları zarara dûçar bırakacak kadar yargılamanın uzamamasını hedefler.

5. HUKUK MUHAKEMLERİ KANUNU TASARISINDA ve MADDE GEREKÇELERİNDE USÛL EKONOMİSİ

Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı'nın 1. Kısımının “Yargılamaya Hâkim Olan İlkeler” başlıklı 2. Bölümü içinde yer alan 36. madde başlığı “Usûl Ekonomisi İlkesi'dir”. 1086 sayılı HUMK'un 77. maddesine karşılık gelen bu madde hükmünde denmektedir ki “*Hâkim, yargılamanın makûl süre içinde ve düzenli bir biçimde yürütülmesini ve gereksiz gider yapılmamasını sağlamakla yükümlüdür*”. Mezkur maddeyi temel hüküm olarak ayrı bir yere koyduktan sonra, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı'nda usûl ekonomisine temas eden onsekiz maddeden bahsedilebilir.

Tasarısının 50. maddedeki düzenleme ile aynı işte, zabıt katibinin hâkim ile birlikte reddi hâlinde veya birlikte çekinmeleri durumunda, kararın, hâkimin reddi veya çekinmesi yönünde karar alacak mercii tarafından inceleneceği hükme bağlanarak, usûl ekonomisi ilkesine uygun hareket edilmiştir.

59. Maddedeki düzenleme ile kanuni temsilcilerin temsil belgesini veya davanın takibinin izne bağılı olduğu hâllerde izin belgesinin usûl ekonomisi açısından dava veya cevap dilekçesiyle birlikte mahkemeye verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

62. Maddenin “c” bendindeki düzenleme ile ihtiyari dava arkadaşlığının amaçları dikkate alınarak 1086 sayılı Kanun’dan farklı bir biçimde ihtiyari dava arkadaşlığından söz edilebilmesi için davanın temelini oluşturan vakıaların yanı sıra hukukî sebeplerin de aynı veya benzer olması gerektiği vurgulanmıştır. Böylece “davaların temelini oluşturan vakıaların ve hukuki sebeplerin birbirine benzer olması” ifadesiyle, ihtiyari dava arkadaşlığını oluşturacak sebepler daha da genişletilerek usûl ekonomisi ilkesi göz önünde tutulmuştur.

70. Maddede aslî müdâhaleye yer verilerek usûl ekonomisine uygun hareket edilmiştir. 74. Maddede ise fer’i müdahalenin etkisinden bahsedilmektedir. Özellikle ispat araçları yönünden fer’i müdahale kolaylıklar sağladığı için usûl ekonomisinin maddenin özünde yer ettiğini söylemek abartılı olmaz. Örneğin, fer’i müdahil asıl tarafın ikrarı sebebiyle bazı savunma vasıtalarını ileri sürememişse veya ileri sürdüğü işlem geçersiz ise müdahalenin etkisinin buna göre sınırlandırılmasını talep edebilir.

Tasarının 115. maddesi, kümülatif dava yığılmasının ele alındığı maddedir. Dava yığılmasında birden fazla talep tek bir davada istenir ve mahkeme kararında her bir talep için ayrı ayrı hüküm tesis edilir. Görünüşte tek bir dava olmasına rağmen gerçekte talep sayısı kadar dava mevcuttur. Dava şartları her bir dava için ayrı ayrı belirlenir. Delillerin ikamesi ile tahkikat aşaması ise tüm davalar için ortak yürütülür. İşte bu aşamada usûl ekonomisi devreye girer.

120. Maddede bahsi geçen ve dava şartlarının eksikliği durumunda hâkimin usûlden ret kararı vermeden önce ilgili tarafa kesin süre verebilmesini düzenleyen hükmün esbâb-ı mûcibesi usûl ekonomisidir (ikinci fıkra). Başlangıçta fark edilmeyen dava şartı hüküm anında fark edilmiş fakat hüküm verilinceye kadar giderilmiş ise dava usûlden reddedilmemelidir (üçüncü fıkra).

Tasarının 122. maddesinin ikinci fıkrasında, zaman kaybını önlemek amacıyla ilk itirazların dava şartlarından sonra incelenmesi öngörülmüştür. Yine aynı mantıkla 137. maddede karşı davanın kabule şayan olmadığı itirazı,

ilk itiraz olmaktan çıkarılmıştır. Karşı davanın şartları yoksa mahkeme talep üzerine yahut kendiliğinden ayırma kararı vererek, karşı dava olarak açılan davanın görevli mahkemesine gönderilmesi mümkün kılınmıştır.

154. Maddede büyük bir yenilik olarak taraflara “Ulusal Yargı Ağı Projesi’nden” faydalanma imkânı sunulmaktadır. Bu proje bağlamında daha az emek ve masrafla yargılama gerçekleşeceği için usûl ekonomisi açısından büyük bir yenilik ve katkı sağlanacağı şüphesizdir.

170. Maddede mevcut pratik bir uygulamanın devamı olarak davaların aynı veya birbirine benzer sebeplerden doğması ya da biri hakkında verilecek kararın diğerini de etkileyecek olması hâlinde davaların birleştirilmesi, usûl ekonomisi açısından uygun ve mümkün görülmüştür. 171. Maddeye göre ise davaların ayrılmasına karar verilmesi durumunda mahkeme, davaları bir başka mahkemeye göndermeyip bizzat bakmaya devam eder.

Tasarının 198. maddesinde müddeinin iddia ettiği her bir vakıanın hangi delille ispat edileceğini dava dilekçesinde belirtmesi gerektiği yönünde bir düzenleme öngörülerek medeni usûl hukuku sahasına başka bir yenilik getirilmektedir. Bu sâyede yargılamanın mâkul şekilde çabuklaştırılması ve böylelikle usûl ekonomisine uygunluğu sağlanmış olmaktadır.

243. Maddeye göre tanık listesinde gösterilmeyen kimseler, tanık olarak dinlenemez. İkinci bir tanık listesi de verilemez. Bu kural kamu düzenine ilişkin âmir bir hükümdür. Yargılamayı hızlandıran bu kuralın usûl ekonomisi ilkesine de uygun olduğu tartışmasızdır.

277. Maddeye göre inceleme konusu ile bilirkişiye sorulacak soruların tayini safhasında tarafların da görüşü alınmalıdır. Bu sâyede bilirkişi raporuyla ilgili itirazlar daha raporun başında bertaraf edilmiş olacak, tereddütler en aza indirilecektir.

Tasarıdaki 418. madde hükmü, ihtiyati tedbir veya delil tespiti durumlarında hakem kuruluna başvurulması prosedür gereği uzun zaman alacak ise bu durumda mahkemeye (kurulun izni veya tarafların yazılı sözleşmesi ile) başvurularak yardım istenebileceğini düzenlemiştir. Uyuşmazlığı inceleyen hakem veya hakem kurulu, mahkemenin bu tedbir kararıyla bağlı olmayıp değişiklik yapabilir veya duruma göre tedbir kararını kaldırabilir. Bu maddedeki düzenlemede işlemlerin mümkün mertebe seri

şekilde çözümlenmesi amaçlanmıştır. Aynı konuya ilişkin olarak 426. madde hükmü ile hakem veya hakem kurulunun yetkisizliğine ilişkin itirazın en geç cevap dilekçesinde yapılması gerektiği belirtilmiştir (ikinci fıkra). Yetkisizlik itirazı ön sorun şeklinde incelenip karara bağlanır (beşinci fıkra). İşleyişin tartışmasız bir zeminde devam ederek hakem ya da hakem kurulu kararının daha çabuk tesis edilmesi amaçlanmıştır. 441. Madde hükmü ile hakem kararlarında hesap, yazı ve benzeri maddi hatanın düzeltilmesi veya karara ilişkin bir konu veya kararın bir bölümünün, kararın verilmesinden sonraki kısa bir süre içerisinde ve iptal davası açılmadan, taraflardan herhangi birinin başvurusu ile tavzihi mümkün hâle getirilmiştir (birinci fıkra). Yargılama sırasında ileri sürülmüş fakat hakem kararında değinilmemiş hususlarda, taraflardan birinin talebi ile tamamlayıcı hakem kararı verilebilmesi imkânı sağlanmıştır (dördüncü fıkra).

SONUÇ

Usûl ekonomisi ilkesi, her geçen gün önemini arttıran ve yargılamada kendini diğer ilkelere göre daha çok hissettiren bir şekli hukuk müessesesidir. Yargısal iş yükünün oldukça yoğun olduğu ülkemizde, toplum bilincinin yükselmesiyle, tarafların kararı bozdurmak veya AİHM'e gitmek için tespiti daha kolay olan usûli işlem aksaklıklarını büyük bir dikkatle gözlemler hâle gelmeleri, bu müesseseyi işlevsel bir zemine oturtmak bağlamında itici bir güç hâline gelmiştir. Gerçekten de temyiz mahkemesinde usûle ilişkin itirazların gündeme gelmesinde bir artış yaşanırken, uluslararası arenada da "adil yargılanma" bağlamında usûl ekonomisi kaynaklı hak arayışlarının önemli bir yekûn tuttuğunu söylemek yerinde bir tespit olur.

Öte yandan ilk olarak medeni usûl hukukunda vücut bulan bu önemli müessese, diğer muhakeme alanlarını da etkileyerek geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Mevzubahis etkileşim hiç şüphesiz devam edegelmektedir. Ceza muhakemesindeki hızlı yargılama ögesi ön plana çıkarken, süreler konusunda daha tutucu olan idari yargılamada ucuz yargılama ögesi daha büyük önem arz etmektedir. Medeni usûl hukukunda ise üç ögenin tümünün eşit derecede önemli olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü medeni usûl hukuku, diğer tüm yargılama türlerine göre daha genel tatbikat alanı bulan, muhteviyat olarak da son derece geniş bir sahayı kapsayan özellik arz eder.

Hukuk, sosyal bir bilim olarak insan ilişkilerine yer veren ve yeniliklere açık bir alandır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı da bu bakımdan ele alındığında adalet hizmetinin daha etkin sağlanmasını hedef alan yerinde bir atılım olarak karşımıza çıkmaktadır. Makalede de bahsedildiği üzere usûl ekonomisine ilişkin yeni başlıkların Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısında yer alması sevindirici bir gelişmedir.

Gelinen nokta itibariyle Türk hukukunun, kendi özgün hukuk sistemini meydana getirme yolunda kararlı adımlarla ilerlediğini söyleyebiliriz. Usûl ekonomisi gibi gâyet önemli ama çoğu zaman göz ardı edilen konuların kanunlarda ve uygulamada daha teferruatlı yer bulmaya başlaması da bu ilerleyişin yadsınamaz bir göstergesidir.

Her şeye rağmen hukukun kendi içindeki devinimini göz önünde tutarak daha iyiyi arayışların son bulmaması gerekir. Bu bağlamda birtakım önerilerde bulunacak olursak özetle diyebiliriz ki:

Hızlı, ucuz ve basit bir yargılama için hakim-savcı sayısının artırılması, fakat niceliğin yanı sıra niteliğe de gereken önemin verilmesi, mahkemelerdeki fiziki imkânların iyileştirilmesi, bilirkişilik-keşif gibi usûli kurumların daha pratik işleyecek şekilde yeniden ele alınması, elektronik ağa gereken önemin verilmesi ve muhakemenin bu sayede şeffaf hâle getirilmesi faydalı olabilir.

Bir adım daha ileriye giderek; hukuk fakültelerindeki son sınıf öğrencilerinin de ücret mukabilinde ve istekleri durumunda mahkemelerde yardımcı eleman gibi çalıştırılması düşünülebilir. Bununla birlikte adliyelerdeki idari personelin daha nitelikli kişiler arasından seçilmesi ve bir kısım nitelikli adli personelin hakim-savcı asistanı gibi çalıştırılması da mevzubahis olabilir. Önerileri çoğaltmak mümkündür.

Hiç kuşkusuz, usûl ekonomisi gibi toplumsal ivmeyle sürekli canlı kalan yargı kurumları sayesinde Türk hukuk sisteminin çarkları daha hızlı dönecek ve adalet çitası daha üst seviyelere taşınacaktır.

KAYNAKÇA

- Alangoya, Yavuz (1979), *Medeni Usûl Hukukunda Vakıaların ve Delillerin Toplanmasına İlişkin İlkeler*, İstanbul.
- Alangoya, Yavuz (1969), “Yargılama Sırasında Tarafta (Yanda) İradı Olarak Meydana Gelen Değişme Hakkında Düşünceler”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 5.
- Erdemli, İlter (1998), *Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu, Şerhler, Kararlar ve İlgili Mevzuat C. 1-2*, (Kendi Yayını), Ankara.
- Gözübüyük, Şeref, Feyyaz Gölcüklü (2004), *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gurwitch, Georges (1949), “Sosyolojinin Bugünkü Temâyülü” (Çev: N. Ş. Kösemihal), *Sosyoloji Dergisi*, S: 5.
- Güriz, Adnan (1996), *Hukuk Felsefesi*, AÜHF Yayınları, Ankara.
- Heffler (1843), *System des römischen und deutschen Civilprozessrecht*, Bonn.
- Kapani, Münci (1993), *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınevi, Ankara.
- Kuru, Baki (2001), *Hukuk Muhakemeleri Usulü*, cilt II, İstanbul.
- Kuru, Baki, Ejder Yılmaz, Ramazan Arslan (2009), *Medeni Usûl Hukuku Ders Kitabı*, Yetkin Yayınevi, Ankara.
- Kuru, Baki, Ejder Yılmaz, Ramazan Arslan (2008), *Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Pekcanıtez, Hakan, Atalay, Oğuz, Özekes, Muhammet (2008), *Medeni Usûl Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Pekcanıtez, Hakan, Hülya Taş Korkmaz, Nedim Meriç, (2007), *İçtihatlı Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu ve İlgili Mevzuat*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Salihpaşaoğlu, Yaşar (2009), “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türkiye: Bazı Rakamlar ve Gerçekler”, *GÜ Hukuk Fakültesi*, Cilt: XIII, Sayı: 1-2, Ankara.

- Stalev, Zivko (1980), (Çev: Ejder YILMAZ), “Sosyalist Avrupa Ülkelerinde Hukuk Yargılaması”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 1976/XXXIII/1-4, Ankara.
- Taşpınar Ayvaz, Sema (1999), Medeni Yargılama Hukukunda Amaç Sorunu (Faruk Erem Armağanı), Ankara.
- Taşpınar Ayvaz, Sema (1998), “Kadastro Mahkemesi Kararlarına Karşı Karar Düzeltme Yoluna Başvurulmasında Miktar veya Değer Sınırı Üzerine bir HGK Kararı”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 47, S.1-4, Ankara.
- Topçuoğlu, Hamide (1963), Hukuk Sosyolojisi Dersleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- TÜİK (2010), “Hukuk Mahkemelerinde Açılan Dava, Davacı ve Davalılar”, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=1&ust_id=12 (Erişim Tarihi: 28/09/2010).
- TÜİK (2010), Hukuk Mahkemelerinde *Karara Bağlanan Dava*, Davacı ve Davalılar”, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=1&ust_id=12 (Erişim Tarihi: 28/09/2010).
- Umar, Bilge (1974), “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunumuzun Kaynağı Neuchâtel Kantonu Medenî Yargılama Usulü Kanunu”, Ege Üniversitesi İktisadî ve Ticarî Bilimler Fakültesi Dergisi, Ağustos-Eylül 1974/12 (Ağustos-Eylül).
- Wetzell (1878), System des Ordentlichen Civilprozess, Leipzig.
- Yargıtay (1998), İçtihadı Birleştirme Kararı Özetleri, Hukuk-Ceza, 1926-1998, Yargıtay Yayınları, Yayın No: 26, Ankara.
- Yılmaz, Ejder (1980), “Demokratik Alman Cumhuriyeti Medenî Yargılama ve Takip Hukukunun Anahatları”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 1980/XXXVII/1-4, Ankara.
- Yılmaz, Ejder (2008), “Usûl Ekonomisi”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, c:57, S:1, Ankara.
- Yılmaz, Ejder (1989), “Hukuk Davalarında Taraf Ehliyeti ile İlgili Bir İçtihadı Birleştirme Kararının Düşündürdükleri (Tarafta İslahla Değişiklik Yapılması Olanakları)”, Yargıtay Dergisi (Yargıtay'ın 120'nci Yılı Sempozyumu'na sunulan Tebliğ), Özel Sayı, Ankara.

MALİYE POLİTİKASI UYGULAMALARINA DİNAMİK DEĞERLEME YAKLAŞIMI

İlter ÜNLÜKAPLAN*

ÖZET

Dinamik değerlendirme, maliye politikasının bütçesel etkilerini tahmin ederken ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkilerin hesaba alınmasını ifade eden bir kavramdır. Temellerini dinamik genel denge modellerinden alan dinamik değerlendirme özellikle vergi reformlarının muhtemel etkilerini değerlendirme amacına yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu çalışma, dinamik değerlendirme kavramı ve sürecini, dinamik değerlemeye yönelik olumlu ve olumsuz görüşlere ve kuramsal arka plana da yer vererek açıklamayı ve dinamik değerlemenin Türkiye'deki bütçeleme sürecinde kullanılabilirliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Dinamik Genel Denge Modelleri, Dinamik Değerleme.

DYNAMIC SCORING APPROACH TO FISCAL POLICY IMPLEMENTATIONS

ABSTRACT

Dynamic scoring refers to the concept that taking account the entire possible economic effects when estimating the budgetary effects of fiscal policy. Based on the dynamic general equilibrium models, dynamic scoring is especially employed for evaluating the possible effects of tax reforms. By enclosing its theoretical background with positive and negative views, this study aims to explain the concept and the process of dynamic scoring and assess the usability of dynamic scoring in the budget process in Turkey.

Keywords: Fiscal Policy, Dynamic General Equilibrium Models, Dynamic Scoring.

1. GİRİŞ

Statik yaklaşım ya da statik değerlendirme esas itibariyle politika uygulamalarının sonuçlarının değerlendirilmesinde gelecek dönemleri dikkate almayarak maliye politikasını, etkileri tek seferlik ve anlık olan iktisat politi-

* Dr., Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

kası bileşeni olarak ele alır. Bu yönüyle de genel itibariyle ampirik sonuçlar ile tutarlı olmayıp maliye politikasının dinamik yönünü ortaya koymaz (Mankiw ve Weinzierl, 2006: 1415). Zira bu yaklaşım, vergilerden milli gelire doğru geri dönüş etkilerini dikkate almaz. Ancak maliye politikası sermaye birikimi, iktisadi büyüme ve nesiller arası kaynak transferi üzerindeki etkileri ile dönemler arası, diğer bir deyişle, “dinamik” niteliğe sahiptir. Dinamik analiz, statik analizin maliye politikasının etki ve sonuçlarının tek seferlik olması şeklindeki öngörüsü ve maliye politikasının gelecek dönemlerde birçok makro ve mikro iktisadi değişken üzerindeki etkilerini dikkate almaması şeklindeki yapısından farklı olarak gelecek dönemleri dikkate alır ve maliye politikasının gelecek dönemlerdeki muhtemel etkilerini de ortaya koyar.

Son yıllarda maliye politikasının etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla yürütülmüş uygulamalı çalışmalarda gittikçe artan bir eğilimle genel denge modellerine başvurulmaktadır. Genel denge modelleri, kısmi denge modellerinden farklı olarak ekonomide tüm birimler arasında karşılıklı etkileşimlerin incelenmesine olanak sağlayarak alternatif maliye politikası uygulamalarının faiz oranı, ücret, sermaye stoku, tüketim ve tasarruf gibi değişkenler üzerindeki muhtemel etkilerini ortaya koyar. Özellikle 1960’ların sonundan itibaren Neoklasik Büyüme Modelleri çerçevesinde yürütülmüş analizler, politika değişimlerinin zamanlama ve etkileri, gelecekteki refah düzeyi ile cari dönem tüketim ve tasarruf kararlarının ilişkisi, beklentilerin rolü, alternatif maliye politikalarının yapısal benzerlikleri, maliye politikası kararlarının hisse senedi ve diğer varlık piyasaları üzerindeki etkisi, mikro iktisadi kararlar ve makro iktisadi sonuçların bütünleştirilmesi gibi konular üzerine odaklanmıştır (Auerbach ve Kotlikoff, 1987: xiii). Yukarıda bahsedilmiş farklı konulara değinen bu eğilim, denklikler ve aşama diyagramları yerine nümerik örneklerle maliye politikası uygulamalarına makro iktisadi tepkileri ortaya koymuştur.

Harberger (1962), maliye politikasını genel denge modeli yaklaşımı ile analiz eden öncü nitelikli çalışmasında kurumlar vergisinin etkilerini iki sektör, iki üretim faktörü ve temsili bir üreticiden oluşan bir ekonomi çerçevesinde incelemiştir. Harberger’in modeli basit yapıda olmasına rağmen vergilemenin etkilerine yönelik analitik açıklama ve çözümleri mümkün kılmıştır. Ancak, Harberger’in çalışmasındaki gibi basit nitelikli modellerden farklı olarak analitik çözümü mümkün olmayan büyük ölçekli genel denge

modellerinin analiz edilmesinde farklı yazılımlar ile yürütülen simülasyon analizi tek seçenek olmaktadır. Alternatif maliye politikalarının muhtemel etkilerini ortaya koyabilmek amacıyla yürütülen simülasyon analizi bu anlamda analitik modellerdeki karşılaştırmalı statik uygulamaların yerini almaktadır.

Maliye politikası uygulamalarına ilişkin literatürde yer alan ilk simülasyon modelleri Shoven ve Walley (1972), Shoven (1976), Fullerton vd. (1983) ve Ballard vd. (1985) tarafından geliştirilmiştir. Bu modeller hem kapalı hem açık ekonomilerde maliye politikasının yansıma ve etkinliğe yönelik etkilerini incelemektedir. İlk versiyonları Scarf'ın (1967; 1973) genel dengenin hesaplanmasına ilişkin ve genel dengenin varlığını garanti eden algoritmasını takip eden bu modellerin yürütülmesinde önemli pay hesaplama algoritmalarına aittir (Auerbach ve Kotlikoff, 1987: 7). Ancak, söz konusu bu modellerde maliye politikasının tasarruf ve dolayısıyla büyüme üzerindeki etkilerini belirleyebilmek için ihtiyaç duyulan zaman faktörü ihmal edilmiştir.

Auerbach ve Kotlikoff (1987), kurdukları geniş ölçekli, tam öngörülü dinamik genel denge modeli çerçevesinde gerçekleştirdikleri alternatif nümerik simülasyonlarla bütçe açıkları, kamu harcamalarının seviye ve zamanlaması, vergi matrahının seçimi, verginin artan oranlılığı, yatırım teşvikleri ve sosyal güvenlik konularını içeren maliye politikası uygulamalarının sonuçlarına değinmiştir. Modeldeki nümerik simülasyonlar sermaye ve diğer değişkenlerin sadece durağan durum değerlerini değil, yeni durağan duruma kadarki geçiş sürecinin de değişkenlerini belirlemektedir. Model, bireylerin 55 yıllık iktisadi ömre ve gelecekteki iktisadi koşullar hakkında tam öngörüye sahip olduğunu, tüketim ve işgücü arzı konusunda rasyonel seçimler yapacağını kabul eder. Modelde ekonominin üretim kısmını temsil eden üretim fonksiyonu söz konusudur. Hükümet ise işgücü geliri, tüketim ve sermaye geliri üzerinden aldığı vergiler ve başvurduğu borçlanma ile dönemler arası bütçe kısıtına uygun davranmaktadır.

Görel olarak yeni bir çalışmada Mankiw ve Weinzierl (2006), modern kantitatif makro iktisadi analiz çerçevesinde önemli sorulara cevap aramıştır: "Sürekli vergi indirimleri iktisadi büyüme üzerinde önemli bir etkiye sahip midir? Söz konusu bu vergi indirimleri meydana gelecek vergi hasılatı kaybını telafi edecek miktarda vergi matrahını yükseltir mi?" Yazarlar dinamik değerlemenin tartıştığı bu önemli konulara geleneksel Neoklasik Büyüme

Modeli vasıtasıyla değinmiştir. Modelin kalibre edilmiş versiyonu sermaye (işgücü) gelirleri üzerinden alınan vergi oranlarındaki sürekli bir indirimin vergi hasılatındaki kaybın % 53'ünü (% 17'sini) karşılayacak şekilde iktisadi büyümeyi hızlandıracağını ortaya koymuştur. Yürütülmüş simülasyonların önemli bir sonucu ise statik değerlemenin vergi indirimleri nedeniyle vergi hasılatı kaybını olduğundan fazla göstereceği olmuştur. Leeper ve Yang'ın (2006) çalışmasında da Mankiw ve Weinzierl'in (2006) çalışmasında olduğu gibi dinamik değerlendirme, vergi politikası tekliflerinin vergi hasılatı üzerindeki etkisini dinamik makro iktisadi modeller çerçevesinde ele almaktadır. Analiz sonuçları borçla finanse edilen vergi indiriminin her zaman olumlu büyüme etkileri yaratmadığını ortaya koymuştur.

Maliye politikasının etkilerini tam olarak içermeye çalışan akademik çalışmalar ile paralel olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office/CBO) ve Vergileme Ortak Komitesi (Joint Committee on Taxation/JCT) gibi kurumlar da dinamik maliye politikası analizine yönelik girişimlerde bulunmuştur¹. Bu kurumların kullandıkları modeller arasındaki seçim, temsili ajan temelli modeller ya da nesiller arası heterojenliği içermeye çalışan basit ardışık nesiller modellerine bağlı olmuştur (Rahman, 2008: 2-3).

Bu çalışmanın araştırma konusu olan dinamik değerlendirme, dinamik analiz ve genel denge modellerini bütünleştirme amacı taşır ve temellerini statik modellerde söz konusu olmayan beklentilerin analize dahil edilmesinin, birden fazla neslin davranışlarının incelenmesinin, ekonominin denge geçiş sürecinin çözümüne olanak sağlayarak maliye politikalarının yarattığı dönemler arası dengesizliklerin incelenmesinin mümkün olduğu dinamik genel denge modellerinden alır. Diğer bir deyişle dinamik değerlendirme dinamik maliye politikasının analizidir.

Bu çalışma, Türkçe literatürde gerek akademik gerekse de uygulama düzeyinde henüz sınırlı derecede yer bulmuş dinamik değerlendirme kavramı ve

¹ Gerek JCT gerekse de CBO dinamik tahminleri bütçeleme süreciyle bütünleştirmeye çalışmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak JCT'nin ilk girişimleri 1997 yılında "Modeling the Macroeconomic Consequences of Tax Policy" adlı sempozyumla başlamıştır. CBO ise Mart 2003'te Başkanın bütçesine yönelik ilk dinamik analizi gerçekleştirmiştir. Hem JCT hem de CBO, vergi politikası uygulamalarının iktisadi ve bütçesel etkilerini araştırmayı amaçlayan makro iktisadi modellerin uygulanması üzerine çalışmalar hazırlamıştır.

sürecini, kuramsal arka planına da yer vererek açıklamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda ilk olarak dinamik değerlendirme kavramı açıklanacak, ayrıca tahmin ve değerlendirme ile statik ve dinamik değerlendirme kavramlarının karşılaştırılması ve açıklanması gerçekleştirilecektir. Üçüncü bölümde dinamik değerlendirme sürecindeki aşamalar açıklanacaktır. Sonraki bölümde dinamik değerlendirmenin olumlu ve olumsuz yönlerine yer veren görüşler incelenecektir. Beşinci bölümde Türk kamu mali yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde dinamik değerlendirmenin varlığı ve uygulanabilirliği tartışılacaktır. Son bölüm sonuç ve değerlendirmeyi içermektedir.

2. DİNAMİK DEĞERLEME KAVRAMI

Statik değerlendirme, maliye politikasına ilişkin değişiklik tekliflerinin uzun dönemli etkilerini dikkate almaz. Temel alınan, sadece sistemde yaratılacak anlık bir politika değişiminin etkisinin ölçülmesidir. Homma (1977) tarafından vergi politikası tartışmalarında ilk kez kullanılmış olan bu kavram, uygulanması planlanan maliye politikası değişikliğinin sonucunda birey davranışlarında değişikliği olmayacağını varsayar ve bu yönüyle de yetersiz kalır. Bu bağlamda, statik analizin iktisadi faaliyeti sabit kabul ettiği açıktır (Prante, 2006: 1).

Vergiler ve kamu harcamaları oldukça farklı iktisadi etkilere sahiptir. Bireyler, vergiler ve kamu harcamalarındaki değişimlere karşı farklı tepkiler vermektedir. Bu tepkiler sonraki aşamada farklı mal ve hizmetler için talep, arz ve fiyatı da değiştirerek iktisadi etkiler yaratabilir. Diğer yandan maliye politikası araçlarına ilişkin değişiklikler diğer politika yapıcılarda bir tepkiye de yol açabilir. Bütünsel olarak bakıldığında bu süreç sonuç olarak kamu gelirlerini ve harcamalarını etkileyecek ve nihai olarak vergi ve harcama önerilerinin fiili maliyetlerini belirleyecektir. Dinamik değerlendirme, söz konusu gelir ve harcama etkilerinin tümünü tahmin etmeye yönelik bir girişim niteliğindedir (Adam ve Bozio, 2009: 2). Bu yönüyle de maliye politikasının bütçesel etkilerini tahmin ederken ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkilerin hesaba alınmasını gerektirir. Bu gereklilikle paralel olarak Reyling (2006), dinamik değerlendirmenin devletin fonksiyonlarını finanse etmek amacıyla piyasa ekonomisinden çektiği kaynakların, faaliyetlerinin ve transfer harcamalarının gerçek maliyetlerine ve dolayısıyla da bütçeleme sürecine saydamlık getireceğini öne sürmüştür. Enformasyon açısından bakıldığında, dinamik değerlendirme, uygun olarak gerçekleştirildiğinde maliye politikası tek-

liflerinin nesiller içi ve nesiller arası etkinlik ve bölüşümle ilgili ortaya çıkacak etkileri hakkında kullanışlı bilgiler sunmaktadır (Diamond vd., 2006: 1).

Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office/CBO) ve Vergileme Ortak Komitesi (Joint Committee on Taxation/JCT) gelir ve harcamalara yönelik olarak iki farklı projeksiyon hazırlamaktadır. Bu projeksiyonlardan ilki cari dönemdeki mevcut politikayı temel alarak gelir ve harcama tahminlerinin gerçekleştirilmesini diğeri ise önerilecek politika değişikliği teklifinin etkisiyle kamu gelir ve harcamalarındaki değişiklik tahminlerini içerir. Bu tahminlerden ilki temel alınan yıl nitelikli projeksiyonu temsil ederken ikinci tip tahmin "değerleme" niteliğindedir (Auerbach, 2005).

JCT, maliye politikası analizine yönelik olarak dört farklı model kullanmıştır. Bunlar Makro İktisadi Denge Büyüme Modeli (Macroeconomic Equilibrium Growth Model/MEG), Ardışık Nesiller Yaşam Döngüsü Modeli (The Overlapping Generations Lifecycle Model/OLG), Küresel Kavram Ekonometrik Modeli (Global Insight Econometric Model/GI) ve sonsuz yaşama sahip bireylerin olduğu Dinamik Stokastik Genel Denge Neoklasik Büyüme Modeli (Dynamic Stochastic General Equilibrium Neoclassical Growth Model/DSGE). CBO ise Ramsey Modeli, GI Modeli ve Makro Danışmanlar Modeli (Macroadvisers Model) olmak üzere ardışık nesiller modellerinin farklı versiyonlarını kullanmıştır.

Dinamik değerlemeye harcama politikalarından ziyade gelir politikalarının değerlendirilmesinde başvurulmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulamada temel alınan yılı esas alan tahminler CBO, değerlendirme ise, dinamik genel denge ardışık nesiller modeli kullanmasından da anlaşılacağı üzere JCT tarafından gerçekleştirilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta ise dinamik değerlendirme sonucunda elde edilmiş sayısal değerlerin sadece bilgilendirici nitelikte olduğu, hükümetleri gelecekte zorlayacak sayısal hedefler olmadığıdır (Penner, 2003: 30)

3. DİNAMİK DEĞERLEME SÜRECİNDE AŞAMA VE HUSUSLAR

Makro iktisadi geri dönüş etkilerini dahil eden bütçe değerlendirme yöntemleri, geniş kapsamlı ve açık bir modeli (veya modelleri) gerekli kılmaktadır. Bu modeller var olmakla birlikte bu modellerin kullanımı ve öngörülerinin anlaşılması uzmanları tarafından dahi kolay olmayıp, tüm

çevrelerce uygun görülen tek bir model de yoktur (Mauskopf ve Reipsneider, 1997: 633).

Adam ve Bozio (2009), tam ve ideal bir dinamik değerlendirme sürecinde dikkat edilmesi gereken aşama ve hususları aşağıdaki şekilde sıralar:

a. Reformun tanımlanması

Dinamik değerlendirme sürecinde başlangıç noktası yasama konusu olan maliye politikası uygulamasının düzgün bir şekilde belirtilmesidir. Reformun değerlendirilebilmesi için ilk olarak yasamaya konu olan maliye politikası teklifinin onaylanmaması durumunda ortaya çıkacak muhtemel sonuçlar sunulmalıdır. Diğer yandan, değerlendirme sürecinde üzerinde durulması gereken diğer bir nokta da sunulacak mali reformun finansmanı sorunudur. Zira, kamu harcamalarında bir artış ya da vergilerde bir indirim, mali reformu tam olarak tanımlamamaktadır. Genel kabul gören görüş, kamu harcamalarında bir artış ya da vergilerde bir indirimin açık finansman anlamına geleceğidir. Bu bağlamda mali reformun tanımlanmasında mali reformun kabul edilmemesi durumundaki ortaya çıkacak karşıt durum sunulmalı ve bu durumda finansman ihtiyacının daha düşük olacağı belirtilmelidir.

b. Politikaların mekanik etkileri

“Mekanik etki” kavramı ile vurgulanmak istenen onaylanması planlanan maliye politikası uygulamasının bütçesel pozisyonda meydana getireceği değişikliklerdir. Buna göre vergi oranı iki kat yükselirse, vergi hasılatı iki kat yükselir; hükümet mal ve hizmet tüketimini iki kat arttırırsa kamu harcamaları iki kat yükselir. Tanım ve örneklerden anlaşılacağı üzere maliye politikasının mekanik etkileri, bireylerin iktisadi davranışlarının değişmeyeceği varsayımı üzerine kuruludur. Ancak maliye politikasının bireylerin iktisadi davranışlarında bir değişmeye yol açmayacağı şeklindeki varsayım gerçek dışıdır. Vergiler ve kamu harcamaları birey ve firma davranışlarını etkiler. Vergilerin iktisadi etkilerinin doğası ve büyüklüğü tartışılmakta olup kesin olan bu etkilerin varlığının kesinliğidir. Bu yüzden de maliye politikasının etkilerinin tümü değerlendirilmeye çalışılırken mekanik etkilerin ötesini de incelemek gerekir.

c. Birinci aşama bireysel tepkiler

Tamamıyla mekanik nitelikli olandan farklı bir değerlendirme gerçekleştirmek, ilk olarak maliye politikasının özendirici etkilerinin hesaba alınmasını

gerektirir. Bu konuda en çok başvurulan örnek, gelir vergisindeki artışın bireyleri daha az çalışmaya iteceği, dolayısıyla bireylerin vergilendirilebilir gelirinde düşüş gerçekleşeceği ve vergi oranındaki artışın mekanik etkisiyle yükselen vergi hasılatını dengeleyeceğidir. Maliye politikası uygulamalarının bireysel davranışlar üzerindeki muhtemel etkileri çok kapsamlı ve çok yönlü bir konudur. Gelir vergisinin bireylerin vergilendirilebilir gelirleri üzerindeki etkilerini yansıtan kanalların hesaba alınması kısıtlansa bile bireylerin çalışma süresi de dahil olmak üzere emekli olacakları yaş, hangi araçlarla ne miktarda tasarruf yaptıkları, vergi planlaması ve vergiden kaçınmaya yönelik harcanan para ve zaman, vergi otoritesinden kanun dışı olarak saklanan gelirin miktarı, hangi ülkede yaşadıkları, çocuk sahibi olduktan işe dönüp dönmeyecekleri, döneceklerse bu dönüşün zamanı, daha iyi ücret alacakları bir işi seçip seçmeyecekleri vs. gibi faktörlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Gelir vergisi için ele alınan bu örnek, hem diğer vergi bileşenleri hem de harcama politikası için genişletilebilir. Bu çok çeşitli tepkilerin büyüklüğünün tahmin edilmesi, son yıllarda geniş çaplı veri setlerinin istatistiksel analizini kolaylaştıran ve daha verimli hale getiren ekonometrik yöntemler ve bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerin sayesinde ampirik mikro iktisadi araştırmaların temel araştırma konusu olmuştur. Diğer yandan söz konusu bireysel tepkileri ayrı ayrı ele almanın her zaman gerekli olmadığı gerçeğinin dikkate alınması, maliye politikası uygulamalarının hasılat etkilerinin tahmin edilmesine önemli ölçüde yardımcı olmuştur. “Yeni vergi duyarlılığı” literatürü yukarıda belirtilmiş etkilerin tümünün tek bir parametrenin tahmini ile içerilebileceğini vurgular. Bu parametre “vergilendirilebilir gelirin bütünsel duyarlılığı” ya da “vergilendirilebilir gelir esnekliği” olarak adlandırılır. Bu parametrenin tahmin edilmesinin avantajı vergilendirilebilir gelirin ne kadarlık kısmının çalışma saatinden, ne kadarlık kısmının vergiden kaçınmadan etkilendiği konusunda bir enformasyona ihtiyaç duymamasıdır.

Vergilendirilebilir gelir esneklikleri ekonominin doğası hakkında bilgi vermez. Ancak yasama konusu olan vergi tasarısının vergi hasılatı üzerindeki etkilerinin anlaşılabilmesi için gerekli enformasyonun tümünü içerir. Ancak, sadece vergilendirilebilir gelir esnekliğini dikkate almak yeterli olmaz. Yukarıda bahsedilmiş tepkiler sadece gelir vergisi hasılatını etkilemekte olup bu tepki dışındakiler de kurumlar vergisi, sosyal güvenlik katkıları ve dolaylı vergi hasılatı gibi diğer hasılat bileşenlerini etkiler. Burada önemli olan nokta bu etkilerin sadece vergi politikası reformuna konu olan vergi hasılatını değil

diğer vergi hasılatı bileşenleri de değiştireceği olup sonuç olarak daha ayrıştırılmış bir bakış açısını gerektireceğidir.

d. Genel denge ve makro iktisadi etkiler

Birinci aşama bireysel tepkiler politika değişmelerinin ortaya çıkardığı dürtüler nedeniyle birey ya da firmaların doğrudan tepkilerini içerir. Ancak söz konusu bu bireysel tepkiler dışında çok sayıda birey davranışını değiştirirse ekonomide bütçesel içermeler de dahil olmak üzere sadece bireysel tepkilerin toplamı olmayan geniş kapsamlı ve kolektif bir etki meydana gelecektir. Bu etkilerden ilki “ikinci aşama etkiler” olarak adlandırılmakta olup birinci aşama bireysel tepkilerin maliye politikası reformları nedeniyle mal ve hizmetlerin piyasa fiyatını, ücretleri, faiz oranları ve benzer değişkenleri değiştirmesini içerir. Belirli bir ürünün arz ya da talebinde politika uygulamalarından kaynaklanan bir değişme gerçekleştiğinde ürün fiyatı da değişecek, dolayısıyla arz ve talep üzerinde geri dönüş etkisi var olacaktır. Ekonomideki farklı sektörler birbiriyle bağlantılı olduğundan diğer ürünlerin de arz, talep ve fiyatı değişecektir. Bu etkiler ekonominin tümüne yayılarak ekonomiyi yeni bir genel denge durumuna getirecektir. Bu etkiler kaçınılmaz olarak hükümet bütçesi üzerinde içerimlere neden olacaktır. Hükümetin bütünsel olarak mali pozisyonu mali reformun ekonomideki faaliyetleri etkileme şekli ve çapına, diğer bir deyişle reformun genel denge etkisine bağlıdır.

Mali reformlar, genel denge etkileriyle paralel şekilde birçok makro iktisadi değişken üzerinde de etkilidir. Mali reformlar, önem ve düzeyi tartışılmayacak şekilde, toplam talep, enflasyon, ekonominin dışa açıklığı, beklentiler ve diğer politika yapımcıların tepkileri gibi değişkenler üzerinde de etkili olabilir.

4. DİNAMİK DEĞERLEMeye YÖNELİK OLUMLU VE OLUMSUZ GÖRÜŞLER

Dinamik değerlemenin makro iktisadi dönüş etkilerinin tümünü içermesi, bütçe ile ilgili yasanın onaylanması halinde meydana çıkacak muhtemel etkileri daha iyi yansıtmalarını sağlar (Holtz-Eakin, 2005). Tam da bu noktada temel avantajı ortaya çıkan dinamik değerlemenin temel dezavantajı ise amaca hizmet eden tam bir dinamik değerlemenin gerçekleştirilmesinin uygulama zorluğu olmaktadır.

Auerbach (2005), dinamik değerlemeye yönelik olumlu ve olumsuz görüşleri aşağıdaki şekilde sıralar:

Dinamik değerlemeye yönelik olumlu görüşler:

a. Dinamik değerlendirme eldeki mevcut tüm enformasyonu kullanıma sunar.

Dinamik değerlemenin savunucularının başvurduğu en temel argüman akademik ve uygulamalı düzeyde ulaşılabilecek tüm enformasyonu dikkate alması ve yasama sürecindeki söz konusu politika değişiminin muhtemel etkilerini ortaya koymasındır.

b. Dinamik değerlemenin söz konusu olmaması durumunda vergi indirimlerine yönelik yasama süreci yanlı bir niteliğe bürünür.

Dinamik değerlendirme yanlı görüşler, dinamik değerlemenin tartışıldığı temel alan olan vergi indirimlerinin söz konusu olması durumunda vergi indirimlerinin üretken iktisadi faaliyetleri teşvik edeceğini dikkate alır. Ancak burada önemli olan nokta dinamik değerlendirme dışındaki değerlendirme yöntemlerinin bu etkileri dikkate almadığıdır. Bu yönüyle de dinamik değerlendirme, mali reformların tüm etkilerini ortaya koyabilme gücüne sahip olmaktadır.

c. Dinamik değerlendirme dışında halihazırda kullanılan yöntemler değerlendirme üzerinde etkisi ampirik olarak nadiren gözlemlenebilen iktisadi kısıtlamalar yükler.

Dinamik değerlendirme dışındaki değerlendirme yöntemlerine yöneltilen eleştirilerin çoğu arz-yönlü etkilerin dikkate alınmamış olmasıysa da bu yöntemler diğer bazı aykırılıklara da sahiptir. Örneğin, ampirik olarak bu yönde destekleyici bir kanıt olmasa da; mevcut uygulamada dolaylı vergilerde meydana gelen bir artış, faktör gelirlerinde birebir azalışa neden olmaktadır.

d. Teknolojide ve iktisat biliminde meydana gelen ilerlemeler dinamik değerlendirme seçeneğinin güçlenmesini sağlar.

Halihazırda kullanılmakta olan değerlendirme yöntemleri ilkel bir bilgisayar teknolojisini temel almaktadır. Maliye politikasındaki değişmelerin bireysel davranışlar üzerindeki etkilerinin incelenmesine yönelik çalışmaların önem kazanması ile birlikte iktisadi analizde ve modellemede gözlemlenmiş ilerlemeler, bu etkilerin büyüklüğünü kantitatif olarak ölçme kapasitesine sahip yeni nesil sofistike modellerin geliştirilmesini sağlamıştır.

Dinamik değerlemeye yönelik karşıt görüşler:

a. Dinamik değerlendirme, varsayımlara diğer tekniklerle karşılaştırıldığı daha yoğun olarak başvurur ve politik baskıya daha elverişlidir.

Maliye politikası uygulamalarının etkilerini inceleyen ekonometrik çalışmalardan elde edilen kanıtlar, bu politikaların mikro iktisadi değişkenler üzerindeki etkilerinin, makro iktisadi değişkenler üzerindeki etkisinden daha kesin ve belirgin olduğunu göstermektedir. Örnek vermek gerekirse, literatürde sermaye kazancı üzerinden alınan vergilerin kısa ve uzun dönemde sermaye kazancı gerçekleştirmeleri üzerindeki etkisi konusunda farklı tahminler yer almaktadır. Ancak bu vergilerin ekonominin tümü üzerindeki etkilerine dair fiili tahmini içeren çalışmaların sayısı oldukça azdır. Bu yönde çalışmaların az olması nedeniyle yasama konusu olacak mali reformların onaylanmasını sağlayacak varsayımların sayı ve kapsamı yükselmekte, böylelikle de ilgili mali reformların çıkar grupları ile politik baskıya tabi olmadan onaylanması zorlaşmaktadır.

b. Dinamik değerlendirme temel alınan yıl esaslı projeksiyon teknikleri ile pratik olarak mümkün olmayan bir bütünleşmeyi gerektirir.

Temel alınan yıl esaslı tahminler her yasama döneminde gerçekleşmediğinden yasamadan daha düşük bir sıklığa sahiptir. Dinamik değerlendirme ve temel alınan yıl esaslı tahminleri birbiriyle tutarlı hale getirmek geçen her yasama süreci için temel alınan yılın güncelleştirmesini gerektirir. Ancak kolay olmayan bu süreç iki farklı kurumun faaliyetleri arasında daha yakın bir bütünleşmeyi, temel alınan yıla ilişkin tahminler için harcanan çabanın artmasını ve yine temel alınan yılın tahminlerine ilişkin kullanılan modelde önemli değişiklikleri gerektirir.

c. Dinamik değerlendirme harcama tarafındaki değişimler dahil olmak üzere tüm kanalları hesaba almalıdır.

Mali politikalara ilişkin yasama sürecinin dinamik etkileri arz yönlü etkiler yanında bütçesel etkileri de hesaba almalıdır. Örneğin, vergi indirimlerinin iktisadi faaliyeti teşvik etmesine rağmen sermaye oluşumunu dışlama suretiyle olumsuz makro iktisadi etkiler de ortaya çıkaracağı gerçeği söz konusudur. Bu yüzden, tüm mali politika önerileri, sadece özendirici etkileriyle değil, tüm yönleriyle ele alınmalıdır.

d. Dinamik değerlendirme maliye politikası tepkileri üzerine farklı varsayımları gerektirir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal devlet uzun dönem bütçe dengesinde bozulma olması durumunda farklı mali değişimleri zorunlu kılacak dönemler arası bütçe kısıtı ile karşı karşıya kalınmaktadır².

Bu yüzden, uygulanacak bir maliye politikası kararının gelecekte yaratması muhtemel tüm etkilerinin hesaba alınması gerekir. Bu bağlamda vergi indirimi vergi hasılatında düşüşe yol açacaksa “sürekli vergi indirimi” şeklinde bir kavramdan söz edilemez. Mali yönetimin vergi hasılatında meydana gelen bu düşüşü nasıl telafi edeceğini araştırması gerekir. Burada önem kazanan nokta, yasamanın vergi hasılatındaki bu düşüşe yönelik olarak nasıl önlem alacağı ve bu önlemin dinamik değerlemeyi tek başına etkileyeceğidir.

5. TÜRKİYE'DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİNİN DİNAMİK YÖNÜ VE DİNAMİK DEĞERLEMENİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye'deki kamu mali yönetiminde devlet bütçesinin yasal temeli Anayasa'ya ve 5018 sayılı kanuna dayanır. 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, kamu gelirleri ve harcama planlarını içeren bütçenin esas ve şekle ait hükümlerini, hazırlama esaslarını ve bütçenin uygulanmasını esaslı bir şekilde saptar ve yasal ilkeleri belirler (BUMKO, 2010a). Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen bu kanun ile çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin 3 yıl için gelir/harcama öngörü ve ödeneklerini içeren Orta Vadeli Mali Plan'lar yayınlanmaya başlamıştır. Daha önceki yıllarda yıllık bütçeler oluşturulmakta olup bu bütçelerde 5 yıllık kalkınma planlarındaki temel ekonomik büyüklükler esas alınmakta ve yıllık bütçeler oluşturulmaktaydı. Dolayısıyla, kamu idarelerinin bütçe ödenekleri bir tek ilgili yıl için kanunlaştıktan sonra bilinebilirdi. Çok yıllık bütçelemeyi

² “Hükümetin dönemler arası bütçe kısıtı” olarak da adlandırılan bu kısıt, sonlu bir ufuk boyunca vergi hasılatının şimdiki değerinin hükümetin mal ve hizmet alımlarına yönelen harcamaları ve başlangıç kamu borç stoku miktarı toplamına eşit olmasını gerektirir. Dönemler arası bütçe kısıtı, modelde kamu borçlanmasının faiz oranı tarafından yukarıdan sınırlanmış olmasının doğal bir sonucudur. Bu da kamu harcamaları ya da vergilerdeki değişimleri içeren maliye politikalarının uygulanabilirliğinde bir sınırlamanın olduğunu gösterir.

esas alan Orta Vadeli Mali Plan'lar kamu idarelerinin bütçe ödeneklerini 3 yıllık olarak nasıl planladıklarını görebilme, izleyebilme ve bu anlamda değişiklikler ve yeni projeler oluşturma ve yeni kamuoyu baskısı yaratabilmelerine olanak sağlamaktadır (Yentürk, 2009).

Çok yıllık bütçeleme sürecinin ilk iki aşaması Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ın hazırlanmasıdır³. Orta Vadeli Program, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 16. maddesine göre Devlet Planlama Teşkilatı tarafından makro iktisadi politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak şekilde hazırlanır. Kamu idareleri, bütçelerini hazırlarken Orta Vadeli Program'ı temel alır. Çok yıllık bütçeleme sürecinde ikinci aşama Orta Vadeli Mali Plan'dır. Gelecek 3 yıla ilişkin toplam gelir ve harcama tahminleri, hedef bütçe açığı ve kamu borçlanması ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belge niteliğindeki Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır (BUMKO, 2010a).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde hazırlanan "Bütçe Hazırlama Süreci" adlı çalışmada Orta Vadeli Program'ın "dinamik bir yapı" arz ettiği belirtilmiştir. Ancak bahsedilen bu dinamik yapı, uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak Orta Vadeli Program'ın her yıl yenilenmesi ile ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'deki bütçeleme sürecinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dinamik bir yapıya dönüştüğünden bahsetmek mümkün olmakla birlikte dinamik değerlemenin farklı bir kavram olduğunu belirtmek gerekmektedir. Zira dinamik değerlendirme, harcama ve gelir tahminlerinin uygulama sonuçları ve genel şartlardaki değişimleri dikkate alarak güncellenmesini değil, geniş kapsamlı dinamik genel denge modelleri vasıtasıyla tahmine konu olan harcama ve gelir tekliflerinin ortaya çıkması muhtemel tüm bütçesel etkilerinin ölçülmesini ifade etmektedir. Bu

³ Bütçe hazırlama süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde hazırlanan "Bütçe Hazırlama Süreci" (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915>) ile "Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi" (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF712003DA70BD0AB5>).

bağlamda, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçilmesinin bütçe sürecine dinamik bir yapı kazandırdığı gerçeği göz önüne alınmakla birlikte Türkiye’de uygulanan bütçe sürecinde yaşamaya konu olan gelir ve harcama tekliflerinin ortaya çıkabilecek tüm etkileri bir model çerçevesinde kantitatif olarak ortaya konulmadığı ve böylelikle dinamik değerlemenin gerçekleştirilmediği de belirtilmesi gereken önemli bir husustur.

Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen bütçeleme süresinde, özellikle gelir tahmin ve tekliflerinin gerçekleştirilmesinde dinamik değerlemeye başvurulması tahminlerin bilimselliğinin sağlanması ve kuramla paralel yürütülen bir tahmin sürecine ulaşılması konularında faydalar sağlayacaktır. Bu bağlamda yararlanılacak olan ardışık nesilli, tam öngörülü dinamik genel denge modeli, gelir politikası tekliflerinde olduğu kadar harcama politikalarının etkilerinin değerlendirilmesinde kullanılabilir. Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir birimce yürütülecek dinamik değerlendirme, bu noktada yasama sürecine sunulacak gerek harcama gerekse de gelir tahminlerinin muhtemel tüm etkilerini hesaba almaya çalışarak olabildikçe doğru tahminler üretecek ve kanun yapıcılara yasama konusu olan harcama ve gelir tahminlerinin geniş çaplı etkileri konusunda kapsamlı bilgiler sunacaktır. Bu amaçla kullanılacak olan dinamik değerlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmasında bilimsel temelleri daha da güçlendireceği açıktır.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dinamik değerlendirme, maliye politikasına ilişkin bütçesel etkilerin tahmin edilmesinde ortaya çıkması muhtemel tüm iktisadi etkileri hesaba almayı amaçlar. Dinamik değerlendirme, bu etkilerin tümünü kantitatif olarak ortaya koyma amacıyla genel denge modellerine ihtiyaç duyar. Zira, sadece geniş ölçekli, dinamik genel denge modelleri kapsamında yürütülen alternatif nümerik simülasyonlarla bütçe açıkları, hükümet harcamalarının seviye ve zamanlaması, vergi matrahının seçimi, verginin artan oranlılığı, yatırım teşvikleri ve sosyal güvenlik konularını içeren maliye politikası uygulamalarının geniş kapsamlı etkileri belirlenebilir.

Dinamik değerlemeyi savunan görüşler genelde dinamik değerlemenin iktisadi ve istatistiksel analizle tutarlı olduğunu

vurgulamaktadır. Buna karşın dinamik değerlemeye karşı olan görüşler dinamik değerlemenin doğru bir şekilde gerçekleştirilmesinin zorluğu ve politik gerçekler üzerinde durur. Dinamik değerlendirme tam olarak uygulandığında maliye politikası tahminlerine ilişkin önemli ve güvenilir bir analiz ve tahmin aracı olmaktadır. Özellikle politik fikir birliğinin oluşmadığı maliye politikası alternatiflerinde açık ve bilimsel öngörülere sahip olmak dinamik değerlendirme ile mümkün olmaktadır. Ancak, dinamik değerlemenin gerçekleşmesi oldukça maliyetli bir süreci gerektirmektedir. Burada aklara gelen tartışma konuları dinamik değerlemeye temel oluşturacak dinamik genel denge modelinin ulaştığı sonuçların arkasında yatan tanım, varsayım, yöntem ve model seçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Dinamik değerlemenin gerçekleştirilebilmesi için yararlanılacak modelin kurma ve çalıştırılmasının, sonuçlarının elde edilmesinin uzun ve maliyetli bir süreç olması, dinamik değerlendirme sonucunda elde edilen yararların bu maliyetlere baskın gelip gelmeyeceği de tartışılması gereken konular arasında yer almaktadır. Diğer yandan dinamik denge modellerinde karşı karşıya kalınan verilerin son derece fazla olmasının karmaşıklığa neden olma riski ve politikacıların dinamik değerlendirme sonuçları konusunda aceleci davranmalarına rağmen dinamik değerlendirme sürecinin yavaş olması da göz önüne alınması gereken hususlardandır.

11-12 Şubat 2010 tarihlerinde İsviçre'nin Bern şehrinde İsviçre Parlamentosunun ev sahipliğinde OECD tarafından düzenlenmiş olan "Parlamento Bütçe Yetkilileri Toplantısı"nda OECD Bütçe ve Kamu Harcamaları Bölüm Başkanı Berry Anderson, dinamik değerlendirme ile ilgili bir sunum gerçekleştirmiş ve dinamik değerlemenin tanım, kapsam ve gereklilikleri üzerinde durarak dinamik değerlemenin giderek önem kazanan bir yaklaşım olduğunu ortaya koymuştur (BUMKO, 2010b: 4-6).

Türk kamu mali yönetim sisteminde 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin 3 yıl için gelir/harcama öngörü ve ödeneklerini içeren ve her yıl güncellenen Orta Vadeli Mali Plan'lar yayınlanmaya başlamıştır. Türkiye'de uygulanan bütçe sürecine bu şekilde dinamik bir yapı kazandırılmışsa da halen dinamik değerlendirme kapsamında bir çalışma yürütülmektedir.

KAYNAKÇA

- Adam, Stuart, Antoine Bozio (2009), "Dynamic Scoring", OECD Journal on Budgeting, Vol. 2009/2.
- Auerbach Alan J., Lurance J. Kotlikoff (1987), Dynamic Fiscal Policy, Cambridge University Press, New York.
- Auerbach, Alan J. (2005), "Dynamic Scoring: Introduction to the Issues", American Economic Review, Vol.95 (2).
- Ballard, Charles A., Don Fullerton, John B. Shoven, John Whalley (1962), A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation, NBER Volume, University of Chicago Press.
- BUMKO (2010a), "Bütçe Hazırlama Süreci"
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915> (24.11.2011)
- BUMKO (2010b), "Parlamento Bütçe Yetkilileri Toplantısına İlişkin Toplantı Raporu" Bütçe Politikası ve Uluslararası İlişkiler Dairesi, Rapor No: YD.TOPLANTI-2010/1.
- Diamond, John W., Edward A., Hermena Hancock (2006), "Issues and Problems in Dynamic Scoring and Conventional Scoring",
http://www.house.gov/budget_republicans/hearings/diamond060913.htm (18.09.2010)
- Fullerton, Donald, John B. Shoven, John Walley (1983), "Replacing the U.S. Income Tax with a Progressive Consumption Tax", Journal of Public Economics, Vol. 20.
- Harberger, Arnold J. (1962), "The Incidence of the Corporate Income Tax", Journal of Political Economy, Vol. 70.
- Holtz-Eakin, Douglas (2005), "Dynamic Scoring", Taxation and Tax Policy, Joseph J. Cordes, Robert D. Ebel, Jane G. Grabelle (Der.), The Urban Institute Press, Washington.
- Homma, Masaaki (1977), "A Comparative Static Analysis of Tax Incidence", Journal of Public Economics, Vol.8 (1).
- Leeper, Eric M., Shu-Chun Susan Yang (2006) "Dynamic Scoring: Alternative Financing Schemes", NBER Working Paper Series No: 12103.

- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl (2006), "Dynamic Scoring: A Back of the Envelope Guide", *Journal of Public Economics*, Vol.90.
- Mauskopf, Eileen, Dave Reifschneider (1997), "Dynamic Scoring, Fiscal Policy and the Short-Run Behavior of the Macroeconomy", *National Tax Journal*, Vol.50 (3).
- Penner, Rudolph G. (2003), "The Dynamics of Scoring: A Congressional Tale" *The Milken Institute Review*, Vol. Third Quarter 2003.
- Prante, Gerald (2006), "Bernanke on Dynamic Scoring, Fiscal Discipline and the Benefits of a Stable Tax Code" *The Tax Foundation - Tax Policy Blog*, <http://www.taxfoundation.org/blog/printer/1462.html> (04.09.2010)
- Rahman, M. Salfur (2008), "Should Dynamic Scoring be done with Heterogeneous Agent-Based Models? Challenging the Conventional Wisdom", *Center for Applied Economics and Policy Research*, No:2008-023.
- Reyling, J. R. (2006), "Dynamic Scoring: Increasing Prosperity Through GDP Growth", <http://users.rcn.com/reyling/DynamicScoring4.pdf> (30.08.2010)
- Scarf, Herbert E. (1967), "The Core of an N Person Game," *Econometrica*, Vol. 35.
- Scarf, Herbert E. (1973), *The Computation of Economic Equilibria*, Yale University Press, New Haven and London.
- Shoven, John B. (1976), "The Incidence and Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital", *Journal of Political Economy*, Vol.84.
- Shoven, John B., J. Whalley (1972), "A General Equilibrium Calculation of the Effects of Differential Taxation of Income from Capital in the U.S.", *Journal of Public Economics*, Vol.1
- Yentürk, Nurhan (2009), *Çok Yıllı Bütçe ve Orta Vadeli Mali Plan İzleme Kılavuzu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi, Bütçe İzleme Dizisi, No: 2, İstanbul.

İNGİLİZ KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ: KAMU HİZMETLERİNE GİRİŞ, PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE DİSİPLİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Hülya Eşki UĞUZ*

ÖZET

Türkiye’de kamuoyuna açıklanan Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı esneklik, liberalleşme, sözleşmeli istihdam, performansla bağlı değerlendirme ve ücretlendirme gibi ilkeleriyle henüz uygulamaya geçmeden tartışılır hale gelmiştir. Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı pek çok açıdan bu çalışmanın konusunu oluşturan İngiliz Kamu Personel Yönetimi’ndeki uygulamalara benzer öneriler getirmektedir. “Açık yarışma”, “liyakat”, “eşitlik”, “yansızlık” gibi geçmişin mirasından alıkonulan unsurlara rağmen yaşanan reform süreci ile birlikte İngiltere’de tekçi ve merkezi hiyerarşik nitelikteki Whitehall ve Westminster yapılarının yerini esnek kamu örgütlenmesi almıştır. Bu bağlamda reform sonrası İngiliz kamu personel yönetiminin kamu hizmetlerine giriş, performans değerlendirme ve disipline ilişkin düzenlemeleri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu analizin, esnek kamu yönetiminin “kuralsızlık” ve “keyfiyet” anlamına gelmediğinin anlaşılması noktasında faydalı olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İngiltere, Personel Yönetimi, Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans, Disiplin.

AN OVERVIEW OF THE BRITISH PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT: THE ARRANGEMENTS FOR RECRUITMENT, PERFORMANCE EVALUATION AND DISCIPLINE

ABSTRACT

Public Personnel Regime Draft Law announced to the public in Turkey has already become controversial for its principles such as flexibility, liberalization, employment-on-contract, performance based assessment and pricing even without having been in practice. Public Personnel Regime Draft Law puts forward recommendations similar to the applications English Public Personnel Management that constitutes the subject matter of this study in many aspects. With the reform that is experienced in spite of the factors that are withhold from the legacy of the past such as

* Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, hulyaeski@selcuk.edu.tr

“open competition”, “merit”, “equality”, “impartiality”, Whitehall and Westminster structures in England which are monists and with a central hierarchical character has been replaced by the flexible public organization. Within this context, regulations of post-reform English public personnel management on introduction to public services, performance, assessment and discipline constitute to subject matter of the study. It is considered that the said analysis is beneficial for understanding that flexible public management does not mean "lawlessness" or "arbitrariness".

Keywords: England, Personnel Management, Recruitment, Performance, Discipline

1. GİRİŞ

Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın birleşmesi ile oluşan 'Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı' ya da günlük dildeki ifadesi ile İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir. Kendine özgü özellikleri dolayısıyla 'örneklerin örneği' (Eroğul, 1993: 30) olarak gösterilen İngiltere'de reform sonrası kamu yönetimi açısından en köklü değişiklik, tekçi ve merkezi hiyerarşik nitelikteki Whitehall ve Westminster¹ yapılarının yerini esnek kamu örgütlenmesinin almasıdır. Yaşanan reform hareketi ülkenin personel rejimini de derinden etkilemiş, var olan yapıları, yönetsel süreçleri değiştirmiş ve bunların yerini yeni yapı ve süreçler almıştır. Ancak büyük değişime rağmen geçmişin mirasından alıkonulan şeyler de vardır. Mesela; "açık yarışma", "liyakat", "eşitlik", "yansızlık", "bakan sorumluluğu", "Tac'ın hizmetkarı olma" gibi kamu personel rejimine 1855'li yıllarda giren ve sistemin belirleyici unsuru haline gelen ilkeler bugün için de geçerli olan ilkelerdir. Bunun yanısıra değişen hususlar da bulunmaktadır. Kamu kurumlarının insan kaynakları planlamasından, personel tedarikine, seçim ve yerleştirmeden eğitim ve geliştirmeye, performans değerlendirmeden disipline etmeye, ücretleri tespit etmeye, emekliliğe ilişkin insan kaynakları yönetimine ait bir çok hususta inisiyatif sahibi kılınması gibi.

¹ İngiltere'nin kamu örgütlenmesi, Londra'da Kraliçe'nin konutu, bakanlıklar ve Parlamento'nun bulunduğu bölgenin adı olması dolayısıyla Westminster modeli olarak da adlandırılmaktadır. Normatif, geleneksel ve Kraliyete ait bir takım öğeler içeren Westminster modeli, parlamento egemenliği üzerine inşa edilmiştir. Westminster modelinin birbiri ile ilişkili özellikleri şöyle özetlenebilir: Yürütme gücünün merkezde toplanması, asimetrik iki meclislilik, iki partili sistem, çoğunlukçu seçim sistemi, tekçi-merkeziyetçi yönetim, yazılı olmayan anayasa, temsili demokrasi (bkz. Karasu, 2004: 91).

Bu çerçevede İngiliz kamu personel sistemini anlamaya çalışmak, yaşanan değişimin etkisiyle ve İngiltere'de kamu personel rejimine yön veren temel bir kanunun olmamasından dolayı bir hayli zor görünmektedir. Ancak bu zorluğa rağmen, kamu kurumlarının personel politikalarına yön veren, kamu kuruluşlarının asgari düzeyde de olsa uymaları gereken bir takım temel düzenlemeler de yok değildir. Kamu kurumları, personeline yönelik düzenlemeler yaparken 'Civil Service Code', 'Civil Service Management Code', 'Recruitment Code' gibi isimler altında “hazırlanmış olan kodlara” uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu çalışmada da, söz konusu kodlar/yönetmelikler temel alınarak, İngiltere'de kamu personel yönetiminin nasıl işlediği anlatılmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda "kamu görevlisi kimdir?", "kamu kurumları personelinin nasıl tedarik eder", "çalışanlarının performansını nasıl değerlendirir" ve “disipline ilişkin kurallar nelerdir?” gibi kamu personel yönetimine ilişkin temel konular irdelenmektedir.

2. KAMU GÖREVLİLERİ

İngiltere'de kamu kesiminde çalışan personel, “*memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler* ve diğer kamu görevlileri” olmak üzere üç grup içinde kategorize edilmektedir (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010). Öncelikle belirtmelidir ki İngiltere'de Kıta Avrupası sisteminde olduğu gibi bir memur kavramı ve memur rejimi yoktur. Kamu personelinin yasal statüsünü belirleyecek idare hukuku gibi bir alanın gelişmemiş olmasının da bir sonucu olarak, memur ya da kamu personeli açısından net bir tanımlama yapmak güçtür. Memur kavramının yasal bir tanımı da bulunmamaktadır.² Bu nedenden dolayı memurluk statüsü de belirsiz bir hale gelmektedir. Diğer birçok konuda olduğu gibi bu konuda da gelenekselleşmiş uygulamalardan yola çıkılarak bazı tanımlara gidilmektedir. Bu gelenekselleşmiş tanımlardan birine göre memur; “*politik ya da adli*

² İngiltere'de, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişine ilişkin genel bir yasa yoktur. Parlatentonun kamu yönetimi ile ilgili çeşitli konularda çıkarmış olduğu yasalar vardır. Bu yasaların yanında yürütmenin çıkardığı kararnamelemler (Order in Council), başta kabine bürosu olmak üzere çeşitli kamu kurumlarının çıkarmış olduğu yönetmelik düzeyinde (code) düzenleyici işlemler de vardır. Kamu yönetimi ile ilgili uygulamaların diğer bir kaynağı hükümetin ve kamu kurumlarının hazırlamış oldukları raporlardır. Yönetli belirleme, gözden geçirme ya da değerlendirme metinleri olarak hazırlanan bu resmi raporlar, hizmet alanı ile ilgili raporlarda politikacıların ve kamu personelinin temel referans kaynaklarından biridir (bkz. Karasu, 2004: 90).

organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyet'e bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir".³ Yani bu tanıma göre memurlar, Tac'ın (Crown) hizmetkârlarıdır ve bu kategoriyi daha çok bakanlıklarla onlara bağlı kurumlarda (örneğin agency'lerde) çalışan personel oluşturmaktadır. Bu çerçevede bakanlar, hakimler, ordu çalışanları ile millileştirilmiş sanayi kurumlarında, yerel yönetimlerde ve özerk örgütlerde çalışanlar memur kategorisi içinde yer almamaktadır. İngiltere'de ordu mensupları ve adli makam personeli için de ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür (Karasu, 2004: 127).

Parlamento tarafından istihdam edilenlere gelince bu kategori içinde parlamento için çalışanlarla, direkt parlamentoya rapor veren Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office), Parlamento Ombudsmanı (Parliamentary Ombudsman) ve Seçim Komisyonu (Electoral Comission) çalışanları yer alır. Anayasal olarak bu kurumların çalışanları Tac'ın hizmetkârı değildirler ve bu yüzden memur olarak kabul edilmemektedirler (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010).

Diğer kamu görevlileri başlığı altında ise çok sayıda kurum çalışanı yer almaktadır. Belirtilmelidir ki, bu kurumlarda çalışanlar memur sayılmamakla birlikte kamu görevlisidirler. Bu grupta (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010);

– Çoğunlukla quangolar olarak bilinen bakanlık dışı kamu kurumlarında (non-departmental public bodies) çalışanlar⁴,

³ Bu tanım, 1931 yılında Tomlin Komisyonu tarafından yapılmış ve tanıma Avam Kamarası'nın 2003'te yayımladığı Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Taslağı'nın birinci maddesinde de aynen yer verilmiştir.

⁴ İngiltere'de kamu hizmetlerinin geleneksel yürütme birimleri bakanlıklardır. İngiliz kamu yönetimi yazarları, bakanlık dışındaki bütün kamu örgütlerini "bakanlık statüsünde olmayan kamu örgütleri-non departmental public bodies biçiminde bir şemsiye kavram altında toplamaktadırlar. Bakanlıklara bağlı birimler (deparmental bodies), yarı özerk örgütler (agencies), yarı özerk hükümet dışı örgütler (Quasi autonomous non governmental organizations ya da kısaca quangos), düzenleyici kurumlar ya da kamu yararı şirketleri (public interest companies) bu kategori içine girmektedir. Çeşitli nitelikte olan bu kurumları birbirlerinden ayırmak çok güçtür. Bu özerk örgütler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, lisans verme, denetleme, düzenleme ve hatta kolluk olmak üzere çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için (bkz. Karasu, 2004: 101-108).

- Ulusal Sağlık Servisi (The National Health Service) çalışanları,
- Kamu işletmelerinde (public corporating) çalışanlar⁵,
- Silahlı kuvvetler (the armed forces) mensupları,
- Yerel yönetimler (local authorities) personeli yer alır.

3. KAMU HİZMETLERİNE GİRİŞ VE ARANAN ŞARTLAR

İngiltere’de 1980’lerde işe alma ve seçme sisteminde önemli değişimler gündeme gelmeye başlamış ve 1991 yılında yapılan köklü bir değişiklikle 7. derecenin altında tüm işe alımların sorumluluğu bakanlıklar ve yönetim acentelerine transfer edilmiştir. Bakanlıklar ve yönetim acenteleri, işe alma hususunda geniş bir hareket serbestisine sahiptirler (Pyper, 1997: 29). Bu serbesti içinde kurumlar belirlenen pozisyonlar için kendi işe alma programlarını uygulayabilirler ya da ticari acentelerin personel seçme ve yerleştirme hizmetlerinden yararlanabilirler. Kamu personelini seçme ve yerleştirme hususunda bakanlıklar ve acenteler geniş bir serbesti içinde bulunmakla birlikte, işe alma sürecinde tüm kamu kurumlarının uyması gereken bir takım zorunluluklar vardır. Kamu Yönetimi Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne göre (Civil Service Commissioners' Recruitment Code, 2010);

- (i) İşe ilişkin fırsatlar kamuoyuna duyurulmalı,
- (ii) Seçimin her aşaması objektif olmalı ve tüm adaylara adil davranılmalı,
- (iii) İş için seçilenler için gerektirdiği yetenek ve ehliyete sahip olmalı,
- (iv) İş için en iyi aday seçilmelidir.

Kamu kurumlarının uyması gereken bu zorunluluklar İngiltere'de kamu hizmetlerine girişin temelinde yer alan üç temel ilkeyle, "açıklık, eşitlik ve liyakat"la bağlantılıdır. İngiltere'de merkezileştirilmiş bir işe alma süreci bulunmadığı için işe ilişkin fırsatların konu ile ilgilenen herkese duyurulması anlamına gelen "açıklık ilkesi" boş kadroların ilanını önemli kılmaktadır. Boş kadrolar oluştuğu zaman her bir bakanlık ya da acente bu kadroları, boş kadro bilgi tabanında olduğu kadar yerel, ulusal, bölgesel basında, dergilerde,

⁵ BBC, The Bank of England, Royal Mail Group, British Waterways Board gibi kamu işletmelerinde çalışanlar.

kariyer servislerinde ve iş merkezlerinde ilan etmek zorundadır. İkinci zorunluluk, yani seçim sürecinin tüm önyargılardan uzak bir biçimde gerçekleştirilmesi ise "eşitlik" ilkesine atıfta bulunmaktadır. Üçüncü ve dördüncü zorunluluk ise "liyakat" ilkesini göz önünde bulundurmaya gerekli kılar. Bu çerçevede liyakat hem işi yapmaya ehil olmayan hiç kimsenin işe alınmamasını ifade ederken, hem de iş için gerekli niteliklere sahip iki ya da daha fazla aday varsa işi onu yapabilecek en iyi adaya vermeyi ifade eder. Bu üç ilke ile ulaşılmak istenen iki temel hedef vardır. Bu hedeflerden ilki cinsiyet, maluliyet, ırk gibi bir takım unsurlar dikkate alınmaksızın düşünülen iş için mevcut en iyi kişiyi bulmaktır. Hedeflerin ikincisi ise tüm atamaları patronaj şüphesinden uzak tutmak ve işe almada politik tarafsızlığı sağlamaktır. Tüm bu söylenenlerse tek bir amaç içindir; "daha iyi hizmet sunmak."

Hizmete almada bakanlık ve acenteler geniş bir yetki ile donatılmış olmakla birlikte tüm kamu kurumlarında işe alma sürecinin işleyişinde takip edilmesi gereken bir takım kurallar vardır. Kurumlar işe alma sürecini Kamu Hizmeti Yönetmeliği'ne (Civil Service Management Code) ve Kamu Yönetimi Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne (Civil Service Commissioners' Recruitment Code) uygun bir şekilde yürütmek zorundadırlar. Ancak söz konusu yönetmelikler yalnızca işe alma ilkelerini belirlemektedirler ve bu anlamda işe alımları gerçekleştirmede gereken her şey için bir rehber niteliğinde değildirler. Bu yönetmeliklerde ele alınmayan işe almanın diğer yönleri hakkındaki rehber, kurumların personel bölümleri tarafından hazırlanmalıdır. Bu yönetmeliklerde yer alan ve kurumların işe alımlarda uymaları zorunlu olan ilkeler şunlardır:

– Atamalar liyakate dayanır.

– Bağımsız bir yargıç yardımcısı açıklık ve şeffaflığı sağlamak için tüm süreçlere katılır.

– Pozisyonun gerektirdiği kriterler (gerekli nitelik, yetenek ve deneyim) hem orijinal iş ilanlarında hem de broşürlerde açık bir biçimde ortaya koyulmalıdır. Bazı yeteneklerin kamuda çalışmak isteyen herkeste bulunması gerekirken bazı yeteneklerin varlığına ise işin niteliğine göre ihtiyaç duyulabilmektedir. Bunlar açık bir şekilde ilanlarda ve/veya broşürlerde bildirilir. Mesela; sadakat, kurumun çalışmalarına aktif katılıma ve gerekli zamanı adamaya istekli olma, sağduyu ve toplumun tüm

kesimlerinde kararların etkisini değerlendirebilme yeteneği, düşüncelerin netliği ve bir durumu hızlı ve tek başına değerlendirebilme yeteneği, geniş bir bakış açısı gibi yetenekler kamudaki çoğu atama için önemli olan yeteneklerdir. İlanlar, pozisyonun gerektirdiği nitelikleri belirlemekle birlikte ayrıca işe ilişkin bir takım belirleyici bilgileri de içinde barındırmalıdır. Bu çerçevede iş ve görev tanımı, görev yeri, ödeme rakamlarında esneklikleri de içerecek biçimde ücret, işin sürekli ya da kısa dönemli mi olduğu ve işin yükselme imkanı sunup sunmadığına ilişkin bilgiler de bu ilanlarda verilmiş olmalıdır. İlanlara ilaveten çıkarılacak broşürlerde bu bilgiler genişletilebilir ve hatta seçim sürecinin nasıl işleyeceğine dair bilgiler de verilebilir. Adaylara bu bilgileri sağlama, adil ve açık bir yarışmaya imkan verecek ve aynı zamanda uygun olmayan başvuruların sayısını da azaltacaktır. Bu ilanların gerekli bilgilerle donatılmış olması, açık ve adil bir yarış için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Muhtemel adaylara, aynı zamanda boş kadroları fark edebilmeleri için makul bir fırsat verilmeli ve başvuru için de uygun bir zaman aralığı sunulmalıdır.

– Adaylar başvurdukları pozisyonun gerektirdiği nitelik ve yeteneklere sahip olduklarını göstermek amacıyla bir başvuru formu doldururlar.

– Başvuru, adayın gerekli nitelik ve yeteneklere ne derecede sahip olduğunu belirlemek için değerlendirilir. İş için başvuru fazla ise sınav ve mülakat tekniği birlikte uygulanır. Ancak söz konusu pozisyona başvuranların sayısı fazla değilse sadece mülakatla da yetinilebilir. İster sınav isterse mülakat tekniği kullanılmış olsun seçim tüm adaylara uygun kriterlerin uygulanması temeline dayanmalıdır. Uygun kriterlerin yanısıra, seçim sürecinin her bir aşamasında adayları aynı kriterlerle değerlendirmek de önemlidir. Bu bağlamda seçim kriterleri başlangıçta belirlenmeli, iş ile bağlantılı ve objektif olmalı, adayları önyargılara karşı korumalı, ilanlarda belirlenen nitelik, yetenek ve tecrübe ile uygun olmalıdır. Adaylarda işi yapmak için gerekenlerden daha fazla niteliğe sahip olması aranmamalı, onların doğum yerleri ya da şu anki yaşadığı yer gibi faktörler işe almada bir kriter olmamalıdır. Uygun olmayan kriterleri kullanma "eşitlik" ve "açık yarışma" ilkelerini gerçek anlamlarından saptıracaktır.

– Kişileri önyargılara karşı korumak için tüm seçim kararları ve son elemeye kalan adayları belirlemeye yönelik karar en az iki kişi tarafından

verilmelidir. Bakan ve atamaya yetkili otorite, mülakat heyeti tarafından önerilen kişilerden son seçimi yapacaktır. Atamalarda nihai sorumluluk bazen delege edilmiş olmasına rağmen bakanlara düşmektedir.

– Başarılı olan adaylara atanma mektubu gönderilecek ve diğer bütün başvuranlar da sonuç hakkında bilgilendirileceklerdir.

İşe alma sürecinin işleyişine ilişkin yukarıda belirtilen kuralların tam zamanlı atamalar kadar yarı zamanlı atamalar için de uygulanması zorunludur. Kamu personelini seçerken kurumlar vatandaşlık, yaş, sağlık, eğitim, kısıtlılık gibi genel bir takım şartlara uygun hareket etmek zorunda iken; kurumlar aynı zamanda işe ilişkin bir takım özel şartlar da ileri sürebilirler. Genel şartlar kamu görevlisi olmak isteyen herkeste her kurumun araması gereken şartları ortaya koyar. Buna göre her kamu kurumu, işe alımlarda şu genel şartları göz önünde bulundurmak zorundadır:

Vatandaşlık

İngiliz vatandaşı olanlar veyahut birisi İngiliz vatandaşlığı olmak üzere çifte vatandaşlığa sahip olanlar kamu hizmetinde görev alabilirler. Ayrıca AB üyesi ülkelerin vatandaşları, Avrupa Serbest Ticaret Alanı üyesi ülkelerin (İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn) vatandaşları ve koloni ülkelerin (Commonwealth-1981 British Nationality Act'ta sayılan ülkeler) vatandaşları kamu hizmetinde görev alabilir (Cabinet Office, 2010).

Yaş

Bu konuda kurumlara bir serbesti tanınmakla birlikte genel kural 16-60 yaş arasında olan kadın ya da erkeğin kamu hizmetinde görev alabileceği şeklindedir. Yaşa ilişkin ayrımcılık yapmak eşitlik ilkesinin ihlali anlamına geleceği için kanunlarla yasaklanmıştır.

Eğitim

İşin niteliğine göre adaylarda aranan öğrenim düzeyi farklı olabilmektedir. Bu farklılık belirli bir fakülteyi, okul ya da bölümleri bitirmek olduğu kadar meslek içi ya da meslekle ilgili bir eğitim programını tamamlamış olmak gibi şartları içermektedir.

Sağlık

Kamu kurumları işe alacakları kişilerin sağlık koşullarını kendileri belirleme yetkisine sahiptirler. Fiziki ve zihni özürlü bulunanların kamu

hizmetlerine girememeleri gibi bir durum olmamakla birlikte, özörlöölere karşı pozitif bir ayrımcılık da söz konusu değildir. Özörlöölölerin işe alınmasında "liyakat" ve "açık yarışma" ilkelerinden ödün verilmez. Ancak bununla birlikte kurumlar, özörlöölöleri seçim sürecinde çeşitli yollarla (mülakat garantisi vermek, kısa cevaplı testlerin kullanımı, ya da yetenek kriteri yerine eğitim kriterini ikame etme gibi) destekleyip cesaretlendirebilirler. Özörlöölü istihdamında kurumlar 1996 yılında yürürlöölge girmiş olan 'Özörlöölü Ayrımcılığı Yasası'nı da göz önünde bulundurmamak zorundadırlar. 2004 yılında tüm bakanlık ve acentelerde memur statüsü ile istihdam edilen özörlöölü sayısı 23.550'dir. Bu rakam bakanlık ve acentelerde memur statüsü ile çalışanların %4.2'sine tekabül etmektedir (Civil Services Management Code, 2010).

Kısıtlılık

Kamu Hizmet Kodu'na (Civil Service Management Code, 2010) göre, kamu kurumları güvenilir ve iyi karaktere sahip olan kişileri işe almalıdır. Ancak bununla birlikte kurumların Suçluların Rehabilitasyonu Yasası'nı (Rehabilitation of Offenders Act 1974 and Exceptions Order 1975-Amended in 1986) da göz önünde bulundurmaları zorunludur.

Belirtilen bu genel şartlar dışında kurumlar kamu hizmetinde görev almak isteyenlerde işin niteliğine göre bir takım özel şartlar da arayabilir. Seçim süreci sonucunda başarılı olan adaylar kurumlarınca "memur aday" olarak atanırlar. Adaylık süresi 12 aydan az olamayacağı gibi 24 aydan da fazla olamaz. Bu süre, adayın hem yetiştirildiği hem de denendiği bir zaman dilimini ifade eder.

4. PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Çalışanın performansının, potansiyelinin ve gelişme ihtiyacının düzenli bir biçimde değerlendirilmesi konusunda bakanlık ve acenteler başka birçok konuda olduğu gibi geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bakanlık ve acenteler kendi performans değerlendirme düzenlemelerini hazırlama yetkisine sahip olmakla birlikte, bunu yaparken bir takım koşullara da uygun davranmak zorundadırlar. Kamu Hizmet Kodu'nda (Civil Service Management Code) yer alan bu zorunluluklar şunlardır:

– Oluşturulacak performans değerlendirme sistemi, organizasyonun performansa dayalı ücret ödemelerine ilişkin kararlara katkıda bulunacak şekilde tasarlanmalıdır.

– Performansı değerlendirme sistemleri ve raporlama düzenlemeleri performansı açık bir biçimde tanımlamaya muktedir olmalıdır.

– Kurumlar hazırlayacakları personel el kitaplarında işin gerektirdiği standartları açıklamalı ve çalışan kendisinden beklenenler konusunda şüphe içinde bırakılmamalıdır. Yine bu kitaplarda çalışanın, gerekli standartları karşılamada başarısızlığa düşmesi halinde ne gibi durumlarla karşılaşacağı açıkça ortaya koyulmalıdır.

– Performansın değerlendirilmesi için bakanlık ve acentelerin geliştirdiği ve tasarladığı sistem, Kabine Ofisi tarafından yayınlanan iyi uygulamaları hesaba katmalıdır.

– Kamu kurumları ayrıca bu konuda yapacakları düzenlemelerde ACAS⁶-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod'da (ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures) yer alan kuralları da dikkate almak zorundadırlar.

Bu çerçevede kurumlar, değerlendirme süresi, değerlendirmenin hangi şekilde yapılacağı, hangi tekniğin kullanılacağı, değerlendirme sonuçlarının açık olup olmayacağı ve benzeri konularda karar verme serbestisine sahiptirler.

Mesela, değerlendirmenin ne sıklıkla yapılacağı organizasyonun yapısına ve sistemin hedeflerine dayanacaktır. Örneğin ileri teknoloji kullanan bir örgütte hedefler çok çabuk değişebileceğinden böyle bir örgütte yılda bir kereden daha fazla yasal değerlendirme yapılması gerekebilir. Daha az değişime maruz kalan bir çevrede faaliyet gösteren bir kuruluşta ise yılda bir kez değerlendirme yapmak yeterli olacaktır. Ancak genelde değerlendirmenin yılda bir defa temeline bağlı kalınarak yapıldığı söylenebilir. Buna göre her bir kamu görevlisinin performansı kendi kurumu içinde yıllık olarak değerlendirilir. Yılın sonunda yapılan değerlendirmede görevlerin ne derece başarıyla başarılmadığı, hedef ve amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ve performansın genellikle "kişisel nitelikler" olarak bilinen yönleri değerlendirilir. Bu çerçevede çalışanların;

⁶ Çalışma koşullarını iyileştirme amacıyla 1975'te kurulan ACAS'ın (Danışma, Uzlaştırma ve Tahkim Servisi-Advisory, Conciliation and Arbitration Service) İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı'na (Department for Business, Innovation&Skills) doğrudan bağlı olmamakla birlikte bakanlık sorumluluğundaki özerk bir kurum olduğu burada belirtilmelidir.

- Doğru karar verebilme yeteneği,
- Kavrama yeteneği,
- Problem çözme/yaratıcı düşünme yeteneği,
- Analitik düşünme yeteneği,
- Maiyetindeki personeli yönlendirebilme yeteneği,
- Kararlılığı,
- Baskı altında güvenilirliğini kaybedip kaybetmediği ve yine baskı altında verimli çalışıp çalışmadığı,
- Sorumluluğu üstlenme yeteneği,
- Sözlü ve yazılı iletişim yeteneği,
- İnsan ilişkileri yeteneği değerlendirilir.

Tüm değerlendirme sistemlerinde yeteneğin çeşitli boyutlarının değerlendirilmesi genel ilkedir (ACAS, 2010).

Değerlendirme sonuçlarının açık olup olmaması gerektiği konusunda da yine farklı kurumların farklı uygulamalara gittikleri görülmekle birlikte eğilimin "açık raporlama" yönünde olduğu söylenebilir. Çalışanların performans sonuçlarını görmeleri gerektiği yönündeki inanç, bazen yöneticiyi personelini tarafsız bir biçimde değerlendirmeden alıkoymakla birlikte, yaygındır.

Düşük performansa ilişkin düzenlemelerse kurumdan kuruma değişen bir farklılık göstermez. Bu durumda kurumların, ACAS-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod'da (ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures) yer alan kurallara uygun bir şekilde hareket etmeleri gerekmektedir. Düşük performansla kastedilen, çalışanın performansının kabul edilemez derecede düşük olması veya çalışanın kurumun verimliliğini etkileyecek bir şekilde işe devamsızlık göstermesidir. Yetersiz performans, özellikle de deneme süresindeki, uygun çözümler geliştirebilmek için mümkün olduğunca çabuk belirlenmelidir. Tüm durumlarda yetersiz performansın nedenleri incelenmelidir. Bu incelemeyi yapmak ve sorunun nedenini anlayabilmek için atılacak ilk adım, çalışana performansının yetersiz görüldüğünü bildiren bir yazılı uyarı göndermektir. Bu yazılı uyarı, aynı zamanda çalışana "sorunu tartışma amacıyla yapılacak

olan toplantıya" da davet eder. Çalışan bu toplantıya katılmak zorundadır, aksi taktirde yokluğunda karar alınabilir. Çalışanın mazeret bildirmesi durumunda toplantı başka bir tarihe ertelenir. Yapılan toplantı sonucunda;

- Performansın niçin yetersiz görüldüğü,
- Performansın arzulanan seviyeye yükseltilebilmesi için neyin gerektiği,
- Arzulanan performans seviyesine ulaşmak için öngörülen zaman aralığı,
- Durumu yeniden değerlendirmek için yapılacak bir sonraki toplantının tarihi çalışana bildirilir.

Toplantı sonrasında, çalışanın düşük performansının nedeninin iş için gerekli olan bir takım yeteneklere sahip olunmaması olduğuna kanaat getirilirse çalışana gerekli yeteneklere sahip olabilmesi, eksikliklerini giderebilmesi için ilave eğitim verilmek zorundadır. Durumu yeniden gözden geçirmek amacıyla yapılan toplantıda, çalışanın performansının verilen eğitim ve tanınan süre sonunda hala arzulanan seviyeye ulaşmadığı yönünde bir karara varılırsa çalışana son bir yazılı uyarıda daha bulunulur. Bu son yazılı uyarı, çalışana arzulanan yönde hareket etme amacıyla son bir kez daha uyarma işlevi görür ve bundan sonraki aşamanın disiplin cezası verme ya da işten çıkarma olduğu konusunda çalışana uyarır. Ancak unutulmamalıdır ki, bir çalışan normalde düşük performanstan dolayı uyarılmaksızın, iyileştirme fırsatı ve şayet gerekli ise ilave eğitim verilmeksizin işten çıkarılamaz.

5. DİSİPLİN

Bakanlık ve acenteler, merkezi çerçeveye içinde kalmak şartıyla kendi disiplin düzenlemelerini hazırlamakla yükümlüdürler. Ancak, kurumlar bu konuda hazırlayacakları düzenlemelerde neyin disiplin suçu sayıldığını, disiplin cezalarının neler olduğunu, hangi durumlarda hangi cezaların verileceğini, ceza vermeye yetkili makamı, çalışanların başvuru haklarını nasıl kullanabileceklerini açık bir şekilde ortaya koymalı, personelin kendilerine uygulanacak disiplin prosedürünün ve sığınabilecekleri koşulların farkında olmalarını sağlamalıdır. Kurumlar kendi prosedürlerini hazırlayabilme esnekliğine sahip olmakla birlikte, en az düzeyde takip etmeleri gereken yasal bir süreç vardır. Buna göre kurumlar disipline ilişkin olarak yapacakları

düzenlemelerde şu üç belgeyi göz önünde bulundurmamak zorundadırlar (ACAS, 2010):

1. ACAS-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod (The ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures),
2. Fırsat Eşitliği Komisyonu Uygulama Kodu (The Equal Opportunities Commission Code of Practice),
3. Irk Eşitliği Komisyonu Irk İlişkileri Uygulama Kodu (The Commission for Racial Equality Code of Practice Race Relations).

Disiplin cezasını gerektiren suçların tümünün ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi mümkün olmadığı için disipline ilişkin düzenlemelerde bunların tek tek sayılması yoluna gidilmemiştir. Ancak disiplin cezasını gerektiren suçlar ikiye ayrılmış, bu başlıklar altında disiplin cezasını gerektiren suçlar örnek kabilinden sayılmıştır. Yukarıda adı geçen belgelere göre;

İkincil derecedeki disiplin suçları;

- Meslektaşlarına ya da vatandaşlara kaba davranılması,
- Zamanın verimsiz kullanılması,
- Esnek çalışmanın kötüye kullanılması,
- Takip edilen eğitim programlarında tekrar eden ve ciddi başarısızlıklar,
- Telefonun amaç dışı kullanımı,
- Düşük performans,
- Bilgi teknolojilerinin uygun olmayan kullanımı vb. iken

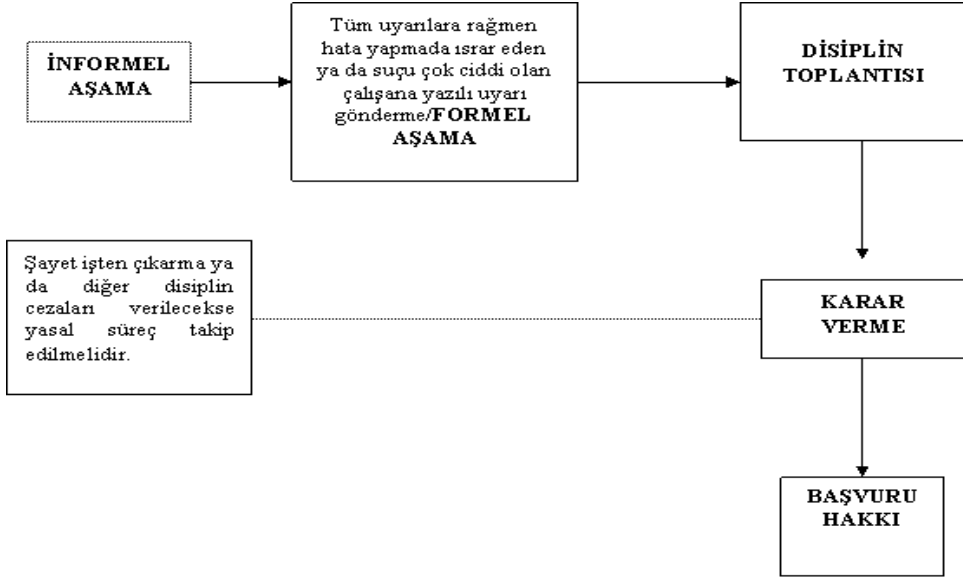
Ciddi disiplin suçları;

- Kurum kaynaklarının ve teçhizatının uygunsuz kullanımı,
- İşyerinde şiddet,
- Kurumun malvarlığına ve bilgisine bilinçli bir şekilde zarar verme,
- Ciddi itaatsizlik,
- Cinsel ya da ırksal taciz,
- Mobbing (yıldıрма eylemleri),

– Uyarılara rağmen ikincil derecedeki disiplin suçlarının tekrarlanması, gibi suçlardır.

Disiplin cezalarıysa, en hafiften en ağırına doğru; yazılı kınama, performansa göre ücretlemenin iptali, mesai saatleri içinde görev başında bulunmamanın veya da suçlunun neden olduğu zarar ve kayıpların tazminin ya da para cezasının bir yolu olarak maddi ödüllere/ödeneklere el koyma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, derece veya rütbe tenzili, işten çıkarma. Söz konusu disiplin suçlarının işlenmesi sonrasında disiplin sürecinin işleyişi ise Şekil 1’deki gibi gerçekleşecektir. Buna göre disiplin süreci, informel (gayriresmi) ve formel (resmi) olmak üzere iki aşamalı bir süreç üzerinden işler.

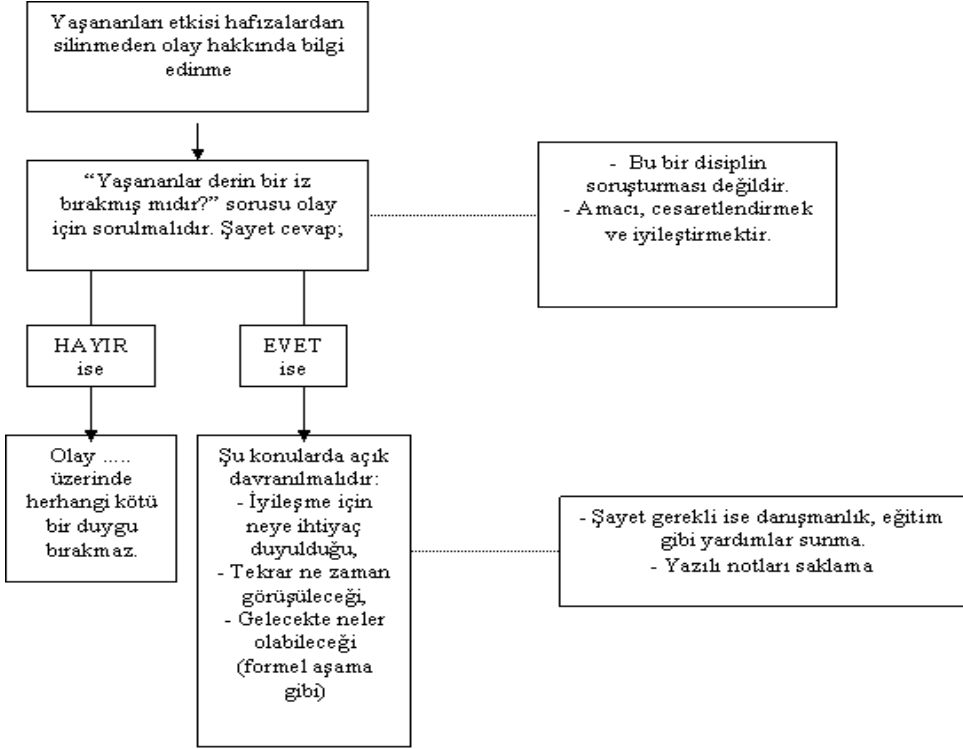
Şekil 1: Disiplin Sürecinin İşleyişi



Kaynak: ACAS, 2010.

Formel sürecin öncesi olan informel aşamada, sorun disiplin merciine aktarılmadan personel ile yönetim arasında giderilmeye çalışılır. Bu aşamada iletişim önemli bir rol oynar. Çalışana danışmanlık hizmeti ya da ihtiyacı varsa eğitim sunma yoluyla sorun giderilmeye çalışılır (İnformel sürecin işleyişi için bkz. Şekil 2).

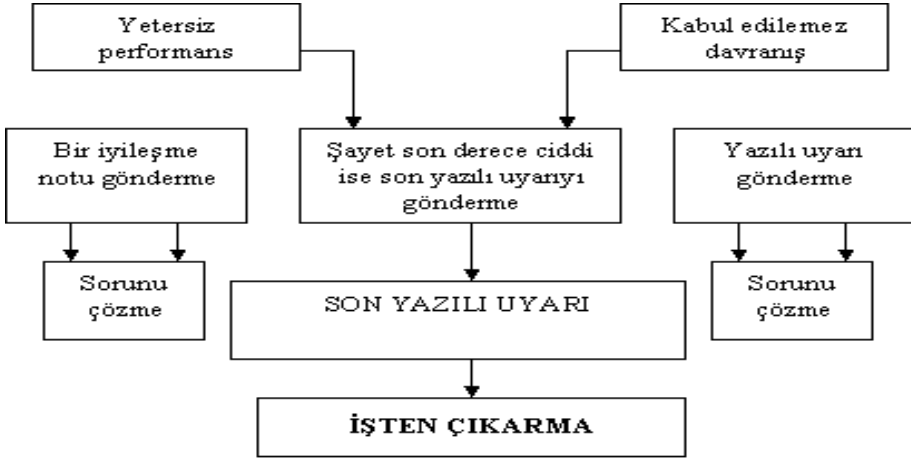
Şekil 2: İnfornel Sürecin İşleyişi



Kaynak: ACAS, 2010.

Formel disiplin süreci ise, disiplin suçunun çok ciddi olması ya da ikincil derecedeki disiplin suçlarının tüm uyarılara rağmen tekrar etmesi durumunda işlemeye başlar. Formel süreç; "çalışanın yaptığı iddia edilen şeyin yazılı ifadesi", "durumu tartışma toplantısı" ve "başvuru hakkı" olmak üzere üç adımı içerir (Formel sürecin işleyişi için bkz. Şekil 3).

Şekil 3: Formel Sürecin İşleyişi

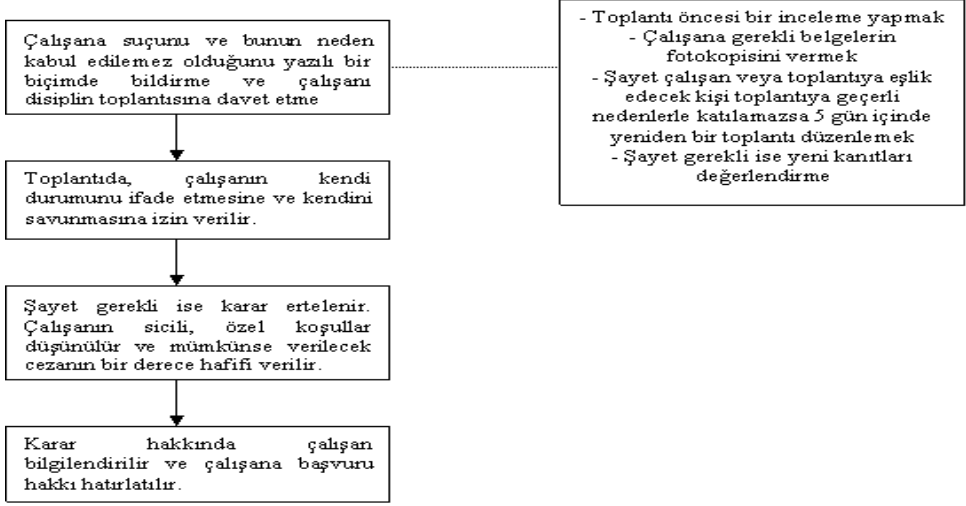


Kaynak: ACAS, 2010.

Buna göre formel süreçte ilk adım çalışana yanlış yaptığı iddia edilen şeyin yazılı bildirimidir. Çalışana, hem neyi yanlış yaptığını hem de bunun niçin kabul edilemez olduğunu anlamasına yardımcı olabilecek yeterli bilgiyi içeren bir mektup ya da uyarı gönderilir. Bu uyarı mektubu, aynı zamanda çalışana sorunun tartışılacağı disiplin toplantısına davet etme amacını taşımakta ve çalışana hakları konusunda bilgilendirmektedir. Sorunun tartışılacağı disiplin toplantısında sürecin işleyişi ise Şekil 4'deki gibidir.

Çalışanla toplantının yeri ve zamanı konusunda mümkünse, fikir birliğine varılmalıdır. Yazılı bildirim tarihi ile toplantı günü arasındaki zamanın uzunluğu çalışanın toplantıya hazırlanmasına imkan verecek bir uzunlukta olmalı, ancak bu uzunluk yaşananları unutturacak kadar da uzun bir zaman dilimini de kapsamamalıdır. Toplantı özel bir yerde yapılmalı ve toplantıya müdahale edilmemesi garanti edilmelidir. Toplantıda, çalışana yöneltilen şikayetler açıklanmalı ve kanıtlar incelenmelidir. Eğer çalışan, hastalık gibi, kendi kontrolü ve öngörüsü dışında gerçekleşen nedenler dolayısıyla toplantıya katılamazsa yeniden bir toplantı düzenlenmelidir.

Şekil 4: Disiplin Toplantısı



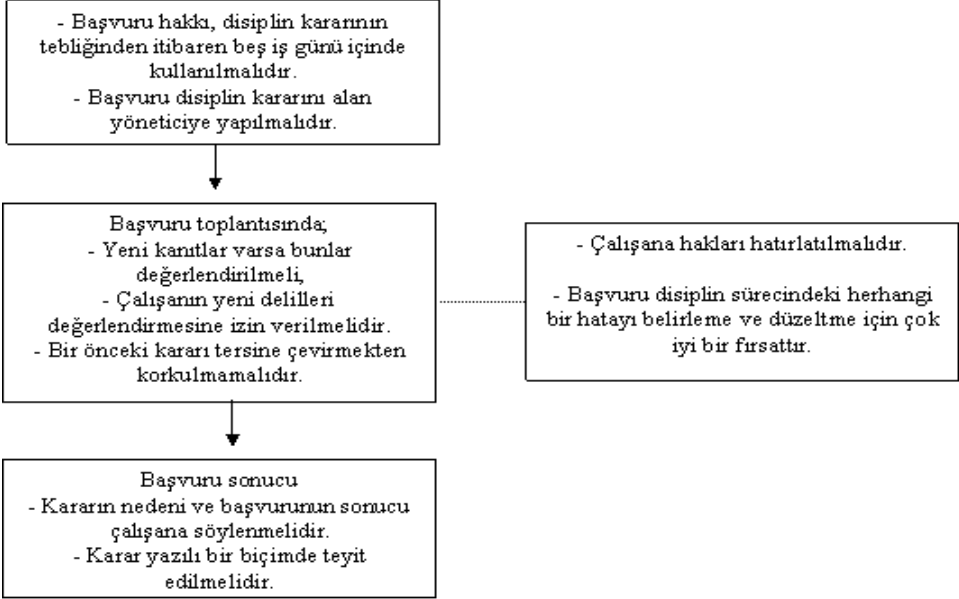
Kaynak: ACAS, 2010.

Çalışan geçerli bir nedeni olmaksızın yeniden düzenlenen toplantıya da katılmazsa, çalışanın yokluğunda karar alınabilir. Toplantı sonrasında, çalışana, davranışlarını değiştirmesi için bir mühlet verilir. İlk uyarı sonrası yapılan toplantı sonucunda çalışana tanınan mühlette davranışı değiştirme ya da iyileştirmede başarısızlık söz konusu ise ya da suç son derece ciddi ise çalışana son yazılı uyarı verilir. Son yazılı uyarı, şikayetin detaylarını verir, davranışlarını değiştirmede ya da iyileştirmede başarısızlığa düşerlerse bunun işten çıkarma veya diğer cezalara yol açabileceği konusunda çalışanları uyarır ve çalışanın başvuru hakkına da atıfta bulunur.

Disiplin sürecinde son aşama işten çıkarma, derece veya rütbe azaltma ya da kıdem/ücret kaybı gibi diğer cezalar olmalıdır. İşten çıkartma kararı, yalnızca bunu yapma konusunda yetkiye sahip bir yönetici tarafından alınmalıdır. Çalışan işten çıkarmanın nedenleri, çalışma akdinin sona erme tarihi ve başvuru hakkı konusunda mümkün olduğunca bilgilendirilmelidir. Çalışanlar, işten çıkarma da dahil, haklarında verilen disiplin cezalarına karşın bunun kendilerine bildirilmesinden itibaren 5 işgünü içinde bir üst disiplin amirine, 10 işgünü

içinde de bölüm yöneticisine başvurabilirler (Başvuru sürecinin işleyişi için bkz. Şekil 5).

Şekil 5: Başvuru Süreci



Kaynak: ACAS, 2010.

6. SONUÇ

İngiltere’de Personel Yönetimi uygulamalarına yön veren temel bir hukuki metnin olmamasından dolayı, tüm kamu kurumları için geçerli standart uygulamalar olmamakla birlikte, kamu kurumları personel politikalarını belirlerken tümüyle serbest hareket etmezler. Kendilerine tanınan bu serbestinin bazı kısıtlamaları vardır ve kamu kurumları kendilerine sunulan merkezi bir çerçeve içinde hareket etmek zorundadırlar.

Mesela kamu kurumlarının, personel seçme sürecinin tüm aşamalarında “açıklık”, “liyakat” ve “eşitlik” ilkelerine uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Kurumların bu ilkelere uygun hareket edip etmedikleri de bağımsız bir takım kuruluşlar (OCPA gibi) tarafından denetlenmektedir. Yine kamu kurumlarının yapacakları tüm düzenlemelerde Kabine Ofisi tarafından

hazırlanan en iyi uygulamaları (best practice) da göz önünde bulundurmaları gerekir. Bu ve benzeri düzenlemeler, son dönemde İngiliz Kamu Personel Yönetimi'nde yaşanan yerelleşme eğilimleri yüzünden sisteme yöneltilen “yağmacılık (spoil) sistemine geri dönme” şeklindeki eleştirilerin pek de yerinde olmadığını ortaya koymaktadır. Çünkü, kamu kurumları tamamen serbest hareket etmemektedir ve belirlenen ilkelere uygun hareket edip etmedikleri de sürekli kontrol edilmektedir.

Kamu personel yönetiminin yerelleştirilmesi yönündeki bu tespitin yanı sıra İngiliz kamu personel yönetimi için bir başka tespit de bulunulabilir ki bu da sistemin temelinde yatan felsefenin ve uygulamaların personel yönetimi anlayışından ziyade insan kaynakları yönetimi anlayışına daha yakın olduğudur. İngiltere'de çalışanlar bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir kaynak olarak görülmektedir. Performans kavramına yapılan vurgu, eğitim ve geliştirmeye aşırı önem verilmesi, ücretlemenin ve yükselmenin performans temeline dayalı olarak yapılması, cezadan mümkün olduğu kadar kaçınılması ve bu bağlamda ödüllendirmenin temel alınması, görev tanımlarında netlik, her kurumun personel kitapçıklarının olmasının zorunlu olması, emeklilik ve izin gibi haklar konusunda standart uygulamalardan ziyade çalışanlara alternatifler sunulması, çalışana kariyer geliştirmesinde yardımcı olunması gibi özellikleri dolayısıyla böyle bir çıkarımda bulunmak yanlış olmasa gerektir.

KAYNAKÇA

- ACAS (2010), The ACAS Code of Practice on Disiplinary and Grievance Procedures,
<http://www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=457&p=0>, (E. Tarihi: 12.08.2010).
- Cabinet Office (2010), Cabinet Office Civil Service Nationality Rules Guidance on Checking Eligibility, www.civilservice.gov.uk/Assets/November_2007_Guidance_tcm6-2456.pdf, (E. Tarihi: 06.07.2010).
- Civil Service Commissioners' Recruitment Code (2010), http://www.civilservicecommission.org.uk/admin/assets/spaw2/uploads/files/Recruitment_Principles.pdf (E. Tarihi: 12.09.2010).
- Civil Services Management Code (2010), http://civilservice.gov.uk/Assets/CSMC%20Nov%202010%20SC_tcmb6-34938.doc (E. Tarihi: 12.08.2010)
- Eroğul, Cem (1993), *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- "How to be Civil Servant", <http://www.civilservant.org.uk/definitions.shtml>, (E. Tarihi: 05.07.2010).
- İlhan, Neriman (2003), *Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri Ders Notları içinde "İngiltere Kamu Personel Sistemi"*, TODAİE, Ankara.
- Karasu, Koray (2004), "İngiltere", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Yay. Haz. Nuray E. Keskin, AÜ SBF KAYAUM Yayınları, Ankara.
- Örücü, Esin (1991), "Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C: 12, S: 1-3, ss. 303-316.
- Pyper, Robert (1997), *The British Civil Service*, Prentice Hall.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**KARAPARA AKLAMA SORUNUYLA
MÜCADELE: INTOSAI ÇALIŞMA
GRUBUNUN FAALİYETLERİ**

KARAPARA AKLAMA SORUNUYLA MÜCADELE: INTOSAI ÇALIŞMA GRUBUNUN FAALİYETLERİ

Harun SAKI*

Sunuş

Genel olarak, “yasa dışı faaliyetlerden elde edilen gelir ve maddi menfaatlerin, yasalmiş gibi gösterilerek ekonomik sisteme dahil edilmesi” şeklinde tanımlanan “karapara aklama” olgusu, küreselleşme sürecinin de etkisi ile uluslararası boyutu ön plana çıkan bir sorun haline gelmiştir. Teknolojideki baş döndürücü ilerleme ve sermaye hareketliliğinin önündeki engellerin kalkması sonucu, karaparanın ülkeler arasında transfer edilmesi yoluyla aklanması kolaylaşmıştır. Bu organize suç ile mücadelenin başarısı için de, uluslararası işbirliği ve kararlılık büyük önem kazanmaya başlamıştır. En önemli küresel tehdit olarak kabul edilen terörizmin temel finansman kaynağı, yasa dışı organize faaliyetlerle elde ettiği gelirler olduğundan; karapara aklama ile mücadele aynı zamanda terörizmle mücadele anlamını taşımaktadır.

Genişleyen boyutları ve artan etkileri nedeniyle karapara aklama sorunu ile mücadele, gerek ulusal yönetimlerin, gerekse uluslararası kuruluşların öncelikli gündem maddelerinden birisini oluşturmaya başlamıştır. Ülkeler, aralarında imzaladıkları ikili ve çok taraflı anlaşmalarla bu konuda ortak hareket etmeye ve bilgi paylaşımını güçlendirmeye çalışmaktadır. Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere birçok uluslararası kuruluş da bu sorunla etkin bir şekilde mücadele edilmesi için yoğun çabalar göstermektedir. Bu çabalara, hesap verebilir ve saydam bir yönetimin teminatı olarak işlev gören ulusal yüksek denetim kurumlarının (Sayıştayların) uluslararası düzeydeki örgütü olan INTOSAI de, oluşturduğu bir çalışma grubu ile farklı bir boyutta, denetim boyutu ile katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Karapara Aklama ile Mücadele Görev Gücünün Kurulması

189 üyesi bulunan ve kurulduğu 1953 yılından bu yana yüksek denetim alanında üyeleri arasındaki işbirliğini, bilgi ve deneyimlerin paylaşılma-

* Sayıştay Denetçisi

sını, bilimsel ve mesleki çalışmaların teşvik edilmesini amaçlayan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü INTOSAI'nin Yönetim Kurulu da bu küresel sorun karşısında kayıtsız kalmayıp, 2001 yılında Güney Kore'nin Seul kentinde düzenlenen 17'inci INTOSAI Kongresi'nde (17. INCOSAI) karapara aklama konusunda Sayıştayların neler yapabileceğinin araştırılması gerektiğine karar vermişti. Bu amaçla konuyla ilgili bir anket hazırlanarak üyelere gönderilmesi ve bir görev gücü kurulması için INTOSAI Yönetim Kurulu'nun gerekli çalışmaları başlatması kararlaştırılmıştı. Kongre'nin bu kararı doğrultusunda INTOSAI Yönetim Kurulu'nun, Viyana'da gerçekleştirilen 50. toplantısında (Ekim-2002), "Karapara Aklama ile Mücadele Görev Gücü" kurulmuştur.

INTOSAI Genel Sekreterliği, Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay (GAO), Rusya Federasyonu Sayıştay ve her bölgesel gruptan bir ülke Sayıştayının üyesi olduğu görev gücünün başkanlık görevini Peru Sayıştay üstlenmişti. İlk toplantısını 2003 yılında Rusya'da gerçekleştiren ve daha sonra Amerika (2004), Peru (2005) ve Lesotho'da (2007) birer toplantı düzenleyen görev gücü, çalışma sonuçlarını bir raporla INTOSAI Yönetim Kurulu'na sunmuştu. Bu raporda karapara aklama ile mücadeleye ilişkin uluslararası normlar, temel belge ve metinler sıralandıktan sonra, karapara aklamanın genel anlamda yolsuzlukların son aşaması olduğu, bu nedenle karapara aklama ile yolsuzluğun birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği belirtilmiş; ayrıca bu alanda çalışmak teknik bilgi, teknolojik altyapı ve uzun zaman gerektirdiğinden, görev gücünün bir çalışma grubuna dönüştürülmesinin yararlı olacağı ifade edilmiştir.

Karapara Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubunun Kurulması

Söz konusu rapor dikkate alınarak görev gücünün statüsü, 2007 yılı Kasım ayındaki INTOSAI Kongresinde kalıcı bir çalışma grubuna çevrildi. Ayrıca grubun görev alanı yolsuzlukla mücadeleyi de kapsayacak şekilde genişletildi. Başkanlık ve koordinasyonu Mısır Sayıştay (The Central Auditing Organization of Egypt) tarafından üstlenilen INTOSAI Karapara Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu, ilk toplantısını 2008 yılı Mart ayında Peru'da gerçekleştirdi ve bu toplantıda 2008-2011 dönemine ilişkin Çalışma Planını oluşturdu.

Çalışma planında grubun misyonu, karapara aklanması ile mücadelede yüksek denetim kurumlarının aktif rol oynaması ve bu alanda INTOSAI ile üyeleri arasındaki uluslararası işbirliğinin teşvik edilmesi için rehberlik etmek olarak belirlendi. Ayrıca 4 temel hedef ile bu hedeflere ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ortaya konuldu. Bu hedefler, ana başlıklar halinde şu şekilde sıralanmıştır:

- 1- Bilgi paylaşımını kolaylaştırarak ve temel ilkeleri ortaya koyarak yolsuzlukla mücadelede Sayıştaylara destek olmak,
- 2- INTOSAI ile diğer uluslararası kuruluşlar arasında işbirliği yollarını araştırmak,
- 3- Ülkelerin bu alandaki düzenleme, politika, strateji ve programları üzerinde çalışarak, Sayıştayların bunlardan nasıl yararlanabileceğini belirlemek,
- 4- Karapara aklama ve yolsuzlukla mücadelede Sayıştaylar için örnek eğitim programları hazırlamak.

Çalışma Grubunun Faaliyetleri

2008 yılı Temmuz ayında Mısır ve 2009 yılı Temmuz ayında Endonezya'da birer toplantı gerçekleştiren çalışma grubu, 2008-2011 dönemine ilişkin çalışma planı doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmüştür. Faaliyetleri konusunda tüm Sayıştayların bilgilendirilmesi ve gruba üye olmayan Sayıştayların da katkılarının sağlanması amacıyla web sitesi güncellenerek daha işlevsel hale getirilmeye çalışılmıştır.¹

Bugün Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık (İngiltere) ve Rusya Federasyonu Sayıştaylarıyla birlikte toplam 18 ülke Sayıştayının üyesi olduğu Çalışma Grubu, son (4 üncü) toplantısını 5-6 Ağustos 2010 tarihlerinde Ekvator'un başkenti Quito'da gerçekleştirdi. Çalışma grubu üyeleri, toplantı süresince grubun 2008-2011 Çalışma Planında yer alan amaç ve faaliyetlere ilişkin bilgi paylaşımında bulundular. Bu toplantıda yaşanan gelişmeler ve ulaşılan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

- Grup üyeleri, aşağıdaki konularda uygulanması gereken ve Sayıştaylar için taslak ilkeleri teşkil edecek olan mekanizmalar üzerinde fikir birliğine vardı:

¹ INTOSAI Karapara Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubunun yeni web adresi: www.wgfacml.cao.gov.eg

- suç kaynaklı varlıklara el konulması ve bunların müsaderesini içerecek şekilde yolsuzluğu önleme ve yolsuzlukla mücadele,
- dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirliği teşvik etme,
- kamu mallarının doğru yönetimini sağlama,
- karapara aklama ile mücadelede Sayıştayların karşı karşıya olduğu riskleri belirleme.

• Üyeler, çalışma grubunca yapılmış olan anketin sonuçlarını yorumladılar. Anket, Mısır Sayıştayı tarafından hazırlanmış ve tüm INTOSAI çalışma gruplarının görüşleri alındıktan sonra, Endonezya'da gerçekleştirilen 3'üncü toplantı sırasında çalışma grubu üyelerine sunulmuştu. Bu anketin sonuçları 22-27 Kasım 2010 tarihleri arasında Güney Afrika'nın ev sahipliğinde Johannesburg kentinde gerçekleştirilecek 20'inci INTOSAI Kongresi'nde (20. INCOSAI) tüm üye ülkelerle paylaşılacaktır. Bu süreç, çalışma grubunun INTOSAI komiteleri ve çalışma grupları arasındaki iletişimin artırılması gerekliliği inancını yansıtıyor. Grubun düşüncesine göre; katılım arttıkça daha üst düzeyde bir fikir birliği sağlanacak ve daha kapsamlı sonuçlar elde edilecektir.

• Sayıştaylar için karapara aklama ve yolsuzlukla mücadelede temel prensiplerin geliştirilmesi amacıyla ekipler oluşturulmuştur. Bu sayede, çeşitli şekillerde faaliyet gösteren yüksek denetim kurumlarına yol gösterecek temel ilkeler belirlenirken, farklı Sayıştayların tecrübelerinden yararlanılmış olacaktır.

• Rusya Federasyonu Sayıştayının yolsuzlukla mücadele konusunda geliştirmiş olduğu standartlar üzerinde çalışıldı. Çalışma grubu ve INTOSAI Geliştirme Girişimi, karapara aklama ve yolsuzlukla mücadele konusunda bir eğitim programı taslağı üzerindeki çalışmalarını sürdürmektedirler. Rusya Federasyonu Sayıştayının geliştirdiği standartlar da bu programa dahil edilecektir. Bu çerçevede; INTOSAI bölgesel çalışma gruplarından birinde pilot çalışma yürütülecek ve bu pilot çalışmanın sonuçlarına göre eğitim programı revize edilerek, çalışma grubu üyelerinin de katkılarıyla INTOSAI'nin diğer resmi dillerine çevrilmesi sağlanacaktır.

• Grup üyeleri, karapara aklama ve yolsuzlukla mücadelede etkin rol oynayan uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin devam ettirilmesine ve yeni

kuruluşlarla irtibat kurulmasına karar verdi. Bu bağlamda, Dünya Bankası ve EGMONT² grubuyla iletişime geçilmesi kararlaştırıldı.

- Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ından (GAO), grubun faaliyet konusuna özel bir çalışma yapması ve sonucunda bir rapor hazırlaması istendi.
- Son olarak grubun 2012-2015 dönemine ilişkin Çalışma Planı taslağı üzerinde çeşitli müzakereler gerçekleştirildi.

Sonuç

Küreselleşme ile birlikte sınır tanımayan bir nitelik kazanan yolsuzluklar, toplumların başta akademik ve politik çevreler olmak üzere tüm kesimlerinin temel gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Uluslararası yolsuzluk olaylarının önemli bir boyutunu da karapara aklama faaliyetleri oluşturmakta ve bu faaliyetler uluslararası hukuk ve ülkelerin birbirleriyle ilişkileri açısından ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Herhangi bir ülke veya bölgeye mal edilemeyecek bu ortak sorunun çözümü de, birlikte hareket edilmesi ve karşılıklı işbirliğinin geliştirilmesi ile mümkün olacaktır.

Bu gerçeğin farkında olan çok sayıda uluslararası kuruluş, karapara aklama ile mücadelede farklı yaklaşımları birleştirerek ortak strateji ve yöntemler ortaya koymaktadır. Yaptıkları denetimlerle şeffaflığı sağlayarak yolsuzluğu önleyici rolleri bulunan Sayıştayların uluslararası düzeydeki örgütü olan INTOSAI de bu konuda üzerine düşeni yerine getirme gayreti içerisinde. INTOSAI Çalışma Grubunun yürüttüğü çalışmaların somut çıktılarının ortaya çıkması ile birlikte, Sayıştayların bu alanda ulusal düzeyde yürüttükleri denetimlerin ve uluslararası arenada yürütecekleri ortak denetimlerin etkinliğinin de artması sağlanmış olacaktır.

² 9 Haziran 1995 tarihinde, Brüksel'de 24 ülke ve 8 uluslararası örgütün bir araya gelmesiyle oluşturulan Egmont Grubu'nun temel amacı; ülkelerin ulusal karaparanın aklanmasıyla mücadele sistemlerini geliştirebilmelerine yardımcı olup, uluslararası bilgi değişiminin önündeki engelleri kaldırmaktır. Söz konusu yardımın kapsamı içerisinde mali istihbarat birimlerine teknolojik yardım, personelin eğitimi, tecrübe ve bilgi aktarılmasının yanı sıra uluslar arası bilgi değişiminin geliştirilip, sistematik bir yapıya kavuşturulması da planlanmaktadır. Türkiye, 106 üyesi bulunan Egmont'a, üyelik için Şubat 1998'de müracaat etmiş ve Haziran 1998'de üyeliğe kabul edilmiştir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 16.09.2010

No : 5287/2

KONU: İlgililerden rızaen tahsilinin mümkün olmaması nedeniyle açılan 99 adet alacak davasının idare aleyhine sonuçlanması ve bunlardan temyiz edilen 55 adet kararın Yargıtay tarafından onanması karşısında, idareye mali yük getirmemesi adına diğer mahkeme kararları için temyize gidilmeyerek takipten vazgeçme istemini içeren Rektörlük önerisinin uygun bulunması hk.

Muhasebe Denetmeni ile Muhasebe Denetmen Yardımcısı tarafından yapılan inceleme neticesinde, 2002 yılında Marmara Üniversitesi Tıp Fakültesi Vakfı (İktisadi İşletmesi) Hastanesinde görevlendirilen 120 öğretim elemanının söz konusu vakıf hastanesinde yaptıkları tetkik ve tedaviler karşılığı toplam 1.425.877,79 lira ücret aldıkları, bu tutardan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 38'inci maddesine göre hak ettikleri ve döner sermayeye yatırmak zorunda olmadıkları tutar düşüldükten sonra kalan 1.196.792,71 liranın döner sermayeye gelir kaydedilmesi hususunun tespit edilmesi üzerine, Rektörlükçe gerekli işlemlerin başlatılarak ilgili tutarın tahsili için açılan davaların idare aleyhine sonuçlandırıldığı ve Yargıtay ilamı ile mahkeme kararlarının onandığı, alacağın terkinin için Maliye Bakanlığında istenen görüşte, Sayıştayın da bu konuda ilamının bulunmaması ve ilgili görüşte yer alan hükümlerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda bu alacakların kayıtlardan çıkarılmasının uygun olacağı, ancak takipten vazgeçme yetkisinin Üniversite Rektörüne ait olması nedeniyle bu konudaki işlemlerin Üniversite idaresi tarafından yapılması gerektiğinin belirtilmesi nedeniyle, Rektörlükçe 2547 sayılı Kanunun 56'ncı maddesinin (d) fıkrası uyarınca görüş istenilmesi üzerine 5. Dairece verilen 12.7.2010 tarihli ve 2010-29/Taşra 48039 sayılı karar okunarak,

Gereği Görüşüldü:

Marmara Üniversitesi Rektörlüğünün 24.05.2010 tarihli ve B.30.2. MAR.0.81.00.00/8032 sayılı yazıları ile eki belgelerin incelenmesinden;

Marmara Üniversitesi Döner Sermaye Saymanlığı hesaplarını denetleyen Muhasebe Denetmeni ile Muhasebe Denetmen Yardımcısı'ın raporunun Vakıf Hastanesi İşlemleri ile Döner Sermayenin Gelir Kaybına Uğratılması başlıklı 15'inci maddesinde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 38'inci maddesine göre 2002 yılında Marmara Üniversitesi Tıp Fakültesi Vakfı (İktisadi İşletmesi) Hastanesinde görevlendirilen 120 öğretim elemanının söz konusu Vakıf Hastanesinde yaptıkları tetkik ve tedaviler karşılığı aldıkları ücret tutarları toplamının 1.425.877,79 lira olduğu, bu tutardan 2547 sayılı Kanunun 38'inci maddesine göre hak ettikleri ve döner sermayeye yatırmak zorunda olmadıkları tutar düşüldükten sonra kalan 1.196.792,71 liranın döner sermayeye gelir kaydedilmesi gerektiği belirtilerek ilgili tutarın tahsil edilmesi gerektiği hususunun yer aldığı,

Marmara Üniversitesi Döner Sermaye Saymanlığı 2002 yılı hesabını inceleyen Sayıştay Denetçisi Ömer Akdoğan tarafından düzenlenen raporda bahsedilen konuya yer verilerek tazmin isteğinde bulunduğu, bu raporun Sayıştay 4. Dairesinde yargılanması sonucu, bu Dairece verilen 10.6.2004 tarihli ve 29847 sayılı tutanakta konuyla ilgili özetle; 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 13, 14, 16, 17 ve 18'inci maddelerindeki hükümlerde sayman ve tahakkuk memurunun sorumluluğu ve görevlerinin saymanlık işlemleriyle ilgili olduğu görülmekte, olayda ise öğretim üyelerinin 2547 sayılı yasa uyarınca Tıp Fakültesi Vakfı Hastanesinde görevlendirilmelerine ilişkin Yönetim Kurulu uygun görüş yazısı ile rektör onayının saymanlığa ve tahakkuk dairesine bildirilmediğinin savunmadan anlaşılması nedeniyle sorumluların sorumluluğuna hükmetmenin mümkün bulunmadığı, ancak 2547 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinin (a) bendi son fıkrası ve 38'inci maddesinin son fıkrası gereği Marmara Üniversitesi Tıp Fakültesinde görevli öğretim üyelerine, görevlendirildikleri Tıp Fakültesi Vakfı Hastanesince yapılan ödemelerin, 2547 sayılı Kanunun 38'inci maddesinde belirtilen miktarı aşan kısmının döner sermayeye gelir olarak kaydedilmesi gerektiğinden, döner sermayeye yatırılmaması nedeniyle döner sermayenin gelir kaybına uğradığı anlaşıldığından, döner sermayeye yatırılacak tutarın ilgililerden tahsilinin sağlanmasını teminen konunun Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına yazılmasına karar verildiği,

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca gönderilen cevabi yazıya istinaden Sayıştay 4. Dairesince verilen 16.3.2006 tarihli ve 2006-9/10605 sayılı kararda aynen;

“Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından alınan 28.2.2006 tarih ve B.30.0.HKM.06.05.001/1114-04003 sayılı yazıda;

Konunun Yükseköğretim Denetleme Kuruluna incelettirildiği; Kurulun, Tıp Fakültesi daimi kadrolarında aylık ve 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesine göre döner sermaye katkı payı alan öğretim üyelerinin, Kanunun 38 inci maddesi uyarınca Tıp Fakültesi Vakfında görevlendirilmeleri nedeniyle yapılan ödemelerden maddedeki miktarı aşanların geriye dönük olarak ilgililerden yasal faizi ile tahsili gerektiği sonucuna vardığı; inceleme raporu gereğinin yapılması isteği ile Rektörlüğe gönderildiği;

Rektörlüğün Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünden alınan 29.7.2004 tarihli yazı üzerine ilgililere yapılan ödemelerin faiziyle birlikte geriye dönük olarak tahsilinin mümkün olmadığına bildirilmesi üzerine, konu hakkında 3.9.2004 tarihli yazı ile Maliye Bakanlığı görüşünün yeniden sorulduğu,

Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünce gönderilen 14.06.2005 tarihli yazıda, Tıp Fakültesinde devamlı statüde çalışan öğretim elemanlarının Marmara Üniversitesi Vakıf Hastanesinde görevlendirilmelerinin 2547 sayılı Kanunun 38 inci maddesi amacına uygun bulunmamakla birlikte, sözkonusu dönemde öğretim elemanlarının görevlendirilmelerine ilişkin idari işlem iptal edilmediğinden görevlendirilen öğretim elemanlarına Vakıf tarafından anılan madde ile getirilen sınırlamalar dahilinde ödeme yapılması gerektiğinin düşünüldüğü,

Anayasanın 128 ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 146. maddelerine aykırı olarak Kanunda belirtilen limitleri aşan tutarda yapılan ödemelerin kanuni bir dayanağının bulunmadığı, aksine fazla yapılan ödemelerin müeyyidesinin ne olacağı konusunda Kanunda bir düzenlemeye yer verilmediği, önceki yıllarda limitleri aşan ödemeler için bir değerlendirme yapılamıyacağı, uygulamanın ne yönde yapılacağına takdirinin icra makamı olarak Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına ait olduğu belirtilmiştir.

Konu Yükseköğretim Genel Kurulunun 16.12.2005 tarihli toplantısında görüşülerek alınan karar ile Maliye Bakanlığının yazısının gereği için

Marmara Üniversitesi Rektörlüğüne gönderilmesine karar verildiği belirtilmektedir.

Daire Kararı uyarınca gerekli girişimlerin başlatıldığı anlaşıldığından yazı üzerine Dairece yapılacak işlem bulunmamaktadır.” denildiği,

Diğer taraftan, ilgililerden rızaen tahsilin mümkün olmaması karşısında, Üniversite Hukuk Müşavirliğince davalılar aleyhine ayrı ayrı 99 alacak davasının açıldığı, (Muhasebe Denetmenleri Raporunda belirtilen 120 kişiden 20 kişiye part time çalıştığı için fazla ödeme çıkarılmamış, 1 kişinin ise adres tespitinde sorun yaşandığı için alacak davası açılmasında gecikilmiş), Üsküdar 1, 2, 3, 4 ve 5. Asliye Hukuk Mahkemeleri ile Üsküdar 1, 2, 3 ve 4. Sulh Hukuk Mahkemelerinde yargılamaları yapılan davalarda red kararları verildiği, bu kararlardan 55 adetinin Yargıtay tarafından onandığı,

Söz konusu mahkeme kararlarında özetle; uyuşmazlığın, 2547 sayılı Kanunun 38’inci maddesi uyarınca görevlendirilen öğretim elemanlarının limitten fazla olarak aldıkları ücretleri döner sermayeye ödemelerinin gerekip gerekmediği noktasında toplandığı; anılan Kanunun 36/a-1 maddesinde, üniversitede devamlı statüde görev yapanların, yönetim kurulunun işbirliğine karar verdiği kamu kuruluşları veya diğer özel kuruluşlardan aldıkları her türlü ücretin döner sermayeden pay alan profesör veya doçentin bağlı bulunduğu birimin döner sermayesine gelir kaydedileceğinin belirtildiği; 38’inci maddesinde ise vakıflarca kurulmuş hastanelerde görevlendirilmiş öğretim elemanlarının döner sermayeden yararlanması konusunda istisna getirildiği, bu istisna hüküm gereğince ödenmesi gereken ücretin döner sermayeye yatırılması gerekmediği, limit üstünde yapılan ödemeyle ilgili kanunda açık bir hüküm bulunmadığı; kaldı ki, ödemenin kendisi için döner sermayeye yatırılmayacağı hükmü uygulanırken, fazlası için bu hükmün uygulanmamasının mümkün olmadığı, limit üzerinde ödeme yapılması yasal değilse de, bu fazla ödemenin ödemeyi yapan vakfın sebepsiz zenginleşmeden dolayı geri isteme hakkının bulunduğu, sonuç olarak Vakıf Hastanesinde görevli öğretim elemanlarına yapılan limit üstü ödemenin döner sermayeye gelir kaydedilmesi gerektiğinin ve davalının haksız zenginleştiğinin kabul edilemeyeceği, davacının geri isteme hakkının yasal dayanağının bulunmadığı gerekçeleriyle davaların reddine hükmedildiği,

Yargıtay ilamlarında da, “Dosyadaki yazılara, kararın dayandığı delillerle kanuni geciktirici sebeplere ve özellikle delillerin takdirinde bir isabetsizlik görülmemesine göre, yerinde bulunmayan bütün temyiz itirazlarının reddi ile usul ve kanuna uygun olan hükmün onanmasına” karar verildiği,

Yargıtay ilamına bağlı olarak 1.196.792,71 lira tutarındaki alacağın terkinini için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün gönderdiği 9.4.2010 tarih ve 04951 sayılı görüşün son paragrafında, “Buna göre, söz konusu alacaklar nedeniyle Marmara Üniversitesi Hukuk Müşavirliği tarafından açılan davaların idare aleyhine sonuçlanması, Sayıştay’ın bu konuda ilamının bulunmaması ve yukarıda belirtilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; bu alacakların kayıtlardan çıkarılmasının uygun olacağı, ancak takipten vazgeçme yetkisinin Üniversite Rektörüne ait olması nedeniyle, bu konudaki işlemlerin Üniversite idaresi tarafından yapılmasının gerektiği değerlendirilmiştir.” denildiği,

Bunun üzerine, Anayasanın 138’inci maddesinin “Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve yerine getirilmesini geciktiremez” amir hükmüne bağlı olarak ilgili alacakların terkin edilmesi gerektiğinden, alacakların takibinden vazgeçilmesi hususunda Rektörlükçe 2547 sayılı Kanununun 56’ncı maddesinin (d) fıkrası hükmü uyarınca Sayıştay Başkanlığı görüşünün istenildiği,

Anlaşılmıştır.

2547 sayılı Kanununun 56’ncı maddesinin (d) fıkrasında, bir milyon liraya kadar (bir milyon lira dahil) bir hakkın veya menfaatin terkinini gerektiren, maddi veya hukuki nedenlerle kovuşturulmasında yüksek mahkeme ve mercilerde incelenmesini istemekte yarar bulunmayan açılacak veya açılmış olan dava, icra ve benzeri takiplerden vazgeçilmesine veya uygun ödeme kararı koymaya rektör ve üst kuruluşların başkanlarının; bir milyon liradan fazlası için üst kuruluşlarda başkanın, üniversitelerde rektörün önerisi ve Sayıştay Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığının karar vereceği hükme bağlanmıştır.

Anılan fıkroda, açılacak veya açılmış olan dava, icra ve benzeri takiplerden vazgeçilmesine veya uygun ödeme kararı konulmasına yer

verilmiş olması karşısında, Rektörlüğün açılacak olan davaların takibinden vazgeçme talebi fıkra hükmü kapsamında bulunmaktadır.

İlgililerden rızaen tahsilinin mümkün olmaması nedeniyle açılan 99 alacak davasının idare aleyhine sonuçlanması ve bunlardan temyiz edilen 55 adet kararın Yargıtay tarafından onanması karşısında, idareye mali yük getirmemesi adına diğer mahkeme kararları için temyize gidilmeyerek takipten vazgeçme istemini içeren Rektörlük önerisinin uygun bulunduğuna, çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.09.2010

No : 31599

5 393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereği ödenen ikramiyelerin, Belediye'deki toplam memur sayısının % 10'una tekabül edecek şekilde farklı kişilere olmak üzere yılda iki defa memura ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı ve;

Belediye Başkanına ve personele cep telefonu ve GSM hattı satın alınarak aylık konuşma ücretlerinin belediye bütçesinden karşılanmasının mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinden sonra gereği görüldü:

1-) ... sayılı ilamın 1. maddesi ile, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereği ödenen ikramiyelerin, Belediye'deki toplam memur sayısının %10'u yerine %20'sine denk gelen sayıda memura ödenmesi nedeniyle ...-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddenin son fıkrasında; "Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir." denilmektedir. Söz konusu hükme göre, Belediyeler ikramiye ödemesi yaparken personel sayısı olarak memur sayısının %10'unu ve ikramiye miktarı olarak da, Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak rakamı geçmemeleri gerekmektedir. İlgili maddede söz konusu ikramiyenin yılda en fazla iki kez yapılabileceği belirtilmiş olup bu ödemelerin aynı kişilere yapılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, toplam 90 memuru olan Merkez Belediyesi'nde tek seferde memura ikramiye ödemesi

yapılabilecektir. Buna göre, Merkez Belediyesi'nde yılda iki kez ödenen ikramiyeler her seferinde farklı kişiye ödenebilecektir.

Belirtilen nedenlerle, dilekçi iddialarının kabul edilerek sayılı ilamın 1. maddesi ile -TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

2-) ... sayılı ilam'ın 5. maddesi ile, Belediye Başkanına ve personele ... adet cep telefonu ve GSM hattı satın alınarak aylık konuşma ücretlerinin belediye bütçesinden karşılanması nedeniyle toplam ...-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

1050 Sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanununun 7' nci maddesinde;

"Devlet gideri, bütçe içinde devlet adına yapılan veya bir özel kanun ile yapılması üstlenilen bir hizmet ve iş karşılığı olmak üzere devlet zimmetinde gerçekleşen bir borçtur." denilerek yapılan bir harcamanın devlet gideri sayılabilmemesinin koşulları belirtilmiştir. Buna göre, giderin bütçeyle verilmiş ödeneğinin olması, devlet adına yapılması veya bir kanunla yapılmasının öngörülmesi gerekmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 22 inci maddesinde;

"Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır.

A-Tahakkuk memurları, ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden sorumlu, ita amirleri de bu hususları gözetmekle yükümlüdürler.

..."

denilmektedir.

Buna göre; Belediye çalışanlarına cep telefonu tahsis edileceğine dair herhangi bir mevzuat hükmü bulunmadığından, belediye çalışanlarına cep telefonu tahsis edilerek konuşma bedellerinin belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 30. maddesinde ise, telefon, teleks, telefaks ve benzeri ulaştırma ve haberleşme araçlarının kullanım ve abone giderleri ile posta pulu bedellerinin ödenmesinde,

faturanın (fatura sayısı 5 adetten fazla ise ayrıca döküm cetveli) ödeme belgesine bağlanacağı ve yurtiçi ve yurtdışı şehirlerarası telefon konuşma bedellerine ilişkin faturaların, konuşulan yerleri ve konuşmaların resmi-özel ayrımını gösterir daire amirince onaylı listelerinde ödeme belgesine ekleneceği, hükme bağlanmıştır.

Ancak dosyada mevcut verile emirlerinin incelenmesinde, faturalara ilişkin amirince onaylı, konuşmaların resmi konuşma olduğuna ilişkin listelerin ödeme belgelerine bağlanmadığı anlaşılmaktadır.

Temyiz dilekçesinde söz konusu telefonların belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla kullanıldığı yapılan konuşmaların resmi konuşma olduğu iddia edilmekte ise de; bu iddiaları kanıtlayıcı herhangi bir belge de ibraz edilmemiştir.

Belirtilen nedenlerle, dilekçi iddialarının kabul edilerek sayılı ilamın 5. maddesi ile- TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.09.2010

No : 31610

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programına katılan kişiye, gerekli yasal koşullar mevcut değilken, bu programa katıldığı günler için gündelik ve yol masrafı ödenmesinin mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun, "Yurt İçi ve Yurt Dışında Kurslara Katılanlara Verilecek Gündelik" başlıklı 2562 sayılı Kanunla değişik 37. maddesinin 1. fıkrasında; "Mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere, bu Kanuna göre geçici görev gündeliği verilir" hükmü yer almaktadır.

Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, memuriyet mahalli dışında açılan kurslara katılanlara geçici görev gündeliği verilebilmesi için ilgili kursun, şahsın mesleki bilgisini artırıcı özellikte olması diğer bir deyişle, hizmet içi eğitim kapsamında olması ve kurum tarafından bu kursa gönderilmesi gerekmektedir. Söz konusu olayda, anılan kişi kursa kendi isteğiyle katılmış, sınavı kazanması üzerine de kendisine izin verilmiştir. Yani burada kanunun öngördüğü anlamda personelin kursa gönderilmesi söz konusu olmayıp anılan personele sınavı kazanması nedeniyle verilen bir izin vardır.

Diğer yandan, 19.12.1988-4636/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı gereğince, TODAİE'de eğitim gören Devlet Memurlarının bu eğitimlerinin hizmet içi eğitim sayılabilmesi ve dolayısıyla bunlara geçici görev yolluğu ödenebilmesi için, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından usulüne uygun olarak hazırlanmış bir hizmet içi eğitim yönetmeliğinin bulunması ve bu yönetmelikte, söz konusu kurumdaki eğitim programlarına katılmaya imkan veren bir hükmün yer alması, memurun buradaki eğitime, kurumunun isteği üzerine katılmış olması gerekmektedir.

Söz konusu işlemde yukarıda da açıkladığımız üzere anılan kişi Yüksek Lisans Programı'na kendi isteğiyle katıldığından sınavı kazanması üzerine kendisine izin verilmiştir. Dolayısıyla kararda öngörülen kurum tarafından gönderilme şartı gerçekleşmemiştir.

Devlet memurlarının mesleki bilgilerinin artırılmasına, bir başka deyişle yetiştirilmelerine ilişkin esas ve usuller 657 sayılı yasanın 214 ila 220 nci maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Memurların mesleki bilgilerinin artırılmasına yönelik faaliyetler, anılan yasanın 214. maddesinde, "hizmeti içi eğitim" olarak adlandırılmış ve Devlet Memurlarının yetiştirilmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak eğitim biçiminde tanımlanan hizmet içi eğitimin, Devlet Personel Dairesi tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dahilinde yürütüleceği ifade edilmiş; yine aynı yasanın 217. maddesinde de, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi tarafından, Maliye ve Milli Eğitim Bakanlıklarıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı hazırlanması ve bu şekilde hazırlanacak planın Bakanlar Kurulu kararnamesiyle yürürlüğe konulması öngörülmüştür.

Bu maddeye dayanılarak hazırlanıp 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle (19.10.1983 günlü 18196 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak) yürürlüğe konulan Devlet Memurları Eğitimi Genel Planının "Eğitimde Öncelikler" başlıklı üçüncü kısmında, eğitimcilerin ve eğitim yöneticilerinin yetiştirilmelerinin Devlet Personel Dairesinin koordinatörlüğünde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve ilgili yükseköğretim kurumlarınca düzenlenecek programlarla gerçekleştirileceği; personel, eğitim, organizasyon ve metod, halkla ilişkiler, planlama gibi çeşitli uzmanlık alanlarında kurum ve kuruluşların yetişmiş eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere Devlet Personel Dairesinin işbirliği ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünce ve ilgili yükseköğretim kurumlarınca eğitim programları düzenleneceği, kurum ve kuruluşların bu alanlarda yönetici ve uzman olarak görevlendirecekleri personelden bu eğitim programlarını bitirmiş olanlara öncelik tanınacağı belirtilmektedir.

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planında yer alan bu açıklamalardan, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün, kendi uzmanlık

programları dışında, Devlet Personel Başkanlığının koordinatörlüğünde ve bu Başkanlıkla işbirliği içerisinde, ilgili kurumların isteği üzerine diğer yükseköğretim kurumlarıyla birlikte düzenlediği çeşitli programlarının da olduğu ve bu programlara kurumlarınca gönderilen memurların devam ettiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, Devlet Memurları Eğitimi Genel Planında belirlenen esaslar çerçevesinde kurumlarca hazırlanan hizmet içi eğitim yönetmeliklerinin bazılarında, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün düzenlediği “Organizasyon ve Metod” ile “Kamu Yönetimi” gibi uzmanlık programlarına katılmak için 7163 sayılı Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanununun 15 inci maddesinde belirtilenlerin dışında aranacak bazı niteliklere yer verilmekte; dolayısıyla bu eğitimin bir hizmet içi eğitimi olduğu kurumlarca ve bu yönetmelikleri onlarla birlikte hazırlayan Devlet Personel Başkanlığınca kabul edilmektedir.

Bu itibarla, gerek doğrudan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünce düzenlenen uzmanlık programlarına, gerekse yine aynı Enstitü tarafından kurumların isteği üzerine düzenlenen diğer eğitim programlarına katılan Devlet Memurlarının bu eğitimlerinin hizmet içi eğitim sayılabilmesi için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 214 üncü maddesi uyarınca, ilgili kurum ve Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacağı “Hizmet içi Eğitim” yönetmeliğinin bulunması ve bu yönetmelikte, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde eğitim yapmaya imkan veren bir hükmün mevcut olması gerekmektedir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsündeki eğitim programlarına katılanların, geçici görev yolluğuna hak kazanabilmesinin bir başka koşulu ise, yukarıda da belirtildiği üzere, söz konusu Enstitüde düzenlenen uzmanlık programları ile diğer programlara katılmanın, idarenin takdir ve onayı ile gerçekleşmiş olmasıdır. Gerçekten, 6245 sayılı yasanın değişik 37 inci maddesinde sözü edilen “gönderme” keyfiyeti, idarenin takdir yetkisini de içine alan bir anlam ifade etmekte olup, bunun 7163 sayılı yasanın 15 inci maddesi uyarınca, yarışma sınavını kazanarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde öğrenime hak kazananlara verilmesi zorunlu olan “izin” ile bir tutulmaması gerekir.

Zira, anılan yasanın 15 inci maddesi, yarışma sınavını kazanarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde devam etmeye hak kazanan Devlet Memurlarına tahsil süresince izin verileceğine amir olup, bu

hükümde, memurun eğitimi konusunda idarelere herhangi bir takdir hakkı tanınmamaktadır.

Ayrıca, kişinin talebiyle ve yarışma sınavını kazanması sonucunda başlayan böyle bir eğitimin, memurun mesleki bilgisini artırmak amacına dönük olduğunu ve idarelerin gösterdiği lüzuma müsteniden gerçekleştiğini söylemek de pek kolay değildir. Çünkü, 7163 sayılı yasanın öngördüğü eğitim, (2) yıllık ek bir öğrenim niteliğindedir. Yani burada memurun kendi isteği ile bir üst öğrenime devam etmesi söz konusudur. Böyle olunca, bu tür bir eğitimin, memurun mesleki bilgisinin artırılması amacına dönük olan ve idarelerin isteğiyle gerçekleşen hizmet içi eğitimle ilgisinin bulunduğunu söylemek her zaman mümkün olmasa gerekir.

Diğer taraftan, 7163 sayılı yasanın 15 inci maddesinde, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne devam etmeye hak kazanmaları nedeniyle kurumlarınca izinli sayılan Devlet Memurlarının, izin süresince her türlü maaş ve özlük haklarından faydalanacakları, maaş ve ödeneklerinin verilmeye devam edileceği belirtilmişse de, belli bir hizmetin görülmesi amacıyla yapılan masraf karşılığı olan harcırahın bu niteliği itibariyle özlük hakları kapsamında düşünülmesi mümkün olmadığından ve maddede harcırah ödeneceğine dair bir hükme de yer verilmediğinden, idarenin isteği dışında kendi talebi ve arzusu ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsündeki öğrenime devam eden Devlet Memurlarına geçici görev yolluğu ödenebilmesi, bu açıdan da mümkün görülmemektedir.

Ayrıca dilekçi harcırah ödenmesi gerektiği yönünde muhtelif Danıştay Kararlarının olduğunu iddia etmişse de, Sayıştay Kanununun 65. maddesine göre genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştay'ın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel olmadığından bu iddianın da kabulü mümkün görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne devam eden söz konusu personele, 6245 sayılı yasanın 37 inci maddesi hükümleri dairesinde geçici görev yolluğu ödenebilmesi, memurun kurumu tarafından 657 sayılı yasanın 214 üncü maddesi uyarınca ve Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı ile belirlenin esaslar doğrultusunda hazırlanmış bir hizmet içi eğitim yönetmeliğinin bulunmasına ve bu yönetmelikte, anılan Enstitüdeki eğitim programlarına katılmaya imkan sağlayacak bir hükme yer verilmiş olmasına ve ayrıca, memurların söz konusu

Enstitüdeki eğitim programlarına katılmalarının, kurumlarının isteği ile gerçekleşmesine bağlıdır.

Bu şartlar yerine gelmeden Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün akademik yılı Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programına katılan'e bu programa katıldığı günler için gündelik ve yol masrafı ödenmesine imkan bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle dilekçi iddialarının reddedilerek, sayılı ilamın 2. maddesi ile-TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 12.10.2010

No : 31699

Vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim kurumlarının giderlerine katkıda bulunmak amacıyla yapılan Devlet yardımlarından, yasal koşulları yerine getirmeyen üniversitelerin yararlanamayacağı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek-18 inci maddesinin (b) bendindeki şartı yerine getiremeyen vakıf üniversitelerine de devlet yardımı yapılması nedeniyle ... YTL'nin tazminine karar verilmiştir.

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Ek-18 inci maddesinde;

Vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim kurumlarının giderlerine katkıda bulunmak amacıyla; bütçede yer alan ödenekle sınırlı olmak üzere, ilgili vakıf yükseköğretim kurumunun müracaatı, Yükseköğretim Kurulunun görüşü ve Milli Eğitim Bakanlığının teklifi üzerine Maliye Bakanlığınca Devlet yardımı yapılır.

Yapılacak Devlet Yardımı: Devlet yükseköğretim kurumlarına o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin örgün öğrenci sayısına bölünmesiyle elde edilen tutarın, ilgili vakıf yükseköğretim kurumunda okuyan örgün öğrenci sayısı ile çarpılması sonucu bulunacak miktarın % 30'unu geçemez. Ancak, bu miktarın üniversitelere dağıtımı: öğrenci seçme ve yerleştirme sisteminde kullanılan sayısal (% 50), sözel (% 20) ve eşit ağırlıklı (% 30) puan türlerinin parantez içinde gösterilen ağırlıklar uygulanarak, üniversitenin toplam örgün öğrenci sayısına göre yapılır. Yükseköğretim Kurulu bu oranları yarısına kadar yükseltmeye veya eksiltmeye yetkilidir. En az iki yıl eğitim-öğretim yapmış olan vakıf üniversiteleri Devlet yardımı almak amacı ile Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına müracaat ederler.

Vakıf yükseköğretim kurumlarına Devlet yardımının yapılabilmesi için bu kurumların;

a) En az iki eğitim-öğretim yılını tamamlamış olması,

b) Öğrencilerin en az % 15'ine eğitim-öğretim masraflarını karşılayacak düzeyde tam burs vermesi,

c) Öğrenci alınan her lisans programı için, öğretim üyesi yetiştirmek amacıyla, vakıf üniversitelerince seçilerek Yükseköğretim Kurulu tarafından yurt içinde veya yurt dışında belirlenen üniversitelere yerleştirilen ve izlenen doktora öğrencilerine, kontenjanı 50'ye kadar olan programlar için bir öğrenciye, 50 ile 100 arasında olan programlar için iki öğrenciye ve kontenjanı 100'den fazla olan programlar için üç öğrenciye eğitim-öğretim ve diğer masraflarını karşılayacak düzeyde burs vermesi veya üniversitelerin bu doktora öğrencilerinin sayısı kadar, yurt dışında yerleşik Türk uyruklu öğretim üyesini en az bir eğitim-öğretim yılı sözleşmeli tam gün statüsünde çalıştırdığını Yükseköğretim Kuruluna belgelemesi,

d) Üniversitelerin lisans düzeyindeki örgün öğretim programlarında en az bir eğitim-öğretim yılı sözleşmeli tam gün statüsünde çalışan(kısmi statüde görevli, ek ders veya diğer üniversitelerden görevlendirme suretiyle çalışanlar hariç) öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısının, bu esasa göre hesaplanan tüm devlet üniversitelerinin öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısının ortalamasına eşit veya daha az olması,

e).....,

f).....,

Şartlarından asgari (a), (b), (c) ve (d) bentlerini yerine getirmeleri gerekmektedir.

Buna göre, ikinci fıkrada belirtilen miktarın;

-(a), (b), (c), (d), (e) ve (f) bentlerinde sayılan tüm şartları yerine getiren vakıf yükseköğretim kurumlarına tamamına kadar,

- Asgari şartlardan (a), (b), (c) ve (d) bentlerinin yanı sıra (e) veya (f) bentlerinden birini yerine getiren vakıf yükseköğretim kurumlarına % 80'ine kadar,

- Sadece asgari şartları yerine getiren vakıf yükseköğretim kurumlarına % 60'ına kadar, Devlet yardımı verilir. Asgari şartları yerine getiremeyen vakıf yükseköğretim kurumlarına Devlet yardımı yapılmaz.

Bu maddede belirtilen azami ve asgari düzeyler arasında yer alan vakıf yükseköğretim kurumlarına yapılacak yardım miktarı Yükseköğretim Kurulu tarafından yapılacak değerlendirme esas alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından tespit edilir. Vakıf yükseköğretim kurumlarına yapılacak yardım her yılın en geç Ekim ayı sonuna kadar iki eşit taksit halinde ödeneceği, hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki madde hükmünden anlaşılacağı üzere, vakıf üniversitelerine Devlet yardımı yapılabilmesi için, bu üniversitelerin 2547 sayılı Kanunun Ek 18 inci maddesinde asgari şart olarak öngörülen (a), (b), (c) ve (d) bentleri hükümlerini yerine getirmeleri gerekmektedir. Söz konusu bu bent hükümlerinden herhangi birini yerine getirmeyen üniversiteye, hiçbir şekilde devlet yardımı yapılması imkânı bulunmamaktadır.

2547 sayılı Kanunun Ek-18 inci maddesinin (b) bendinde, vakıf üniversitelerine Devlet yardımı yapılabilmesi için, üniversitenin “öğrencilerin en az %15'ine” eğitim-öğretim masraflarını karşılayacak düzeyde tam burs vermesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Söz konusu bu Ek 18 inci maddeyi incelediğimizde, bu maddenin (b) bendi hariç çeşitli fıkra ve bentlerinde Kanunun, öğrenci ifadesiyle hangi öğrenci grubunu kastettiğini görmek mümkün bulunmaktadır. Örneğin; yapılacak Devlet yardımının hesaplanmasıyla ilgili olan ikinci fıkrada örgün öğrenci, okuyan örgün öğrencilerin, (c) bendinde doktora öğrencilerinin, (d) bendinde ise lisans düzeyindeki öğrencilerin kastedildiği, ilamın konusu olan (b) bendinde ise, herhangi bir sınırlayıcı, bu kavramın içeriğini daraltıcı bir ifade olmaksızın “öğrenciler” ifadesinin kullanıldığı, bu ifadenin, üniversitede hazırlık sınıfında okuyanlar dâhil tüm örgün ön lisans, lisans, yüksek lisans, doktora veya sanatta yeterlilik öğrencilerini kapsadığı anlaşıldığından, herhangi bir vakıf üniversitesine bu Devlet yardımının yapılabilmesi için, hazırlık sınıfı da dâhil olmak üzere, ilgili üniversitenin tüm öğrencilerinin %15'ine, eğitim ve öğretim masraflarını karşılayacak düzeyde tam burs vermesi gerekmektedir.

Vakıf Üniversitelerine yardım yapılmasıyla ilgili belgelerin Ek 18 inci maddenin (b) bendine göre değerlendirilmesinde, sadece lisans düzeyinde öğrenim gören öğrencilerin (özel yetenek sınavı ile kayıt yaptıran öğrenciler ile

yabancı uyruklu öğrencilerin (TCS+YÖS dahil) hesaplamaaya dahil edildiği, ön lisans, yüksek lisans ve TUS öğrencilerinin hesaplamaaya dahil edilmediği, kaldı ki, Yürütme Kurulu 22.04.2002 tarih ve 2002.17 No.lu Kararında örgün öğrenciyi, hazırlık sınıfında okuyanlar dahil tüm örgün önlisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencisi olarak tanımladığı, bu karar esas alınarak yardım yapılmasında hesaplamaaya dahil edilmeyen öğrencilerin toplama dahil edilmek suretiyle üniversitelerin yeniden değerlendirilmesinde, toplam on bir (11) üniversiteden dokuz (9) adedinin bu şartı yerine getirdiği, Üniversitesi ile Üniversitesinin hazine yardımı yapılmasının asgari şartlarından olan Kanun'un (b) bendinde öngörülen şartı yerine getiremediği görölmüştür.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddiyle, ... nolu İlamın 1 inci maddesinin (B) bendiyle tazminine karar verilen YTL' ye ilişkin hükmün TASDİKİNE,
Karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981