



SAYIŞTAY DERGİSİ

Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak
Performans Esaslı Bütçeleme

•
Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent
Konseyleri

•
Kamu Malları Teorisi Açısından Devletin Hüküm ve
Tasarrufundaki Yerler

•
Küresel Finans Krizine Karşı Korumacılık: Bir GFZT
Yaklaşımı

•
Bankacılık Zimmeti

•
Etik ve Dürüstlük Değerlerinin Sayıştayların Denetim
Uygulamalarına Dahil Edilmesi: ASOSAI Seminerinden
Yansıyanlar

•
Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verilebilirliğinin
Güçlendirilmesinde INTOSAI'nin Rolü

•
SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ

EKİM – ARALIK 2011

SAYI : 83

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi, Grup Başkanı
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Filiz KÖROĞLU AYDINLI Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Başdenetçi Müslüm PARLAK Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Cüneyt SALUR Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi Filiz KÖROĞLU AYDINLI Denetçi Mehmet BALIOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Mart 2012
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@savistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.savistay.gov.tr/

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

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

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

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

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

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

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

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

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

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 83	EKİM-ARALIK 2011

İÇİNDEKİLER

3 Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme

Dr. Ahmet TANER
Sayıştay Başdenetçisi

31 Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri

Ali Tamer ÖZDEMİR
Sayıştay Başdenetçisi

57 Kamu Malları Teorisi Açısından Devletin Hüküm ve Tasarrufundaki Yerler

Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Sayıştay Savcısı

69 Küresel Finans Krizine Karşı Korumacılık: Bir GFZT Yaklaşımı

Doç. Dr. İrfan KALAYCI
İnönü Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

97 Bankacılık Zimmeti

Muhammet ERİŞEN
Uzman, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

125 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

127 Etik ve Dürüstlük Değerlerinin Sayıştayların Denetim Uygulamalarına Dahil Edilmesi: ASOSAI Seminerinden Yansıyanlar

Yaşar UZUN

Sayıştay Uzman Denetçisi

135 Afet Yardımlarının Denetimi Ve Hesap Verilebilirliğinin Güçlendirilmesinde INTOSAI'nin Rolü

Seher ÖZER ÜTÜK

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

141 SAYIŞTAY KARARLARI

143 Genel Kurul Kararları

157 Temyiz Kurulu Kararları

167 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

169 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

171 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

KAMUDA HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Ahmet TANER*

ÖZET

Devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanma gerekliliği kamu bütçe sisteminde performans esaslı bütçeleme gibi çıktı odaklı modellerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Girdilere dayanan geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak, performans esaslı bütçe lemede çıktı lara odaklanması nedeniyle, bu model etkili kaynak kullanımının temel araçlarından biri olarak görülmektedir. Kamu mali sistemimize 5018 sayılı Kanunla giren performans esaslı bütçeleme nin temel amacı, kamuda mali saydamlık ve hesap verebilirli ğin sağlanması ve etkin kaynak kullanımının gerçekleştirilmesidir. Performans esaslı bütçelemeden beklenen sonuçların alınabilmesinde yasal ve kurumsal alt yapıyla birlikte etkin performans bilgi sistemlerine gereksinim bulunmaktadır. Bu makalede, bütçe sistemindeki de ğişimin kamuda hesap verme sorumlulu ğuna ve dış denetime etkileri ele alınarak, etkin bir bütçe denetiminin gerekleri üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Performans Bütçe Sistemi, Sonuç Odaklı Bütçe, Hesap Verme Sorumlulu ğu, Dış Denetim.

PERFORMANCE-BASED BUDGETING AS A TOOL FOR ACCOUNTABILITY IN THE PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

The need for efficient, effective and economic use of scarce public resources in the face of increasing functions of the State has directed the focus on output-oriented models such as performance-based budgeting in the public budget system. Unlike the traditional input oriented budget system, outputs are the focus in performance-based budgeting, which is why this model is considered as one of the primary tools of effective resource utilization. The fundamental objective of performance-based budgeting, which was introduced in our system of public financial management through the Law No. 5018, is to ensure financial transparency and accountability as well as effective use of resources. In order to achieve results expected from performance-based budgeting, in addition to legal and institutional infrastructure, effective performance information systems are needed. This article deals with the effects of change in the budget system

* Sayıştay Başkanetçisi

on accountability and external audit and elaborates on the requirements of an effective budgetary audit.

Keywords: Performance budget system, outcomes-focused budget, public accountability, external audit.

GİRİŞ

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması çabalarının arkasında, toplumsal taleplere bağlı olarak sürekli artan kamu harcamalarının kamu maliyesi üzerinde yarattığı baskının azaltılarak mali disiplinin sağlanması, kaynak kullanımında etkinliğin gerçekleştirilmesi ve bütçe sisteminin etkin hesap verme mekanizmalarıyla güçlendirilmesi gibi etkenlerin olduğu görülmektedir. Özellikle, kamu hizmet sunumunda etkinlik temelli yaklaşımların geçerlilik kazanmaya başlaması, toplumun şeffaflık ve hesap verebilirliğe karşı artan duyarlılığı, kaynak tahsisinde alternatif modellerin gelişmesi gibi bir dizi faktör de kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinde sonuç odaklı modellere ilginin artmasını sağlayarak, yeniden yapılanma çalışmalarına yön vermiştir. Kaynakların merkezden dağıtımı ve girdilere dayanan geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluğun alt birimlere dağıtılmasını ve kaynakların yerinden yönetimini öngören çıktı/sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesi, bu arayışların bir sonucu olmuştur.

Kamunun ekonomi içinde artan ağırlığı bütçenin ekonomik bir araç haline gelmesini, dolayısıyla bütçenin ekonomik anlamda analizinin yapılmasını zorunlu hale getirmesine rağmen, geleneksel bütçe sisteminde çıktılarından ziyade girdi ve süreçlere odaklanılması kamu hizmetlerinin sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesine imkan vermediğinden, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri tam olarak hayata geçirilememiştir. Geleneksel bütçe sistemlerinin taşıdığı bu eksiklikler, kamu hizmetlerinde etkinliğe odaklanarak hizmetlerde ortaya çıkan değişim ve gelişimi izleyecek ve bunları kontrol edecek, böylece kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirliği güçlendirecek sonuç odaklı bütçe sistemlerine geçişi hızlandırmıştır (Mutluer vd., 2007: 126).

Kamu mali yönetim sistemimize yönelik eleştiriler temelde bütçe eksenli olmuştur. Özellikle bütçe sisteminin politika-plan-bütçe ilişkisini kurmada yetersiz olması, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde bir

planlamanın kamu idarelerinde hayata geçirilememiş olması, yine kamu idarelerinde görev tanımlarının açık bir şekilde yapılmaması, bu alandaki temel sıkıntılar olarak sıralanabilir. Ayrıca, bütçe sisteminde denetimin, mevzuat sınırları içerisinde ve mali nitelikli bir denetim olması, kaynakların kamu idarelerine tahsis edildikten sonra bütçe uygulama dönemi sonunda ortaya çıkan etkiler ve sonuçlara ilişkin bir değerlendirme veya denetim yapılmaması, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi, ödenek tahsis edilirken sadece bir önceki yılın harcamasının dikkate alınması, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması da diğer sıkıntılar olarak değerlendirilebilir (Mutluer vd. 2005: 124).

Kamu bütçe sistemindeki bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla, 5018 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren performans esaslı bütçelemenin temel amacı kamuda mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve etkin kaynak kullanımının gerçekleştirilmesidir. Performans esaslı bütçelemenin odağında yer alan kavram etkinlik olmakla beraber, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımıyla ilgili sorumluluk mekanizmaları öngörmesi sebebiyle, bu bütçe sisteminde, bütçenin hesap verme veya denetim fonksiyonunun da en az etkinlik kadar önem kazandığını söylemek mümkündür. Bütçe denetiminin kamu kaynaklarının ortaya çıkardığı sonuç veya hizmetler yerine kamusal faaliyetlere tahsis edilen ödenekler üzerinden gerçekleştiği klasik bütçe sistemine yöneltilen temel eleştirilerden birisi, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının gereklerini ortaya koymada başarısız olduğu, kurumların faaliyetlerinin geliştirilmesi, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılması konusunda objektif değerlendirmeler sunamadığı yönünde idi. Oysa, performans esaslı bütçeleme, faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların da bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi ilkesine dayanır. Tahsis edilen ödeneklerin hukuka uygunluğuyla birlikte etkin, ekonomik ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda kamu idarelerinin yöneticilerine, parlamentoya ve topluma güvence verecek uygun araçlar taşınması, performans esaslı bütçelemenin kamuda hesap verme sorumluluğunun temel araçlarından biri olarak kabul görmesini sağlamıştır.

Bütçe sistemindeki değişimden kamu mali yönetim sistemi açısından hedeflenen sonuçların alınabilmesi için kamu idarelerinin kurumsal ve yasal olarak bütçe sistemiyle uyumunun sağlanmasına, etkin iç kontrol sistemle-

rine ve bütçe uygulamalarını güvence altına alacak dış denetim mekanizmalarına gereksinim olduğu açıktır. Bu makalede, kamu bütçe sistemindeki değişim sürecinin kamuda hesap verme sorumluluğuna ve dış denetime olan etkisi ele alınarak, performans esaslı bütçelemede hedeflenen etkinlik düzeyine ulaşılması açısından dış denetime düşen rollerin neler olduğu ve bütçe denetiminin önünde yasal ve kurumsal ne tür engeller bulunduğu üzerinde durulacaktır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI VE KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNE ETKİLERİ

Dünyada küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemenin yön verdiği değişim süreci, ekonomik, siyasi ve kültürel tüm yapıları olduğu gibi devletin yapı ve işlevlerinde, yönetim modelleri ve anlayışlarında da köklü bir dönüşüm yaşanmasına neden olmaktadır. En somut şekilde devletin örgütsel yapısı ve işlevlerinde kendini gösteren bu dönüşümde, kamusal mal ve hizmetlere yönelik toplumsal taleplerdeki değişimin neden olduğu yeniden yapılanma veya reform ihtiyaçlarının itici bir unsur olduğu görülmektedir. 20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren devletin, iktisadi ve sosyal alanda sınırlı görevler üstlendiği minimal bir yapıdan sosyo ekonomik alanda aktif görevler üstlendiği ve refah devleti uygulamalarının ağırlık kazandığı bir yapıya dönüşümü, kamu harcamalarının ekonomideki payının giderek artmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarındaki genişlemenin zamanla hantallığı beraberinde getirmesi ve yeni krizleri tetiklemesi, minimal devlet anlayışına geçiş çabalarını yeniden ön plana çıkarmıştır. Kamuya daha çok koordinatör ya da hakem rolü yükleyen yaklaşımların taşıdığı zaafiyetler dikkate alınarak, alternatif bir model olarak güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimine odaklanan “yeni kamu yönetimi” yaklaşımı geliştirilmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 10).

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma arayışlarını zorlayan bir diğer unsur çok hızlı bir şekilde yaşanan değişim ve dönüşüm karşısında, rasyonalite ve yasallık üzerine temellenen Weberyen bürokrasi bağlamında şekillenen geleneksel bürokratik paradigmanın verimsiz ve etkisiz kalmasıdır. Değişen ve farklılaşan toplumsal talepleri karşılamada yeterli olmayan geleneksel bürokratik yaklaşımın yöntem ve araçları geçerliliğini önemli ölçüde yitirmesi ile ön plana çıkan ve “yönetişim” olarak da kavramsallaştırılan yeni yönetim anlayışı, katı bir hiyerarşiye ve kapalı bürokratik yapıya sahip bir yönetimden, katılımcılığın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin, vatandaş

odaklılığın, çok aktörlülüğün, stratejik bakışın, sürekli gelişmenin, etkinlik ve verimlilik ilkelerinin geçerli olduğu (Parlak ve Sobacı, 2010: 325) bir yönetim anlayışına geçişi nitelemektedir.

Dördüncü etken, sarf etme yerine maliyet kısıtlamasına, yani kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmaya başlanmasıdır. Bu bağlamda rekabeti artırıcı girişimlere yer verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Sonucu olarak ise “süreçlere odaklı bir yönetimden” “sonuçlara odaklanan bir yönetim” anlayışına geçilmiştir. Böylece kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilmesi benimsenmiştir (Güzelsarı, 2004: 94).

Devletin işlevlerindeki değişim, kamu yönetiminin genel kurumsal yapısını etkilediği gibi, mali yönetim ve kontrol sistemlerinde de yeniden yapılanma arayışlarına yön vermiş, kamu mali yönetim sistemleri ciddi bir dönüşüm sürecine girmiştir. Zira, tarihsel süreçte kamunun rolünde kimi değişiklikler yaşansa da, kamu harcamaları her dönemde artış trendini sürdürmüştür. Hızla değişen şartlar ve anlayışların da etkisiyle, insanların kamusal hizmetlerden beklentilerinin değişerek, nicel ölçütlerden, kolaylık, hız ve en önemlisi kalite gibi nitel ölçütlere kayması, kamu mali yönetim sistemlerindeki reform arayışlarını hızlandıran bir etken olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23). Sınırlı kamu kaynakları ile artan kamu hizmet talebinin yarattığı ikilemin çözümü ise stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi daha çok özel sektörde geçerli olan performans yönetim tekniklerinin kamuya aktarılmasında bulunmuştur.

Devletin artan fonksiyonları karşısında kısıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Denetimde yeni dönemin ihtiyaçlarına yanıt verecek bir strateji olarak, işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespiti dayalı denetim yaklaşımı yerine hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine odaklanan yeni metodolojiler geliştirilmesi benimsenmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 10). Yönetimden yönetişime doğru nasıl bir değişim yaşanmışsa kamu mali kontrol sistemlerinde de denetimden denetişime

doğru bir dönüşüm yaşandığına tanıklık edilmektedir. Böylece denetim, kamu mali yönetim sisteminin ayrılmaz bir unsuru, kamu sektörünün performansının iyileştirilmesi ve risk yönetiminin yerleştirilmesi bakımından da işlevsel bir araç olarak görülmeye başlanmıştır (Mutluer vd., 2007: 351). Kamu mali sistemlerinin geldiği noktada, kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerine ilişkin tekil işlemlerin mevzuata uygunluğunun ve mali tabloların doğruluğunun tespiti kadar, bu mali işlem ve hesapları üreten sistemlerin ve mekanizmaların rasyonelliği ile bunların verimli ve etkili bir biçimde işlemediklerinin saptanması da, kamu denetiminin temel uğraş alanı haline gelmiştir (Maliye Bakanlığı, 2004: 72).

2. KAMU BÜTÇE SİSTEMİNDE ÇAĞDAŞ EĞİMLER VE KAMU MALİ SİSTEMİMİZE YANSIMALARI

20. yüzyılın ilk yarısında, refah devleti uygulamalarıyla birlikte kamu harcamalarının çeşit ve niceliğinde yaşanan artış, kamu mali yönetim sistemlerini yapısal ve işlevsel açıdan bir yapılanma süreciyle karşı karşıya bırakmıştır. Bu süreçte geleneksel bütçeleme ve harcama yönetiminin kalkınma anlayışına hizmet etmede yetersiz kalması, sınırlı kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını sağlayacak rasyonel araç ve mekanizmalara olan gereksinimi de artırmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak “hedeflenen etkinlik düzeyine ulaşılabilmesi açısından devletin, kamu ekonomisinin temel değişkenleri olan kamu gelir ve kamu giderlerinin hacim ve bileşimlerini ekonomik görevlerine göre yeniden düzenleme zorunluluğu bütçe anlayışında ve dolayısıyla bütçe sistemlerinde de çağdaş yaklaşımlara yönelmeyi kaçınılmaz kılmıştır” (Demircan, 2006: 51).

2.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Kamu mali yönetimi alanında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinin kamu bütçeleri üzerinde en büyük etkisi, girdi odaklı bütçeleme anlayışından performans bütçe sistemi gibi çıktı/sonuç odaklı bütçe modellerine geçilmesiyle yaşanmıştır. Performans yönetim tekniklerinin kamuda geçerlilik kazanmasını içeren bu dönüşümle birlikte, kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, kamu kaynaklarıyla ulaşılmak istenen hedefler arasında ilişki kurulması kamu mali sistemlerinin ulaşmak istedikleri öncelikli hedeflerden birisi haline gelmiştir. Geleneksel bütçe sisteminin çağdaş kamu mali yönetimin gereklerini karşılayamaması, kamu hizmetlerini

çıkıti esasına göre değerlendirecek performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama-bütçeleme sistemi gibi alternatif bütçe sistemlerinin gelişiminde etkili olmuştur (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008).

Performans esaslı bütçe sisteminin farklı bir versiyonunu oluşturan planlama-programlama-bütçeleme sistemi, daha çok 1960 ve 1970’li yıllarda uygulama alanı bulan bir model olarak, kamu hizmetlerinin önceden belirlenmiş plan ve programlara göre yerine getirilmesini ve bu çerçevede kamu hizmetlerinin maliyetlendirilmesini, etkinliğin sağlanması bakımından önceliklerin belirlenmesini öngörmektedir (Candan, 2007: 57-58). Bu bütçe sistemi, performans bütçedeki etkinliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapmakta, yani amaçlanan programları gerçekleştirecek alternatif faaliyetler arasında kamu kesiminde kaynakları en etkin şekilde kullanacak olanı seçmektedir. Kısaca performans bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğini hedeflerken, program bütçede hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet (proje) planlanmakta ve bu hedefe ne derecede ulaşıldığı araştırılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 16).

1990’lı yıllarda başta Amerika olmak üzere pek çok gelişmiş ülkenin mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmesi, program bütçe sistemine alternatif olarak performans esaslı bütçe sisteminin tekrar önem kazanmasını sağlamıştır. Bu kapsamda, 1980’li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990’lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000’li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçen ülkeler olmuşlardır (OECD, 2004: 4).

Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek her faaliyet ve projenin maliyetlendirilmesini ve ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir (Aktan ve Tüğen, 2006: 206; Egelı vd., 2007: 29). Bu yönüyle de sonuçlardan çok, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını esas alan, hangi kamu idaresine ne kadar ödenek verileceğine odaklanan geleneksel bütçe sisteminden ayrılır (Mutluer vd., 2007: 410-411). Performans esaslı bütçe modelinde öncelikli olarak kamu idarelerinin ana fonksiyonları ile bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerin belirlenmesi, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsis edilmesi, kaynakların kullanımı sonrasında da

performans ölçümüyle ulaşılmak istenen hedeflere ne derece ulaşıldığının değerlendirilerek, sonuçların raporlanması esastır.

Hükümetin veya kamu idarelerinin ne satın aldığından çok, ne yaptığı veya neyi başardığına odaklanan performans esaslı bütçelemede benzer amaçlara hizmet eden “gider kalemleri aynı programda toplanarak, bu programların maliyet ve faydaları hesaplanır. Böylece kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecindeki performans ölçütlerini kullanmak suretiyle, kamu idarelerine tahsis edilen fonlarla bunların sonuçları veya çıktıları arasında bağ kurulması sağlanır (Robinson and Brumby, 2005: 5). Performans esaslı bütçelemeyi geleneksel bütçe sisteminden ayıran temel özellik de esasen budur. Bu modelin, diğer özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- Giderler; maaş, ücretler, satın almalar şeklinde değil, fonksiyon, program faaliyet ve proje şeklinde sınıflandırılır.
- Faaliyet ve projelerin maliyetlemesi yapılır; hesaplar maliyet muhasebesi ilkeleri çerçevesinde ayrıntılı olarak ortaya konulur.
- Fayda maliyet analizi, maliyet etkinlik analizi gibi karar verme tekniklerinden yararlanır.

Performans esaslı bütçe (PEB) modelinde maliyetlere, çıktıları ve sonuçlara önem verilmesi, bütçe artışının kurumlar düzeyinde harcamalardan ziyade çıktıları göre belirlenmesini gerektirdiği gibi, kamu sektöründe de buna uygun bir yapılanmaya gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu değişiklikler kamu kurumlarına kaynak kullanımında daha ileri derecede esneklik sağlanması, tahakkuk esaslı muhasebenin yönetim bilgi sistemlerine entegrasyonu, daha sıkı kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi ve hesap verme yükümlülüğünün gelişmiş raporlama sistemleri ile şeffaflık politikaları yoluyla daha da güçlendirilmesi olarak sıralanabilir (Egeli vd., 2007: 29).

PEB sistemiyle ülkelerin genellikle ulaşmak istedikleri amaçları, etkinliği artırmak, bütçe sürecinde karar almayı geliştirmek, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak ve tasarrufu sağlamak olarak ifade etmek mümkündür. Kimi ülkeler bütçe sistemlerinde bu amaçların birini veya ikisini ön planda tutarken kimileri ise tüm amaçları kapsayan bir yaklaşım benimsemiştir. Bu farklılaşmaya paralel olarak, ülkeler tarafından bütçenin dayanağını oluşturan belge türüne göre farklı modellerin geliştirildiği görülmektedir (OECD, 2004: 5; Robinson and Brumby, 2005: 7 vd):

- 1- Stratejik plana dayalı modeller
- 2- Performans sözleşmesine dayalı modeller
- 3- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller

İlk modelde her kamu kurumu orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyacak stratejik plan ve bu planın yıllık uygulamasını göstermek üzere de performans planı hazırlamaktadır. Performans planı bütçeye performans bilgisini eklemekte; bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performans dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır.

İkinci modelde ise performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmakta; bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Yeni Zelanda ve İngiltere gelmektedir.

Üçüncü modelde ise bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta olup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmekte; kesin hesap belgesi de aynı şekilde uygun olarak hazırlanmaktadır. Bağımsız bir performans raporlamasının yer almadığı bu modele en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya gösterilebilir (Erüz, 2006: 218-219).

2.2. Kamu Mali Yönetim Sistemimizde Performans Esaslı Bütçeleme

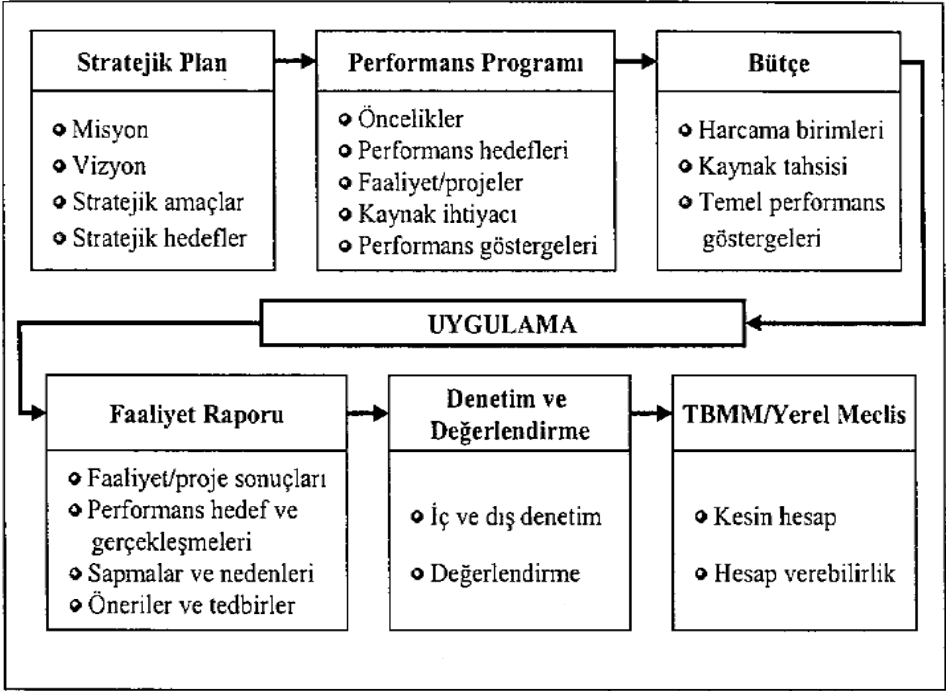
Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasına dönük önemli kurumsal ve yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Özellikle kamu mali sistemimize köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kanun ile birlikte plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek mekanizmalar oluşturularak, bütçe hazırlama süreci ile bütçe kapsamı yeniden tanımlanmıştır. Yapılan düzenlemelerle merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren

Orta Vadeli Mali Planın (OVMP), üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanması hükme bağlanmıştır. Ayrıca, kanunla kamu kaynaklarının etkili bir şekilde elde edilmesi ve verimli kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısı, işleyişi, bütçelerin uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol yeniden düzenlenmiştir (DPT, 2006c: 18).

Kamu mali sistemimiz için stratejik plana dayalı performans esaslı bütçelemeyi öngören 5018 sayılı Kanunun 9. maddesine göre, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.

Kanun, kamu idarelerinin bütçeleme süreçlerini üçlü bir yapı üzerine oturtmaktadır. Bu yapıda, orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanması ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanması öngörülmektedir (Erüz, 2006: 222). Buna göre, kamu idareleri, stratejik planlarında yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerine, temel ilke ve politikalarına uygun olarak bir mali yılda gerçekleştirecekleri faaliyetleri, performans hedeflerini, kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini performans programında belirledikten sonra, bütçe ile harcama birimlerine kaynak tahsisi yapacak ve temel performans göstergelerini belirleyecektir. İlgili mali yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile ise kullanılan kamu kaynaklarını, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasındaki sapmaların nedenleri, kurum ve kuruluşun faaliyetlerine ilişkin bilgiler ve performans bilgileri ortaya konulacaktır. Bu bütçeleme sürecini daha detaylı şekilde aşağıdaki şemada görmek mümkündür:

Şekil 1: Performans Esaslı Bütçeleme Modeli



Kaynak: Erüz (2006: 222)

Performans esaslı bütçeleme sürecinin başlangıç noktasını stratejik planlama oluşturmaktadır. Genel olarak kurumların amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri içeren stratejik planlar kurum bütçelerinin dayanacağı amaç ve hedefleri ortaya koyması, kaynak tahsisine esas olacak ilkeleri belirlemesi, hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmesi nedeniyle kamu mali sistemi açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kuran performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışının geçerli olmasını sağlamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009).

Performans esaslı bütçeleme sürecinin son aşamasında ise, kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetler ile bunların sonuçlarına ilişkin olarak düzenledikleri faaliyet raporları yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun, üst

yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanmasını ve bunun kamuoyuna açıklanmasını öngörmektedir. İdare faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini de içermesi gerekmektedir.

3. BÜTÇE SİSTEMİNDE DEĞİŞİMİN KAMUDA HESAP VERME SORUMLULUĞUNA ETKİLERİ

Çağdaş demokrasilerin temel özelliklerinden olan hesap verme sorumluluğu, genel anlamıyla, başta hükümet olmak üzere kamu erkini ve buna bağlı yetkileri kullanan kişi veya kurumların kamuoyuna parlamentoya ve diğer yetkili kurum ve mercilere aldıkları kararlar, yürüttükleri faaliyetler ile ilgili izahatta bulunma yükümlülüğünü ifade etmektedir. “Devlet mekanizmasının işleyişinde vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikalarıyla ilgili olarak siyasetçilere yetki devretmeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için ise politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devrinin varlığından bahsedilebilir. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumlulukla politikacı ile bürokrasi arasındaki ilişki ise yönetsel sorumluluk kavramıyla açıklanmaktadır” (Özer, 2005: 331).

Kamu örgütlerinde geçerli olan yönetsel hesap verebilirliğin temel hedefleri, kamusal yetkilerin hukuka aykırı şekilde kullanımının ve suistimalinin önüne geçilmesi, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanması ve yönetim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesi şeklinde özetlenebilir. Kısaca hesap verebilirliğin amacı, bürokrasilerin vatandaşa daha fazla hesap verebilir kılınmasıyla demokrasinin geliştirilmesidir (Balci, 2003: 199).

Kamu bürokrasisinin tüm alanlarında olduğu gibi, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması ile ilgili tüm süreçlerin başta parlamento olmak üzere ilgili kişi ve kurumlara açık olması, yani saydam bir yapının mevcudi-

yeti, etkin bir hesap verme sorumluluğunun temel aracı durumundadır. Şeffaflık, etkin hesap verme sorumluluğunun aracı olduğu gibi, hesap verme sorumluluğu da şeffaf bir yönetimin güvencesidir. Bu nedenle aralarında karşılıklı bir ilişki mevcuttur (Dubnic, 2005: 376-377). Çağdaş kamu yönetimine yön veren temel eğilimlerden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokrasinin bir gereği olduğu kadar kamu hizmetlerindeki etkinlik arayışları için de önemli bir referans kaynağı durumundadır.

Mali saydamlık ve hesap verebilirlik bağlamında, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sürecinde, merkezi yönetim için parlamento, yerel yönetim için yetkili meclis veya kurullarca sağlanan kaynakların nasıl ve ne şekilde kullanıldığına denetimi, dünyada ve ülkemizde kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının odak noktasını oluşturmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri üzerine kurulan 5018 sayılı Kanunda her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesinin esas olduğu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır. Kamu mali sistemimizde oluşan bu yeni yapıyla birlikte hesap verme sorumluluğunun çerçevesi genişletilerek kamu kaynaklarının, hukuka uygunluğunun yanında verimli, etkin ve ekonomik olarak kullanılmasını içeren bir sorumluluk mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır.

5018 sayılı Kanunla temel çerçevesi belirlenen hesap verme sorumluluğunun, bütçe sisteminin üzerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirdiği görülmektedir. Performansa dayalı bütçe sistemi geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak uygunluk denetimi odaklı bir hesap verme sorumluluğu mekanizması yerine çok farklı yönlerde ve işleyişe sahip olan bir mekanizma oluşturmuştur. Bu bütçe tekniğinde geçerli olan sorumluluk biçimlerini üç başlık altında değerlendirmek mümkündür (Ateş ve Çetin, 2004: 269):

- i) Bürokrasinin yürütme organına karşı hesap verme sorumluluğu
- ii) Yürütmenin yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu
- iii) Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu.

5018 sayılı Kanunda, bürokrasinin yürütmeye karşı sahip olduğu hesap verme sorumluluğunun temel çerçevesi kamu idarelerinin başında bulunan üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan bakana karşı sorumlu tutulmalarıyla çizilmiştir. Yürütmeyi temsil eden bakanların yasama organına karşı sahip olduğu sorumluluk ise hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, başbakana ve meclise karşı sorumlu olmaları şeklinde belirlenmiştir. Kamu kaynağını kullanan kişilerin vatandaşa veya topluma karşı hesap verme sorumluluğu ise temelde başta harcama yetkilileri olmak üzere kamu kaynağını kullanmakla sorumlu olan kişilerin hazırlayacakları faaliyet raporları aracılığıyla yürütülen faaliyetler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesiyle gerçekleştirilmek istenmiştir.

Geleneksel bütçe sistemi amaçlarla maliyetler arasında bir ilişki kurmazken, çağdaş bütçe sistemleri bütçenin yapısını daha rasyonel ilişkiler üzerinde kurarak, aynı zamanda çağdaş denetim için gerekli temeli oluşturmuştur (Akyel ve Köse, 2010: 16). Performans esaslı bütçeleme, girdilerden çok çıktılara, sonuçlara odaklanan özelliği nedeniyle etkin bir hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yasal ve kurumsal çerçeveyi sağlamada geleneksel bütçelemeye göre önemli avantajlara sahip olan bir bütçeleme sistemidir (Arizti vd., 2010: 15). Zira bu bütçeleme sistemi, kamu idarelerinin, kamu ürünleri açısından özel program ve fonksiyonları tanımlayarak, harcamalardan beklenen sonuçların önceden belirlenmesi suretiyle, bu sonuçlara nasıl ve ne ölçüde ulaşıldığının değerlendirilmesine fırsat vererek kamuda etkin bir hesap verebilirliğin önünü açar (Kristensen, 2002: 9).

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi performans ölçümü ile sağlam temellere oturttuğundan, kamuoyunun, bütçe sonuçlarından kamu yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremediklerini izlemesi ve değerlendirmesi mümkün olacaktır (Erüz, 2006: 221).

Performans esaslı bütçeleminin etkin bir hesap verme sorumluluğuna yaptığı diğer bir katkı da bütçe sürecini hükümet politikaları, kalkınma plan ve programları, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan gibi temel belgelerden başlatmak suretiyle, planlarla ilişkilendirmesidir. Stratejik planlar, klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Bu tür bir ilişki, performans bütçeyi aynı zamanda, fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı program bütçeden de ayıran bir özelliktir (Egeli, vd, 2007: 33). Bu sayede gerek yasama ve yürütme gerekse idareler orta vadeli hedeflerden haberdar olmakta ve harcamaların denetlenmesi bir ölçüde kolaylaşmaktadır. Özellikle 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde kamu bütçe sistemimize yöneltilen temel eleştiri kalkınma planları gibi temel stratejik belgelerle kamu bütçeleri arasındaki bağın kurulmaması nedeniyle, kamu idarelerinin, yürütmeye ve meclise karşı hesap verme sorumluluklarını yeterince yerine getirmediikleri yönünde idi. Bütçe sistemindeki bu aksaklık, 5018 sayılı Kanunun 9. maddesindeki düzenleme ile giderilerek, kamu bütçelerinin ortak makro hedeflere uygun şekilde hazırlanması ve uygulanması güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Kamu harcamaları üzerindeki sürekli ve saydam raporlama sürecinin kamuda mali disiplinin ve hesap verebilirliğin güvencesi durumunda (Sevilla, 2005: 11) olması nedeniyle, 5018 sayılı Kanunda raporlamaya özel önem verildiği görülmektedir. Buna göre, bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda kamuoyunu bilgilendirmeleri gerekmektedir. Sonuç olarak, performans esaslı bütçelemede stratejik planlar, idare ve birim düzeyinde hazırlanacak olan performans ve faaliyet raporları, mali saydamlığı, dolayısıyla da hesap verebilirliği sağlayacak önemli araçları oluşturmaktadır (Mutluer vd., 2007: 425).

Kapsadığı mali yıl ile ilgili bir raporlama işlevi de bulunan performans bütçenin hem ilgili kamu idaresine beklenen katkıyı sağlayabilmesi hem de bütçe uygulama sonuçlarının dış denetiminin sağlıklı şekilde yapılabilmesi için bütçenin de dayanağı olan stratejik planda i) hedeflerin açık ve anlaşılır biçimde ifade edilmiş olması, ii) hedeflere ulaşmada nasıl bir yol takip edileceğinin planlanması, iii) belirlenen hedeflerin birbiriyle ilişkilendirilmesi ve hedefler arasında çelişki olmaması, iv) elde edilen sonuçlar ile belirlenmiş hedefler arasındaki farkın ortaya konulması, v) yıllar itibarıyla elde edilen

sonuçlar arasında mukayese yapılabilmesi büyük önem taşımaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 268; Sevilla, 2005: 12).

4. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARININ DIŞ DENETİM BOYUTU

Kamu kaynaklarının dış denetimi, kamuda saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güvencesi olduğu gibi bütçe hakkının etkin şekilde kullanımının da temel araçlarından birini oluşturmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminde, kamu harcamalarının parlamento tarafından etkin şekilde denetimi pek mümkün değil iken, bütçenin dış denetim fonksiyonunun ön planda olduğu performans esaslı bütçelemenin etkin bir parlamento ve kamuoyu denetimi açısından önemli avantajlar taşıdığı söylenebilir. Ancak, kamu mali sistemimizdeki yeniden yapılandırma çabalarının bir parçası olan bu bütçeleme sisteminin tasarımından kaynaklanan sorunlar ve kamu idarelerindeki yapısal eksiklikler gibi etkenler yüzünden performans esaslı bütçelemenin denetim fonksiyonunun henüz kamu mali sistemimizde yeterince işlerlik kazanmadığı görülmektedir.

4.1. Kamu Bütçe Sisteminde Değişimin Dış Denetime Etkileri

Bütçe sisteminin niteliği, kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların hangi ölçüte göre tahsis edileceğini belirlediği gibi, bütçe üzerindeki denetim faaliyetlerinin amaç ve işlevini de önemli ölçüde şekillendirmektedir. Geleneksel bütçe sisteminde kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin yasama organınca onaylandığı biçimiyle gerçekleşip gerçekleşmediği temel önceliği oluştururken yani kaynaklarının verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik kriterleri açısından değerlendirilmesi mümkün değil iken (Mutluer vd., 2007: 411), performans esaslı bütçelemede kamu kaynaklarının hukuka uygunluğun yanında ekonomik, etkin ve verimli şekilde kullanılması da hedeflenmekte, bütçe üzerindeki denetimin de bu çerçeveye uygun olarak yapılması öngörülmektedir.

Temel amacı kamu kaynaklarının kullanımında saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak olan performans esaslı bütçeleme, kamu kaynaklarının tahsisi ve kullanımı kadar, bunların sonuçlarının kamu idaresinin başta kendisi olmak üzere kamuoyu ve parlamento gibi taraflarca daha etkin şekilde izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesine de imkan verir. Bu tür bir kontrol veya denetim, kamu kaynaklarını kullanan idare veya hükümetlerin kendi performanslarını görmelerini sağladığından, bütçeyi uygulayanlar açı-

sından yol gösterici bir işlev görürken, kamu kaynaklarının asıl sahibi olan vatandaşların ödedikleri vergilerin nasıl ve ne şekilde kullanıldığını görmelerine imkan tanıyarak da bütçe hakkının etkin şekilde kullanılmasına aracılık eder.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile birlikte kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş, harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin ilgi alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından, yüksek denetimin kapsamı da bu amaca yönelik olarak yeniden tanımlanmaya başlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: 16). 5018 sayılı Kanunda kamu idarelerinin yönetsel ve hesap verme sorumluluklarını etkin şekilde yerine getirmelerine yapılan vurgu, bütçeler üzerindeki denetimin de buna uygun yapılandırılmasını gerektirmektedir. Ancak bir taraftan yeni bütçe sistemine geçilmesinin önündeki kurumsal ve yapısal eksiklikler, diğer taraftan dış denetim birimi olarak tasarlanan Sayıştay'ın görev ve yetki çerçevesinin yeni kamu mali sistemle uyumsuzluğu gibi etkenler, bütçe üzerinde etkin bir dış denetimin uzun süre gerçekleştirilememesine yol açmıştır.

6085 sayılı Kanun, Sayıştay'ın görev kapsamını ve denetim alanını genişlettiği gibi denetim metodolojisine de önemli yenilikler getirmiştir. Sayıştay denetimini düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayıran 6085 sayılı Kanuna göre, düzenlilik denetimi; a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilecektir.

Performans denetiminin ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirileceği Kanunda hükme bağlanmıştır. 5018 ve 6085 sayılı kanunlarla birlikte dış denetimin hukuka uygunluk odaklı bir yapıdan, mali denetim veya performans denetimi gibi yeni metodolojileri barındıran bir yapıya doğru dönüşümünün, kamu mali kontrol ve denetim sistemimizi çağdaş yaklaşımlara uygun şekilde yapılandırma ihtiyacının bir sonucu olduğu açıktır. Zira, artık yalnızca “yasalara uygunluğu” esas alan bir denetim stratejisi, kamu idarelerindeki münferit nitelikteki hukuka aykırılık-

ların önüne geçse bile, idarenin tüm hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu konusunda güvence vermede yeterli bir yöntem olarak görülmemektedir. Kamu idarelerinin özellikle mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin etkinliğine odaklanan mali denetim metodolojisinde başta stratejik plan, performans programı mali rapor ve tablolar olmak üzere, bütçe uygulama sonuçlarını içeren faaliyet programları gibi stratejik belgeler temel denetim kaynakları olarak önem kazanmaya başlamıştır.

Buna karşın Sayıştay tarafından daha önce kamu kaynaklarının etkin verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının tespitine ilişkin olarak yürütülen performans denetiminin amacı ve kapsamı 6085 sayılı Kanunla daraltılarak, idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesiyle sınırlandırılmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte, kamu bütçeleri için belirlenen hedef ve ölçütlerin, idarelerin kendi performans ölçümü ve değerlendirmesi için olduğu kadar, dış denetim açısından da temel bir kriter olarak kabul edilmesi öngörülmektedir (Taner, 2011: 153). Ancak, INTOSAI denetim standartlarında da belirtildiği gibi performans denetimi kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığını ortaya koymak amacıyla, kamusal faaliyetlerin değerlendirilmesini içeren bir süreç olması nedeniyle, kurumlarca belirlenen hedef ve göstergelere dayanan bir denetim, kamu kaynaklarının etkin kullanımı konusunda güvence vermede yeterli olamayacağı açıktır. Bu itibarla, uluslararası literatür ve denetim standartları dikkate alındığında, idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere dayanan bu tür bir denetimin “performans denetimi” olarak nitelendirilmesi söz konusu olamayacağından, “performans bilgisinin denetimi” olarak tanımlanması daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

4.2. Kamu Bütçe Denetiminde Performans Bilgi Sistemlerinin Artan Önemi

Kamu idarelerinde performans esaslı bütçelemenin etkin şekilde uygulama alanı bulması ve kamu kaynak kullanımında etkin bir denetim mekanizmasının hayata geçirilebilmesi kurumsal ölçekte sağlıklı performans bilgi sistemlerine işlerlik kazandırılmasına bağlıdır. Bu tür bilgi sistemleri, kamu kaynak tahsisindeki en belirleyici unsur olduğu gibi (Arizti vd., 2010: 228) kamu hizmeti sunan kişi veya kurumların, sorumluluklarının tespitinde gerekli olan çıktı veya göstergelerin belirlenmesi açısından da vazgeçilmezdir (Kristensen vd. 2002: 10). Performans göstergeleri, kamu kesiminin hesap ve

işlemlerinde saydamlığı sağlayarak kamusal faaliyetlerden etkilenen tüm aktörlerin ihtiyaç duyduğu bilgilerin anlaşılabilir kılınmasında büyük önem taşır (Maliye Bakanlığı, 2004: 71; DPT, 2006b: 36).

Esasında, performans esaslı bütçelemede öngörüldüğü şekliyle kurumsal hedefler ile kamu kaynakları arasındaki ilişkinin tam ve doğru şekilde kurulabilmesi, kamu idarelerinin, performans hedeflerini ve göstergelerini, stratejik amaç ve hedeflere uygun ve doğru şekilde tespit etmeleriyle mümkündür (Kurnaz, 2010: 22). Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmaları için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan hedefler olmaları nedeniyle, bütçedeki kaynak tahsisinin temel dayanağını oluşturur. Bu hedeflerin temelini oluşturan performans bilgisi, bu yönüyle de bütçe uygulamalarının değerlendirilmesi veya dış denetimine esas oluşturacak veri özelliği taşır. 6085 sayılı Kanunda performans denetimi olarak tanımlanan denetim türünde, kamu idarelerinin stratejik planlarında ve performans programlarında belirledikleri amaç ve hedeflerin, hesap ve işlemlerinin denetiminde referans/veri kabul edilmesi öngörüldüğünden, bütçenin dış denetiminde, idarelerin performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin stratejik planla uygunluğu öncelikli bir denetim alanını oluşturmaktadır.

Sayıştay tarafından yürütülecek bu denetime ilişkin metodolojiyi belirlemek üzere hazırlanan taslak rehberde de, bu denetimin üç temel amacından biri olarak yıllık performans programının yasal düzenlemelere uygun, hedeflerin stratejik planla tutarlı şekilde hazırlanıp hazırlanmadığının tespit edilmesi sayılmaktadır. Performans bilgisi denetiminin ikinci amacı ise faaliyet raporunun yasal düzenlemelere uygun hazırlanıp hazırlanmadığı ve yıllık performans programında belirlenen hedeflere ilişkin performansın ve performanstaki sapmaların nedenlerinin yeterli şekilde raporlanıp raporlanmadığının tespit edilmesidir. Faaliyet raporlarının, 5018 sayılı Kanunda öngörüldüğü şekliyle, ilgili kamu idaresi tarafından kullanılan kamu kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri ile performans bilgilerini tam ve doğru şekilde yansıtması, hesap verme sorumluluğunun bir gereği olduğundan, faaliyet raporlarının kamu bütçelerinin dış denetiminde öncelik kazanan temel belge konumunda olduğu söylenebilir. Faaliyet raporlarına yönelik bu denetimde şu temel kriterlerden yararlanılması öngörülmektedir.

Tablo 1: Faaliyet Raporlarında Yer Alan Performans Bilgisinin Denetlenmesinde Kullanılacak Kriterler

Denetim Amacı	Denetim Kriterleri	Tanım
Yasal düzenlemelerle uyumun sağlanması	Mevcudiyet	Denetlenen kurumun Faaliyet Raporunda sonuçlar hakkında ne ölçüde bilgi verdiği
	Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal çerçevede belirlenen zaman içinde raporlanıp raporlanmadığı
	Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici rehberlere uygun olarak raporlanıp raporlanmadığı
Performans Bilgisinin içeriğinin analizi	Ölçülebilirlik	Performans programlarındaki amaçların göstergeler ve hedefler aracılığıyla ölçülebilir olup olmadığı
	Uygunluk	Hedefler ve göstergeler arasında mantiki bir bağ olup olmadığı
	Tutarlılık	Amaç, hedef ve göstergelerin denetlenen kurumun dokümanlarında tutarlı şekilde kullanılıp kullanılmadığı
	Makul olma	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki farklılıkların denetlenen kurum tarafından raporlanıp raporlanmadığı, farklılıkların gerekçelerinin makul olması
	Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar takip edilip edilemediği
Performans Bilgisinin güvenilirliği hakkında güvence vermek	Doğruluk	Performans bilgisinin kaynak bilgiyle doğrulanıp doğrulanmadığı
	Tamlık	Performans bilgisinin gösterge tanımına göre dahil edilmesi gereken olayları içerip içermediği

Kaynak: Sayıştay (2011: 2)

Performans bilgisi denetiminin üçüncü amacı ise kurumların veri sistemlerinin yeterliliğini saptamak ve performans hakkında önemli yanlış bilgilendirmelere sebep olabilecek riskleri tespit etmektir. İyi bir performans ölçüm sistemi, güvenilir ve yeterli bilgilerin toplanmasını sağlamalıdır. Siste-

matik şekilde veri üretilmesi, üretilen verilerin güvenilirliğinin sağlanması önemlidir. Güvenilir olmayan veri üretilmesi bu veriler vasıtasıyla üretilecek bilgilerin karar vericiler tarafından kullanılmamasına sebep olabilir. Sayıştay kamu bütçeleri üzerinde yapacağı denetimle, kamu kurumlarının performans hedeflerine ve göstergelerine ulaşma konusundaki başarılarını izleme ve raporlamaya imkan tanıyan güvenilir veri sistemleri kullanıp kullanmadıkları hakkında Meclise ve kamuoyuna güvence vererek, kamu bütçe sonuçlarının saydamlığını ve hesap verebilirliğini sağlayacaktır (Sayıştay, 2011: 1).

Performans bilgi sistemlerinin başarısı, performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçların, yani performans göstergelerinin doğru şekilde tanımlanmasına bağlıdır. Performans göstergeleri, kaynak tahsisindeki etkinliği belirleyen, kurumun sunduğu hizmetlerin kalitesinin ve miktarının ölçülmesini sağlayan temel unsur olması nedeniyle, performans ölçümü ve değerlendirmesinin olduğu gibi performans (bilgisi) denetiminin de temel girdisini oluşturmaktadır. Bu nedenle hedefler gerçekçi, ölçülebilir ve mevcut kaynaklar ve kapasite ile gerçekleştirilebilir olmalı (Özer, 2009: 12) ve performans göstergelerinin de ilgili oldukları hedeflerin tüm yönlerini içerecek şekilde açık, tutarlı ve anlaşılır olması gerekir.

Bütçe sonuçlarının dış denetiminde performans programından faaliyet raporuna kadar pek çok süreç inceleme ve araştırma konusu yapılabilir. Performans programlarının denetiminde, programda yer alan hedeflerin, idarenin öncelikli amaç ve hedefleriyle uyumluluğu ve yürütülen faaliyetlerle gerçekleştirilebilirliği; performans göstergeleri ile ölçülebilirliği; çıktı-sonuç odaklı olup olmadığı; performans göstergelerinin hedeflere ulaşma derecesini ölçebilecek nitelikte, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olup olmadığı, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olup olmadığı gibi temel kriterlerden hareket edilecektir (Maliye Bakanlığı, 2009: 13). Kaynak ihtiyacının tam ve doğru şekilde belirlenip belirlenmediğinin tespitine ilişkin olarak ise, performans hedeflerinin her birisi için gereğinden fazla faaliyet-proje belirlenip belirlenmediği, faaliyet-projelerin uygulanabilir ve maliyetlendirilebilir olup olmadığı, her bir faaliyet için hesaplanacak maliyet tutarlarından bütçe kaynakları ile finanse edilen kısımların analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak belirlenip belirlenmediği, maliyetlendirme-

lerde girdi fiyatları ve diğer ekonomik değerlerin gerçeği ortaya koyup koymadığı, tahmini belirlemelerin gerçekçi öngörülere dayanıp dayanmadığı, kaynaklarla faaliyetler arasındaki ilişkinin iyi kurulup kurulmadığı gibi hususlar incelenebilecektir (Turhan, 2011: 100). Faaliyet raporlarının denetimi ise daha çok, yukarıda bahsedilen kriterler çerçevesinde, önceden belirlenen performans hedefleri ve göstergelerine ulaşmak için ilgili yılda yürütülen faaliyetlerin ne ölçüde yeterli olduğu, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile gerçekleşen sonuçlar arasında sapma olup olmadığı, sapma varsa bunda planlama/programlama faaliyetindeki yetersizliklerin mi, yoksa yürütülen faaliyetler ile kullanılan kaynakların yetersizliğinin mi etkili olduğu gibi temel sorular üzerinden gerçekleştirilecektir.

4.3. Kamu Mali Sistemimizde Performans Esaslı Bütçe Uygulamalarının Dış Denetimine İlişkin Sorunlar

Performans esaslı bütçe ile mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve etkili, ekonomik ve verimli kaynak kullanımının gerçekleştirilmesi amaçlanmış olsa da, bütçenin tasarımındaki yetersizlikler, kamu idarelerindeki kurumsal alt yapı sorunları ile iç kontrol sistemlerindeki zaafiyetler bütçe sisteminden beklenen sonuçların alınmasını güçleştirmekte, bütçe süreçlerinin ve uygulama sonuçlarının etkin şekilde izlenmesine ve denetlenmesine tam olarak imkan vermemektedir.

5018 sayılı Kanunda, kamu idarelerinin bütçelerine dayanak oluşturacak stratejik planlarını kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuatta belirlenen ilke ve esaslara uygun olarak hazırlamaları gerektiği hükme bağlanmış olmakla birlikte, stratejik planlar ile kalkınma programları ve orta vadeli plan gibi temel stratejik belgeler arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı, stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı, bunlarda yer alan önceliklerin OVP ve OVMP'ye nasıl yansıtılacağı ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde politikalara yukarıdan aşağıya kaynak tahsisinin nasıl yapılacağı tam olarak açıklığa kavuşturulabilmiş değildir (DPT, 2006a: 61).

Performans esaslı bütçelemede, kurumsal hedefler ile kaynaklar arasındaki ilişkinin tam ve doğru şekilde kurulması açısından performans programında yer alan göstergeler büyük önem taşımaktadır. Performans programı-bütçe ilişkisinin yeterince güçlü şekilde kurulmadığı durumlarda, performans esaslı bütçe sisteminin sağlıklı işlemesi mümkün olmadığı gibi, performans göstergelerine yönelik etkin bir dış denetimin gerçekleşmesi de oldukça güç

görülmektedir. Performans göstergelerinin meclisin onayından geçmemesi de, kurumsal hedeflerin idareler açısından bağlayıcılığını azalttığı gibi, bütçenin dış denetim sürecini ve sonuçlarının etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

Girdilerden çok çıktılara odaklanan performans esaslı bütçelemede, alınan kararların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi için performans bilgisinin içselleştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Kristensen vd., 2002: 9). Performans bilgisinin sağlıklı şekilde oluşturulması hiç kuşkusuz, güçlü iç kontrol mekanizmalarının kurulması ve işlerlik kazandırılmasıyla yakından ilişkilidir. Kamu idarelerinin iç kontrol sistemi, bir yönüyle idarenin yürüttüğü faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olması sebebiyle, performans bilgisinin tam, doğru ve gerçekçi şekilde oluşumunda kilit önem taşır. Ne var ki, kamu idarelerinin önemli kısmında etkin iç kontrol sistemlerinin henüz oluşturulmamış olması, performans ölçütleri ve maliyetler gibi bütçeye dayanak oluşturan verilerin doğruluğu ve gerçekliğini etkileyerek, performans esaslı bütçe uygulamaları ve sonuçlarının denetimi açısından önemli riskleri beraberinde getirmektedir.

Performans bütçe sisteminin sonuçlarının değerlendirilmesinde ve denetiminde karşılaşılan bir diğer risk faktörü de, niteliği itibariyle kimi kamu hizmetlerinin göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesinin her zaman mümkün olmamasıdır. Savunma ve güvenlik gibi kamu hizmetlerinde idareler tarafından belirlenecek göstergelerin yapısal özellikleri nedeniyle, kullanılan kamu kaynaklarıyla kurumsal hedefler arasında bağ kurmada yeterince başarılı olamamasının, bütçenin denetimini zorlaştıran bir olgu olduğu açıktır.

Performans esaslı bütçe gibi, performans yönetim uygulamalarının kamuda beklenen sonuçları verebilmesi ve etkin şekilde denetimi, kurumsal ve yasal alt yapı ile birlikte yerleşik kamu yönetim kültürünün de değişimini gerektirmektedir. Bu konuda atılmış adımlara rağmen, kamu yönetim sistemimizde, henüz istenen düzeyde bir performans kültürünün oluştuğunu söylemek zor görünmektedir (Özer, 2009: 13, 24).

Performans esaslı bütçe sistemi çerçevesinde kamu kaynakları üzerinde etkin bir dış denetim yürütülmesinin önündeki asıl kısıtlayıcı unsur ise, performans denetiminin amaç ve işlevinin 6085 sayılı Kanunda daraltılarak, bütçenin teknik bir boyutunu oluşturan performans göstergeleri üzerinden

yürütülen bir faaliyet haline dönüştürülmüş olmasıdır. Bu düzenleme esas itibariyle, kamu idarelerinin kendi iç kontrol sistemleri tarafından yerine getirilmesi gereken performans ölçümü veya değerlendirmesi gibi faaliyetlerin dış denetimin temel görevlerinden birisi haline gelmesini içermektedir. Performans ölçütleriyle ilgili yukarıda bahsettiğimiz güçlüklerin yanında, bu ölçütler gerçekten tam ve doğru şekilde tespit edilmiş olsa bile, bunlara dayanak oluşturan performans hedefleri veya kurumsal amaçların, kamu kaynak kullanımında etkin, verimli ve ekonomik şekilde kullanımını temin edecek şekilde belirlenip belirlenmediğinin dış denetime konu edilememesinin, kamuda hesap verme sorumluluğunu zayıflatan bir husus olduğu açıktır.

5. SONUÇ

Devletin üstlendiği rollerin tarihsel süreçte değişmesi, kamu harcamalarında artışa neden olurken, kamu mali yönetim sistemlerini de yapısal ve işlevsel açıdan ciddi bir dönüşümle karşı karşıya bırakmıştır. Devletin ekonomide artan ağırlığı, kamu kesiminin verimli hizmet sunamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren bir yapıya dönüşmesine neden olmuş, bu sorunların çözümü ise kamu hizmet sunumunda etkinlik temelli yaklaşım veya modellerde aranmaya başlamıştır. Bu arayış, bütçe sistemlerinde girdi odaklı modellerden performans esaslı bütçeleme gibi sonuç-çıktı odaklı modellere doğru geçişi beraberinde getirmiştir.

Kamu bütçe sistemimize 5018 sayılı Kanun ile giren performans esaslı bütçe modelinde kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, bu hedeflerin yıllık bazda uygulanmasını içeren performans programları hazırlamaları ve faaliyet raporları aracılığıyla da bütçe uygulamalarını izlemeleri öngörülmektedir. Performans esaslı bütçelemede tahsis edilen ödeneklerle kurumsal amaçlar arasında bağ kurulması ve kaynak kullanım sonuçlarının parlamento ve kamuoyu başta olmak üzere ilgili taraflara raporlanması esas olduğundan, bu bütçe sistemi mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin temel araçlarından biri olarak görülmektedir. Ancak, performans esaslı bütçelemenin beklenen sonuçları verebilmesi için bütçe sisteminin değiştirilmesi tek başına yeterli olmayıp, kamu mali sisteminin yasal ve kurumsal açıdan bir bütün olarak bu bütçe modeliyle uyumlu hale getirilmesi ve bütçe süreçlerinin etkin şekilde uygulanmasını güvence altına alacak denetim mekanizmalarına işlerlik kazandırılması gerekmektedir.

Etkin şekilde işleyen iç kontrol sistemleri, performans bütçenin temel girdisi konumundaki performans ölçütlerinin belirlenmesinden performans ölçümü ve değerlendirmesine kadar pek çok sürecin başarısı açısından kilit önem taşır. Çağdaş kamu mali yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelen iç kontrol, kamuda performans yönetim araçlarının yerleşmesi ve risk odaklı yaklaşımların kurumsallaşması açısından temel bir zorunluluk teşkil etmektedir. Bununla birlikte iç kontrol başta olmak üzere, kamu mali sistemimizde uygulamaya konulan pek çok yeni düzenlemenin, kamu idarelerinin ölçek ve tür bakımından farklılıklarından kaynaklanan standartlaştırma sorunu nedeniyle etkin şekilde uygulamaya geçirilemediği bilinmektedir (DPT, 2006a: 60). Bütçe sisteminin ihtiyaç duyduğu verilerin tam ve doğru şekilde sağlanabilmesi için tüm kamu idarelerinde, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlayacak organizasyon, yöntem, süreçler ile iç denetim birimlerinin kurulmasına hız verilmesi gerekir.

Kamu mali sistemimize ilişkin diğer yeni düzenlemeler gibi performans esaslı bütçelemede de hedeflenen etkinlik düzeyine ulaşılabilmesi için dış denetime önemli roller düşmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, dış denetimin kapsam ve alanını genişleten önemli değişiklikler getirse de bütçe üzerinde etkin bir dış denetim için gerekli mekanizmalarda kimi yetersizlikler göze çarpmaktadır. Performans denetimi olarak tanımlanan ve daha çok kamu idarelerinin performans bilgi sistemlerinin denetimine dayanan yeni denetim metodolojisi temelde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesine dayanmaktadır. Bu yönüyle de iç kontrol sistemleri tarafından yerine getirilmesi gereken performans değerlendirme faaliyetinin dış denetimin temel görevleri arasına dahil edilmesini öngörmektedir. Bu tür denetim yaklaşımı, performans yönetimi araçlarının kamuda yerleşmesini kolaylaştırırsa bile, kurumlarca belirlenen hedef ve göstergelerin oluşturduğu sınırlamalar nedeniyle, tek başına hesap verme sorumluluğunun etkin bir aracı olması beklenemez. Dış denetimin kamuda hesap verme sorumluluğunun temel güvencesi olarak işlev üstlenebilmesi için Sayıştayın kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanımını konusunda parlamentoya ve topluma yeterince güvence vermesine imkan tanıyan, uluslararası denetim standartlarına uygun bir performans denetim yaklaşımına ihtiyaç olduğuna kuşku bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun ve Kamil Tüğen (2006), “Performans Denetimi”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı.466.
- Arizti Pedro, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas (2010) 2010, Results, Performance Budgeting and Trust in Government, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington.
- Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Balcı, Asım (2003) “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed. Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk, Ahmet Nohutçu ve Bayram Coşkun), Seçkin Yayınları, Ankara.
- Candan, Ekrem (2007), Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Demircan, Esra (2006) “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulamada) Edit. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Dinçer, Ömer ve Cevat Yılmaz (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayınları.
- DPT (2006a) Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi Kamu İhaleleri, Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2006b), Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2006c), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), DPT Yayınları, Ankara.

- Dubnick, Melvin (2005) , “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”, Public Performance & Management Review, Vol. 28, No. 3.
- Egeli, Haluk, H. Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kâmil Tüğen ve Ahmet Özen (2007), “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 22, Sayı 1.
- Erüz, Ertan (2006), “5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Ed.: C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, Edit. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Kristensen, Jens Kromann, Walter S. Groszyk, Bernad Buhler (2002), Out Focused Management and Budgeting, OECD Journal On Budgeting, Vol.1-4.
- Kurnaz, Ahmet Cemil (2010), Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2004), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında, BÜMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, BUMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2005), Bütçe Hukuku, Birinci Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- OECD (2004), Public Sector Modernisation: Governing for Performance, <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/39044817.pdf>

- Özer, M. Akif (2005), Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara
- Özer, M. Akif (2009), “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 73.
- Parlak, Bekir, Zahid Sobacı (2010), Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa.
- Robinson, Marc and Jim Brumby, “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”, IMF Working Paper <http://cdi.mecon.gov.ar/docelec/fmi/wp/wp05210.pdf>.
- Sayıştay (2011), Performans Denetimi Rehberi (Taslak), Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sevilla, Joaquín (2005), “Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment”, OECD Journal On Budgeting, Vol.5-2.
- Taner, Ahmet (2011), “Yerleşen Kamu Hizmetleri ve Dış Denetim Boyutu”, Dış Denetim, Sayı: 4.
- Turhan, Murat (2011) “6085 sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği”, Dış Denetim, Sayı: 3.

MAHALLİ İDARELERDE HALK KATILIMI BAĞLAMINDA KENT KONSEYLERİ

Ali Tamer ÖZDEMİR*

ÖZET

Kent konseyleri modelinin Türkiye’de belediyeler için yasal bir zorunluluk haline getirilmesi ile bu organların sayısı hızla artmış ve yerel düzeyde katılımın temel aracı haline gelmiştir. Yerel demokrasinin gerçekleşmesinde önemli bir yapı taşı olan kent konseyleri, ülkemizde Yerel Gündem 21 çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmanın mahalli düzeyde örgütlenmesi ve katılımcı kent yönetiminin sağlanması süreçlerinde önemli katkılar sağlamıştır.

Kent konseyleri, mahalli vizyon ve hedeflerin belirlenmesinde ortak akli oluşturarak yön verici durumda olan; sorunların çözümüne dönük faaliyetlerde hemşehrilik hukuku çerçevesinde herkesi buluşturan; ve tüm bu fonksiyonları yerine getirirken de sürdürülebilir kalkınma esasıyla hareket eden demokratik yapılardır. Ancak, sayıları hızla artan ve bahsedilen temel nitelikleri taşıması beklenen kent konseyleri, aynı zamanda çeşitli tartışmalara da konu olmaktadır. Mahalli düzeyde yerel halkın katılımcı örgütlenmesini sağlamak iddiasını taşıyan kent konseylerinin yerel katılımı sağlamada beklenen katkıyı henüz verememiş olmaları, bu tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, katılım olgusu bağlamında kent konseylerinin önemi ve işlevleri, ilgili yasal düzenlemelerle birlikte ele alınmış ve kent konseylerinin günümüzde ne denli etkin oldukları analiz edilerek, bu çerçevede çeşitli öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdareler, Halk Katılımı, Kent Konseyleri, Yerel Gündem 21, Katılımcı Kent Yönetimi.

CITY COUNCILS IN LOCAL ADMINISTRATIONS IN THE CONTEXT OF CITIZEN PARTICIPATION

ABSTRACT

Due to the fact that the model of city councils has become a legal obligation for the municipalities in Turkey, the number of city councils has increased very rapidly and they have turned into primary means of local participation. City councils, one of the building stones of achieving local democracy, have made crucial contributions in the processes of organizing the sustainable development at the local level and realizing participatory city management in our country within the framework of the Local Agenda 21.

* Sayıştay Başkanetçisi

City councils are democratic structures that provide directions in determining local vision and objectives via the application of common sense; bring people together in the efforts to solve problems based on the common understanding of fellow countrymen; and act in accordance with the principle of sustainable development while performing all those functions. However, city councils, which are increasing in number and expected to have the basic characteristics mentioned above, are at the same time subject to various discussions. Although city councils claim to be ensuring participatory community at the local level, they have not made the expected contribution in accomplishing the local participation, which is at the center of these discussions.

In this article, functionalities and significance of city councils will be discussed together with the laws and regulations concerned in the context of participation. The extent of effectiveness of city councils in current situation will be analyzed and recommendations will be introduced within this framework.

Keywords: Local Administrations, Citizen Participation, City Councils, Local Agenda 21, Participatory City Management.

1. GİRİŞ

Mahalli idareler; köy, kent, kasaba veya il gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulmuş olan; karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip olan ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Coşkun, 1999: 99). Günlük yaşantımızı yakından etkileyen temel hizmetleri yerine getiren kuruluşlar, mahalli idare kuruluşlarıdır.

Mahalli idarelerin aldıkları her türlü kararları ile iş, işlem ve faaliyetlerinin, temelde varlık gerekçelerini oluşturan yerel halkın istek ve beklentileri doğrultusunda olması, kuşkusuz ideal demokrasi anlayışının hedeflediği bir durumdur. Günümüz toplumlarında kentlerin hızla büyüdüğü, problemlerinin de hızla arttığı dikkate alındığında, kent halkının bir bütün olmasının, kentte yaşayanların kendi bilgi ve deneyimlerini kente aktarmasının, dolayısıyla sorunları birlikte çözme iradesinin ortaya konulmasının önemi gün geçtikçe artmaktadır. Kent konseyleri, halkın yönetime ve alınan kararlara katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştiren ve halkın kendi sorunlarına sahip çıkmasını teşvik eden, çeşitli toplum kesimlerinin katılımı ile oluşan, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu ön plana çıkaran

bir oluşumdur. Bu nitelikleriyle kent konseylerinin yerel yönetim alanındaki rollerinin her geçen gün artmakta olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir.

Kent konseylerinin halkın kent yönetimine daha geniş tabanlı katılımını sağlayabilmesi için, konseyin öncelikle değişik görüş ve düşüncelerin konuşulacağı bir demokrasi platformu olması gerekir. Kent konseylerinde kente ilişkin düşünceler rahatlıkla ortaya konulabilmeli ve konuşulabilmelidir. Yasa kent konseylerine çok önemli görevler vermiş; belediyeler, özel idareler, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıflar, dernekler, cemiyetler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli toplum kesimlerine dayanan en önemli kurumlar, kent konseylerinin katılımcısı olarak sayılmıştır. Ülkemizdeki hemen hemen hiçbir oluşum bu denli geniş tabanlı bir yapıya sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle kent konseylerinin ülkemizde her alanda halkın yönetime katılımının artırılması ve bu katılımın sürekli kılınması bakımından bir fırsata dönüştürülmesi gerekmektedir.

2. KATILIM OLGUSUNUN MAHİYETİ

Mahalli idareler, yapıları ve oluşumları yönüyle günümüzde demokrasinin temel kurumları olarak görülmekte ve kimi nitelermelere göre de “demokrasi okulu” sıfatını hak etmektedirler. Genel olarak demokrasi, halkın doğrudan ya da dolaylı olarak yönetimde söz sahibi olmasını ifade etmekte olup, yerel düzeyde demokrasinin halkın isteklerine yanıt vermede daha etkin olması beklenir. Demokrasinin yaşama geçirilmesi bakımından en etkili yöntem olan doğrudan demokrasinin uygulanması çağımızda fiziksel ve niteliksel bakımdan neredeyse olanaksızdır. İnsanların toplu halde yaşama alışkanlıkları, kentleşmenin yoğunlaşması ve hızlı nüfus artışı gibi sebepler; ayrıca uygulamaya dönük pratik beklentilerle artık mahalli düzeyde de temsili demokrasinin uygulanması zorunluluk arz eder. Günümüzde artık seçimlerle işbaşına gelen temsili nitelikli kurumların varlığı, sağlıklı işleyen bir demokrasi için zorunlu olarak görülmekle birlikte; bu durum yeterli kabul edilmemekte ve ayrıca katılımcı demokrasiden söz edilmektedir. Bu durumda doğrudan demokrasi ile temsili demokrasi arasında denge sağlamayı amaçlayan katılımcı demokrasi anlayışı her iki aşırı yaklaşımın sakıncalarına karşı bir çözüm olarak görülmektedir (Kaypak, 2011: 135).

Büyük Türkçe Sözlük, katılım kavramını, “bir süreç ya da bir durum içinde istençli ve eylemli olarak bir işi üstlenme ya da bir olayda etkin olma”

şeklinde tanımlamaktadır (TDK, 2011). Daha geniş bir ifade ile katılım; “bireylerin kendileri ile ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi” (Fişek, 1977: 34) olarak da tanımlanmaktadır.

Kuramsal ve pratik anlamı ile katılım, yaşamı başkalarının iradesine bırakmak değil, aksine ona her zaman sahip çıkmak ve ona bizzat yön vermektir (Çukurçayır, 2000: 212). Kamu yönetimi disiplini içinde ise katılım, sadece hizmetlerin kalitesini ve gereksinimlere ilişkin talepleri kapsamakla kalmamakta, aynı zamanda yönetime katılım ya da yönetimi denetleme amaçlarına yönelik, temsili demokrasinin eksiklerini giderici, ona çoğulcu bir içerik sağlayan vatandaş katılımını da içermektedir (Geray, 1998: 325). Avrupa Konseyi’nce 1992 yılında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı’nda kent yönetimlerinde katılım; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması olarak ifade edilmektedir.

Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirme yönünde önemli bir etkiye sahiptir. Özellikle mahalli idareler bakımından düşünüldüğünde vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararlara katılımı, küresel ve ulusal düzeye göre mahalli düzeyde çok daha kolay ve etkin olmakta; ayrıca bu yolla halk, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin karar ve uygulamalarını daha etkili biçimde denetleyebilmektedir. Çünkü katılımın merkezden yerele inildikçe arttığı ve katılımcıların da etkinliğini artırdığı kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2010: 132). Ancak ister bireysel isterse de örgütsel düzeyde uygulansın, katılımdan beklenen amaca ulaşılabilmesi için, yönetim mekanizmaları üzerinde güçlü bir etkiye sahip olması gerekmektedir.

Güçlü bir katılım, katılımcı demokrasi kavramını ön plana çıkarmaktadır. Katılımcı demokrasi, seçimler dışında da halkın karar ve uygulamalara etki etmesini esas almaktadır. Hangi biçimde ve boyutta ele alınırsa alınsın, katılım olgusunun özünde bir demokratikleşmeyi içerdiği ve aynı zamanda halkın kendi geleceğini kendisinin belirlemesine olanak sağlayan bir sistemin en belirgin özelliğini oluşturduğu açıktır. Mahalli düzeyde yaşayan halkın daha iyi bir yaşam sürmesini sağlama hedefinin gerçekleştirilebilmesi; o yörede bulunan toplumsal paydaşların karar alma sürecinde, yönetime etkin şekilde katılmalarına bağlıdır. Halkın yönetsel ve siyasal karar alma sürecine sadece seçimler yoluyla değil, duygularına tercüman olan etki grupları

yoluyla da katılması gerekmektedir. Bu bakımdan temsili demokrasi uygulamasının eksikliklerinin giderilmesi amacıyla geliştirilen katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaştırılmasında sivil toplum kuruluşları önemli bir araçtır.

Yönetişim kavramı; kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında karşılıklı etkileşimi ifade eder. Ayrıca yönetim uygulamasında paydaşlardan herhangi biri diğerlerinin önüne geçmez. Mahalli düzeydeki paydaşlar arasında karşılıklı etkileşim ve işbirliği ile yönetimde ortaklık ve katılımı ifade eden yerel yönetimde, paylaşımcı politikaları uygulamada mahalli idarelerin rolleri belirginleşmektedir.

Ülkemizde mahalli idarelere dönük olarak son dönemde yapılan yasal düzenlemelerde de yerel yönetimin anahtar kavramı olan katılım konusunun ön plana çıktığı görülmektedir. Hemşehri hukuku, stratejik plan hazırlanması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, ihtisas komisyonları kurulması ve kent konseylerine yönelik düzenlemeleri içeren 5393 sayılı Belediye Kanunu katılımcı mekanizmaların geliştirilmesi anlamında bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır (Göymen, 2010: 216). Bütün bunların neticesinde mahalli idarelerde yönetici eksenli yönetim tarzı yerine, yönetim eksenli yönetim tarzı egemen olmaya başlamıştır.

Kent konseyleri, “kente dair paydaşlık”, “aktif vatandaşlık”, “kentine sahip çıkma”, “hemşehrilik bilinci” ve “çözümde ortaklık” şeklindeki temel ilkelere dayanan, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanabilir. Katılımcı demokrasinin mahalli düzeyde en önemli uygulama araçları olarak kabul edilen kent konseylerinin kurulması, mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin istenen düzeylere gelebilmesi bakımından önemli bir adımdır. Katılımcıları genel anlamda “kamu”, “özel” ve “sivil toplum örgütleri” şeklinde gruplanmış olan kent konseylerinde mahalli düzeydeki tüm paydaşlar bir araya getirilmeye çalışılmakta ve tüm kesimleri kapsayan bir ortak akıl oluşturulması amaçlanmaktadır.

Günümüzde, kent konseylerinin sivil toplum kuruluşları gibi mahalli idareler ile halk kesimleri arasında aracı işlevi görmesi, yerel düzeyde demokratik katılımı yaygınlaştırması, hemşehrilik bilincini geliştirmesi, çok-aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesi gibi işlevleri yerine getirmesi beklenmektedir (Emrealp, 2005: 65). Burada çok-aktörlülükten kasıt, katılımcıların gerçek anlamda karar alma süreçlerine katılması ve eylemsel olarak da bütün süreçlerde yer almasıdır. Ayrıca uygulamalara

bakıldığında, bireylerin alınmasında söz hakkına sahip oldukları kararları daha kolay ve içtenlikle benimseyebildikleri ve alınan kararları hayata geçirmekte daha başarılı oldukları görülmektedir. Bu durum, kent konseylerine, mahalli idarelerin meşruiyetini sağlamak ve yerel yönetimi güçlendirmek gibi önemli görevler de yüklemektedir. Kent Konseyinin genel işlevinin ise, kentteki tüm toplum kesimlerini bir araya getirerek, sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı içinde, çevreye duyarlı bir bakış açısı ile ve katılım ruhu içinde tüm kenti ve kentlileri kucaklayarak, birlikten güç almak olduğu söylenebilir.

3. GENEL OLARAK KENT KONSEYLERİ

Kent konseyleri en geniş anlamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde belirtilen hedefler doğrultusunda, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Gündem 21 ve Habitat II'nin sürdürülebilirlik, yaşanılabilirlik ve yapabilir kılma ilkelerinin ışığında, hoşgörü, saygı ve anlayış çerçevesinde halkın yönetime katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaları geliştirmeyi ve kendi sorunlarına sahip çıkmayı özendirmeyi, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen oluşumlardır (Bursa Kent Konseyi, 2011).

1992 yılında Rio'da düzenlenen Birleşmiş Milletler (BM) "Yeryüzü Zirvesi"nde "sürdürülebilir kalkınma" fikri tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiş ve bu hedefe ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı eylem planı kabul edilmiştir. BM üyesi tüm ülkeler tarafından 21. Yüzyılın ortak hedefi olarak kabul edilen "sürdürülebilir kalkınma"ya giden yolun ana unsuru niteliğinde olan Gündem 21 başlıklı eylem planı ile katılımcı tüm ülkeler kendi Yerel Gündem 21'lerini oluşturmaya çağırılmıştır (Emrealp, 2005: 8). Yerel Gündem 21 uluslararası arenada en etkili eylem planı olarak ortaya çıkmıştır. Yerel Gündem 21'in bir sonraki adımı ise planın kent ölçeğindeki en etkin katılımcı mekanizması olan kent konseylerinin ortaya çıkması olmuştur. Gündem 21'in 28. Bölümünde yer alan bu çağrının etkileri ülkemizde, 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı'ndan sonra görülmeye başlanmıştır. Habitat II toplantılarında, sürdürülebilir kalkınmanın temelinde demokratik, insan haklarına saygılı, şeffaf, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler olduğu belirtilmiştir. Böylece yönetim ilkesinin de temel çerçevesi çizilmiş olmaktadır. Bu doğrultuda 1997 yılının sonunda alınan Bakanlar Kurulu Kararı ise ülkemizdeki kent konseyi oluşumunun yasal başlangıcını oluşturmuştur.

Yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşturulmasının, bu organlara demokratik nitelik kazandırması açısından yeterli olmadığı görüşü genel kabul görmektedir. Şekilsel koşulların ötesinde gerçek bir halk katılımının sağlanması da gerekir (Keleş, 1998: 55-56). Bu sebeple yerel demokrasiyi gerçek anlamda işlevsel hale getirmek ve yerel yönetimleri etkin kılmak için, halk katılımının yoğun olduğu bir sistemin oluşturulması zorunluluk arz etmektedir. Esasen demokrasi ya da katılma ile mahalli idareler arasındaki ilişki, ülkemizde son çeyrek asırdır yüklendiği önem nedeniyle en çok ilgi duyulan boyut olmuştur. Doğal olarak bu ilişki hemen hemen her kesim tarafından pozitif olarak kurgulanmıştır (Güler, 2006: 53).

Yerel Gündem 21'in özünde yer alan "yönetişim" anlayışının gelişmesi sonucunda, dernekler, vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum kuruluşları ile mahalli idareler arasında yeni bir ilişki biçimi kurulması durumu ortaya çıkmaktadır (Esen, 2008: 87-88). Bu yeni anlayışın pratiğe geçirilmesinde kullanılan en etkili ve en geniş tabanlı oluşum ise, kuşkusuz kent konseyleridir.

Ülkemizde 1580 Sayılı Belediye Kanunu döneminde Yerel Gündem 21 kapsamında kentlerin özelliklerine göre farklı biçimlerde ve farklı adlar altında da olsa gönüllü olarak oluşturulan kent konseyleri bulunmaktaydı. Mevzuatımızdaki yerini 2005 yılında yasalaşan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesiyle alan kent konseyleri, Türkiye için yaşamsal önemde olmamalarına rağmen, demokrasinin yerelde ve genelde kurumsallaşması ve içselleştirilmesi açısından oldukça önemli işlevleri yerine getirebilecek potansiyele sahiptir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009: 245).

Kent Konseyleri, 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 76. Maddesinde öngörölmüş "kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan" bir mekanizmadır. Ülkemizde, Batıdaki örneklerinin aksine yürütmeye ilişkin yetkisi olmayan ve yalnızca "danışma" niteliği bulunan bir sisteme sahip olan kent konseylerine muhtarlar, kamu-özel sektör kurum ve kuruluş temsilcileri, sendikalar, üniversiteler ve uzman kişilerin katılması öngörölmüştür (Çukurçayır, 2011: 76).

Kent Konseyinin ana amacının, yerel düzeyde katılım ve demokrasinin hayata geçirilmesini, sivil toplumun karar mekanizmalarında aktif rol almasını ve yerel faaliyetlerin belirleyicilerinden olmasını temin ederek yerel yönetimi etkin hale getirmek olduğu söylenebilir. Ayrıca kent konseyleri yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve yerel halk arasında kurulacak işbirliği çerçevesinde yerel yönetime dayalı bir kalkınma politikası oluşturmayı hedeflemektedir (Eroğlu, 2010: 44-45). Kent Konseyinin genel işlevinin ise, kentteki tüm toplum kesimlerini bir araya getirerek, sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı içinde, çevreye duyarlı bir bakış açısı ile ve katılım ruhu içinde tüm kenti ve kentlileri kucaklayarak, birlikten güç almak olduğu söylenebilir.

4. MEVZUATIMIZDA KENT KONSEYLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN KATILIM BAKIMINDAN İNCELENMESİ

4.1. Belediye Kanunu'nda Kent Konseyleri

Türkiye'de katılımcı bir yerel yönetim modeli oluşturulması ve seçim zamanlarının dışında da vatandaşları ve yerel halkı siyasetle ilişkilendiren mekanizmaların yetersizliği sorununun çözümünde yeni reformlar çerçevesinde yeni uygulamalar getirildiği görülmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere kent konseylerinin oluşturulması konusunda yetki verilmiştir. Kent konseylerinin oluşumu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen "yurttaşların oluşturduğu" meclislere (Md. 3/2) uygun bir durumdur. Bu bakımdan bu ve benzeri düzenlemeler Avrupa öngörülerine uyum bakımından da ayrı bir anlam taşımaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2009: 224-247).

Kent konseyleri ülkemizde ilk kez 1996 yılından sonra Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerde (Bursa, Adana, Antalya, Edirne, İzmir, Adapazarı, Manisa, Diyarbakır, Eskişehir, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van ve Afyonkarahisar) Yerel Gündem 21 ismi ile ya da kent meclisi, kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı veya benzeri isimlendirmeler ile oluşturulmuş, daha sonra program ortağı olmayan kentlere de yayılmıştır (Coşkun, 2007: 105-107).

Yerel Gündem 21 çalışmaları sonucu kent konseylerinin yaygınlaşması, bu alanda yasal düzenleme yapılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu kapsamda ilk yasal düzenleme 2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiş; daha önce de değindiğimiz gibi Türkiye'nin çeşitli kentlerinde zaten uygulanmakta olan kent konseylerine yasal bir nitelik kazandı-

rılmıştır. Kent konseylerinin kurulması, söz konusu yasal düzenlemeden önceki dönemde kentlerin ve kentlilerin bakış açısına ve isteğine bağlı iken, yasal düzenleme sonrasında zorunlu tutulmuştur. Neticede seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için önerilen ve Kanun'da yer alan kent konseyi modeli ile, yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaştırılması ve tabana yayılması açısından önemli bir açılım getirilmiştir (Öner, 2005: 82).

Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler açısından temel kanun hüviyetindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kent Konseyi" başlıklı 76. maddesi şu şekildedir:

"Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir."

Belediye Kanunu'nun bu maddesiyle sivil toplumun katılımını güçlendirecek kent konseyi oluşumlarının yerel yönetimler tarafından desteklenmesi öngörülmüş, ayrıca kent konseylerinin genel anlamda yönetim ilkeleriyle örtüşen amaçları da ortaya konulmuştur (Atyur, 2009: 231-241).

Bu düzenleme ile kent konseylerine ülkemizde dört önemli fonksiyon yüklendiği söylenebilir. Birincisi, kentin yaşanabilir hale gelmesi ve yaşam kalitesinin artırılması için kentte yaşayanlar tarafından kentin hak ve hukukunun korunması; ikincisi, kent konseyinin kentte yaşayan insanlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı geliştirici bir fonksiyon üstlenmesi; üçüncüsü, sürdürülebilir kalkınma ve gelişmenin sağlanması amacıyla hemşehricilerde bilinç oluşturulması; dördüncüsü ise yerel düzeyde hesap verme, hesap sorma, katılım ve yönetişimin gerçekleştirilmesidir (Özcan ve Yurttaş, 2010: 168-169).

Belediye Kanunu'nun kent konseylerine ilişkin maddesinin son bendinde kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinde gündeme alınıp değerlendirileceği belirtilmiştir. Bu konuda görüşlerin karar niteliği kazanması için belirleyici makamın belediye meclisi ve özellikle de belediye başkanı olacağı açıktır. Ayrıca kent konseylerince önerilen görüşlerin; meclis kararlarına etki etmesinin kontrolü bir tarafa, bu görüşlerin gündemde görüşülüp görüşülmediğinin denetimine ilişkin olarak da kent konseylerine herhangi bir kontrol imkanı verilmediği belirtilmelidir. Belediye Kanunu'nda, belediye meclisinin görevleri arasında kent konseyi kararlarının görüşülmesinin sayılmamış olması da önemli bir eksikliklerdir.

Bu bakımdan kent konseyini oluşturan ve değişik toplum kesimlerini temsil eden üyelerin; kendilerinden gelen görüş ve önerilerin yerel karar alma süreci üzerinde gerçek bir etkisinin bulunup bulunmadığı konusunda endişe duymaları olasıdır. Katılımdan somut bir sonuç alınamaması, çoğu kez katılım konusunda isteksizlik ve ilgisizlik doğurabileceğinden bu tür kaygılar kent konseyleri için olumsuz etkiler doğurabilecek niteliktedir. Genelde birçok belediye, biçimsel ve yüzeysel katılıma sıcak bakmakta; buna karşın kentsel planlar ve mali konular gibi birtakım temel alanlar söz konusu olduğunda, aynı şekilde istekli olmamakta ve katılımı sınırlandırıcı bir tutum sergilemektedir. Bu nedenle kent konseyinin "göstermelik" bir işlevle sınırlı kaldığı endişesi de, bu sorunun daha da derinleşmesine sebebiyet vermektedir (Emrealp, 2005: 68).

Neticede seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halkın katılımını ve denetimini sağlamak için önerilen ve Kanun'da yer alan kent konseyi modeli, yerel demokrasi ve katılımın kurumsallaştırılması ve tabana yayılması açısından önemli bir açılım getirilmektedir (Öner, 2005: 82).

Burada değinilmesi gereken bir diğer husus da kent konseylerindeki çalışma grupları içinde kurumsal temsilin yanında, gönüllü katılımlara yönelik oluşumlara da yer verdiği için Belediye Kanunu'nun "Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım" başlığını taşıyan 77. Maddesine ilişkindir. Bu maddede: "Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular" denilmektedir.

4.2. Kent Konseyi Yönetmeliği

5393 sayılı Kanun'da kent konseyi tanımı verilmemiş, ayrıca kent konseyinin oluşturulması, çalışma yöntemleri ve etkinlikleri konusunda çalışma süreçlerinin nasıl olacağı, meclis ve başkanla ilişkiler boşlukta kalmıştır. Kent konseyinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikle belirleneceği vurgulanmıştır.

Belediye Kanunu'nda boşlukta bırakılan ve genel çerçevesi çizilen kent konseylerine ilişkin tanımlama, ayrıca, kent konseyinin oluşturulması, çalışma yöntemleri ve etkinlikleri konusunda çalışma süreçlerinin nasıl olacağı, meclis ve başkanla ilişkilerin boyutu gibi hususlar İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin ilk haliyle uygulamada ortaya çıkan sorunların giderilmesi ve bazı hükümlerin iptaline ilişkin yargı kararının¹ uygulanması amacıyla, 2009 yılında kent konseylerinin yapısı ve üye profili ile ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır.

Yönetmeliğin amacı, kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek şeklinde ifade edilmiştir.

Yönetmelikte kent konseyi; "Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrlik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve

¹ Kent Konseyi Yönetmeliği'nde halkın katılımını engelleyen değişikliklerin iptali için açılan dava ile ilgili olarak Danıştay 8. dairesi 22.05.2008 tarihli 2007/1280 Esas, 2008/3744 Kararı ile Yönetmelikteki bazı düzenlemeleri iptal etmiştir. İptal edilen maddeler arasında belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesindeki milletvekilleri ile teşkilatını kurmuş siyasi partilerden, TBMM'de üyesi bulunanların katılımına ilişkin hususlar da yer almaktadır. Danıştay'ın iptal kararı, esasında halkın bir organı olarak kurgulanması gereken kent konseyinin ağırlıklı olarak siyasi parti temsilcileri, milletvekilleri, belediye ve il genel meclisi üyelerinden oluşan bir yapıya dönüştürülmesini engelleme amacı taşımaktadır.

uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğe göre kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde belediye başkanının çağrısı ile kurulur. Kent konseyi üyeleri; mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, illerde valiler ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları, siyasi partilerin temsilcileri, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri ve kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisinden oluşmaktadır. Yönetmeliğin eski halinde kent konseyinin üyeleri arasında sayılan seçim bölgesi milletvekilleri ile belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından gönderilecek üyelerin yeni düzenlemede yer almadığı, kent konseylerine katılacak muhtar sayısının ise artırıldığı dikkat çekmektedir.

Yönetmeliğe konseye katılacak kişilerin sayıları detaylı bir şekilde yazılmıştır. Ancak öngörülen üye yapısının daha çok il belediyelerine yönelik olduğu belde belediyeleri dikkate alındığında ifade edilen konsey üyelerinin birçoğu için pratikte sorunlar ortaya çıkabileceği görülmektedir. Özellikle belde belediyelerinde konsey oluşturulurken üye sayısının oldukça azalması söz konusudur (Coşkun, 2007: 109).

Daha önce Yerel Gündem 21’in uygulandığı yerlerde, kent konseyi veya benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmaların yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmesi öngörülmüştür. Yerel Gündem 21 sürecinde oluşturulan çalışma grupları ve meclisler gibi yapıların Kent Konseyi Yönetmeliği’nde de yer aldığı görülmektedir (Coşkun, 2007: 111). Çalışma grupları özellikle kent konseyi çalışmalarının tabana yayılması ve katılımın artırılması bakımından büyük önem taşır. Bu kapsamda her yörenin özellikleri ve ihtiyaçlarına uygun olarak çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu çalışma grupları başlıca ulaşım, imar ve şehircilik; eğitim, öğretim, bilişim ve sosyal işler; kültür, turizm ve sanat; sağlık ve spor; tarım ve hayvancılık; çevre ve orman; ekonomi ve çalışma; afet; özürülüler gibi adlar altında oluşturulmakta ve bu alanlarda faaliyette bulunmaktadır. Kent Konseylerinin oluşumunda ve etkinliğinde çalışma gruplarına büyük işler düşmektedir. Çalışma grupları üniversite ve meslek odalarının, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurum ve

kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Her bir çalışma grubu, faaliyet gösterdiği alanlarla ilgili kentin sorunlarına dikkat çekmeyi ve bu sorunlara çözüm önerileri sunmayı amaçlamaktadır.

Kent konseyinin organları, Yönetmeliğin 2006 yılındaki ilk halinde, genel kurul, yürütme kurulu ile meclisler ve çalışma grupları olarak belirtilmişken, 2009 yılındaki değişiklikle kent konseyi başkanı da organlar arasında sayılarak, belediye başkanından ayrı bir konsey başkanı seçileceği ifade edilmiştir. Böylelikle belediye başkanlarının kent konseyleri üzerindeki belirleyici etkileri azaltılmaya çalışılmıştır.

Belediye Kanunu'nda yer alan hükme paralel biçimde kent konseylerinde alınan kararların belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceği hükmü getirilmiştir. Ancak, kent konseyi kararlarının öneriden öteye geçemesi ve uygulanma zorunluluğu olmaması, etkinlik sorunlarına yol açmakta ve belirlenen amaçlara ulaşmayı güçleştirmektedir (Emrealp, 2010: 12).

Kent konseylerinin finansmanının ise belediyelerin bütçelerinden ayıracakları ödeneklerle sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle kent konseyleri, belediyelerin bir uzantısı veya ona bağlı bir örgüt görünümünden kurtulamamaktadır. Ayrıca Yönetmelikte bu yardım ve desteğin neler olacağı ve nasıl sağlanacağı noktasında belirsizlik bulunmaktadır.

Yönetmelikte kent konseyine tevdi edilen görevlerin yerine getirilmesini koordine etmek üzere genel sekreterlik düzenlenmiştir. Genel Sekreterlik Kurumu yönetmelikteki 2009 değişikliğinin önemli maddelerindedir. Genel sekreter meclisler, çalışma grupları ve benzeri yapılar arasındaki çalışma uyumunu ve koordinasyonu sağlar. Kent konseyi yürütme kurulunun doğal üyesi olan genel sekreter, kendisine karşı sorumlu sekreteryaya hizmetlerini yürüten personel ile yönetmelikte belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda çalışmalarını yürütecektir.

4.3. Kent Konseylerinin Çalışma Yönergeleri

Kent konseyi genel kuruluna Kent Konseyi Yönetmeliği ile verilen yönerge çıkarma yetkisi çerçevesinde kent konseyleri kendi çalışma yönergelerini hazırlamışlardır. Bu yönergeler, ilgili kanun ve yönetmelikte yer almayan konuları ayrıntılı olarak açıklama imkanı vermesinin yanında, mahalli nitelikteki farklı yaklaşımların yerel katılımcıların inisiyatifiyle yazılı metinlere dökülebilmesini sağlamaktadır.

5. ÜLKEMİZDE KENT KONSEYİ OLUŞUMUNUN KATILIM BAKIMINDAN DEĞERLENDİRMESİ

5.1.Mevzuattaki Düzenlemeler ve Oluşum Biçimine İlişkin Değerlendirme

Kent konseyleri, mevzuattan yola çıkarsak; merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, kent sorunlarının belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği, ortak aklın ve uzlaşmanın esas alındığı demokratik yapılar olarak kabul edilebilir (Savut, 2011: 360). Fakat Kanunun ilgili maddesi ve yönetmelik bu haliyle yetersiz kalmaktadır. Kanundaki ve Yönetmelikteki hükümler belediyelerce kent konseyi kurmanın bir zorunluluk olduğu şeklinde anlaşılmasına rağmen, henüz ülke düzeyinde gerekli örgütlenmenin oluşturulmadığı görülmektedir. Buna karşın, genel anlamda kent konseylerinin sayısı hızla artarken uygulamada birçok zorluk ortaya çıkmıştır. Kent Konseyi Yönetmeliği'nde 2009 yılında yapılan değişiklikler ile işleyişteki bazı olumsuzluklar ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak ne Kanun ne de Yönetmelik kent konseylerine kuruluş, işleyiş, katılım ve sürekliliğin sağlanabilmesi noktalarında pratik destek sağlamamış ve yeni kurulan kent konseyleri Yerel Gündem 21 Kentleri bünyesinde kurulmuş tecrübeli kent konseylerinin deneyimlerine başvurmuşlardır.

Ayrıca Kent Konseyi Yönetmeliği, kent konseylerinin Belediye Kanunu sonrasındaki oluşumu sürecinde de yetersiz kalmıştır. Yerel gündem 21 doğrultusunda oluşturulan ve Kanun'dan sonra devamlılığını sürdüren kent konseyleri haricinde diğer kent konseyleri, kent konseylerinin yapısallığı ve işlevselliği noktasında yeterli düzeyde deneyim ve bilgi birikimine sahip değildir. Bu durum, konsey organlarının yerel nitelikte ve çoğu zaman belediye başkanlarının öznel değerlendirmelerine göre şekillenmesine neden olmuş ve yerel düzeyde, kendine has kent konseyi yapılanmaları ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda tüm kent konseylerinin de fikirleri alınarak, kent konseylerinin kendilerine biçilen misyonu, iyi uygulama örneklerine paralel yapılanmalar şeklinde yerine getirmelerine katkı sağlayacak yönde Kent Konseyi Yönetmeliği'nde gerekli değişikliklerin yapılması sağlanmalıdır.

Mevzuatımızda mahalli düzeyde kent konseyi kurulması bir zorunluluk olarak öngörülmüştür. Yasa ve yönetmelik, tüm kentlerin katılımında aynı isteklilikte olduğu ön kabulü ile konsey kurulmasını zorunlu kılmaktadır.

Ancak kent konseyi kurulmasındaki bu zorunluluk, yerel demokrasiye uygun düşmemektedir. Yani eğer yerel halk bu konuda bir gereklilik hissediyorsa kent konseyinin kurulması, demokratik açıdan daha arzu edilen bir durumdur. Çünkü katılımda gönüllülük esastır ve kentin yerel dengeleri gerekli kılmadıkça, belediye bulunan tüm yerleşim yerlerinde konseyin kurulmuş olması zorlama bir durum arz eder. Bu durumun sonucunda da kimi kent konseylerinde; katılımı zorunlu tutulamayacak olan toplantılara katılım az olduğundan, faaliyet gerçekleştirilememektedir.

Kent konseylerinin katılım konusunda oynadıkları ve oynayabilecekleri rol açısından belirtilmesi gereken bir husus da, konseyin ve konsey organlarının oluşumunun Kanun ve Yönetmelik hükümlerince sıkı bir şekilde sınırlandırılmış oluşudur. Kent konseyi Yönetmeliği'ne göre kent konseyi, merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere ilgili kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşacaktır. Kanunda ve Yönetmelikte konseye kimlerin katılacağına tek tek sayılmak suretiyle belirtilmesi, kent ve kentliler hakkında fikir sahibi olan ve fikir üretebilecek yetkinliğe sahip çeşitli toplum kesimleri ve bireylerin konseye katılımına engel teşkil etmektedir. Kent konseyinin oluşumunda sadece kentteki örgütlü grupların katılımları öngörülmüştür. Buna karşın mahalli idarelerin karar ve uygulamalarının örgütlü ve örgütsüz tüm hemşehrileri ilgilendirdiği kuşkusuzdur. Zaten mülki idare ya da belediye anlamında yönetimi temsil edenlerin veya yönetimin seçilmelerinde rol oynadığı kişilerin kent konseyi başkanı veya genel sekreteri olması durumunda, halkın etkili bir şekilde yönetime katılım imkanı azalacaktır. Bu durum ayrıca, kent konseyinin halkı temsil etme kabiliyetini de zayıflatacaktır. Oysa mahalli düzeyde tüm hemşehrilere hesap verebilirlik temelinde bilgi edinme hakkı, kararlarda, uygulamalarda ve harcamalarda saydamlık ve gerektiğinde alınan kararlara itiraz edebilme gibi bazı hakların getirilmesi etkin ve demokratik bir katılım oluşumunu destekleyecektir.

Kent konseylerinin halkın mahalli idare kararlarına katılımına pozitif etkisinin sağlanabilmesi bakımından, konseyin ve konsey organlarının oluşumunda yönetmelikte sayılan oluşumlar dışında, bireylerin ve çeşitli toplum kesimlerinin doğrudan katılımını sağlayabilecek şekilde konseylere gerekli takdir hakkının verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde katılım

görünürde sağlanmış olsa da, şeklen katılım aşamasını geçemeyecek ve gerçek anlamda katılım söz konusu olmayacaktır.

Bu anlamda kent konseyleri, başlangıcından günümüze bu sürece hakim, kentlilik bilinci gelişmiş, kente dair fikirleri olan, temsil kabiliyeti yüksek, gönüllülük ruhu taşıyan, özgüvenli ve aynı zamanda siyasi kimliğini kent konseyi çalışmalarına yansıtmayan kişilerden oluşmalıdır. Kent konseyi üyeleri son derece ilgili ve istekli kişiler olmalı ve aynı zamanda kent konseyi bünyesinde oluşturulmuş çalışma grupları ve meclislerde de aktif rol almalıdır. Ayrıca kent konseylerinde görev alanların, mutlak bir biçimde kent konseyi oluşumunun mahiyetine dair belirli bir eğitim sürecinden geçirilmesi gerekmektedir.

5.2. Mahalli İdarelerle Kurulan İlişkiler Açısından Değerlendirme

1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127. Maddesine göre mahalli idareler; "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." Buna göre öncelikle belirtilmesi gereken Anayasamızda yer alan mahalli idare kavramının içeriği ile kent konseylerinin kurumsallaşması arasında bir çelişkinin mevcut olduğudur. Anayasamızda mahalli idare olarak "il, belediye ve köy" olmak üzere üçlü bir mahalli idare yapılanması öngörülmesine karşın; kent konseyi yapılanmasının mevzuat düzenlemelerinde sadece belediyelerle ilişkilendirilmesinin, mahalli idare kararlarına halkın katılımının en üst düzeyde sağlanması hedefi ile bağdaşmadığı belirtilmelidir.

Özellikle kent konseyleri bakımından doğrudan bağlantı kurulabilecek nitelik arz eden il özel idarelerinin anayasal hüküm uyarınca mahalli idare olduğu konusu tartışmasızdır. Buna karşın; Belediye Kanunu'nun 76. Maddesinde bir düzenleme yapıp kent konseyleri ifadesi eklenirken ve buna bağlı bir yönetmelik çıkartılırken; İl Özel İdareleri Kanunu'nda kent konseylerine atıfta bulunacak herhangi bir düzenleme yapılmaması anlaşılması güç bir gerçekliktir. Bu durum mahalli idarelerin kararlarına halkın katılımı anlamında çok önemli bir eksikliktir. Bu eksiklik aynı zamanda, kent konseyleri kararlarının bulunulan bölgedeki mahalli idarelerin hepsini ilgilendirmesine rağmen bu kararların sadece belediye meclislerinde değerlendirilmesine de yol açmaktadır. Bu eksikliğin giderilebilmesi bakımından Belediye Kanunu'nda

yapılan düzenlemeye benzer bir düzenlemenin İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yapılması elzemdir. Bu sağlandığı takdirde halkın katılımını artırıcı özellikleri ön planda olan kent konseylerinin kurumsallaşması daha belirgin hale geleceği gibi; halkın katılımı sonucu ortaya çıkan önerilerin daha geniş bir platformda ele alınması sağlanmış olacaktır.

Mahalli idareler için alt bir oluşum niteliğinde olan mahallelerin kent konseylerinde temsili konusu da ayrı bir önem arz eder. Belediye Kanunu'nda kent konseylerinde mahallelerin temsiline ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu eksikliği Kent Konseyi Yönetmeliği'nde yer bulan; "mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcilerinin" konseyde temsil edileceği şeklindeki düzenleme gidermektedir. Ancak bu düzenleme, özellikle büyük şehirlerde mahallelerin çoğunun birbirinden ayrı yapıda olmaları ve farklı sorunlara sahip olmaları bakımından değerlendirildiğinde, kent konseyinde tüm mahalle muhtarlarının temsil edilmesini sağlayacak bir oluşumun katılım anlamında daha yerinde olacağı belirtilmelidir.

5.3. Konseylerin İşleyiş ve Etkinliklerine İlişkin Değerlendirme

Kent konseylerinin kuruluş ve yapılanmalarının, kendine ait bütçesi, personeli, taşınır ve taşınmaz malları, araçları olan bir kamu kuruluşu şeklinde olması gerektiğini düşünenler olduğu gibi; belediyeden bağımsız, finansmanı sivil toplum kuruluşlarınca sağlanan tamamen sivil bir örgüt şeklinde olması gerektiğini savunanlar da mevcuttur. Yani kent konseylerinin olması gerekenine ilişkin görüşler bir uçta icracı bir kamu kuruluşu gibi donanımına sahip olması ve bu şekilde faaliyet göstermesi şeklinde iken, diğer uçta yalnızca kente ve kentlilere ilişkin görüşler üreten bir düşünce kuruluşu olması gerektiği şeklindedir. Kuşkusuz ki bu iki keskin düşüncenin arasında yer alan ve nüanslarla birbirinden farklılaşan birçok düşünceye rastlamak mümkündür. Kanımızca kent konseylerinin bir düşünce kuruluşu olmanın ötesinde, kendilerine ait bütçe ve olanaklara da sahip kuruluşlar hüviyetinde olmaları, bağımsızlık ve halkın tüm kesimlerinin dileklerine tercüman olma hedeflerine uygun düşecektir.

Bu açıdan bakıldığında kent konseylerinin kuruluş ve işleyişlerinde önemli yer tutan mali yapı ve bütçe konusuna tam olarak çözüm bulunmadığı görülmektedir. Kent Konseyleri maddi olarak bağımsız olmadıklarından dolayı belediyeye bağlı oldukları gibi bir algılamaya sebebiyet verilmektedir. Ayrıca çoğu belediyenin mevcut bütçeleri, temel görevlerini yerine getirmeleri bakımından zaten yetersiz nitelik arz etmekte, bu durum da kent konseylerince yapılacak harcamalarda yeterli destek alınma ihtimalini azaltmaktadır. Bu da diğer bürokratik engellerle birleştiğinde kuşkusuz konsey faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir sınırlayıcı etken olmaktadır. Uygulamada birçok kent konseyinde sekreteryaya ve günlük işler bizzat belediye personeli olan kişilerce yürütülmekte; konsey faaliyetleri belediye binası içerisinde belediyece gösterilen alanlarda yürütülmekte ve belediyeye ait taşınırlar bu faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bunlar da bağımsızlık niteliğini azaltıcı etkiye sahip unsurlar olduğundan kent konseylerinin kendilerine ait, ancak denetlenebilir nitelikte bütçelerinin olması hem belediyelere bağımlılık görüntüsünü azaltacak hem de bürokratik gecikmeleri minimuma indirecektir.

Kent Konseyi Yönetmeliği ele alınırken değinildiği gibi mevcut Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği, özellikle sunulan önerilerin uygulanması sürecinde yetersiz kalmaktadır. Kent konseylerinde alınan kararların belediye meclisinin ilk toplantısında “değerlendirileceği” hükmü konsey kararlarının öneriden öte geçememesine yol açmaktadır. Çünkü mevzuatta konsey kararlarının mecliste değerlendirilmesi konusunda açık bir hukuki ifade yoktur. Ayrıca bu görüşlerin sadece görüş olarak mı kalacağı yoksa karara mı dönüşeceği noktasında belirleyici olan meclis ve özellikle de belediye başkanıdır. Konseyde ortaya çıkan görüşlerin meclis için bağlayıcılığı olmaması, konseye katılım noktasında ve katılanların motivasyonunda da önemli bir dezavantajdır (Savut, 2011: 360). Öte yandan belediye meclislerinin, kent konseylerini kendilerinin yerine geçecek bir mekanizma olarak görmeleri de konseye ve konseyin faaliyetlerine olumsuz yaklaşımlarına ve katılımın teminatı işlevini görebilecek bu sisteme sahip çıkmamalarına sebep olmaktadır. Bu bağlamda tüm kent konseylerinin de fikirleri alınarak Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği’nde, kent konseylerinin kendilerine verilen yerel demokratik katılım işlevini yerine getirmesine katkı sağlayacak yönde gerekli değişikliklerin yapılması sağlanmalıdır.

Kent konseylerinin etkinliği bakımından değinilmesi gereken önemli bir husus da kent konseylerinin belediyelerin ve özel idarelerin stratejik plan çalışmalarında etkin olarak rol almaları gereğidir. Belediyelerin ve özel idarelerin yakın ve orta gelecekte izleyecekleri yol haritasını ve hedeflerini tayin eden temel belgelerden olan stratejik planlama faaliyetlerinde konseylerin rol almaları mutlak anlamda sağlanmalıdır. Ayrıca kent konseylerinin daha etkin olabilmeleri ve halkın bilgilendirilmesi bakımından konsey çalışmalarının konularına göre belediyelerin ve/veya özel idarelerin yıllık faaliyet raporlarına da alınması gerekmektedir.

Değinilmesi gereken bir diğer konu da kent konseyi çalışmalarında azami katılımın sağlanabilmesi bakımından konseyin ve çalışma gruplarının oluşum, çalışma ve faaliyetlerinde siyasi bir yaklaşımın ve siyasi nitelikteki belirleyiciliğin yansıtılmaması gerekliliğidir. Bu konuda geniş halk kitlelerinin katılımı bakımından kamuoyunda kent konseylerine yönelik bir güven oluşturulmalıdır. Bu takdirde kent konseyleri kuruluş gayelerinde yer bulduğu şekliyle katılımcı mekanizmalar haline gelebilecektir.

Kent Konseyi Yönetmeliği'nde; "Genel Kurul, her yıl ocak ve eylül aylarında yapacağı iki toplantıdan az olmamak üzere, üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır" hükmü bulunmaktadır. Yönetmelikte kent konseylerinin yılda kaç kez toplanacağına sınırlayıcı bir şekilde belirtilmesi kuşkusuz müdahaleci bir nitelik arz eder. Konseyin yılda kaç kez toplanacağına ilişkin kararı, o kentin ve o kentte yaşayanların vermesi gerekir. Kent konseylerinin mahalli idare kararlarına halkın katılımını artırıcı etkisinin ortaya çıkarılması bakımından, ayrıca belediye meclisi toplantılarının her ayın ilk haftası yapıldığı dikkate alınarak, her ayın son haftası belirlenen gündem çerçevesinde toplantılarının sağlanması ve ilgililerin görüşlerinin alınması konseyin etkinliği ve günceli yakalayabilmesi bakımından uygun olacaktır.

Bunun yanında kent konseyi toplantılarında görüşülen konuların mahalli halkın istek ve taleplerini içermesi ve çözümlerinin halk tarafından üretilmesi gerekmektedir. Ancak, uygulamada kent konseyi toplantılarında ortaya çıkan çözümlerin halk yerine, merkezi hükümet adına konseye katılan mahalli yöneticiler tarafından üretildiği görülmektedir. Bunun sebebi kent konseylerinde katılımcıların mevzuatta tek tek sayılma yoluyla belirlenmesi ve neticede bu oluşumda yurttaşların yeterince yer alamamasıdır. Buna karşın yine oluşumdan kaynaklanan sebeplerle karar ve uygulama noktala-

rında merkezi hükümet tarafından atanmış memurların belirleyici oldukları gözlenmektedir. Bu da kent konseylerince, uygulanması beklenen katılımcı yönetim anlayışına uygun düşmemektedir.

Çeşitli platformlarda yapılan çalışmalar sonucunda elde edilen bulgular göstermektedir ki, kent konseyinin yürütülmesinde inisiyatifin belediye başkanlarının elinde olması önemli bir sorundur (Çukurçayır vd, 2011: 304). Çünkü kent konseylerinin çalışıp çalışmaması belediye başkanlarının isteğine bağlı kalmaktadır. Birçok konseyde konsey başkanı aynı zamanda belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ya da belediye meclis üyesidir. Bu durum halkın katılımına daha geniş yelpazede aracılık etmesi gereken konsey faaliyetlerinin daha dar çerçevede kalmasına neden olmaktadır. Kent konseyi başkanlarının daha çok orta sınıfı temsil eden ve dönemsel olarak farklı toplumsal kesimlerden gelen kişilerden seçilmesi uygun olacaktır.

Kent konseylerinin mahalli düzeyde katılıma katkıları bakımından, çalışma grupları ve meclislerin oluşum ve çalışma biçimleri de büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle çalışma grupları kentin sorunları doğrultusunda oluşturulmalı ve çalışmalarını çözüm odaklı olarak yürütmelidir. Grupların sürdürülebilirliği üyelerin kentin sorunlarına duyarlılık düzeyleri ve çözüm geliştirme kapasitelerine bağlı olarak değişebilir. Bunun yanında kent konseyleri sorunların çözümüne odaklı yeni grupların oluşturulmasına da olanak tanınmalıdır. Dezavantajlı grupların (kadınlar, çocuklar, gençler ve engelliler) kent yaşamında karşılaştıkları sorunların katılımcı platformlarda tartışılması ve çözüm önerileri geliştirilmesi amacıyla nitelikli meclisler oluşturulmalıdır. Ayrıca çalışma grupları ve meclislerin yaptıkları çalışmalar da karar alma mekanizmalarına yansıtılmalı ve elde edilen sonuçlar kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bu durum katılım sürecine olumlu etkide bulunacaktır (Keskin vd., 2011: 321).

Belirtilmesi gereken bir diğer konu da kent konseylerinin gereği gibi işletilip işletilmemesine yönelik herhangi bir yaptırım, denetim ve izlemenin de bulunmamakta olmasıdır. Kent konseyinin nasıl çalışacağı ve belediye kararlarına hangi boyutu ile katılacağı ve ilişkilendirmenin nasıl kurulacağı net değildir. Kent Konseylerinin mahalli idareler açısından katılıma olumlu etkilerini temin bakımından; kent konseyi oluşumundan uzak kalan, oluşuma ilişkin zorunluluk ve prosedürleri uygulamayan belediyelere hesap sorulması ve bir yaptırım uygulanması yerinde olabilecektir. Alınan kararlar tavsiye niteliğinde

kalmamalı; konseyin yürütme kurulu ve aynı zamanda kent konseyi bünyesinde oluşturulacak “Kent Konseyi Kararlarını İzleme Grubu”na kararların takibi yapılmalı ve kamuoyu da bu konuda bilgilendirilmelidir.

5.4. Genel Değerlendirme

Yerel düzeyde demokrasinin istenen seviyede gerçekleştirilebilmesi için yerel halkın, yönetimin hem karar alma sürecine hem de kararların uygulanmasına yönelik denetimine etkin bir biçimde katılımının sağlanması gerekmektedir (Öner, 2005: 54). Ancak günümüzde insanlar toplumsal yarar sağlayacak kent konseyi türü sosyal çalışmaların içinde yer almak istemedikleri gibi bu tür çalışmaları zaman kaybı olarak görmektedirler. Ayrıca kent konseyi türü yapılanmalar çerçevesinde yapılan çalışmaların çoğunun, kısa vadede pratik fayda sağlamaktan ziyade, uzun vadede somut çıktılar vermesinden ötürü insanların bu tür oluşumlara ilgisi ve katılımı azalmaktadır. Öncelikle günümüz toplumunun ve toplumu oluşturan bireylerin bu yapısının kent konseylerine ilişkin yasal düzenlemelerde ve uygulamalarda göz önüne alınması ve dolaylı da olsa halk katılımının artırılması bakımından ikna edici bir biçimde kent konseyi kararlarının sonuca ulaştığının ortaya konulması gerekir. Çünkü kent konseyleri, kente ilişkin paydaşların yönetime ve karar alma mekanizmalarına katılmaları noktasında büyük önem arz etmektedir. Kent ile ilişkili paydaşlar, sorunların tespitinde, çözümünde ve önlenmesinde etkin rol alma fırsatını burada yakalamaktadır. Kent konseyleri sayesinde, seçimler dışında siyasete ilgi duymayan vatandaşlar kent yönetimine ilgi duyar duruma gelmektedir (Kerman vd, 2011: 26).

Belediye Kanunu’ndaki kent konseyi yapılanması yanında; meclis toplantıları açısından getirilen gündem maddesini belirleme zorunluluğu ve gündemin bir ay önceden ilan edilmesi; yerel meclislerde alınan kararların askıya asılması, ayrıca toplantıların halka açık olması gibi düzenlemeler, “katılnmalı yönetim” anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığını gösteren önemli unsurlardır ve bunlar kent konseylerini de güçlendiren uygulamalardır. Mevzuatta ilk kez kent konseylerinin ele alınması; ihtisas komisyonlarının oluşturulması; stratejik plan hazırlanmasının öngörülmesi gibi yapılan düzenlemeler de; o yörede söz sahibi olan sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, kanaat önderlerinin, üniversitelerin görüşlerinin dikkate alınması her düzeyde halkın önerilerinden istifade edilmek istendiğini ortaya koymaktadır (Urhan, 2008: 101).

Kent konseylerinin varlığı, yerel demokratik yönetim mekanizması işlevini yerine getirmeleri bakımından büyük önem taşır. Kent konseyleri, farklı sivil toplum kuruluşlarının bir bütünlük içinde çalışmasını sağlayan sınırlı oluşumlardan birisi olması bakımından önemlidir. Kent konseylerine bu açıdan bakıldığında, özellikle sivil toplum kuruluşlarının katılımı vasıtasıyla ortak akıl ve uzlaşmacı kültürün oluşturulmasının sağlandığı, bu suretle de kentte sivil toplumun gelişmesinin ve kurumsallaşmasının temin edildiği görülmektedir. Bu oluşumda üretilen şeyler sınırlı da olsa, kent konseylerinin işletilmesi, böylesi toplantıların devam ettirilmesi, mahalli düzeyde demokrasinin öğrenilmesi ve tartışma kültürünün yaygınlaştırılması için büyük değer taşır. Genel olarak mahalli politikaların oluşturulmasında çok etkisiz olduğuna dair bir algılamaya yol açsa da, farklı toplumsal kesimlerin bir araya geldiği önemli bir etkileşim mekanizması olarak varlıkları devam ettirilmelidir. Bunun yanında kent konseyleri katılımı esas alarak, mahalli politikaların oluşturulması, hemşehrilik hukukunun ve kentlilik bilincinin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapmalı ve bu doğrultuda kararlar üretmelidir. Çünkü etkileşim mekanizması ne kadar çok olursa mahalli politikaların ve düşünce üretimlerinin artırılması da o denli imkan dahilinde olacaktır (Çukurçayır vd., 2011: 305).

Netice itibarıyla; vatandaşların yönetim sürecine katılımında hem sivil toplum kuruluşlarının hem de kent konseylerinin önemli bir işlev gördüğü temelde kabul edilen bir gerçekliktir. Yerel demokrasi düşüncesi bakımından, vatandaşların kent yönetimine katılımı bir gereklilik olduğu gibi; aynı zamanda; vatandaşların yönetime katılma talebi ve yönetimden beklediği hizmetler nitelik olarak da değiştiğinden, bu beklentilere uygun, etkin bir yönetim icra edebilmek için de destek görmektedir (Coşkun, 2007: 102). Ancak kent konseyleri katılıma katkıları bakımından eleştirel bakış açısıyla ele alındığında, bu oluşumların katılımcı demokrasinin değil, küreselleşmenin bir gerekliliği olarak mevzuatımıza girdiği ve halkın yönetime etkin olarak katılmasında yasal dayanaklara rağmen bir çözüm bulunamadığı yönünde görüşler olduğu da belirtilmelidir. İşte bu noktada, ileriye dönük olarak, yukarıda ana hatları ile ele aldığımız ve bir ucu mahalli idarelerin kararlarında halkın katılım düzeyini etkilemeye kadar giden eksiklik ve aksaklıkların, her düzeyde gözden geçirilmesi ve kent konseyleri vasıtasıyla ileriye dönük katılımı artırıcı adımların atılması gerekmektedir.

6. SONUÇ

Yerel Gündem 21'i imzalayarak taahhüt altına giren ülkelerden biri olan Türkiye, uygulama sonuçlarına bakıldığında, Yerel Gündem 21'in uygulanması bakımından en başarılı ülkelerden biri konumundadır. Ülkemizde projenin gerçekleştirilmesine yönelik uygulamalar 1997 yılında başlamıştır ve sonrasında aşama aşama uygulama alanı genişletilmiştir. Yerel Gündem 21 Projesinin uygulamadaki tüm aşamalarında ön planda olan temel unsur "katılım" olarak dikkat çekmektedir. Projenin uygulanmasına aşamalar bakımından bakıldığında, öncelikle pilot bölgelerin belirlenmesi ve projenin tanıtılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu aşamada istenilen başarının elde edilmesi ve arzu edilen çıktılara ulaşılması sonrasında, proje ortaklarının sayısı artmış ve proje artık "program" haline dönüşmüştür. Sonraki aşamalarda ise merkezi yönetimin mevzuat değişiklikleri sonucu oluşturduğu yasal çıktılarla, programa destek sağladığı görülmektedir (Savut, 2011: 360). Bu manadaki en önemli yasal çıktı kuşkusuz, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'dur. Sonrasında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği de yasal açıdan en önemli çıktılardan birini oluşturur.

Günümüzde gerçek anlamda yerel demokrasiyi tesis etmek, sürdürülebilirliğini sağlamak ve yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için, katılımcı modellerin oluşturulması ve uygulanması üzerinde durulmaktadır (Palabıyık ve Görün, 2004: 261). Genel olarak ele aldığımız gibi küresel ölçekte ve ülkemizde kent konseyi benzeri oluşumlara yüklenen en temel misyonlardan biri, demokrasiyi geliştirme misyonu olarak ifade edilebilir. Kent konseylerinin katılımcı bir yaklaşımla kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek kente dair sorunları tespit etmesi, bunlara dair önerilerde bulunması ve bu yönde kararlar alması demokrasi ve uzlaşma kültürünün oluşturulması ve azami katılımın sağlanması açısından son derece önemlidir. Kent konseyleri, özellikle mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin geliştirilmesi bakımından bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

Kent konseyi çalışmalarına dar siyasi bakış açılarının egemen kılınmaması ve kamuoyunda kent konseylerine yönelik bir güven oluşturulması durumunda, kent konseyleri daha katılımcı mekanizmalar haline gelebilecek ve kendilerinden beklenen yerel demokratik yönetim mekanizması işlevini yerine getirebilecektir.

Ancak katılıma katkıları bakımından kent konseylerinin genel işleyişlerini ve işlevlerini mevzuatımız açısından ele aldığımızda, bu alanda önemli bazı sorunların olduğu belirtilmelidir. Gerek Belediye Kanunu'nun ve gerekse, mevcut Kent Konseyi Yönetmeliği ve konseylere ait yönergelerin uygulama sürecinde yetersiz kaldıkları görülmektedir. Bu yetersizliklere, konseye doğrudan halk katılımının oldukça sınırlanmış oluşu, belediye meclislerinin konseylere dönük olumsuz bakışının kırılmaması, konseyde oluşan görüşlerin bağlayıcılığının olmaması, konseylerin bütçe sorununun çözülmemesi ve belediyelere bağımlı kılınmaları, projelerinin hızlı bir şekilde gerçekleştirilememesi sonucunda, yerel halkın katılımında isteksizliğinin önlenememesi, konseylerin işleyiş açısından yerel düzeyde belediyenin alt kurumları olarak algılanmaktan kurtulamaması örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca Anayasamızda mahalli idare olarak "il-belediye-köy" olmak üzere üçlü bir mahalli idare yapılanması öngörülmesine karşın, kent konseyi yapılanmasına dair mevzuat düzenlemelerinde sadece belediyelerle ilişki kurulması ve buna karşın özellikle "özel idare" yönetimleriyle herhangi bir bağ kurulmamış olması, mahalli idare kararlarına halkın katılımının en üst düzeyde sağlanması hedefi ile bağdaşmamaktadır. Bu kapsamda tüm kent konseylerinin de fikirleri alınarak, başta Kent Konseyi Yönetmeliği olmak üzere mevzuatımızda kent konseylerinin, yerel demokratik yönetim mekanizması işlevlerini yerine getirmelerine yönelik gerekli değişiklikler ivedilikle yapılmalıdır.

Sonuç olarak, küresel bir eylem planının ülkemizdeki yansıması olan kent konseyleri, "yerel yönetim" kavramının hayat bulduğu mekanizmalardır. Kent konseyleri başlangıçta sınırlı sayıda il ve ilçede hayat bulmuş, sonrasında mevzuat düzenlemelerinin de etkisiyle hızlı bir şekilde yayılmıştır. Kadın meclisleri, gençlik meclisleri, çalışma grupları ve özel ilgi grupları aracılığıyla kente ilişkin tüm aktörlerin rol aldığı yönetim eksenli bir yapı olarak faaliyet göstermektedir. Yukarıda ele aldığımız katılıma ve işleyişe dair temel sorunlar çözümlendiği ölçüde, kent konseyleri, yönetimin tam anlamıyla uygulandığı bir yönetim mekanizması olarak varlığını sürdürecektir ve mahalli idareler açısından son derece zaruri olan katılımı artırıcı rollerini etkin şekilde ifa edeceklerdir.

KAYNAKÇA

- Atvur, Senem (2009), Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Kent Konseyi Örneği, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 2 (Aralık).
- Bursa Kent Konseyi (2011), Bursa Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, <http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=14>, (Erişim: 21.12.2011).
- Coşkun, A. Vahap (1999), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Türk İdare Dergisi, Sayı 422 (Mart).
- Coşkun Bayram (2007), “Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri”, Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi içinde, Ed. Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Çukurçayır, M. Akif (2000), “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu (1–2. Kasım 2000), TODAİE, Ankara.
- Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu (2009). “Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri”, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler, (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), Beta Yayınları, İstanbul.
- Çukurçayır, M. Akif (2011), “Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar”, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu, H. İbrahim Aydın, Elif Çolakoğlu (2011), “Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde Kent Konseyleri Bir Fırsat Olabilir mi?”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, (Ed. E.B. Keskin), Bursa.
- Emrealp, Sadun (2010), Kent Konseyleri, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Emrealp Sadun (2005), Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Eroğlu, H. Tuğba (2010), Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(2) (Nisan).
- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar Fonksiyonlar, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Esen, Adem (2008), “Kent Yönetimlerinde Katılım”, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

- Fişek, Kurthan (1977), *Yönetime Katılma*, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Geray, Cevat (1998), “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 70, Sayı: 421.
- Göymen, Korel (2010), *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman (2006), *Yerel Yönetimler*, İmge Yayınları, Ankara.
- Kaypak, Şafak (2011), “Katılımcı Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. E.B. Keskin), Bursa.
- Keleş, Ruşen (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kerman, Uysal, Yakup Altan, Mehmet Aktel (2011), “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Ed. Enes Battal Keskin, Bursa.
- Keskin, Enes Battal, Neslişah H. Erbey Kuşku, Yıldız Odaman Cindoruk, Yasemin Tatlı (2011), “Kent Konseylerinin Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizması İşlevinin Değerlendirilmesi”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. E.B. Keskin), Bursa.
- Öner, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, (Ed: H. Özgür, M. Kösecik), 1. Baskı, Ankara.
- Özcan Lütfi, Yurттаş Fatma (2010), “Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasi-nin Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir mi?”, *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, (Ed. B. Parlak), Dora Yayıncılık, Bursa.
- Palabıyık Hamit, Görün Mustafa (2004), “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, Çanakkale.
- Savut, Emre (2011), “Yerel Gündem 21 Kent Konseyleri ve Uşak Kent Konseyi”, *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (Ed. E.B. Keskin), Bursa.
- TDK (2011), *Büyük Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu, Katılım, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (Erişim Tarihi: 05.12.2011).
- Urhan, Vahide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70 (Temmuz-Eylül).

KAMU MALLARI TEORİSİ AÇISINDAN DEVLETİN HÜKÜM VE TASARRUFUNDAKİ YERLER

İlhami SÖYLER*

ÖZET

Devletin bir kısım mallarını belirtmek için kullanılan devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi, anlam ve içerik bakımından izaha muhtaç bulunmaktadır. Başta Anayasa olmak üzere Türk hukukunda birçok kanunda bu ifade yer almasına rağmen, açık bir tanımının bulunmaması, uygulamada karmaşaya ve belirsizliklere yol açmaktadır. Dolayısıyla bu alandaki karmaşa ve belirsizliklerin ortadan kaldırılması ve uygulamanın sağlıklı bir çerçeveye kavuşturulması için mevzuatımızdaki sorunların giderilmesi önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Devlet Malları Teorisi, Devletin Kamu Malları, Devletin Özel Malları, Devletin Hüküm ve Tasarrufundaki Yerler.

PLACES UNDER THE SOVEREIGNTY AND DISPOSAL OF THE STATE IN TERMS OF PUBLIC PROPERTY THEORY

ABSTRACT

The expression “places under the sovereignty and disposal of the State”, which is used to define certain properties owned by the State, needs to be explained in terms of its meaning and coverage. In the Turkish law, the expression is included in many laws, particularly in the Constitution. However, it has no clear definition, which leads to confusions and ambiguities in the implementation. Therefore, in order to eradicate such confusions and ambiguities and to introduce a sound framework to the implementation, it is essential that the problems in our legislation are resolved.

Keywords: Public Property Theory, Public Properties of the State, Private Properties of the State, Places under the Sovereignty and Disposal of the State.

GİRİŞ

Devletin çeşitli kategorilerde malları bulunmaktadır. Bu kategorilerden birisi de devletin kamu malları ve devletin özel malları ayrımıdır. Devletin kamu malları kamunun ortak kullanımına bırakılmış yerlerle, kamu

* Doç. Dr. Sayıştay Savcısı

hizmetlerinin görülmesine tahsis edilmiş mallardan oluşmaktadır. Hiç bir işte kullanılmayan sahipsiz yerler de kamu malları arasında bulunmaktadır.

Doğrudan kamu hizmetlerinde ya da kamunun ortak kullanımında olmayıp sağladıkları gelirleri nedeniyle kamu hizmetlerine dolaylı katkıları bulunan mallar ise devletin özel malları kategorisinde yer almaktadır.

Gerek Anayasa'da gerekse çeşitli yasalarda, Türk hukukuna özgü, nevi şahsına münhasır olarak kullanılan devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi, esas itibarıyla devletin kamu malları arasında yer alan sahipsiz mallar için kullanılmıştır. Ancak bu ifade, zaman zaman kamunun ortak kullanımında bulunan orta malları ile kamu hizmetlerine tahsis edilen hizmet malları için de kullanılmıştır. Hatta bu ifade yanlış olarak, devletin veya kamu iktisadi teşebbüslerinin özel malları için de kullanılabilir.

Bu çalışma, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin, devlet malları teorisi açısından, mevzuatımızda yarattığı karmaşaya dikkat çekmek ve doğru kullanımına yönelik öneriler sunmak amacıyla kaleme alınmıştır.

I. DEVLET MALLARI KAVRAMI VE TÜRLERİ

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin anlam ve içeriğini doğru bir şekilde kavrayabilmek için devlet malları kavramını ve türlerini ortaya koymak gerekmektedir.

A. Devlet Malları Kavramı

Türk hukuk sisteminde devlet malları kavramı tanımlanmamıştır. Ancak, belirtmek gerekir ki, farklı tür ve içerikteki bu malları tanımlama gücü de bulunmaktadır.

Devlet malları teorisi açısından Fransa'dan etkilenmiş bulunan ülkemizde, devlet mallarını tümüyle içeren genel bir kanun olmadığından, tanım yerine bu malların içeriğine, yönetimine, korunmasına ya da tahsisine yönelik hükümlere rastlamak mümkündür.

Bu konuda en kapsamlı kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin (g) bendinde kamu kaynakları kavramı kullanılmıştır. Buna göre, "borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler" kamu kaynağıdır. Tanım, devlet malları

kavramına girmeyen borçlanma gelirleri ile mal sayılmayan parayı da kapsamakta, diğer taraftan, devlet malları sadece taşınır ve taşınmaz mallardan ibaret sayılmaktadır. Devlet mallarının türleri kapsamında, değinileceği üzere, hava sahası, frekans hatları gibi kamusal alanlar da devletin malları arasında bulunmaktadır. Zaten 5018 sayılı Kanun tüm kamu idarelerini kapsamadığından, doğal olarak tanım, kapsam dışında kalan kamu idarelerinin mallarını içermemektedir.

Daha dar kapsamlı bir belirleme ise 3402 sayılı Kadastro Kanununun 16. maddesinde yer almaktadır. Burada da tanım yapmak yerine devletin kamu malları; hizmet malları, orta malları ve sahipsiz mallar şeklinde tasnif edilmiş olup, bu malların içerdiği mal grupları örnekleme olarak sayılmıştır.

Devlet malları kavramı, mevzuatımızdaki belirsizliğe rağmen teoride, bir takım tanımlamalarla belirlenmeye çalışılmıştır. Devlet malları kavramı yerine değişik yazarlar tarafından idare malları, kamu malları, milli emlak gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak bu kavramlar içerisinde en kapsamlısı, devlet malları kavramıdır.

Devlet malları kavramı konusunda en kapsayıcı tanım, Prof. Dr. Sadık Kırbaş tarafından yapılmıştır. Kırbaş'a (1985: 4) göre devlet malları, devletin özel mülkiyetindeki malları, kamunun yararlanmasına tahsis edilen (özülenen) hizmet malları ile kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına açık olan orta malları ve sahipsiz malları ifade eder.

B. Devlet Mallarının Türleri

Devlet malları öncelikle devletin kamu malları ile devletin özel malları şeklinde ikiye ayrılır.

1. Devletin Kamu Malları

Devletin kamu malları, gerek teoride, gerek Türk hukukunda, hatta yargısal içtihatlarda da hemen hemen aynı tasnife tabi tutulmuştur. Bu mallar; sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet mallarından oluşmaktadır. Kadastro Kanununun 16. maddesinde de "kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan sahipsiz yerler" kamu malları olarak belirtilmiştir. Devletin kamu malları, sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet mallarından oluşmaktadır.

a. Sahipsiz Mallar

Doğal nitelikleri gereği özel mülkiyete elverişli olmayan herkesin doğrudan yararlanmasına ve kullanımına açık bulunan ve herhangi bir tahsis işlemine gerek duyulmayan mallardır (Aydın, 1992: 67). Türk Medeni Kanununun 715. maddesinde sahipsiz yerlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir.

Kadastro Kanununun 16. maddesinin (c) bendinde de, devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel suların bu kategorideki mallar arasında olduğu ifade edilmiştir. Aynı maddenin (D) bendinde ise ormanların devletin hüküm ve tasarrufunda bulunduğu vurgulanmıştır.

Sahipsiz mallar arasında bulunan kıyılar, madenler ve petrolle ilgili hem Anayasa'nın 43 ve 168. maddelerinde hem de Kıyı Kanununun 5. maddesinde, Maden Kanununun 4. maddesinde ve Petrol Kanununun 1. maddesinde bunların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu vurgulanmıştır.

b. Orta Malları

Devlet veya bir kamu tüzel kişisi tarafından herkesin ya da bir kısım halkın doğrudan yararlanmasına ve kullanımına tahsis edilen mallardır (Aksay, 1982: 33). Orta mallarını sahipsiz mallardan ayrı kılan şey tahsis işlemidir. Bu malların bir kısmı idari bir işlem ile, bir kısmı da örf ve adete göre eskiden beri herkesin yararına veya kullanımına kendiliğinden tahsis edilen yerlerdir. Bu malların bir kısmından (mera ve yaylaklar gibi) belirli bir kesim yararlanırken, bir kısmından (yol ve meydanlar gibi) herkes yararlanmaktadır. Bunlar hakkında Türk Medeni Kanununun 715. maddesinde "... ile yararı kamuya ait mallar devletin hükmü ve tasarrufu altındadır" hükmü mevcuttur. Kadastro Kanununun 16. maddesinde de kamunun ortak kullanımına ayrılan yerlerin kamu malları arasında bulunduğu belirtilmiştir. Söz konusu maddelerde geçen "yararı kamuya ait mallar" ve "kamunun ortak kullanımına ayrılan yerler" ifadeleri orta mallarını belirtmek için kullanılmıştır.

Kadastro Kanununun 16. maddesinin (B) bendinde ise; "mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden (öncesi bilinmeyen

zaman) beri yararlandığı orta malı taşınmazları sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve özel sicile yazılır” hükmü bulunmaktadır. 3402 sayılı Mera Kanununun 4. maddesinde, mera, yaylak ve kışlakların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu belirtilmiştir.

c. Hizmet Malları

Hizmet malları bir kamu hizmetine, o hizmetin ögesini oluşturacak biçimde bağlanmış olan taşınmaz mallardır (Akdoğan vd., 1986: 81).

Kadastro Kanununun 16. maddesinin (A) bendine göre, kamu hizmetlerinde kullanılan, bütçelerinde ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler, (hükümet, belediye, karakol ve okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar ve bahçeler, boşluklar ve benzeri hizmet alanları) kayıt, belge veya özel kanunlarına göre Hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye, köy veya mahalli idare birlikleri tüzel kişiliği adlarına tespit olunur.

Yani, bu mallar tapu kütüğünde söz konusu idareler adına tescil olunur. Bunlar esas itibariyle devletin özel malı olup, tahsis işlemi ile kamu (hizmet) malı haline dönüşmektedir. Hizmet mallarının orta mallardan farkı, bunları kamunun doğrudan değil, dolaylı şekilde kullanmasıdır. Sözgelimi halk, demiryollarını doğrudan değil, bindikleri tren vasıtasıyla kullanabilir (Gözler, 2002: 555).

Bu malların kamu hizmetine bağlandığı tahsis işlemi kaldırılmadıkça, diğer kamu mallarında olduğu gibi satılmaları veya haczedilmeleri söz konusu değildir. Zira tahsis işlemi devam ettiği müddetçe bunlar kamu malı statüsündedir. Bu malların devletin hükmü ve tasarrufu altında olup olmadığı, ilerleyen bölümde tartışılacaktır.

2. Devletin Özel Malları

Devletin özel malları, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan doğruya bir rol oynamayan, halkın yararına ve kullanıma tahsis edilmemiş olan ve yalnızca sağladıkları gelir nedeniyle, dolaylı kamu yararı sağlayan mallardır (Giritli ve Bilgin, 1979: 120). Hazine arazileri, kamu iktisadi teşebbüslerinin işletmeleri, devletin bu kapsamda bulunan özel mallarıdır. Bu tür mallar, kamu mallarının aksine, her türlü özel hukuk işlemine tabi tutulur.

Alım, satım, kamulaştırma, haciz, tapuya tescil vs. Devletin özel malları, makalenin kapsamı dışında olduğundan, ayrıntılarına girilmemiştir.

II. DEVLETİN HÜKÜM VE TASARRUFUNDAKİ YERLER

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesini anlayabilmek için, bu ifadeye anlam ve içerik olarak ayrı ayrı bakmak gerekir.

A. Anlam Olarak Bakış

Türk hukukunda, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin tanımı yapılmamıştır. Doktrinde de böyle bir tanım yapılmış değildir. Bu ifadenin tanımlanmasındaki güçlük, yasal bir tanımının olmaması ve kriterinin de çok açık olmamasından kaynaklanmaktadır (Gülan, 1999: 85). Zira bu ifade belirli bir mal kategorisi için değil, farklı mal kategorilerini kapsar şekilde kullanılmıştır.

Türk hukukunda, bu ifade 31.07.1985 tarihli ve 18828 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulanma Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 9. maddesinde şöyle açıklanmıştır:

“Herkesin istifadesine açık olan denizler, göller, nehirler, tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar gibi sahipsiz şeyler ile devlet veya bir kamu tüzel kişisi tarafından umumun yahut bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumi yollarla, yaylaklar ve kışlaklar gibi menfaati umuma ait taşınmaz mallardır.”

Görülüyor ki Yönetmelikte bu ifade tanımlanmak yerine, kapsamı verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede sahipsiz ve orta mallarından bazıları sayılmış bulunmaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi, 19.06.2007 tarihli ve 26557 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınmaz Malların İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde ise; “Türk Medeni Kanunu ile diğer kanunlarda devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilen yerler” şeklinde açıklanmıştır.

Bu yönetmelikte de tanım yerine ifadenin içeriği verilmeye çalışılmıştır. Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi Türk hukukunda yanlış olarak da kullanılmıştır. Nitekim 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun 7. maddesinde “genel, katma, özel bütçeli idareler ile Devletin ve kamu iktisadi

teşebbüslerinin hüküm ve tasarrufunda bulunan su üreme ve istihsal yerlerinin doldurulması”ndan bahsedilmektedir. KİT’lerin malları özel mal statüsünde olduğundan, bu hüküm doğru değildir.

Türk hukukuna özgü bu ifadenin, doktrinde de tatmin edici bir tanımı yapılmamıştır. Milli emlak alanında muhtelif eserleri bulunan Salahaddin Kardeş, ifadeyi şu şekilde açıklamıştır: “Tapu sicilinde kayıtlı olmayan, tanıma elverişli bulunmayan yerler, dağlar, tepeler, kayalar, genel sular, bunlardan çıkan kaynaklar gibi sahipsiz yerler ile orta malları ve özel kanunları gereğince bu nitelikte olduğu belirtilen yerleri” ifade eder (Kardeş, 2004: 187). Ancak bu bir tanımlama olmayıp, içeriğinin belirtilmesidir.

Bu konuda Lütfi Duran’ın bir tespitine de değinmekte yarar bulunmaktadır. Duran (1986: 46) bu ifadeyi “Türk hukukuna özgü ve genel olarak kamu mallarını hem bireylere ve topluluklarına, hem de devlete ve malik kamu tüzel kişilerine karşı korumayı amaçlayan ve özel mülkiyet haklarının sakıncalarından koruyan bir önlem ilkesi” şeklinde açıklamıştır. Bu belirleme bir tanımdan ziyade, kamu mallarının özel mülkiyete konu edilmeyeceğini vurgulamaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin tanımı konusunda yüksek yargı organlarının farklı değerlendirmeleri bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi 16.02.1965 tarihli ve E:1963/126, K:1965/7 sayılı kararında, tabii servet ve kaynakların özel mülkiyete tabi olmayacağını belirterek devletin hüküm ve tasarrufunda olan yerler ifadesini, “devletin devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu nesnel düzeni içinde yer verdiği mallar” şeklinde belirlemiştir. Bu belirleme de tanımdan ziyade, devletin egemenlik yetkisinin bir sonucu olarak bazı malların özel mülkiyete tabi olmasa da gözetilmeye ve korunmaya ihtiyaç duyduğunu vurgulamaktadır.

Danıştay’ın bu ifadeyi bir “kamu mülkiyeti” anlayışı ile ele aldığı belirtilmektedir. Danıştay 6. Dairesi E:1981/1909,K:1984/1662 sayılı kararı ile kamu mülkiyeti anlayışının da bir nevi idare hukukuna özgü mülkiyet olduğunu belirtmiş bulunmaktadır (Gülen, 1999: 87).

Ancak, Danıştay’ın bu kararı ile taban tabana zıt bir kararı da mevcuttur. Zira Danıştay 10. Dairesinin E:1987/1324, K:1990/278 sayılı kararında; “devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar özel hukuk hükümlerine tabi olup, bunlar hakkında özel hukuktaki mülkiyet rejiminin uygulanması gerekir” denilmiştir. Belirtmek gerekir ki,

devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler tamamen kamu malı olup, kamu hukukuna tabidirler. Bunlara özel hukuktaki mülkiyet rejimi uygulanamaz.

Yargıtay, 30.09.1981 tarihli ve E:1979/167, K:1981/656 sayılı Hukuk Genel Kurulu kararıyla bu ifadeyi “özel mülkiyete konu olmama” şeklinde değerlendirmiştir (Gülan, 1999: 88).

Uyuşmazlık Mahkemesi de 12.11.2001 tarihli ve E:2001/70, K:2001/71 sayılı kararı ile özel mülkiyete konu edilemeyen, kamu malı niteliğini taşıyan bu yerler üzerinde devletin mülkiyet hakkının, medeni hukuktaki manasında bir mülkiyet hakkı olmayıp, bir nevi “idare hukuku mülkiyeti” olduğunu belirtmiştir.

Bütün bu açıklamalar gösteriyor ki, bu ifadenin Türk hukukunda, yargı kararlarında ve doktrinde içeriğine uygun bir tanımı yapılmamıştır. Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde bu ifadeyi şu şekilde tanımlamak olanaklıdır: “Mülkiyet hakkı dışında, devletin denetim, gözetim, koruma, kollama ve kullanım hakkını yerine getirdiği görünür ve görünmez kamusal mal ve alanlardır” (Söyler, 2005: 94).

Bu tanıma göre, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi, her türlü kamusal taşınmaz mallarla görünmez kamusal alanlardan oluşmaktadır.

B. İçerik Olarak Bakış

Türk hukukunda, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin içeriği de anlamı gibi belirsizliğini korumaktadır. Yani muğlak bir durum söz konusudur.

Bu ifadeye, muhtelif kanunlarda farklı içerik yüklenmiştir. Anayasamızın 43. maddesinde kıyıların, 168. maddesinde ise tabii servet ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu belirtilmiştir. Gerek kıyıları, gerekse tabii servet ve kaynaklar sahihsiz mallar kategorisinde bulunmaktadır. Diğer taraftan Kadastro Kanununun 16. maddesinde de “kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahihsiz yerler” ibaresi bulunmaktadır. Bu hükümlerden hareketle devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin münhasıran sahihsiz malları içerdiğini söylemek olanaksızdır.

Esasen Türk Medeni Kanununun “sahihsiz yerler ve yararı kamuya ait mallar” başlıklı 715. maddesinde; “sahihsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar

devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” denilmektedir. Madde metninde geçen “yararı kamuya ait mallar” ifadesi devletin kamu mallarından orta mallarını içermektedir. Bu noktadan hareketle, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin hem sahipsiz malları hem de orta mallarını içerdiğini söylemek mümkündür. Bu hususu doğrulayan başka kanun ve yönetmelikler de vardır.

Sözgelimi, Mera Kanununun 4. maddesinde mera, yaylak ve kışlakların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu belirtilmiştir. 442 sayılı Köy Kanununun Ek 12. maddesinde de benzer bir hüküm bulunmaktadır. Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulanma Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 9. maddesinde de “... devlet veya bir kamu tüzel kişisi tarafından umumun yahut bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumi yollar, köprüler, parklar, meydanlar, meralar, yaylak ve kışlaklar gibi menfaati umuma ait taşınmaz mallar”ın devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu belirtilmiştir. O halde, gerek sahipsiz malların gerekse orta mallarının, devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunda herhangi bir kuşku bulunmamaktadır.

Ancak, kavrama dahil olması gereken ve sahipsiz mallar kategorisinde bulunan hava sahası ve havada bulunan elektromanyetik alanların (telsiz bantları, frekans hatları gibi) medeni hukuk anlamında mal (eşya) sayılmasalar da, idare hukuku açısından devlet malları teorisinin, kamu maliyesi teorisi açısından mali hukukun ilgili alanında bulunmasından dolayı, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler kategorisinde olduğunu da belirtmek gerekir (Söyler, 2007: 13).

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin Türk hukukunda yanlış kullanımı da söz konusudur. Örneğin 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun 7. maddesinde “genel, katma (mülga) ve özel bütçeli idareler ile devletin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan su ürünleri üreme ve istihsal yerleri...” ibaresi bulunmaktadır. Bu madde hükmünde bariz bir yanlışlık vardır. Zira özel bütçeli idareler ile kamu iktisadi teşebbüslerinin hüküm ve tasarrufunda su ürünleri üreme yerleri olamaz. Ancak devletin (genel bütçeli idarelere izafeten Maliye Hazinesi) hüküm ve tasarrufundan bahsedilebilir.

Bu çerçevede çözümlenmesi gereken asıl problem, sahipsiz mallarla orta malları dışında kalmakla birlikte, kamu malları kategorisinde bulunan

hizmet mallarının devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler kapsamına girip girmediğidir.

Hizmet malları esas itibariyle devletin özel (tapulu) malı iken tahsis işlemiyle devletin kamu malı haline gelen hükümet ve belediye hizmet binaları, okullar, hastaneler ve kütüphaneler gibi mallarla az da olsa, devletin hüküm ve tasarrufunda olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen mallardan oluşur. Hizmet mallarının devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin kapsamında olup olmadığına ilişkin Türk hukukunda açık bir hüküm yoktur. Konuya yönelik istisnai mahiyette Kadastro Kanununun 18. maddesinin ikinci fıkrasında şu hüküm yer almaktadır:

“Orta malları, hizmet malları, ormanlar ve devletin hüküm ve tasarrufunda olup bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca devlete kalan mallar, tapuda kayıtlı olsun olmasın kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemez”.

Bu hükümden hareketle, hizmet mallarını devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin kapsamında olup olmadığını iki kategoride ele alarak incelemek gerekir.

a) Devletin özel malı iken, tahsis işlemi ile devletin kamu (hizmet) malı haline gelen yerlerin, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ifadesinin kapsamında mütalaa edilmesi mümkün değildir. Zira bu mallar üzerindeki tahsis işlemi, idari (yönetmel) bir işlemle her zaman kaldırılabilir. Bu takdirde söz konusu yerler, asli konumuna (devletin özel malı statüsüne) dönüşür. Bu mallar tahsis süresiyle sınırlı olarak kamu mallarının özelliklerini taşırlar.

b) Devletin hüküm ve tasarrufunda olup da idari (yönetmel) bir işlemle kamu hizmetine tahsis edilerek sahihsiz veya orta malı statüsünden, hizmet malı statüsüne dönüşen yerleri ise, devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin kapsamında mütalaa etmek gerekir. Zira bunlar üzerindeki tahsis işlemi kaldırılrsa bile, zaten devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kamu malları kapsamında bulunmaktadırlar.

SONUÇ

Devlet malları kavramı ile devletin kamu malları ve devletin özel malları kavramları yanında nevi şahsına münhasır kullanılan devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi muhtelif kanunlara serpiştirilmiş, birbirinden

kopuk hükümlerle tanımı veya içeriği belirlenmeye çalışılmıştır. Bu nedenle devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesi, kamu malları teorisi açısından anlam ve içerik itibarıyla tartışmalı bir alanı oluşturmaktadır.

Özel mülkiyete konu edilemeyen, devletin denetim, gözetim, koruma ve kullanma hak ve sorumluluğuna sahip olduğu her türlü kamusal taşınmaz mallarla görünmez kamusal alanlardan oluşan devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler, devletin kamu mallarından sahipsiz mallarla orta mallarının tümünü içermekte; devletin kamu mallarından sahipsiz yerlerle orta mallarından olup, tahsis işlemi ile hizmet malı haline dönüşen malları da kapsamakta; ancak devletin özel malı iken tahsis işlemi ile devletin kamu (hizmet) malı haline dönüşen yerleri içermemektedir.

Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ifadesinin ne anlama geldiğine dair gerek yasal düzenlemelerde, gerek yargı kararlarında ve gerekse doktrinde (bilimsel öğretilerde) bir belirlemenin olmaması, tanım yerine içeriğinin belirlenmesine yönelik açıklamalar bulunması, bu konudaki belirsizliğin ve tartışmaların devam etmesine yol açmaktadır. Bu alanda söz konusu karmaşanın ve muğlak durumun ortadan kaldırılması için ABD ve Fransa'da olduğu gibi genel içerikli bir devlet malları kanununa ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman, Sadık Kırbaş ve Saygın Eyüpgiller (1986), Açıklamalı Maliye ve Vergi Terimleri Sözlüğü, Birlik Yayını, No: 3/1, Ankara.
- Aksay, Behlül (1992), "Kamu Malları" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Aydınlı, Bekir (1992), Türk Hukukunda Kamu Malları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Duran, Lütfi (1986), "Kamusal Malların Ölçütü" Amme İdaresi Dergisi, Sayı :3, Ankara.
- Giritli, İsmet ve Bilgen, Pertev (1979) İdare Hukuku Dersleri, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2002), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Kırklareli.
- Gülan, Aydın (1999), Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Alfa Yayını, İstanbul.
- Kardeş, Salahaddin (2004), Ansiklopedik Hazine Malları Sözlüğü, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Yayını, No: 2004/364,Ankara.
- Kırbaş, Sadık (1985), Devlet Malları, Birlik Yayınevi, Ankara.
- Söyler, İlhami (2005), Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Yayını, No:2005/368, Ankara.
- Söyler, İlhami (2007), "Hava Kamu Malı mıdır?" İdare Hukuku ve Mali Hukuk Açısından Normatif Bir Yaklaşım, Mali Hukuk Dergisi, Sayı; 127 (Ocak, Şubat).

KÜRESEL FİNANS KRİZİNE KARŞI KORUMACILIK: BİR GFZT YAKLAŞIMI

İrfan KALAYCI*

ÖZET

ABD’de birkaç emlak bankasının iflasıyla başlayan ve 2008’de küresel bir boyut kazanan finans krizi, pragmatik bir çözüm olarak korumacılık stratejisi ile birlikte dünya ekonomilerini meşgul etti. Bu strateji, “Washington Uzlaşması”na dayalı “yeni liberalizm”e karşı “yeni merkantilist” anlayışı yansıtmaktadır. Bu çalışmada, önce kriz boyunca alınmış korumacı önlemler dünya bölgeleri bağlamında ortaya konulmakta; daha sonra bu önlemlerin güçlü (G) taraflarına, yarattığı olası fırsatlara (F), zayıf (Z) yönlerine ve arz ettiği tehlikelere (T) dikkat çekilerek bir GFZT (SOWT) yaklaşımı sergilenmektedir. Türkiye ve dünya ekonomisi için çıkarılan ‘kriz ve korumacılık dersleri’ bu çerçevede tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küresel finans krizi, liberal dış ticaret, korumacılık, GFZT yaklaşımı.

PROTECTIONISM AGAINST GLOBAL FINANCIAL CRISIS: A SOWT APPROACH

ABSTRACT

The financial crisis, which began with the bankruptcy of a few mortgage banks in the USA and gained a global dimension in 2009, occupied the agenda of world economies together with the strategy of protectionism as a pragmatic solution to it. This strategy reflects a “neo-mercantilist” view based on “Washington Consensus” versus “neo-liberal” view. This study sets forth the protectionist measures taken throughout the crisis in respect of the world regions and implements a SOWT analysis by focusing on the strengths (S), the possible opportunities (O), the weaknesses (W) and the threats (T) of these measures. The lessons learned with respect to “crisis and protectionism” for Turkey and the world economies are discussed within this framework.

Keywords: Global financial crisis, liberal foreign trade, protectionism, SWOT approach.

* Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü.

1. GİRİŞ

ABD’de 2008’de bir dizi emlak (mortgage) bankasının iflas etmesiyle tüm dünyada finansal kriz görülmeye başlandı. Kriz ilk olarak finans sektörü ve onunla iç içe olan reel sektörü ve özellikle dış ticaret şirketlerini olumsuz etkiledi. Bu durum, meşhur 1929 krizi ve daha sonraki ara krizler hatırlanarak liberal kapitalist sistemin geçici bir zaafı olarak nitelendirildi. Akademik çevrelerde krizin devresel-yapısal olduğu konusunda tartışmalar sürerken, hükümetler, G20 zirvelerinde alınan kararlar ışığında, liberal ekonomiden sapmadan, sadece sürdürülebilir bir liberal ekonomi adına korumacı iktisat paketleri oluşturarak krizden çıkmaya çalıştılar.

Krizin kaynağı olan ABD’den krizin yayıldığı Avrupa başta olmak üzere tüm dünyada “korumacılık”, liberal ekonomiye karşı bir seçenek değil krizden çıkış ve krizin yaralarını sarmak için pragmatik bir çözüm stratejisi olarak ve adeta bir ‘sürü psikolojisi’ içinde benimsendi. Bu strateji, *yeni liberalizme* karşı *yeni merkantilist* anlayışı yansıttı. Ancak bazı iktisatçılar korumacılığa “hortlak” yakıştırmaları yaparken, bazıları ise bir “acı ilaç” adını verdi. Bu söylemlerin, tartışmalı da olsa, krizin etkilerinin tümüyle bitmediği ekonomilerde halen güncel olduğu ileri sürülebilir.

Korumacılık önlemi, serbest-liberal ticaretin aksine, bir *proaktif ticaret politikası* stratejisidir. *Proaktif*, belirli bir konuda inisiyatif ele alan demektir ve İngilizce karşılığı ‘*protection*’ olan korumacılığın anlamı ile örtüşmektedir. Korumacılık, genellikle serbest ticaretin zafiyetleri-handikapları ve merkantilizmden beklenen yararlar olmak üzere iki ayak üzerinde yürümektedir.

Bussière, vd. (2010: 24 ve 34), korumacılığın yükselişine ilişkin korkuların dünya ekonomisi için hassas bir döneme denk geldiğini ileri sürmektedir. Haque (1999: 207) ise, gelişen ülkelerde IMF ve Dünya Bankası’nın sıkça propagandasını yaptığı yeni liberal ideolojinin temel esaslarının; müdahaleci-kalkınmacı devletlerin yerinin müdahaleci olmayanlara bırakılması, *deregülasyon* ve *özelleştirme* politikaları eşliğinde piyasacı güçlerin genişletilmesi, korumacılığın dışlanarak karşılaştırmalı üstünlüklerle ticaretin yaygınlaştırılması, yabancı yatırımların kolaylaştırılması ve eşitsizliği yaratmak pahasına iktisadi büyüme, vs. olduğunu hatırlatmaktadır.

Öte yandan, Cernat ve Laird’e (2003: 3 ve 6) göre, bölgesel ticari anlaşmalar (BTA), korumacı ticareti ve dolayısıyla ticari gerilemeyi engelleye-

bilir, ayrıca çoklu ticari sistemdeki pürüzleri giderebilir. *Bölgeselcilik*, bölge içi ticaret akışındaki artışı sağlamak üzere çok sayıda BTA gerektirmektedir. Şu anda BTA sayısı WTO üye sayısını aşmıştır. Bhagwati'nin deyiimiyle, uluslararası ticari ilişkiler içinde BTA, bir tür "*makarna kasesi*" (spaghetti bowl) yani arapsaçına dönüşmüş görüntüsü vermektedir. "Yeni Bölgeselcilik" manifestoları olarak AB entegrasyonu dışında NAFTA, MERCOSUR gibi örnekler verilebilir. Mimouni, vd. (2008: 41), bölgesel ve çok taraflı anlaşmaların içeriği ve uygulama seyrine göre, ticaret korumacılığını etkileyecek ölçüde ek vergilere başvurulduğuna dikkat çekmektedir.

Bu çalışmada, küresel finans krizinin diyalektik özelliği (neden ve sonuçları) üzerinde durmadan, sadece, önce kriz boyunca alınmış korumacı önlemler dünya bölgeleri bağlamında ortaya konulmakta; daha sonra bu önlemlerin güçlü (G) taraflarına, yarattığı fırsatlara (F), ayrıca zayıf (Z) yönlerine ve arzettiği olası tehlikelere (T) dikkat çekilerek -dar çerçevede- bir GFZT (SOWT) yaklaşımı sergilenmekte ve Türkiye ve dünya ekonomisi için çıkarılan bazı sonuçlar bu çerçevede tartışılmaktadır.

2. LİBERALİZM Mİ, KORUMACILIK MI?

Günümüzde liberal iktisadi sistem, hiçbir korumacılık modeline feda edilemeyecek bir hale gelmiştir. Ancak, küresel finans krizi ortamına girilince, korumacılığı "kabul edilemez politika" sayan kesimler, onu krizden kurtulmanın "reçetesi" olarak görenlerin yanında azınlıkta kaldılar. Yeni liberalizmle özdeşleştirilen ve Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşması'nın (GATT) yürütücü organı olan Dünya Ticaret Örgütü (WTO) üçgeninde şekillendirilen "Washington Uzlaşması", küresel ticaret savaşları gölgesi altında uygulanan korumacılık stratejisini ve sınırlarını belirlemektedir.

2.1. "Washington Uzlaşması"nın Yükselişi ve Düşüşü

Ticaret serbestliği, günümüzde "Washington Uzlaşması/Post-Washington Uzlaşması" ekseninde sürmekte ve 10 maddelik bu uzlaşma metninin sıralı düzenine göre 6. maddesini oluşturmaktadır.¹

¹ 1989'da Amerikalı iktisatçı J. Williamson'un hazırladığı ve temelinde 1960'lı yıllara özgü ithal ikameci ve planlı kalkınma ideolojisine yönelik eleştirilerinin olduğu "*Washington Uzlaşması*" metni, (1- mali disiplin, 2- kamu harcamalarında öncelikler, 3- vergi reformu, 4- finansal serbestleşme, 5- döviz kurları, 6- ticari serbestleşme, 7- doğrudan yabancı

21. yüzyıl liberalizminde serbest ticaret farklı tanımlanmaz. Sally (2009: 1-2), liberalizmin zayıf ve yoksul kesimi incittiği algısını, kökleşmiş merkantilist düşünceyi ve korumacılık için kulis yapan çıkar gruplarının varlığı gibi belirli modern politik gerçekleri de dikkate alarak; iktisatçıların ticari liberalizme pek çok tanım getirdiğini ileri sürmektedir. *Ticari liberalizm*, ekonominin ticari olan ve olmayan sektörleri arasında iken hükümet müdahalesinin tarafsızlık içinde hareket etmesi, bir başka deyişle, ticari mallar için iç fiyatları dünya fiyatlarına göre yeniden ayarlamak ya da herhangi bir fark gözetmeden uluslararası işlemlere bağlı ticari serbestlik demektir.

Dünya, tek taraflı liberalizmi çok taraflı liberalizmle çoktan ikame etmiş durumdadır. Ve bunda, Washington Uzlaşması ile daha da pekiştirilen GATT/WTO'nun etkisi oldukça fazladır. Sally (2009: 7), çok taraflı karşılıklılık akılcılığının, korumacı çıkarların sınırlarını çizen ve bu çıkarları ihraç eden GATT/WTO sözleşmelerine dayandığını vurgular.

Stiglitz (2009: 1), küresel ekonomi açısından 2009 kriz yılını II. Paylaşım Savaşı'ndan bu yana olası en kötü yıl olarak ilan ettikten sonra, her ülkenin -küresel ekonomiyi rahatlatmaktan çok- kendi yurttaşlarını memnun etmek için teşvik paketlerini devreye soktuğunu belirtmektedir. Nitekim Kasım 2008'deki G20 Zirvesi'nden de küresel ekonominin aleyhine olan korumacılığı kınama kararı çıksa da, bu kararın ardından, başta ABD olmak üzere 17 ülke hemen yeni korumacı önlemlere başvurdu. ABD hükümeti de uygulamaya koyduğu ekonomiyi canlandırma paketi prospektüsüne "*Amerikan malı satın alın*" koşulunu yazdı. Çünkü yerleşik karar birimleri, eski refahını sağlayacaksa, serbest ticareti korumacı modelle değiştirmeye hazır!

2.2. Korumacılık ve Ticaret Savaşları

Savaş, bazen ticaret ve ticaret yasaları ile yapılır. 1930'da ABD'nin dünya korumacılık tarihine geçirdiği "*Smoot-Hawley Tarifeleri Yasası*" kimine göre Büyük Çöküş'ün (1929) bir nedeni, kimine göre ise bir sonucudur. Şu bir

sermaye yatırımları, 8- özelleştirme, 9- deregülasyon ve 10- mülkiyet haklarından oluşan "yeni iktisadi düzeni"nin ilkeleri olarak tarihe geçti. IMF, WB ve Wall Street finans kuruluşları tarafından ısrarla desteklendi ve tüm dünyanın 'kapalist küreselleşme' sürecine katılmasında rol oynadı. Ancak, piyasa başarısızlıkları için devlet müdahalesine yumuşak geçişle birlikte "*Post-Washington Uzlaşması*" gündeme gelmiştir. (Ayrıca bkz. Gore, 2000: 789-790; Hayami, 2003: 55.)

gerçek ki, ABD, 1929 krizini fırsat bilerek söz konusu yasa üzerinden bir dünya ticaret savaşını başlatmıştı.

Korumacılık, WTO üyesi ülkelerin kabul ettiği kurullarla sınırlandırılmış olsa da, WTO'nun çizdiği sınırlar içinde çeşitli tarife ve engeller artış göstermektedir. Nanto'ya (2009: 4 ve 18) göre, eğer tüm WTO üyesi ülkeler aynı anda şimdiki kendi tarifelerini günümüz WTO oranlarında artırsalardı, tarifeler dünya çapında iki katına çıkardı. Zaten WTO da, bu şekilde ticari engellerin artırılmasının dünya ticaretini %8 oranında azaltabileceğini ve küresel refahı da 350 milyar \$ civarında düşürebileceğini belirtmiştir.

Korumacılık ticaret savaşları için bir fren olabilir. Stiglitz (2010: 1), ticaret savaşlarından hiç kimsenin kazanmadığını ileri sürmektedir. Gelecekte ticaret savaşlarının olmayacağını savlayan iktisatçılar da vardır. Ancak, krizden hemen sonra yaklaşık 800 milyar dolarlık teşvik paketi açmak ve dolayısıyla -eski Başkan G.W. Bush'un deyimiyile '*II. Paylaşım Savaşı'ndan beri hiç olmadığı kadar devletçiliğe (Keynesçiliğe) soyunmak zorunda kalmak*' ile ABD, aslında bir tür ticaret savaşını çoktan başlatmıştır.

Oysa Uluslararası Ticaret ve Sürdürülebilir Kalkınma Merkezi (ICTSD) çeşitli yayınlarında (örneğin 2009), pek çok ülkenin, 2008 küresel kriziyle birlikte, oto sektöründen elektronik ve oyuncak sektörlerine kadar başvurduğu korumacı önlemlerden örnekler verilmekte ve adeta "*korumacılığın tam zamanı*" olduğu vurgulanmaktadır.

Oto sektörünü kurtarma planları, bu uygulamaların başında gelmektedir. Örneğin Chrysler ve General Motors şirketleri ABD hükümetinden 17,4 milyar \$ ödünç almış; Fransa Renault ve Peugeot'a yaklaşık 3'er milyar \$ borç vermiş; İtalya, Almanya, İsveç ve Birleşik Krallık ise, kendi şirketlerine 1,2'den 4 milyar \$'a kadar değişen miktarlarda devlet yardımı taahhüt etmiştir.

Tarife artışları, korumacılığın diğer bir aracı olarak devreye sokulmuştur. Örneğin, Hindistan bazı çelik ürünlerinde, Rusya ise eski arabalarda gümrük vergilerini yükseltmiş; Ekvator, gıda başta olmak üzere 940 adet üründe tarifeleri artırmıştır. *Tarife dışı engeller ve ithalat yasakları* da giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. *Anti-damping* hareketlerine ise, AB'nin birçok Çin ürününe ve ABD'nin biyo-dizel ürününe karşı anti-damping vergisi uygulaması ve ihracat desteklerini günlük üretim için geçerli kılması örnek olarak verilebilir. *Emeğe bağlı önlemler* kapsamında da yabancı işçilere kısıtlama getirme (Malezya); bazı sektörlerde yerli işçi çalıştırma koşulu

(Fransız, İtalyan ve İspanyol), vb. sayılabilir. *Devalüasyon* da, birçok ülkenin korumacılık stratejisi çerçevesinde başvurduğu bir önlemdir.

2.3. Korumacılığın Kısıtları

Dış ticarete korumacılık, makro ekonomilerin tümüyle dışa kapatılması ya da yüzde yüz kapalı ekonomi haline gelmesi demek değildir. Ancak Aaken ve Kurtz (2009: 21), uluslararası iktisadi yasaların korumacılığı sınırlandırabileceğini ve bunun da bir çelişki anlamına gelebileceğini; Weidenbaum (1983: 783) ise, korumacılığın niçin bu kadar *popüler* olduğunu doğru anlamak gerektiğini belirterek, korumacılığın yüksek maliyetine rağmen korunan sanayilerin bir dizi fayda elde ettiğini ve bazı maliyetlerin korunan sanayilerin müşterisi olan diğer şirketlere kaydırıldığını vurgulamaktadır.

Bu durum, tarafları, finansal kriz ortamında ve kriz sonrasında dış ticaretin korunması kadar onun nasıl finanse edileceği sorunu ile karşı karşıya getirmektedir. Herger (2009: 9-12), *“ticaretin finansı ile finans krizi”* arasında ilişki kurarken; ihracatçı ve ithalatçı küçük ve dışa açık ekonomiler için dış fonlara başvurmanın sınırlı olduğuna dikkat çekmektedir.

Gelinen noktada “yeni korumacı” önlemler olgusu var ve bu olgu yabancı işletmeler açısından daha fazla engel anlamına gelebilir. O’Rourke (2008: 56), özellikle zengin ülkelerde, niteliksiz faktör akışı ve niteliksiz emek göçüne kapalı olunduğu yönündeki gelişmelere bakarak, yeni bir *“korumacı politik sınıf”*tan söz eder. Bown (2009: 55) ve Erixon-Sally (2010: 12), yeni korumacı önlemlerinin aslında *“yükselen korumacılık”* olarak adlandırıldığını, bunun WTO tarafından bir *‘politik kayma’* sayıldığını ve öncelikle tarım, tekstil, giyim, demir-çelik ve tüketici elektronik sektörlerini kapsadığını belirtmektedir.

2008-2009 yılları arası kriz konjonktüründe ABD’den AB, Rusya, Çin vd. ülkelere kadar uygulanan 300 civarındaki ticaret ayırımı önlemlere bakılırsa, *“küresel ticaret ikazı”* (global trade alert, GTA) mekanizmasının *‘alarm tablosunu daha fazla boyadığını’*, korumacılık önlemleri gibi *anti-damping* soruşturmaların da sayıca arttığını (örneğin 2008’de sadece gelişen ülkelerde ihracatçıların 147 tane soruşturmaya konu olduklarını) düşünmek mümkündür.

Tablo 1’de, dünyanın en büyük ve en etkili ülkelerinden oluşan G8, G20 ve Euro Bölgesi ülkeleri tarafından alınmış koruma kararlarının bir listesi görülmektedir. Krizin yoğun yaşandığı Kasım 2008 ile Aralık 2009 arasında,

G8 grubu 186 ve G20 grubu 390 tane korumacı önlem alırken, Euro bölgesi sadece 23 adet önlem almakla yetinmiştir. Öyle anlaşılıyor ki, Avrupalılar ticareti serbestleştirme yönünde temkinli (sadece 4 tane) karar almışlardır. Dünyanın bu en büyük ekonomi grupları tarafından alınan korumacı kararlardan dolayı etkilenen sektör ve şirket sayısı da oldukça fazladır.

Tablo 1: Küresel Kriz Süresince -Dış Ticareti Etkileyen- Alınmış Önlemler

<i>Kasım 2008- Aralık 2009</i>	<i>Alınan önlem sayısı (1) + (2)</i>	<i>Ticareti serbestleştirme ya da sıfır-nötr korumacı önlemler (1)</i>	<i>Korumacı önlemler (henüz uygulanan ya da ilan edilen) (2)</i>	<i>Uygulanan korumacı önlemlerin etkilediği sektör sayısı (3)</i>	<i>Uygulanan korumacı önlemlerin etkilediği ticaret ortağı sayısı (4)</i>
G8	207	21	186	51	179
G20	446	56	390	58	196
Euro Bölgesi	27	4	23	14	118

Kaynak: Global Trade Alert'den aktaran Bussière vd., (2010: 29)

Tablo 2'de, dünyanın en büyük yirmi ekonomisini oluşturan G20 tarafından kriz konjonktüründe uygulanan ve 'zarar verici' özelliği olan korumacı önlemlerin tür ve sayıları listelenmiştir. Bussière, vd. (2010) tarafından, toplam sayısı 234 olarak saptanan korumacı önlemler içinde en fazla uygulanan ilk üç tür "savunma" (73 tane), "devlet yardımı" (58) ve "tarifeler" (36) iken, hiç uygulanmayanlar "rekabetçi devalüasyon", "ithalat desteği" ve "fikri mülkiyet korumacılığı" gibi önlemler olmuştur.

3. DIŞ TİCARETTE KORUMACILIK: GFZT (SOWT) MATRİSİ

Dış ticarete korumacılık GFZT matrisinin konusu yapılmaya elverişlidir. GFZT matrisi, karar birimlerine, daha önce belirlenmiş bir konunun güçlü (G) tarafı ve yarattığı fırsatlar (F), zayıf (Z) yönleri ve yol açtığı tehdit ya da tehlikelerin (T) neler olduğunu göstererek o konuda (sorunun çözümünde) *doğru seçim ve tercihte* bulunmalarını sağlayan (ve bu özelliğinden dolayı

Tablo 2: G20 Ülkelerinin Uyguladığı ‘Zarar Verici’ Önlem Türü ve Sayısı (2008-2009)

Önlem türü	Önlem sayısı
Devlet yardımı/kurtarma planı	58
Rekabetçi devalüasyon	0
Tüketim desteği	2
İhracat desteği	11
İhracat vergisi ya da kısıtlanması	5
İthalat yasağı	4
İthalat desteği	0
Fikri mülkiyet korumacılığı	0
Yatırım önlemi	4
Yerel memnuniyet koşulu	3
Göç önlemi	5
Tarife-dışı engeller	12
Diğer hizmet sektörü önlemi	3
Kamu mal/sermaye tedariki	8
Kota	4
İnsan ve bitki sağlığı önlemi	6
Devlet ticaret girişimi	3
Devlet-kontrollü şirket	4
Yarı-ulusal hükümet önlemi	0
Tarife önlemi	36
Ticarete teknik engeller	2
Güvenlik nedeniyle savunma	73
Ticaret finansmanı	4
Toplam	234

Kaynak: Bussière vd., (2010: 30).

iktisadi) bir tahlil aracıdır.² G ve F, karar birimleri açısından ‘üstünlük’/‘ilerleme’ (avantaj/olumlu), Z ve T ise ‘zayıflık’/‘gerileme’ (dezavantaj/olumsuz) öğelerini oluşturmaktadır. Şema 1’de görüldüğü gibi, matrisin G ve Z kısımları kişi ve kurum içi yapı; F ve T kısımları ise dış çevre ile ilişkilidir.

² GFZT’nin İngilizce karşılığı olan SOWT; Strengths (Güçlü yönler), Opportunities (Fırsatlar), Weaknesses (Zayıf yönler) ve Threats (Tehditler) sözcüklerinin ilk harflerinden oluşmaktadır. (Sözcüklerin yeri değiştirildiğinde SWOT ya da TOWS kısaltması elde edilebilir.)

Şema 1. GFZT (SOWT) Matrisi

Olumlu	<i>Dahili</i>		Olumsuz
	G = Güçlü yönler	Z = Zayıf Yönler	
	F = Fırsatlar	T = Tehditler	
	<i>Harici</i>		

Ticaret sektöründe yer alan kişi ve kurumların, kriz konjonktürüne girilince ve bu konjonktürden çıkış yolu seçenekleri değerlendirilirken, “korumacı” önlemlerine dayalı nasıl bir strateji izleyecekleri, özel bir önem taşımaktadır. Aşağıda, korumacı politikaların güçlü, fırsatçı, zayıf ve tehlikeli yönleriyle ilgili olmak üzere dört temel soru sıralanmıştır:

i- Korumacı politikaların *güçlü* yanları var mı; varsa, nasıl değerlendirilebilir ve kullanılabilir? (G)

ii- Korumacı politikalar ne gibi *fırsatlar* yaratmaktadır? (F)

iii- Korumacılıkta *zayıf* gözükən unsurlar var mı? Bunlar nasıl kuvvetli hale getirilebilir/etkisiz kılınabilir? (Z)

iv- Korumacı politikaların yol açtığı olası *tehlike/tehdit* var olabilir mi? Varsa, bunlara karşı nasıl bir savunma sistemi oluşturulabilir? (T)

Belirtmek gerekir ki; korumacı politikaların üstün yanlarına işaret eden güçlü tarafları (G) ile fırsat yaratıcı tarafları (F) arasına her zaman kalın çizgiler çizilemez. Birbirinin yerine geçebilen bazı ince çizgilerden dolayı bu iki özellik (G ve F) aynı anlama gelebilmektedir. Aynı husus, korumacılığın bünyesinde taşıdığı zafiyetler (Z) ile tehlikeler (T) için de geçerlidir; yani bir zayıf taraf aynı zaman da tehdit olarak da anlaşılabilir.

Korumacılığın GFZT yaklaşımı için karşılaşılabilecek bir kısıt da, korumacılığın sağladığı üstünlüklerle yol açtığı zafiyetlerin az gelişmiş ülkeler (AGÜ) ile gelişmiş ülkeler (GÜ) için aynı düzeyde ya da dozda geçerli olmayabileceğine ilişkindir. Yani, örneğin, AGÜ için fırsat sayılan bir koruma önlemi, GÜ için tehdit olarak algılanabilir (tersi de geçerlidir).

Kısacası, aşağıda maddeler halinde ayrıntılı açıklanan GFZT modeli, konumuzun yapısı gereği, ‘standart’ değil, akademik bakış açısına ve iktisadi konjonktüre göre değiştiği için ‘asimetrik’ bir özellik göstermektedir.

3.1. Korumacılığın Güçlü Tarafları (G)

Kriz sonrasında dünya ekonomileri, korumacılık stratejilerini, geri dönülemez bir strateji olarak değil, bir yeniden düzenleme aracı olarak kullanma eğilimi içine girmişlerdir. Bu bağlamda korumacılığın -çoğu kuramsal değeri yüksek- şu tür güçlü ya da üstün yanlarından söz edilebilir:

G1- Korumacılığın mutlak ve karşılaştırmalı üstünlüklerinin başında, korumacılık yapan ülkenin kendi sanayilerinin gelişmesi üzerinde söz sahibi olması gelir. *Bebek-çocuk aşamasındaki sanayiler* koruma şemsiyesi altına alınca olası yıkıcı dış rekabete karşı daha rahat *korunmuş olur*.

G2- Korumacılık sayesinde, kamu ve özel sektörün ithalata bağlı döviz harcamaları azalır; *hükümet gelirleri ve serveti artar*. Eğer varsa, dış ticaret (ve cari işlemler) açığı kapatılabilir.

G3- Sektörel korumacılık önlemleri ile *işsizlik azalır*. Çünkü ithalatın sınırlandırılmasının yol açtığı boşluk, yerli üretim ve iç talep canlandırılarak doldurulur. Böylece yeni iş sahaları kurulur. Yabancı işçi girişinin önlenmesi ile büyüyen yerli emek arzı burada daha kolay değerlendirilebilir.

G4- Korumacılık, *döviz stokunun erimesini önler*; rekabetçi devalüasyonları gerektirmez (Pettis, 2009: 1).

G5- Korumacılığın güçlü yanlarından biri de, *yerli ekonominin kendini beslemesini* sağlamasıdır. Böylece ithalat düşer, yerli şirketler daha az rekabet etmek zorunda kalır.

G6- Korumacılık *dampingi önler*. Damping, yabancı-büyük ekonomilerin bir ekonomiye girmesi ve orada, zarar etmek pahasına, üretim maliyetlerinden daha düşük bir fiyatla kendi mallarını satması; bunun sonucunda, yerleşik tüketicilerin yabancı tüketicilerden daha fazla harcama yapması olayıdır.

G7- Korumacılık sayesinde salt “ekonomi” değil aynı zamanda ve belki de daha fazlasıyla “ekoloji” de korunabilecektir. “2E” yani ekonomi ve ekoloji, korumacılığın temel dinamiklerini oluşturmaktadır. “2E”nin karakteristik özelliği, sürdürülebilir ekonomi ile örtüşen *“ekolojik denge + yeşil ekonomi”* şeklinde formüle edilebilir.

3.2. Korumacılığın Yarattığı Fırsatlar (F)

Korumacı politikalara ilişkin “çekinceler”in kaldırılması halinde şu türden “fırsatlar”ın ortaya çıkması beklenebilir:

F1- Korumacılığın cazibesinin bir ayağı, yarattığı fırsatlara dayanmaktadır. Bu fırsatlardan biri, özellikle AGÜ için GÜ'nün yönlendirdiği dış ticaretten kaynaklanan *bazı adaletsizlikleri telafi* edebilmesidir. Zira, bir görüşe göre, korumacılık, serbest ticaretin (free trade) karşısı olsa da “adil ticaret” (fair trade) ile son derece uyumludur (Miller ve Elwood, 1988: 1-2).

F2- Salt bir ülke değil de bir ülkeler grubu tarafından başka bir ülke ya da ülkeler grubuna karşı uygulanması halinde korumacılık, uluslararası *yeni bir işbirliği ve güç birliği* anlayışına dönüşebilir.

F3- Korumacılığın tüm yerli sektör ve mallar için değil, *seçici ve esnek* olarak uygulanabilmesi söz konusudur. 19. yüzyılda İsveç'in, kolonyalist bir devlet olmamasının da etkisiyle, ulusal şeker sanayini rakip çevre ülkelere (Rusya, Danimarka, vb.) karşı koruması gibi (Rönnbäck, 2006: 3-vd.).

F4- Korumacılığın, milliyetçiliğin dış ticaretteki yüzünü ifade ettiği ileri sürülebilir. Eğer bu doğru kabul edilirse, korumacılık, *iktisadi milliyetçiliğin gereği* olan bazı ihtiyaçların tatmin edilmesine fırsat sağlamış olur.

F5- Yabancı maldan çok *yerli malların tüketilmesi* tercih edilecekse, bu durumda korumacılık iyi bir fırsattır.

F6- Korumacılık, AGÜ'nün ihracata dayalı büyüme yerine uygulamak isteyebileceği *ithal ikameci sanayileşme stratejisi* için de bir zemin oluşturabilir.

3.3.Korumacılığın Zayıf Tarafları (Z)

“Serbest ticaret”te yarışan ekonomiler bir anda “korumacılık” politikalarında da ‘yarışır’ hale gelirlerse, bunun, küresel kapitalist sisteme ne derece ‘yarışır’ bir hareket olduğu tartışılabilir. Korumacılığın kendine özgü bazı zafiyetleri vardır ve bunlar, bu politikaya itibar etmek konusunda “çekinceler” oluşturmaktadır.

Z1- Korumacılık, en başta, hangi ülkeye karşı uygulanırsa o ülkenin misilleme yapmasına neden olabilir. Hele bu iki ülke büyük rakip ise, misilleme kaçınılmaz olup onların ticaret ortaklarının da katılımıyla ‘*zincirlemeli misilleme*’ye bile yol açabilir.

Z2- Korumacı yasalar ithal mallar üzerindeki *vergileri (tarifeleri) arttırır* ya da hükümetin ülkeye girmesine izin verdiği mal miktarına *kota (limit) koyar*. Böylece, Kim ve Leung'un (2006) belirttikleri gibi, sadece

tüketim malları seçimi sınırlanmaz, aynı zamanda büyük ölçüde malların maliyeti de artar; dahası, tüketicinin harcama gücü düşer ve iş hacmi daralır.

Z3- Korumacı yasalar yüzünden hükümetin vergi gelirlerinin artacağı sanılır; oysa tam tersine; hükümetin ithalata yüksek tarife uyguladığını gören ithalatçılar *ithalat talebini azaltır*. Bu durumda, bir bakıma “Laffer Eğrisi”³ kuramı işlemeye başlar.

Z4- Krizlere karşı ticari korumacılığa yönelmek, ‘kendiliğinden tepki’ (otomatik refleks) haline gelmiştir.⁴ Sadece “ulusal malı satın alın” koşulu ile başlanan korumacılık, yabancılaşma ve/ya ötekileştirme gibi bir zihniyeti tetikleyebilir.

Z5- Bir AGÜ için korumacılık, yerli sanayinin gereksinimi olan *temel ithal ara ve yatırım mallarının içeri girmesini de zorlaştırabilir*. Benzer şekilde, dış pazarlara açılmak isteyen sektörleri de tembelliğe iter. Elbette bu olumsuz durum, korumacılığı zorunlu hale getirmiş olan kriz koşulları sona erince ortadan kalkabilir.

Z6- Korumacılığa soyunan bir ekonomide *rekabet olmaz*; rekabetin olmadığı yerde ve zamanda ürünlerin kalitesi düşer; tüketicilerin satın alacağı malların fiyatı ise artar. Çünkü korunan ülkede ithalat sınırlandırıldığı için yerli mal piyasası daralır ve bu piyasada satıcılar pahalı mal arz eder. Ayrıca, yerli işletmeler korundukları andan itibaren rekabet etme ve kendilerini geliştirme gereğini duymazlar; bu durumda onlar daha çok kalite kaygısı olmaksızın fiyatta rekabet ederler ve yenilikler için bütçe yapmaktan kaçınırlar. Schooner ve Yukins’in (2009: 88) vurguladıkları gibi; korumacılık, piyasaları ve rekabeti sınırlar; işlem maliyetlerini yükseltir.

3.4. Korumacılığın Tehlikeleri (T)

Liberal iktisatçılara ve serbest dış ticaret yapan sektörlerle göre, korumacı önlemler çeşitli tehlikelerle doludur. (Genel olarak bkz. Kelly, 2010; Singh, 2010; Geest, 2009; Dadush, 2009.) Korumacılığın olası tehlikeleri, son

³ Laffer’e göre, vergi oranı %0’dan 100’e doğru arttırıldığında vergi gelirleri de giderek artar, fakat zirve bir değere ulaştıktan sonra azalmaya başlar ve sıfıra düşer. Buna göre, ödenebilir düzeyde olmayan vergi; vergi kaçakçılığına, dolayısıyla bütçe açıklarına ve hatta enflasyona bile yol açabilir.

⁴ Keidanren (2009: 1), WTO kuralları ışığında korumacılıkla özdeşleştirilen araçları ülkelerin gelişmişlik yapısına göre sıralamaktadır.

tahlilde *tsunami*ye bile benzetilebilir. Buna göre, acaba böyle bir tehlikeye karşı alınacak 'önlemler' nelerdir?

T1- İlk olarak, korumacılık, devam eden küreselleşmeyi frenlemek ya da tersine çevirmek ("de-globalisation") gibi bir tehlike içermektedir. Ping'in (2009: 1) dediği gibi, "*küresel iktisadi çöküş derinleşirken, yeni bir iktisadi milliyetçilik ve ticaret korumacılığı 'cilalanmaktadır.'*" Bunun çapraz sonucu da, küreselleşmenin cilasının döküldüğü yönündeki inancın kuvvetlenmesidir.

T2- Ülkeler, korumacı önlemleri misilleme yaparak⁵ uygulamaya başarlarsa, kendiliğinden bir ticaret savaşına girmiş olurlar ve bu durumda tüm taraflar kaybedebilir. Bir başka deyişle, 'dünya barışı' ciddi bir tehlikeye girebilir. Korumacılık felsefesinin bir tür savaş felsefesi olduğunu düşünen bir grup iktisatçıya göre, '*savaş yaratan şey, milliyetçiliğin iktisadi felsefesidir; bu felsefeyi taşıyan ayaklar da ambargolar, döviz kontrolleri ve devalüasyonlardan oluşmaktadır.'*

T3- Korumacılık, hiç olmadığı kadar *makro iktisadi dengesizliklere yol açabilir*. Örneğin, ihracat aynı iken ithalatın sınırlandırılmasıyla yurtiçinde arz talebi doyuramadığında (arz kıtlığı) enflasyonu tırmandırabilir.⁶ Özellikle gıda fiyatları artabilir; *ceteris paribus*, satın alma gücünün düşmesiyle yaşam kalitesi (refah) azalabilir.

T4- Korumacılık yüzünden katı (inelastik) ürünlerin talebi artabilir. Zamanla, sistemik öneme sahip ülkeler ortaya çıkar. Korumacı eğilimlerle, küresel dış ticaret kırılmanlaşır. Küresel ticaret hacmi daralır. Pastadan ülkelere ve sektörler düşen dilimler küçülebilir.

T5- Korumacılık, iktisadi bütünleşme (integration) mantığına terstir. Örneğin, bir gümrük birliği ya da ortak pazar üyesi olan ülkeler için tehlikelerden biri, 'bütünleşme felsefesi'ne göre, içe kapanma (autarchy) anlamındaki korumacıdır.

⁵ Fung (2009: 25-vd.), 'soğuk savaş'ın bu yeni çeşitlemesine dikkat çeken şu örnekleri vermektedir: Fransa'nın Çek Cumhuriyeti ile "araba savaşı"na girmesi; Birleşik Krallık ile ABD'nin 'vatanperver' "Amerikan malı satın al" yasası ve propagandası yüzünden 'dargın' davranması...

⁶ Tersini de düşünmek olasıdır: ithalatını sınırlandıran bir ülke, karşı ülkeden aynı tepkiyi görürse, kendi eliyle ihracatını da sınırlandırmış olur. Yapılmayan ihracat kadar yurtiçi mal piyasası genişmiş olur ve bu da fiyatları, varsa enflasyonu aşağı çekebilir. İthalat sınırlandırılması, sadece tüketicilerin fiyat ve marka seçeneklerini azaltmış olur.

T6- Korumacılık yüzünden kur savaşlarına, kur savaşları da *dış ticaret açıklarının* büyümesine yol açabilir.

T7- Korumacılık, eğer bir hükümet tarafından güçlü üretici lobilerin talebi/baskısı altında yürütülüyorsa, bir başka tehlikeyi gündeme getirir.⁷ Politikacıların, örneğin çelik ve şeker gibi bir sektörün ya da bu sektörlerde tekelci/oligopolcü olan bir şirketin/şirketlerin çıkarları doğrultusunda korumacı yasa tasarılarına oy vermesi, iki karar biriminden birini *'feda etmek'*, diğersinin lehine ise *'fedakârlık etmek'* sonucunu doğurabilir.⁸

T8- Korumacılık kur savaşları gölgesi altına girebilir. Çin ve Rusya gibi gelişen ekonomiler rezerv para olarak dolardan uzaklaşmaktadırlar. Fisher (2010: 10-vd), İsrail Merkez Bankası Başkanı sıfatıyla, kendisine sorulan *"Dünyaya artık tek rezerv paradan uzaklaşıyor mu?"* sorusuna verdiği yanıtta, euro ve sterlinin de dolar gibi kolay ve çok miktarda bulunabildiğini ve bu yüzden *'dünyanın gerçekte çoklu rezerv para sistemi içinde olduğunu'* söylemektedir.⁹

T9- Korumacılık-merkantilizm ekseninde yapılan ve korumacılığın tehlikelerine dikkat çekmek için yapılan en aşırı yorum, *"iktisadi faşizm"* deyimine dayanmaktadır. Türev bir tehdit şeklinde de algılanabilecek olan bu deyim, Dilorenzo, 1930'larda Almanya ve İtalya'da gelişen *korporatist* ve *monopolistik* gelişmeler üzerine kullanmıştır. Korumacılığın tehlike sirenlerine kulak kabartan G20 liderlerinin çoğu (Brezilya, vs. hariç), *'hiçbir şeyin korumacılıktan daha tehlikeli olmadığını'* söylemiştir (Bkz. Porter 2009).

T10- Dış ticarete korumacılık *"finansal korumacılık"* gibi ikincil bir korumacılığa yol açmaktadır. Bu, özellikle finans sektörünü serbest ve güçlü yapmaya çalışan AGÜ için riskli sayılmaktadır. Nanto'nun (2009: 18)

⁷ Korumacılığın dayanağı olarak lobicilik, yani bir (tüketici/üretici) grubun ortaya koyduğu etkili çabaların sağladığı faydalardan o grubun her bir üyesinin gerçekleştirdiği çabaya yaptığı katkıdan bağımsız yararlanması demek olan *"bedavacılık sorunu"*na da yol açabilmektedir.

⁸ Burada genellikle feda edilen, ithalat kotası/yasağı nedeniyle daralan iç pazardan ihtiyaç duyduğu malı yüksek fiyattan satın almak zorunda kalan büyük tüketici kitlesi iken; fedakarlık edilen ise, piyasada tek el ya da oligopol durumunda olduğu için malını istediği fiyattan satarak yüksek kârlar elde etmeyi bekleyen az sayıdaki üretici-satıcı kitlesidir.

⁹ Fisher, aynı söyleşide, Çin'in para birimi Yuan'ın bir gün rezerv para haline gelebileceğini; bu bağlamda, bir paranın rezerv para olabilmesi için ikili anlaşmalara değil, o paranın yaygın kullanılması ve sermaye piyasalarının serbest çalışmasına ihtiyaç olduğunu belirtmektedir.

vurguladığı gibi, finansal korumacılık, özellikle AGÜ’de yükselme eğilimi taşımaktadır: Küresel iktisadi yavaşlamanın bir bileşimi olarak hükümetin bankacılık sektörü üzerindeki baskısı artmaktadır.

3.5. Korumacılığın Gelişmiş ve Azgelişmiş Ülkeler İçin Temel Sonuçları

Tüm bu maddeler ışığında, korumacılığın GFZT yönünün gelişmiş ülkeler (GÜ) ve az gelişmiş ülkelere (AGÜ) ve onların önceliklerine göre değişebileceğini hatırlatmak gerekir. Tablo 3’ten de anlaşılabilir gibi; AGÜ için korumacı önlemlerin en güçlü yanı bebek sanayilerini korumak iken, GÜ için ise işsizliği düşürmek olabilir. Küreselleşen dünyada cari dengeyi sağlayabilen bir korumacılık tüm ülkeler için güçlü bir özellik taşıyabilir. Korumacılık GÜ’ye anti-damping, AGÜ için adil ticaret ve iki taraf için de seçici ve esnek ticaret yapma fırsatları sunabilir. Korumacılığın zayıf yönleri de söz konusudur. Örneğin, GÜ’yü rekabetçi ve AGÜ’yü düzenli yatırım mal girişi gibi sorunlarla karşı karşıya getirebilir ve her iki ülke grubunu kendi içinde ve çapraz bir şekilde korumacılıkta misilleme yarışına sokabilir. Ayrıca, GÜ açısından kur ve ticaret savaşı, AGÜ için finansal korumacılık ve tüm dünya için küreselleşme pratiğine aykırı olarak iktisadi ve siyasal birliklerin çözülmesi ise korumacılık yüzünden oluşabilecek ciddi tehlikelerden bazıları sayılabilir.

Bu çerçevede her ülkenin hükümeti, korumacılığı tüm zamanlar için mutlak bir dış ticaret paradigması olarak görmeden hareket ederse, bir başka deyişle, onu salt krizden çıkış aracı olarak uygularsa; onun güçlü (G) yanlarını makro iktisadi göstergelere daha iyi yansıtabilir; zayıf yönlerini (Z) azaltabilir; fırsatlarını (F) en kısa zamanda uygulamaya koyabilir ve olası tehlikelerinden (T) uzaklaşabilir.

Tablo 3: Ülke Gruplarına Göre Korumacılığın Bazı GFZT Sonuçları

	G	F	Z	T
Gelişmiş Ülkeler	İşsizliği düşürmek gibi makro denge	Dampingi önlemesi	Düşük rekabet	Kur ve ticaret savaşı
Azgelişmiş Ülkeler	Bebek-çocuk sanayileri beslemesi	Adil ticaret	Yatırım mal girdisi trafiğini aksatması	Finansal korumacılık
Genel	Cari denge	Seçicilik ve esneklik	Misilleme	Dezentegrasyon

4. DÜNYA EKONOMİSİ VE TÜRKİYE İÇİN KRİZ VE KORUMACILIK DERSLERİ

Son küresel finans krizi ve krizden çıkmak için uygulanan korumacı önlemler hem dünya ekonomisi ve hem de Türkiye ekonomisi için birtakım farklı yaklaşımları ve dersleri içermektedir.

4.1. Dünya Ekonomisinin Lider Ülkeleri Kriz ve Korumacılık Hakkında Ne Düşünüyor, Ne Yapıyorlar?

Dünya liderlerinin, krizin bulaşıcı sürecinin bitmesi yönündeki çabaları bir yana, krize karşı “*korumacılık hızı*”nın kesilmesi konusunda çelişkili davrandıkları gözlemlenmektedir. Onların Zirvelerde ‘liberal’, fakat iç kamuoyuna karşı ‘ulusalcı’ ve dolayısıyla ‘korumacı’ davrandıkları gözden kaçmamaktadır.

Soesastro (2008: 3), Hufbauer ve Schott (2008: 11), Messerlin (2008: 35), Spence (2008: 12), Barkley’in (2009: 1) verdikleri bilgilerden anlaşılma-

Tablo 4: 2009’da Hangi Ülke Ne Tür ve Kaç Tane Korumacı Önlem Aldı? Belirli Gelişen Piyasalar ve Avrupa ülkeleri İçin Bir Karşılaştırma

Sıra	Seçilmiş ülkeler (korumacı önlem sayıları)			
	<i>Düzenlenen ayrımcı önlemlerin sayısı</i>	<i>Ayrımcı önlemlerin etkilediği (ürün kategorisinde) tarife sınırları sayısı</i>	<i>Ayrımcı önlemlerin etkilediği sektör sayısı</i>	<i>Ayrımcı önlemlerin etkilediği ticaret ortakları sayısı</i>
1.	AB27 (166)	Vietnam (926)	Cezayir (67)	Arjantin (174)
2.	Rusya (85)	Venezuela (785)	AB27 (57)	AB27 (168)
3.	Arjantin (52)	Kazakistan (723)	Nijerya (45)	Çin (160)
4.	Hindistan (47)	Nijerya (599)	Venezuela (38)	Endonezya (151)
5.	Almanya (35)	Cezayir (476)	Vietnam (38)	Vietnam (148)
6.	Brezilya (32)	AB27 (467)	Almanya (36)	Hindistan (145)
7.	Birleşik Krallık (31)	Rusya (426)	Kazakistan (36)	Rusya (143)
8.	İspanya (25)	Arjantin (396)	Rusya (36)	Finlandiya (132)
9.	Endonezya (24)	Hindistan (365)	Etiyopya (32)	Almanya (132)
10.	İtalya (24)	Endonezya (347)	Hindistan (32)	Güney Afrika (132)

Kaynak: Evenett, (2010a: 1).

tadır ki; kriz bir hastalık gibi yayılma göstermiştir (crisis metastasis). Korumacı baskılara karşı G20 liderlerinin çok katı davranmak gibi bir şansları/lüksleri kalmamıştır. Geriye, G20 liderlerinin ve onları ‘taklit eden’ diğer devletlerin bu baskıların ağırlığına göre yeni korumacı politikalar belirlemesi kalmaktadır.

Tablo 4, korumacılığı kriz konjonktüründe esas dış ticaret politikalarının odağı haline getiren ülkelerde alınan ayrımcı önlemlerin niceliği ve niteliği hakkında bazı fikirler vermektedir. Evenett’in (2010a: 1) sunduğu verilere göre, örneğin, AB27 2009 yılında (166 tane) en fazla ayrımcı önlem düzenleyen, Vietnam en fazla (926) tarife sınırı getiren, Cezayir ayrımcı önlemlerle en fazla (67) sektörel etki yapan ve Arjantin ise (174) ayrımcı önlemlerle en fazla ticaret ortaklarını etkileyen ülke sayılmaktadır.

Bu arada, özellikle G20 ve OECD-dışı ülkeler finansal krizin aşılması sürecinde uyguladıkları korumacı politikalarla, dünyanın en az gelişmiş ülkelere (LDC) ‘zarar’ vermişlerdir. Bu durumla ilgili Tablo 5’e göre, 2008’de LDC kesimi, korumacılık yoluyla en çok darbeyi (108 zararlı önlemlerle) OECD-dışı ülkelere vermiştir. Bu kesimde yer alan ülkelerin birbirine verdiği zarar ise, sadece 4 önlemlerle oldukça sınırlı kalmıştır (bkz. Tablo 5).

Liberal kanada göre, GATT ile ilgili başarılı bir *Doha Turu* artan korumacılığa karşı en iyi sigorta olmuştur. Oysa, pek çoğu gibi krizin beklenmedik fırsatlar getirdiğine inanan Capling’e (2008: 15) göre, yedi yıl önceden başlayan Doha Turu aslında uluslararası ticaret işbirliği için bir ana plana sahip değildir. Zaten hükümetler de halen tek taraflı ticaretle çoklu ya da bölgesel ticaret tercihi arasında gidip gelmektedirler.

Tablo 5: Ülke Grupları ve En Az Gelişmiş ülkelere (LDC) Karşı Uyguladıkları ‘Zararlı’ Önlemler (Kasım 2008)

Ülke grupları	Uyguladıkları önlem sayısı
Dünya	141
G20 üyeleri	101
OECD dışı üyeler	108
G20’de OECD-dışı üyeler	70
En Az Gelişmiş Ülkeler (LDC)	4

Kaynak: Global Trade Alert, Kasım 2010’dan aktaran Evenett, (2010a: 2).

Henn ve McDonald (2010: 3), 'korumacılıktan korunma' düşüncesinden hareketle; iktisatçılarla politika yapımcılarının, krizi derinleştirip sürdürebilecek olan korumacılığı, başlangıçta nasıl bir çare olarak vurguladıklarını; -zira son kriz, öyle bir yapıya sahipti ki- bir an önce korumacı önlemlere başvurma telaşını ateşlediğini dile getirmektedir. Bu çizgideki Bernstein (2009) da, korumacılığın tehlikeli bir oyun fakat bir o kadar da popüler olduğuna ve sonuçta ABD ve diğer sanayileşmiş ülkelerin eliyle iktisadi krizin ömrünü ve derinliğini arttıracığına inanmaktadır.

Şu aşamada, dünya ekonomisi, aynı zamanda bir "korumacılık ligi" görüntüsü vermeye başlamıştır. Çünkü krizler gibi, serbest ticareti kısıtlamak demek olan korumacılık geçici bir paradigma değişikliği olarak algılanmaktadır. Paradigma değişiminin, krizden çıkıp istikrar konjonktürüne geçme ihtiyacına dayandığını da unutmamak gerekir. Küresel finansal krizler, Diplock'un (2010) dediği gibi, bu ihtiyacı hızlandırmıştır. Çünkü ona göre, bir krizden çıkış, eski paradigma ile hareket edilmesine izin vermez.

Tablo 6: "Korumacılığın Reddi" Uyum Performansı Raporu: Skor ve Anlamı

<i>Skor</i>	<i>Anlamı</i>
-1	Devlet yatırım ya da mal ve hizmet ticareti için yeni engeller koyar ve ihracatı canlandırmak için WTO düzenlemeleri ile uyuşmayan önlemleri uygular.
0	Devlet yatırım ya da mal ve hizmet ticareti için yeni engelleri arttırır ve ihracatı canlandırmak için WTO düzenlemeleri ile uyuşmayan önlemleri uygular.
+1	Devlet yatırım ya da mal ve hizmet ticareti için yeni engellerden sakınır ve ihracatı canlandırmak için WTO düzenlemeleri ile uyuşmayan önlemleri uygulamaz.

Kaynak: IORI-HSE & G20 Research Group, (2009: 3).

Tablo 6'da korumacılık puanlandırılmış, Tablo 7'de ise seçilmiş ülkeler bu puanlarla eşleştirilmiştir. Yatırım ve ticarete devletin engeller (barrier) koyması ve WTO'ya aykırı olarak ihracatı canlandırmasına "-1" (eksi 1) puan verilmiştir. İncelenen ülkelerin hiç biri bu puanla özdeşleştirilmemiştir. "0" (sıfır) puanına göre, dünyanın en büyük tüccarları olan ABD ve Çin başta olmak üzere, Fransa, Rusya ve Hindistan gibi ekonomilerde devletin söz konusu engelleri arttırdığı anlaşılmaktadır. "+1" puanın anlamı ise, devletin

yatırım ve ticareti yeni engellerden uzaklaştırarak serbestleştirmesi demek olup, bu kapsama Almanya, Birleşik Krallık ve Japonya gibi G7'nin önemli ekonomilerinin yanı sıra Brezilya, Meksika ve G. Afrika da girmiştir. İncelenen ülkeler bakımından dünya ortalaması "0.58" olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 7: "Korumacılığın Reddi" G20 Ligi

<i>Ülke</i>	<i>Skor</i>
ABD	0
Avrupa Birliği	+1
Almanya	+1
Arjantin	0
Avustralya	+1
Birleşik Krallık	+1
Brezilya	+1
Çin	0
Endonezya	0
Fransa	0
Güney Afrika	+1
Hindistan	0
İtalya	+1
Japonya	+1
Kanada	+1
Meksika	+1
Rusya	0
<i>Türkiye</i>	<i>Veri yok</i>
Ortalama	0.58

Kaynak: IORI-HSE & G20 Research Group, (2009:5).

Tüm bu veriler ışığında denilebilir ki, uluslararası dış ticareti tahrip eden krizler, karşısında yapıcı ve bütünleyici korumacı iktisat politikası paketlerini bulurlar. Böyle bir paketin üç ana ayağı kurgulanabilir.

i- Koruma, kalıcı değil geçici niyete ve plana dayanmalıdır.

ii- Eğer mutlaka uygulanacaksa korumacılık, içerik ve doz itibarıyla sert-radikal değil, gevşek-ılımlı özellikte uygulanmalıdır.

iii- Korumacılık ya sadece ihracata ya da sadece ithalata, seçenek olarak da ikisine birden dayanmalıdır. Kabul edilebilir makro ve dış ticaret dengesine yaklaşıldığında korumacılık terk edilmelidir.

4.2. Türkiye Ekonomisi Açısından Kriz Nasıl ‘Teğet’ Geçti? Kriz Sonrası Korumacılık Uygulamaları Ne Anlam İfade Ediyor?

Türkiye, gelişen ve değişen dünyanın bir parçasıdır. Son krizin de gösterdiği gibi, küresel bir kriz, yeni çıkan bir mal gibi, hemen Türkiye pazarına da girmektedir. Korumacılık da öyle! Serbest ticaretin küresel gelişiminde Türkiye önemli bir paydaştır ve ona göre korumacı önlemlere başvuran ülkeleri yakından izlemiştir. Krizin bir ölçüde ‘teğet geçtiği’ Türkiye ekonomisi için liberalizmden korumacılığa geçiş şeklinde bir paradigma kayması, Batı’dakinin aksine, pek belirgin değildir. Ancak Türkiye’nin korumacı ve devletçi politikaları terk etmesi ise tarihsel bir olaydır.

Dünyanın yaşadığı her bir kriz ve krize karşı uygulamaya koyduğu her bir korumacı önlem, Türkiye için bir deneyim olmaktadır. Türkiye de çağdaş dünyada herhangi bir iktisat politikasının çırağı ya da acemisi değildir. Zaten, Wynne ve Kersting’in (2009) de dedikleri gibi, “korumacılık bugün geçmişten daha fazla ustaca ve sık sık *resmi-katı tarifelerden çok, tarife dışı bariyerler kisvesi altında yapılmaktadır.*”

Türkiye, derin 2001 krizinden sonra bankacılık sektöründe ciddi yapısal reformlar yaptığı için bugünkü krizi ‘görece’ rahat atlatmayı başarmıştır. Aksi halde tekrar zombileşmiş bankacılık sürecine girecekti. Finansal krizlerin kötü bir ürününün de “*zombi ekonomi*” (zombie-economy)¹⁰ olduğunu söyleyen Papava (2010: 136), devlet desteği olmaksızın ayakta kalamayacak durumdaki bankaları tanımlayan zombi bankaların yapısına dikkat çekmektedir. ABD’de, krizle birlikte bir yıl içinde kapanan yerel banka sayısının 50’ye yaklaşması, bu zombileşmiş bankacılık yapısını düşündürmektedir. İş olmayan insanlara bile kredi (NINJA loans) verilmesi, bankaların sermaye yeterlilik oranlarını tehdit etmiştir.

Türkiye, kriz öncesinde olduğu gibi sonrasında da sürekli olarak dış ticaret açığı verdi. Tablo 8’de 2000-2010 yılları arasında gerçekleşen ihracat (X), ithalat (M) ve ihracatın ithalatı karşılama oranı (X/M) ile ilgili sayısal gelişmeler yansıtılmaktadır. Buna göre, 2000 yılında yaklaşık 28 milyar dolar olan ihracat 2008’de 132 milyar dolara yükselmiş, kriz sonucunda 102 milyar

¹⁰ *Zombi ekonomi* ile anlamdaş diğer olgu “*nekro ekonomi*” (necro-economy), ölümcül yapısına rağmen varlığını sürdüren ekonomi demektir. Papava, ikisinin arasındaki önemli farkın; zombi ekonominin piyasa ekonomisinden türemesi iken, nekro ekonominin ise eski Sovyet tipi kumanda ekonomisi içinde büyümesi olduğunu belirtmektedir.

dolarla düşmüş ve krizin etkilerinin ortadan kalktığı 2011’de 140 milyar dolarla rekor kırmıştır. 2000’de ihracatın iki katı olan ithalatta -2009 hariç- hep yükseliş olmuş ve 2011’de 240 milyar doları aşmıştır. O nedenle, dış ticaret açığı 2000’de 27’den, krizin başladığı 2008’de 70’e ve 2011’de 106 milyar dolara çıkmıştır. X/M ise, incelenen yıllarda, en düşük 51 ile en yüksek 72.5 aralığında gerçekleşmiştir.

Tablo 8: Türkiye’nin Kriz Öncesi ve Sonrası Dış Ticaret Verileri

Yıl	<i>İhracat (X) Milyar \$</i>	<i>Değişim</i>	<i>İthalat (M)</i>	<i>Değişim</i>	<i>Dış Ticaret dengesi</i>	<i>Değişim</i>	<i>X/M Karşılama oranı</i>
2000	27.8	4.5	54.5	34.0	-26.7		51.0
2005	73.5	16.3	116.8	19.7	-43.3		62.9
2007	107.3	25.4	170.0	21.8	-62.8	16.2	63.1
2008	132.0	23.1	202.0	18.8	-69.9	11.4	65.4
2009	102.1	-22.6	140.9	-30.2	-38.8	-44.5	72.5
2010	113.9	11.5	185.5	31.6	-71.6	84.5	61.4
2011	140.0	18.5	240.8	29.8	-100.9		56.0

Kaynak: TÜİK, Dış Ticaret İstatistikleri 2011.

Türkiye, ticari ortaklarının aldığı korumacı önlemleri fırsata çevirebilirse, bundan sonra, ihracatının ithalatını karşılama oranını %50’lilerden %80’lere çıkarabilir. Böylece, cari açıkların besleyici kaynaklarından biri olan dış ticaret açıklarını kabul edilebilir sınırlara çekebilir. Ayrıca, reel kur politikasını da gözden geçirerek ve koruma önlemleriyle uyumlaştırarak cari işlemler bilançosundaki açıkların potansiyel kriz riskini en aza indirgeyebilir.

Son olarak, Türkiye, dış ticaret politikasında AB ve ABD’nin yanına “BRICS” (Türkçe karşılığı ile Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika) ülkelerini de koyması gerektiğini fark etmeye başlamıştır. Zira Doha Turu sonrası¹¹ ticareti canlandırma gündeminde BRICS gibi gelişen ekonomilerin tavrı belirleyici olacaktır. Çünkü gelişmiş ekonomilerin onlardan habersiz herhangi bir politik karar almaları beklenmemektedir.

¹¹ Doha-sonrasında uluslararası ticarete korumacılığın kabarmasına dikkat çeken bir değerlendirme için bkz. Sally (2008).

5. SONUÇ

İçinde bulunulan “finansallaşma çağı”nda her finansal kriz gibi 2008 krizi de hızlı bir şekilde “küreselleşti.” Benzeri bir küreselleşme durumu, finans krizine karşı bir ara çözüm yöntemi olarak başvurulmuş ve krizden en çok etkilenen dış ticaret mevzilerini ve dolayısıyla yüksek gelirleri tekrar kazanmak için uygulanan korumacı politikalar için de geçerli oldu.

Yeni liberalizmden bir sapmayı fakat yapıcı ve geçici bir sapmayı temsil ettiği iddia edilen korumacılığın, uygulayan ülkeler açısından bir dizi güçlü (G), fırsat (F) yaratıcı, zayıf (Z) ve tehdit (T) oluşturucu yanlarının olduğu sonucuna varılmıştır. Bunlara şu örnekler verilebilir:

G: Korumacılık yapan ülkede *çocuk sanayiler* olası yıkıcı dış rekabete karşı daha rahat *korunmuş olur*; kamu ve özel sektörün ithalata bağlı döviz harcamaları azalır; dış ticaret (ve cari işlemler) açığı kapatılabilir.

F: Korumacılık, tüm yerli sektör ve mallar için değil, seçici ve esnek uygulanabilir; iktisadi milliyetçiliğin gereği olan bazı ihtiyaçların tatmin edilmesine fırsat sağlayabilir.

Z: Korumacılık, en başta, hangi ülkeye karşı uygulanırsa o ülkenin misilleme yapmasına neden olabilir; korumacı yasalar yüzünden hükümetin vergi gelirlerinin artacağı sanılır, oysa hükümetin ithalata yüksek tarife uyguladığını gören ithalatçılar ithalat talebini azaltabilir; sadece “*ulusal malı satın alın*” koşulu ile başlanan korumacılık, yabancılaşma ve/ya ötekileştirme gibi bir zihniyeti tetikleyebilir; makro iktisadi dengesizliklere de yol açabilir.

T: Korumacılık yüzünden talebi katı (inelastik) ürünler artabilir; her ülke korumacılık yaparsa küresel ticaret hacmi daralır; ayrıca serbest ticarete dayalı entegrasyon hareketleri aksayabilir ve dış ticaret açıklarını daha da arttıracak şekilde disiplinsiz kur savaşları hızlanma tehlikesi baş gösterebilir.

Gelinen noktada Salvatore'nin (1993: 4) şu sorusu karşımıza çıkıyor: “*Korumacılık dünya refahını ‘tehdit’ ya da ‘tahdit’ mi eder yoksa onu arttırıp yayar mı?*” Bu soruya yanıt verilirken, krizle bağlantılı olmak üzere iki zıt kuramsal sonuç türetilebilir: İktisadi durgunluğu (recession), korumacılığın hem bir nedeni hem de bir sonucu olarak gören liberal iktisatçılara göre; durgunluktan kurtulmak için korumacılığa başvuran ekonomilerde, bir süre sonra durgunlukla karşılaşabilirler. Yani, durgunluk korumacılığı, korumacılık da durgunluğu beraberinde getirebilir.

21. yüzyılın ilk on yılını geride bırakırken, karşılaştığımız korumacılık bir “*déjà vu*”¹² durumuna işaret etmektedir. Erixon ve Sally (2008: 5), günümüzde son krizden dolayı uygulanan “*emekleyen-yavaşça ilerleyen korumacılık*” (creeping protectionism) önlemlerinin, 1930’lardaki ABD’den Avrupa’ya dek “*sarmalayan-helezonik korumacılık*”tan (spiraling protectionism) ayrı olarak, 1970’lerdekini andırıldığını ve dolayısıyla bir tür “*biz bu filmi daha önce görmüştük, ama nerede/ne zaman*” anlamına da gelebilen bir “*déjà vu*” durumunu hatırlatmaktadır. 1970 ve 80’lerde dillendirilen “yeni korumacılık” şimdi eskidi.

Bu çerçevede, Evenett’in (2010b, 2010c), kriz-korumacılık-istikrar üçgeninde elde ettiği şu bulgusu rehber alınabilir: “*Krizle karşı istikrar sağlandığında korumacılık hemen sona ermemekte; ekonomiler istikrara kavuşunca, korumacılık türleri içinden en iyi olanı değişmemektedir.*”

Bu son krizin etkileri büyük ölçüde bitmiş; patlamış bir volkanın geride bıraktığı külleri ve çöplüğünü nasıl toplayacağımızı düşünürken; dünya, Orta Doğu coğrafyasında yaşanan halk ayaklanmaları sonucu rejim değişikliklerinin olası iktisadi etkilerini hesaplamaya başladı. Yakın zamanda eğer yeni bir küresel kriz yaşanırsa, bu, büyük olasılıkla, dünya enerji (petrol ve su kaynakları) trafiği denilince ilk akla gelen Orta Doğu eksenli olacaktır. ABD başta olmak üzere küresel güçleri yeni ve zor bir ‘*iktisadi-matematik problemi*’ daha beklemektedir. Enerji arzı kıtlığından ya da enerji talebi fazlasından kaynaklanabilecek yeni bir kriz dalgası oluşursa, yine yeni bir korumacılık dalgası başlamayacak mı? Yeni liberal ideolojinin, bir tek kazananı ve bir tek kaybedeni olmayan korumacılığın gölgesinde hangi çözüm formüllerine sığınacağı merak konusudur.

Kısacası, krizlere alışık olan uluslararası konjonktür, bazı ekonomiler için -tekrar- stagflasyon ya da -Friedman’ın deyimlendirmesiyle- “slumpflasyon” riskini yaratacak kadar çeşitli sürprizler yapabilir. Bu durumda, şu soru güncel hale gelmektedir: Dünya yeni bir krize ve yeni bir korumacı sürü psikolojisine hazır mı?

¹² Şu anda yaşanan bir olayın daha önceden yaşanmışlık ya da görülen bir yeri daha önceden görmüş olma duygusudur.

KAYNAKÇA

- Aaken, Anne van ve Jürgen Kurtz (2009) "Can International Economic Law Constrain Protectionism?", *The Fateful Allure of Protectionism: Taking Stock for the G8*, S.J. Evenett, B.M.Hoekman-O.Cattaneo (Ed.), WB-CEPR, London, pp.13-4.
- Barkley, Tom (2009), "Protectionism on Rise in 17 of the G20-World Bank Report", *Real Time Economics. Economic insight and analysis from The Wall Street Journal*, 17 March, <http://blogs.wsj.com/economics/2009/03/17/protectionism-on-rise-in-17-of-the-g20-world-bank-report/>
- Bernstein, Ann (2009) "Introductory Remarks, Trade Policy, Protectionism, and the Global Economic Crisis", *Debates and Discussions About Key National Policy Issues*, Centre for Development and Enterprise (CDE), *Conservations Informing South African Policy*, No 3, June.
- Bown, Chad P. (2009), "Protectionism is on the Rise: Antidumping Investigations", *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R.Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR-WB, London, pp.55-7.
- Bussière, Matthieu, Emilia Pérez-Barreiro, Roland Straub ve Daria Taglioni (2010), "Protectionist Responses to the Crises Global Trends and Implications", *The European Central Bank (ECB), Occasional Paper Series*, No 110/May.
- Capling, Ann (2008), "What should World Leaders do to Halt a Resurgence of Protectionism?", *What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism*, R.Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR, London, pp.15-17.
- Cernat, Lucian ve Sam Laird (2003), "North, South, East, West: What's Best? Modern RTAs and their Implications for the Stability of Trade Policy", *Credit Research Paper*, No. 03/11, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Dadush, Uri (2009), "The Threat of Protectionism During the Financial Crisis", *Carnegie Endowment*, March 12, - Beijing, [http://www.carnegieendowment.org/events/\(5.2.2011\)](http://www.carnegieendowment.org/events/(5.2.2011))
- Diplock, Jane (2010), "Time for a Paradigm Shift in Thinking", *IOSCO Conference*, 10 June, Montreal, <http://www.sec-com.govt.nz/speeches/2010/100610.shtml>.

- Erixon, Fredrik ve Razeen Sally (2008), "1970s Déjà Vu Creeping Protectionism is on the Rise", *The Wall Street Journal, Opinion*, November 27.
- Erixon, Fredrik ve Razeen Sally (2010), "Trade, Globalization and Emerging Protectionism Since the Crises, ECIPE Working paper, No: 02/2010.
- Evenett, Simon J. (2010a), *The State of Protectionism on the Eve of the Seoul G20 Summit, Nov.*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5753>.
- Evenett, Simon J. (2010b), "Executive Summary", *Will Stabilisation Limit Protectionism? The 4th GTA Report A Focus on the Gulf Region*, S.J.Evenett (Ed.), CEPR, London.
- Evenett, Simon J. (2010c), "The Global Overview: Has Stabilisation Affected the Landscape of Crisis-Era Protectionism?", *Will Stabilisation Limit Protectionism? The 4th GTA Report A Focus on the Gulf Region*, S.J.Evenett (Ed.), CEPR, London.
- Fisher, Stanley (2010), "Kur Savaşları Korumacı Ticaret Savaşlarına Yol Açarmı?", *Söyleşi: Ü. İzmen, TÜSİAD Görüş Dergisi*, Sayı: 65, Aralık.
- Fung, Victor K. (2009), *Jobs, Global Trade And The Perils Of Protectionism: The Imperative Of Restoring Confidence, The Collapse Of Global Trade, Murky Protectionism, and The Crisis: Recommendations For The G20*, A VoxEU.org Publication, CEPR-WB, London.
- Geest, Willem van der (2009), "The Perils of Protectionism", *ITC- International Trade Forum*, Issue 1/2009, <http://www.tradeforum.org/>, <http://www.intracen.org/> (20.3.2011)
- Gore, Charles (2000), "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *UNCTAD, Geneva, Vol.28, No.5*, Elsevier Science Ltd., www.elsevier.com/locate/worlddev (21.2.2011).
- Hayami, Yujiro (2003), "From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect", *Asian Development Review*, vol. 20, no. 2, pp. 40-65.
- Henn, Christian ve Brad McDonald (2010), "Avoiding Protectionism", *IMF-Finance & Development*, March, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/03/pdf/henn.pdf> (18.3.2011).
- Haque, M. Shamsul (1999), "The Fate of Sustainable Development Under Neo-liberal Regimes in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 2, 197-218.

- Herger, Nils (2009), "Trade Finance and Financial Crises", NCCR International Trade, Working Paper No. 2009/35, August, pp.1-16.
- Hufbauer, Gary Clyde ve Jeffrey J. Schott (2008), "What Should Leaders Do To Stop The Spread Of Protectionism?", What World Leaders Must Do To Halt The Spread Of Protectionism, R.Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR, London, pp.11-3.
- ICTSD-International Centre for Trade and Sustainable Development (2009), Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Ensuring Trade Policy Supports Food Security Goals, <http://ictsd.org/downloads/2011/12/ensuring-trade-policy-supports-food-security-goals.pdf> (10.1.2011).
- IORI-HSE & G20 Research Group (2009), "G20 Commitment on "Rejecting Protectionism", Compliance Performance, Report 15 November 2008 – 25 March 2009, Prepared by The International Organizations Research Institute of the State University, Toronto.
- Keidanren, Nippon (2009), "Protectionism is Not the Solution to the Crisis, - Proposal for free Trade and Economy to Restore Market Confidence", March 9, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2009/020.html>.
- Kelly, Rachel (2010), "Threat Of Protectionist Tendencies To Global Economy Lower Compared To Peak of Recession", Channel Newsasia, 11.
- Kim, Ki Hee ve C.K. Leung (2006), "Protectionism Actually Hurts U.S. Jobs and Economy: An Investigation of Proponents And Opponents", International Business & Economics Research Journal – September , V.5, N.9 .
- Messerlin, Patrick A. (2008), "What Should World Leaders Do to Halt Protectionism From Spreading?", What World Leaders Must Do to Halt The Spread of Protectionism, R. Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR, London.
- Miller, Vincent H. ve James R. Elwood (1988), "Free Trade or Protectionism? The Case Against Trade Restrictions", International Society for Individual Liberty (ISIL), <http://www.isil.org/resources/lit/free-trade-protectionism.html> (23.2.2011)
- Mimouni, Mondher, Xavier Pichot ve Lionel Fontagne (2008), "Additional Taxes and the Indirect Evidence on Trade Protection", The Global

Enabling Trade Report 2008 http://www.mdgtrade.org/Chap1.3_AdditionalTaxesandtheIndirectEvidenceonTradeProtection.pdf

Nanto, Dick K. (2009), *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*, Coordinator April 7, CRS Report for Congress, pp.1-29, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40496.pdf> (4.4.2011)

O'Rourke, Kevin H. (2008), "Engage Multilateral Institutions in Solutions to Today's Problems", *What World Leaders Must Do To Halt The Spread of Protectionism*, R.Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR, London, pp.55-57.

Papava, Vladimer (2010), "Economy of Post-Communist Capitalism Under The Financial Crisis", *Studies in Economics And Finance*, Vol. 27 No. 2.

Ping, Li (2009), "Is Protectionism a Threat to the World Economy?", *Economic Observer*, February 23, <http://www.eeo.com.cn/ens/> (20.2.2011).

Pettis, Michael (2009), "Protectionism is Gaining Currency – Competitive Devaluations Threaten a Trade War", *Financial Times*, December 1, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/24b5c0c6-dead-11de-adff-00144feab49a.html#axzz1qKVxl4as> (9.3.2011)

Porter, Jim (2009), "Crisis Of Capitalism: The Sirens of Protectionism", *International Viewpoint-News And Analysis From The 4th International*, V Online Magazine: IV409 – February, <http://www.internationalviewpoint.org/Spip.Php?Article1607> (3.3.2011).

Rönnbäck, Klas (2006), "Flexibility And Protectionism: Swedish Trade in Sugar During The Early Modern Era", *Göteborg Papers in Economic History*, No. 4. June, pp.1-16, www.econhist.gu.se. (15.1.2011)

Sally, Razeen (2008), "After Doha: Protectionism Creep", *Fare Astern Economic Review*, <http://www.ecipe.org/archived-news/files/Sally.pdf>

Sally, Razeen (2009), "Introduction Trade Liberalization in the Twenty-First Century", in *The Political Economy of Trade Reform in Emerging Markets: Crisis or Opportunity?*, P.Draper-P.Alves-R. Sally (Ed.), Edward Elgar Publishing, Massachusetts, pp.1-32.

Sally, Razeen (2010), "International Trade and Emerging Protectionism Since The Crisis", *The European Centre For International Political Economy (ECIPE)*, Jan.26, <http://www.ecipe.org/blog/international-trade-and-emerging-protectionism-since-the-crisis> (19.3.2011).

- Salvatore, Dominick (1993), *Protectionism and World Welfare: Introduction, Protectionism and World Welfare*, Cambridge University Press.
- Schooner, Steven L. ve Christopher R. Yukins (2009), "Public Procurement: Focus On People, Value For Money And Systemic Integrity, Not Protectionism", *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and The Crisis: Recommendations For The G20*, R.Baldwin-S.Evenett (Ed.), CEPR-WB, London, pp.87-92.
- Singh, Karan (2010), "The Perils of Protectionism", *Foresight*, <http://www.foresightproject.net/publications/> (18.3.2011)
- Soesastro, Hadi (2008), "What should world leaders do to halt protectionism from Spreading?", *What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism*, R. Baldwin-S.Evenett, CEPR, London, pp.3-5.
- Spence, Michael (2008), "Agenda For The Next Few Months", *What G20 Leaders Must Do To Stabilise Our Economy And Fix The Financial System*, A Voxeu.Org Publication Edited By Barry Eichengreen And Richard Baldwin, Centre For Economic Policy Research, pp.11-4.
- Stiglitz, Joseph E. (2009), "A Globally Co-ordinated Stimulus Package Needed", *Gulf Times*, New York, April 12, http://www.gulftimes.com/site/topics/article.asp?cu_no=2&item_no=284199&version=1&template_id=46&parent_id=26, (12.3.2011)
- Stiglitz, Joseph E. (2010), "No Time for a Trade War", June 4, <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz124/English>, (6.3.2011)
- TÜİK (2011), *Dış Ticaret İstatistikleri*, Aralık.
- Universia-Knowledge@Wharton (2009), *Trade Wars: Will Protectionism Win out over Recovery?*, Feb 25, <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=printArticle&ID=1667&language=English> (21.2.2011).
- Weidenbaum, Murray L.(1983-84), "The High Cost Of Protectionism", *The Cato Journal An Interdisciplinary Journal of Public Policy Analysis*, Vol.3, No.3, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj3n3/cj3n3-9.pdf>
- Wynne, Mark A. ve Erasmus K. Kersting (2009), "Trade, Globalization and the Financial Crisis", *Economic Letter*, Federal Reserve Bank of Dallas, Vol. 4, No. 8, November, Federal Reserve Bank of Dallas.

BANKACILIK ZİMMETİ

Muhammet ERİŞEN*

ÖZET

Günümüzde bankacılığın ülke ekonomisinde önemi ve banka çalışanları tarafından yapılan istismarların gerek ilgili bankaya ve gerekse bankacılık sisteminin bütününe zarar verme riski karşısında, banka varlıkları üzerinde gerçekleştirilebilecek istismarları cezalandıracak mekanizmaları oluşturma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede 5411 sayılı Kanununun 160. maddesi bankacılık alanında işlenen zimmet suçunu özel olarak düzenlemiştir. Bu makalenin amacı, bankacılık suçlarından belki de en tartışmalı ve önemli olanı sayılabilecek bankacılık zimmetini, 5411 sayılı Kanunun getirdiği yenilikler ve mülga 4389 sayılı Kanun ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu çerçevesinde değerlendirmektir. Bu çerçevede, bankacılık suçları ve bankacılık zimmetine ilişkin genel açıklamaları takiben, suçun unsurları, suça etki eden nedenler ve suçun özel görünüm şekilleri ile kovuşturma usulü incelenmiştir. Ayrıca, suçun işleniş anı ve muhakeme şartı ile ilgili sorunlara ilişkin öneriler sunulmuş ve bankacılık sektöründe ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunların ülke ekonomilerine getirdiği ağır yük düşünüldüğünde, öngörülen cezaların suç ile orantılı olduğu ifade edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bankacılık Zimmeti, 5411 sayılı Kanun, Bankacılık Suçları.

BANKING EMBEZZLEMENT

ABSTRACT

Because of the vital importance of banking to countries' economy and the detrimental effects of the fraudulent actions of bankers to the well being of a bank and its systemic effect to the other banks in the market, regulators impose criminal sanctions. In Turkey, a special embezzlement offence that can be conducted by bankers is regulated under article 160 of the Banking Law No.5411. This article aims to analyze this controversial criminal offence within Banking Law No.5411, Turkish Criminal Law No.5237 and the abolished Banking Law No.4389. In this respect, the study includes general information about embezzlement, elements of the offence, special circumstances that affects the nature of the offence, specific forms of the offence and prosecution methods. In addition, recommendations regarding the time of crime and trial precondition are given, and it is stated that, considering the problems in the banking sector as well as the heavy burden they place on the country's economy, the penalties are proportional to the crime.

Keywords: Banking Embezzlement, Banking Law No.5411, Banking Crimes.

* Bankacılık Uzmanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

1. GİRİŞ

Bankaların aktif büyüklüklerinin gayri safi milli hasılaya oranının çok yüksek seviyelerde seyretmesi, bu kurumların ülke ekonomisi içerisinde ne kadar etkin ve önemli bir konuma sahip olduklarının bir göstergesidir. Bankacılık sektörünü de içinde barındıran finans sektörünün aktif büyüklüğünün Eylül 2011 itibarıyla 1,5 trilyon TL'yi aştığı ve bankacılık sektörünün finansal sektörün toplam aktiflerindeki payının % 77,8 olduğu (BDDK, 2011: III) göz önüne alındığında, bankacılık sektörünün ülke ekonomisi için ne denli büyük bir öneme haiz olduğu anlaşılacaktır. Bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzluklar ülke ekonomisini, finansal piyasaları etkilediği kadar tasarruflarını bankalarda değerlendiren tasarruf sahiplerini de olumsuz şekilde etkilemektedir. Bu bağlamda, bankacılık sektöründe gerçekleşen zararların nihai mağdurunun, tasarruflarını bankalarda tutan kişilerin de ötesinde, ülkede yaşayan tüm vergi mükellefleri olduğunu unutmamak gerekir. Nihayetinde piyasalara olan güvenin tesisi için devlet tarafından bankalara verilen mevduat güvencesi neredeyse her zaman tam ve sınırsız olarak artırılmakta ve bankadan tahsil edilemeyen ve zarar olarak belirlenen tutar vergi mükelleflerinden alınmaktadır. Bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzlukların sadece finansal piyasaları değil, ülkede yaşayan herkesi etkilemesi ve gerek hesap sahiplerinin haklarının gerekse sektörün güvenilirliğinin korunmasının taşıdığı önem dikkate alındığında bu alanda düzenleme yapılması zorunlu olmuştur.

Ekonomi içerisinde bu derece ağırlığı olan bankaların sıkı düzenlemelere, denetimlere ve yaptırımlara tabi tutulmaları, etki alanlarının da genişliği dikkate alındığında anlaşılabilir bir durumdur. Özellikle 1994 ile 2000-2001 yıllarında yaşanan finansal krizler neticesinde bazı bankaların faaliyet izinleri kaldırılmış, bazı bankaların ise yönetim ve denetimine Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından el konulmasının ardından¹

¹ Sorunlu bankaların çözümlenmesinde TMSF tarafından gerçekleştirilen işlemlere ilişkin olarak 2006 yılında Fon bünyesinde "Raf Temizliği Projesi" başlatılmış, bu kapsamda 1994-2003 yılları arasında yönetim ve denetimi Fona devredilen ve Fon tarafından devir, birleşme, satış ve tasfiye yoluyla banka çözümlene sürecine alınan toplam 25 bankanın (Egebank, İnterbank, Etibank, İktisat Bankası, Toprakbank, Egsbank, Yurtbank, Bank Ekspres, Esbank, Bank Kapital, Pamukbank, Demirbank, Ulusal Bank, Türk Ticaret Bankası, Yaşarbank, Sitebank, Tarışbank, Kentbank, Sümerbank, Bayındırbank, Marmarabank, Impexbank, Kıbrıs Kredi Bankası, TYT Bank, ve İmar Bankası) her biri ile ilgili ayrı bir kitap hazırlanmış ve www.raftemizligi.com adresinde yayınlanmıştır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilmiştir. Bu çerçevede, 01/11/2005 tarihli ve 25983 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanununun ortaya çıkışı da asıl olarak kanun koyucunun bankaların halktan toplamış olduğu fonların istismarını önlemeyi hedeflemesinden kaynaklanmaktadır.

Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununun ve halihazırda yürürlükte bulunan 5411 sayılı Kanunun gerekçesi incelendiğinde, bu düzenlemelerin altında, bankacılık sektörünün güven ve itibarına zarar verecek davranışlara engel olma düşüncesinin yattığı anlaşılmakta olup, yasa koyucunun genel anlamda ekonomik suçlara, özel anlamda ise bankacılık suçlarına özel bir önem verdiği görülmektedir. Kamu yararı ve kamu düzeni ile yakın ilişkili bir güven müessesesi olan bankaların sağlıklı bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilmeleri için banka bünyesinde yapılan suiistimallerin cezai yaptırıma bağlanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

5411 sayılı Kanun ile, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, bankacılık düzenine ilişkin adli suç ve cezalar, anılan Kanunun “Suçlar” başlıklı ikinci bölümünde (150-161. maddeleri) düzenlenmiş olup, söz konusu suçlar, niteliği itibarıyla kastı gerektiren suçlardır. Bu suçların en önemlilerinden biri de Kanunun 160. maddesinde düzenlenmiş olan bankacılık zimmeti suçudur.

2. BANKACILIK ZİMMETİ

2.1. Suçun özel olarak düzenlenmesinin nedenleri

Esas itibarıyla zimmet suçu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda (TCK) “Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler” başlıklı dördüncü kısmının “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” başlıklı birinci bölümünde 247-249. maddelerde düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 247/1. maddesinde zimmet suçunun basit şekli, 247/2. maddesinde nitelikli hali, 247/3. maddesinde ise doktrinde ve Yargıtay uygulamalarında tartışma konusu olan kullanma zimmeti düzenlenmiştir (Artuk vd., 2009: 4771). Yine mezkur Kanunun 248. maddesinde cezanın indirim sebeplerine yer verilerek etkin pişmanlık hüküm altına alınmış, 249. maddesinde ise, “*zimmet suçunun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı*” hafifletici neden olarak öngörülmüştür.

5237 sayılı Kanun, mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 202. maddesinin son fıkrasında yer alan zimmetin “*kamu bankaları aleyhine işlenmiş olması*” ağırlaştırıcı sebebine, bankacılık zimmeti suçunun özel olarak bankacılık sektörüne ilişkin kanunda düzenlenmesinden bahisle yer vermemiştir (Artuk vd., 2005: 510). Zira, TCK’da ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununda düzenlenen zimmet suçlarının maddi unsurları aynı olsa da korunan hukuki değerler birbirinden farklıdır. Şöyle ki, TCK’daki zimmet suçu kamu idaresine ve görevlilerine duyulan güvenin korunmasını (Artuk vd., 2009: 4771), Bankacılık Kanunundaki zimmet suçu ise mülkiyet hakkının (Yiğit, 2006: 433) ve bankalara duyulan güvenin korunmasını ihtiva eder. 5411 sayılı Kanundaki düzenleme de, Türk Ceza Kanunu paralelinde öngörülen bir düzenleme niteliğinde olup, bu husus 5411 sayılı Kanunun 160. maddesinin gerekçesinde de açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin, 5411 sayılı Kanunun 160. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “... ile diğer mensupları...” ibaresinin ve 161. maddesinin birinci cümlesinin, Anayasa’nın 2., 10. ve 38. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemi ile yapılan itiraz başvurusunu incelemesi neticesinde vermiş olduğu, 07/07/2011 tarih ve E: 2010/116, K:2011/118 sayılı kararına² göre de, “...yasakoyucunun, bir güven kurumu olan bankaların güvenilirliğini sağlamak ve bu güvenilirliği devam ettirmek amacıyla, eylemin toplumda ve ekonomik hayatta yaratabileceği etkiler ile işlenme oranında ortaya çıkabilecek artışların kamu düzeni ve güvenliğine etkisini de dikkate alarak, ceza siyasetinin bir gereği olarak takdir yetkisi kapsamında banka mensupları tarafından işlenen zimmet suçunu, Türk Ceza Kanunu’nda düzenlemek yerine Bankacılık Kanunu’nda özel bir düzenleme yaparak daha ağır bir yaptırıma tâbi tutmasında hukuk devleti ilkesine aykırılık bulunmamaktadır...”.

Bankalar halktan fon toplama ve bu fonları bankacılık ilke ve teamülleri çerçevesinde kaynak olarak aktarma şeklindeki faaliyetleri nedeniyle ülke ekonomisi bakımından çok hayati bir fonksiyonu ifa etmektedirler. Bu çerçevede, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, birer güven müessesesi olan bankaların ortak, yönetici veya çalışanlarının bu gücü ve güveni istismar edici davranışlarda bulunma ve bu suretle mevduat sahiplerinin hak ve menfaatleri ile mali sistemin güven ve istikrar içerisinde çalışmasını tehlikeye düşürme ihtimalini de göz önünde bulundurarak, bankaların faaliyetleri ile ilgili çeşitli sınırlama-

² Gerekçeli karar 21/10/2011 tarihli ve 28091 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

lar getirmiş, banka öz kaynaklarının belli bir düzeyin altına düşmemesine yönelik düzenlemeler öngörmüş ve banka varlıkları üzerinde gerçekleştirilebilecek istismarları cezalandıracak mekanizmalar kurmuştur. Özellikle günümüz bankacılık sisteminde, işlemlerin çok çeşitli ve karmaşık olması, bankacılık faaliyetlerinin genel ekonomideki etkinliği ile yönetimindeki özellik ve güçlük (Takan, 2001: 2) bu tür mekanizmaları zorunlu kılmaktadır. Bu mekanizmalardan biri de anılan Kanunun 160. maddesinde düzenlenmiş olan zimmet suçudur.

Öte yandan, muhtelif ülke kanunlarında (Almanya, Fransa, İtalya, İsviçre) zimmet suçu genel ceza kanunlarında bazı farklılıklarla da olsa düzenlenmekte ise de (Artuk vd., 2009: 4741-4742), ülkemizdeki düzenlemeye benzer şekilde bankacılık zimmetinin bankacılık kanununda ayrıca düzenlenmesi tercih edilmemektedir.

2.2. 5411 Sayılı Bankacılık Kanununda Zimmet Suçu

2.2.1. Genel Olarak

3182 sayılı Kanun'da zimmet suç tipine yer verilmemiş ve o dönemde işlenen suçlara genel hükümler uygulanmış (emniyeti suistimal, dolandırıcılık gibi), ancak kanun koyucu, zimmet suçunun birer güven müessesesi olan ve ekonomide özellikli yerlere sahip olan bankalara karşı işlenmesini 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda özel olarak düzenlemiş ve suçun bankayı aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenmesi halinde de daha ağır müeyyideler öngörmüştür.

Mülga 4389 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 23.06.1999 tarihinden önce yürürlükte olan 3182 sayılı Kanunda, belirtilen eylemlerle ilgili zimmet suç tipine yer verilmediğinden, koşulların oluşması halinde 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 510. maddesinde düzenlenen "*hizmet nedeniyle emniyeti suistimal*" suçuna veya 504. maddesinde yer alan nitelikli dolandırıcılık suçuna ilişkin hükümler uygulanmıştır. Ancak, 05.02.1992 tarihli ve 3371 sayılı Kanunun 3. maddesinde, 399 sayılı KHK'nın 11. maddesi ile yapılan değişiklik ile, 4389 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, kamu bankası personelinin zimmet fiillerine 765 sayılı Kanunun zimmet suçuna ilişkin hükümleri uygulanmıştır (Parlar vd., 2010: 204). 4389 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra işlenen eylemlerde ise, bu Kanunun 22. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan zimmet suçuna ilişkin hükümler uygulanmıştır.

Yargıtay çeşitli tarihlerde vermiş olduğu kararlarda her iki kanunun (3182 ve 4389) yürürlükte olduğu dönemlerde işlenen eylemlerin farklı hükümlerin ihlali niteliğinde olacağından teselsüle mahal vermeyeceğini, hatta 4389 sayılı Kanun döneminde oluşan zimmet miktarının hesabında, suç konu zimmet miktarına, 3182 sayılı Kanun döneminde gerçekleşen eylemlerin ve buna bağlı zarar miktarının eklenemeyeceğini hükme bağlamıştır.

Nitekim Yargıtay 7. Ceza Dairesinin 19.10.2006 tarih ve E:2006/1600, K:2006/16537 sayılı kararında “...’de mevcut 2.000.000 USD tutarındaki depo ile ilgili olarak, ... San. ve Tic. A.Ş.’ne 2.4.1999 tarihinde kullanılan kredinin 4389 sayılı bankalar kanununun yürürlüğe girdiği 23.6.1999 tarihinden önce kullanıldığı, anılan kredi kullanımına ilişkin 2.000.000 USD lik tutarın toplam zimmet miktarına dahil edilemeyeceğinin düşünülmemesi...” bozma nedeni olarak değerlendirilmiştir.

Yine Yargıtay Ceza Genel Kurulu’nun 09.10.2007 tarih ve E:2006/7-336, K:2007/198 sayılı kararında, “...ihtilâsen banka zimmeti suçu ile ilgili olarak; 4389 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 23.06.1999 tarihinden önce yürürlükte olan 3182 sayılı Bankalar Yasasının belirtilen eylemlerle ilgili suç tiplerine yer vermediği, buna karşılık Bank ...’ın devlet bankası olmaması nedeniyle atılı eylemlerin; 765 sayılı Yasanın 202. maddesinde tanımı yapılan zimmet suçunu oluşturmayacağı, bununla birlikte koşulların varlığı halinde 765 sayılı Yasanın 510. maddesinde düzenlenen hizmet nedeniyle emniyeti suistimal veya 504. maddesinde düzenlenen nitelikli dolandırıcılık suçlarından birisini oluşturabileceği...” ifade edilmiş ve “...3182 sayılı Bankalar Yasasının yürürlükte olduğu evrede, konu eylemlerin, zimmet suçunu oluşturmaması, koşulları gerçekleşmişse 765 sayılı TCY.nin 510. maddesinde düzenleme altına alınan “nitelikli dolandırıcılık” suçunu oluşturabileceğinin kabul edilmesi, ancak 23.06.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Yasasıyla konu eylemlerin basit ya da nitelikli banka zimmeti suçunu oluşturabileceği, farklı hükümlerin ihlali niteliğinde olacaklarından önceki evrede gerçekleşip “hizmet sebebiyle emniyeti suistimal” ya da “nitelikli dolandırıcılık” sayılacak fiillerin 4389 sayılı Bankalar Yasası kapsamında zimmet ya da nitelikli zimmet olarak değerlendirilecek eylemlerin teselsül edegelen evveliyatı sayılmayacağı...” tespitlerine yer verilmiştir.

5411 sayılı Kanunda ise, zimmet suçu ayrı bir maddede detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Anılan Kanun’un 160. maddesi, “Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer malları

kendisinin ya da başkasının zimmetine geçiren banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile diğer mensupları, altı yıldan oniki yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacakları gibi bankanın uğradığı zararı tazmine mahkûm edilirler.

Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi hâlinde faile on iki yıldan az olmamak üzere hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezası verilir; ancak, adli para cezasının miktarı bankanın uğradığı zararın üç katından az olamaz. Ayrıca meydana gelen zararın ödenmemesi hâlinde mahkemece re'sen ödettirilmesine hükümlenir.

Faaliyet izni kaldırılan veya Fona devredilen bir bankanın; hukuken veya fiilen yönetim ve denetimini elinde bulundurmuş olan gerçek kişi ortaklarının, kredi kuruluşunun kaynaklarını, kredi kuruluşunun emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak kendilerinin veya başkalarının menfaatlerine kullandırmak suretiyle, kredi kuruluşunu her ne suretle olursa olsun zarara uğratmaları zimmet olarak kabul edilir. Bu fiilleri işleyenler hakkında on yıldan yirmi yıla kadar hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezasına hükümlenir; ancak, adli para cezasının miktarı bankanın uğradığı zararın üç katından az olamaz. Ayrıca, meydana gelen zararın müteselsilen ödettirilmesine karar verilir.

Soruşturma başlamadan önce, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi hâlinde, verilecek cezanın üçte ikisi indirilir.

Kovuşturma başlamadan önce, gönüllü olarak, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi hâlinde, verilecek cezanın yarısı indirilir. Bu durumun hükümden önce gerçekleşmesi hâlinde, verilecek cezanın üçte biri indirilir.

Zimmet suçunun konusunu oluşturan para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların değerinin azlığı nedeniyle, verilecek ceza üçte birden yarıya kadar indirilir.”

hükümünü amirdir.

Görüleceği üzere, söz konusu hükümün birinci fıkrası basit (adi) zimmet suçunu, ikinci fıkrası suçun nitelikli halini, üçüncü fıkrası doktrinde

varsayımsal zimmet suçu olarak adlandırılan suçu, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralar ise indirim nedenlerini göstermektedir. Çalışmamız genel olarak zimmet suçu çerçevesinde işlenecek olup, hukuki anlamda zimmet suçu olarak kabul edilmeyen varsayımsal zimmet suçuna değinilmeyecektir.

Bu çerçevede, söz konusu hüküm uyarınca, zimmet suçunun oluşabilmesi için, her şeyden önce zimmete geçirilen para veya diğer varlıkların bankaya ait olması gerekir (Özgen, 2001: 44). Banka tüzel kişiliğine ait olmayıp üçüncü kişiye ait olan bir mal üzerinde zimmet suçu söz konusu olmayacak, şartları varsa, hırsızlık, dolandırıcılık gibi başka bir suça vücut verebilecektir (Reisoğlu, 2007: 1718).

Zimmet suçunun söz konusu olabilmesi için aranan bir diğer ön şart ise, zimmete geçirilen şeyin faile görevi nedeniyle tevdi edilmiş olması veya failin görevi nedeniyle muhafaza denetim ya da sorumluluğu altında bulunmasıdır. Tevdi ilgilinin görevi ile ilgili değilse zimmet suçu oluşmayacaktır (Erem, 1993: 1301; Taşdelen, 2006: 1300). Bu çerçevede, görevi nedeniyle zilyet olmadığı bir malı alan memur, örneğin hırsızlık suçundan sorumlu olabilirse de zimmet suçunu işlemiş sayılmaz (Toroslu, 2005a: 275; Artuk vd., 2005: 531).³

2.2.2. Suçun Unsurları

2.2.2.1. Genel Olarak Suçun Unsurları

Türk Ceza Hukukçuları arasında suçun unsurlarının tasnifi konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Suçun unsurlarını ikili, üçlü ve dörtlü ayırma tabi tutan görüşler bulunmaktadır.

⁵ Yargıtay 5. CD.'nin 11/10/2001 tarih ve E:2001/536 ve K:2001/5749 sayılı kararında, "Kendi bilgisayar şifresi ile her türlü işlem yapabilen bu nedenle bankanın paralarının korunmasından sorumlu olan sanığın, bazı hesaplara müdür şifresini kullanarak faiz tahakkuku ile başka hesaplara aktarıp hesap sahiplerine vezneden çektirerek mal edinmesi eylemi "nitelikli dolandırıcılık"; diğer mudilerin hesaplarına faiz tahakkuku yapmadan sadece tahsil ve ödeme fişleri düzenleyerek faizleri başka mudilerin hesaplarına aktarıp onların aracılığıyla vezneden alarak maledinmesi "zincirleme basit zimmet" suçunu oluşturur" denilmektedir. Bu durumda, sanık kendi görev alanı sınırları içinde kalarak, bankaya ait varlıkların mal edinilmesi fiilini gerçekleştirmiş ise zimmet, buna karşılık, aslında kendi yetkisi dahilinde olmayan işlemleri her nasılsa edindiği bilgi ve belgeleri kullanmak suretiyle gerçekleştirmiş ise, dolandırıcılık suçu söz konusu olacaktır.

Erem (1995: 22), suçun unsurlarını objektif ve subjektif unsurlar olarak ikiye ayırmaktadır. Objektif unsur, hareket, netice ve nedensellik bağından ibarettir. Suçun subjektif unsuru ise kusurluluk türleri olarak kast ve taksirdir. Ceza yasasındaki hukuka aykırılığı ortadan kaldıran haller, kusurluluğu kaldıran sebepler olarak belirtilmiştir. “*Fiil*” ve “*kusurluluk*” unsurlarının birleşmesi ile fiilin hukuka aykırılığı meydana gelir.

Suçun unsurlarını maddi (objektif) ve manevi (subjektif) unsurlar olarak ikiye ayıran Toroslu’ya (2005b: 75-76) göre maddi unsur, insan tarafından gerçekleştirilen bir dış davranış, manevi unsur ise kusurlu davranıştır. Hukuka aykırılık ise suçun kurucu unsuru değil, suçun özü, hatta kendisidir.

İçel vd. (2000: 6) suçun unsurlarını tipe uygun eylem, hukuka aykırılık ve kusurluluk olarak üçe ayırırken, Öztürk vd. (2003: 105) ise suçu “*tipe uygun, hukuka aykırı, kusurlu bir insan davranışı*” şeklinde tanımlamakta ve suçun kanuni unsur (tipiklik), maddi unsur (hareket), hukuka aykırılık unsuru ve manevi unsur (kusurluluk) olarak dört unsura ayırarak incelemektedir.

Dönmezer ve Erman (1997: 310), suçun kurucu unsurlarını kanuni unsur, maddi unsur, hukuka aykırılık unsuru ve manevi unsur olmak üzere dörde ayırmıştır. Bu unsurlara dayanarak suçu sırf hukuki açıdan “*sorumlu bir kimse tarafından, müspet veya menfi bir hareketle meydana getirilen ve ceza tehdidi taşıyan bir kanunda yer alan tarife uygun bulunan hukuka aykırı bir fiil*” olarak tanımlamaktadırlar.

5237 sayılı Kanunun sistematüğinde suçun unsurlarının maddi unsurlar, manevi unsurlar ve hukuka aykırılık unsuru olmak üzere üçe ayrıldığını ifade eden, kusurluluğun suçun bir unsuru değil, işlenen suç dolayısıyla fail hakkında bulunulan bir değerlendirme yargısı olarak kabul edildiğini belirten Özgenç (2005: 199-200) ise suçu, “*...toplumsal düzenin devamı açısından korunması gereken hukuki değerlerin açık ve bilinçli bir ihlali veya en azından bu değerleri korumaya matuf kurallara özensizlik niteliği taşıyan insan davranışları*” şeklinde tanımlamakta ve suçun aslında bir haksızlık olduğunu ifade etmektedir).

Suçun unsurlarının tasnifinde değişik görüşlere rağmen, suçun oluşması için, ortada olumlu veya olumsuz bir eylemin bulunması, bu eylemin yasadaki tanıma uygun, hukuka aykırı ve kusurlu olması gerektiği genel kabul gören görüştür. Aşağıda teorik açıdan anlatımda kolaylık sağlaması nedeniyle ikili ayırım benimsenerek zimmet suçunun unsurları açıklanacak ve bankacılık

zimmetinin faili, hukuki konusu ve tamamlanma anı incelenecektir. Ayrıca suça etki eden nedenler ile 5411 sayılı Kanunun öngörmüş olduğu kovuşturma usulü ele alınacaktır.

2.2.2.2. Suçun Maddi Unsuru

Bu suçun maddi unsuru, banka mensubunun kendisine görevi nedeniyle tevdi olunan veya koruması, denetimi veya sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer malları mal edinmesi yani şey üzerinde, o şeyin zilyetliği ile bağdaşmayan bir kısım davranışlarda bulunması, söz konusu değerleri kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesidir⁴.

Zimmete geçirmeden amaç, zimmete konu eşya üzerinde zilyetlikle bağdaşmayacak bir takım işlemlerde bulunulması, yani eşya üzerinde malik gibi tasarrufta bulunulması, zilyetliğin mülkiyete dönüştürülmesidir (Gündel, 2002: 34; Toroslu, 2005a: 277; Artuk vd., 2005: 537). Zimmete geçirmek, gerek öğretide gerek yargı içtihatlarında “*mal edinmek*” olarak ifade edilmektedir (Meran, 2008: 39; Reisoğlu, 2007: 1720)⁵. Bu noktada, zimmet suçunun en önemli özelliğini oluşturan “*mal edinme*” amacı, 5411 sayılı Kanunun 160. maddesi çerçevesinde ilgili bankanın malvarlığına yönelmektedir. Zira banka mensubu tarafından zimmet suçu işlenebilmesi için mal edinme amacının, kendisine görev nedeniyle devredilmiş muhafazasına veya denetim ve sorumluluğuna bırakılan para ve sair varlıklar üzerinde icrai hareketlere dönüşmesi gerekmektedir (Taşdelen, 2006: 1300). Nitekim mal edinme amacıyla işlenen zimmet suçunun sonucunda bankanın malvarlığında da azalma meydana gelmektedir.

Zimmete geçirme biçiminin herhangi bir önemi bulunmamakta olup, banka mensubunun zimmete konu şey üzerinde, o şeyin kendisine tevdi edil-

⁴ Yargıtay CGK., 15/12/1980 tarih ve E:1980/5-381, K:1980/442 sayılı kararında, “*Banka müşterisi olan sanığa ait cari hesap mektupları ile çekleri kontrol etmek ve hesabın kalıntısı elverişli olmadığı takdirde anında ilgili şubeyi haberdar etmek zorunluluğunda olduğu halde provizyon vermek suretiyle bankanın parasının başkası tarafından mal edilmesine [temellük edilmesine] neden olan banka görevlisi sanığın eylemi dolandırıcılık değil, zimmettir. Mal edinmenin sanığın kendisi veya başkası yararına olması suçun niteliğini değiştirmez*” demektedir. Bu karar ile, mal edinme fiilinin failin kendi yararına veya bir başkasının yararına gerçekleştirilebileceği vurgulanmaktadır.

⁵ Yargıtay 5. CD., 21.10.1998 tarih ve E: 1998/2862, K: 1998/3834 sayılı karar.

mesinin gayesi dışında, zilyetlikle bağdaşmayacak şekilde tasarrufta bulunması, yani zilyetliğin fiilen mülkiyete dönüştürülmesi yeterlidir (Artuk vd., 2005: 537; Toroslu, 2005a: 277). Suç konusu eşya üzerinde malikmiş gibi tasarrufta bulunmak, yani satma, kullanma, harcama veya tüketme (Parlar vd., 2010: 207), zimmete geçirme anlamına gelecektir (Özgenç, 2002: 139). Bu açıdan değerlendirildiğinde, zimmet suçunun herhangi bir banka müşterisinin hesabı kullanılmak suretiyle veya bankanın müşterisi olmayan bir kişinin zimmet suçunun işlenmesine uygun kişisel bilgileri kullanılarak ya da gerçekte var olmayan bir kişinin varmış gibi gösterilerek işlenmiş olması arasında fark bulunmamaktadır.

Bilindiği üzere, mevduat sahibinin talimatı ile üçüncü kişilere ödeme yapılması bir şekle tabi değildir. Bu bağlamda, sözlü talimat durumunda dahi işlem yapılması mümkündür. Ancak hesap sahibinin talimatının alınmadığını iddia etmesi durumunda ispat sorunu ortaya çıkacaktır. Kaldı ki, hesap sahibinin talimatı olmadan (yetkisiz temsilciye ödeme, sahte talimat, bankanın hataya düşmesi gibi) hesabından bankaca üçüncü kişilere ödemede bulunulması kural olarak mudiye bağlamaz. Bu durumda zarara banka katlanacak olup, anılan husus olayın özel hukuku ilgilendiren yönüdür. Ancak, hesap sahibinin talimatı alınmaksızın yapılan ödemeler, Yargıtay'ın çeşitli tarihlerde vermiş olduğu kararlarında, suçun işleniş tarihine göre emniyeti suistimal veya zimmet olarak değerlendirilmiştir.

Nitekim Yargıtay 7. Ceza Dairesinin 7.6.2006 tarih ve E. 2005/13561 K. 2006/10771 sayılı kararı "*...4389 sayılı Kanuna muhalefetten yargılanan sanığın, mudiye ait hesaptan müşteri imzası veya talimatı olmaksızın, imzasız tediye fişi düzenlemek suretiyle çektiği ve hayali bir kişi adına vadeli mevduat hesabına yatırdığı parayı bir başka şube müdürü adına havale etmesi, müdürün de sanığın eşi adına açtığı hesaba yatırması, mudinin şubeye gelip hesabından para çekmek istemesi üzerine paranın eksik olduğunun anlaşılması sonucunda araştırma yapılmasını istemesi şeklinde gelişen olayda, banka içi kayıtlara göre yapılan araştırma neticesinde olayın açığa çıktığı anlaşıldığından, eylemin banka dışı araştırmayı gerektirmeyecek nitelikte iç denetimle ortaya çıkabilecek şekilde basit zimmet suçunu oluşturduğu sonucuna varılmalıdır...*" şeklindedir.

Aynı şekilde, Yargıtay 11. Ceza Dairesi'nin 16.12.2004 tarih ve E. 2004/1859, K. 2004/9596 sayılı kararında da, "*...Virman yetkisi bulunan*

banka şube müdür yardımcısı sanığın bu yetkisine dayanarak banka mudilerinin hesaplarına talimat olmadığı halde girip, sahte imzalı, imzasız hayali hesaplar üretilip mudilerin hesaplarından çektiği paraların bir kısmını kredi kartına aktardığı, bir kısmını nakit çekip, bir kısmını da eşi diğer sanık'ın anılan bankada bulunan çek hesabına yatırdığı, bu sanığın da çek keşide etmek suretiyle bu paraları kullanarak suça katıldığına anlaşılması karşısında; suçun mağdurunun katılan banka olup sanıkların eylemlerinin suç tarihi itibarıyla TCK'nın 510. maddesindeki hizmet nedeniyle emniyeti suiistimal suçunu oluşturduğu gözetilmelidir..." ifadelerine yer verilmiştir.

Bu itibarla, müşterinin hesapları üzerinde talimatına uygun hareket edilmemesi banka görevlilerinin tevdi amacı dışında, malik gibi hareket ettiklerini gösterir. Zira her mudi kendi hesabı üzerinde dilediği gibi tasarruf etme yetkisine sahip olduğu gibi, onun menfaatine görünse dahi, kendi bilgi ve talimatı olmaksızın yapılan her hareket, banka görevlisinin sorumluluğunu gerektirecektir. Nitekim yapılan işlemin mudi iradesine ve/veya menfaatine uygun olup olmadığını banka görevlisi değil, hesap sahibi takdir edecek olup, banka görevlisinin görevi talimat dışı veya talimatsız işlem yapmak değil, mevzuat çerçevesinde hesap sahiplerinin talimatlarını yerine getirmektir. Bu durum banka görevlilerinden beklenen özen yükümlülüğünün, bankalara duyulan güvenin bir tezahürüdür. Aksi halde, banka görevlilerinin mudi yakını, şirketi, alacaklısı olsa dahi, mudi talimatı olmaksızın yapmış oldukları işlemler nedeniyle, eylemin gerçekleşme tarihine göre zimmet suçlaması ile karşı karşıya kalmaları kaçınılmaz olacaktır.

Kanunda zimmet suçunun oluşması için öngörülen "tevdi" kelimesiyle, zimmete konu şeyin yani para ve diğer varlıkların banka mensubuna teslim olunması ifade edilmektedir (Artuk vd., 2005: 529; Taşdelen, 2006: 1300). Malın zilyetliğinin görev nedeniyle verilir verilmeyeceği banka personelinin çalışma esaslarını düzenleyen banka mevzuatına göre belirlenecektir (Parlar vd., 2010: 206-207). Bu çerçevede tevdi, banka personeline "görevi dolayısıyla" yapılmış olmalıdır (Malkoç, 2010: 42; Taşdelen, 2006:1300). Bu nedenle, tevdi görevi nedeni ile değil de başka sebeplerle, örneğin kişisel güven nedeni ile yapılmış ise, zimmet suçu oluşmaz. Bu ihtimalde duruma göre emniyeti suiistimal, hırsızlık ya da başka bir suçun varlığından bahsetmek mümkündür (Gündel, 2002: 34; Toroslu, 2005a: 275). Tevdi, doktrinde geniş olarak yorumlanmakta ve resmen teslim yapılmamış olsa dahi zimmet

suçunun oluşacağı, zimmete geçirilen mala görev nedeniyle zilyet olmanın yeterli olacağı belirtilmektedir (Toroslu, 2005a: 275; Artuk vd., 2005: 529; Gündel, 2002: 34).

Suçun oluşması için tevdiin yanı sıra muhafaza, denetim ve sorumluluk da belirtilmiştir. Tevdi sözcüğü her ne kadar teslimi içerse de muhafaza daha genel anlamdadır ve zimmete konu değerlerin banka mensubuna, korunmasını sağlamak amacı ile tevdi edilmiş bulunmasını ifade eder. Suça konu değerler banka mensubuna tevdi edilmemiş olsa bile bunlar ilgilinin muhafazası altında ise yine suç oluşacaktır (Gündel, 2002: 35). Denetim ve sorumluluk ise; maddede belirtilen değerlere bizzat zilyet olmamakla beraber, bunların kullanılmaları veya sarfi işlemlerinde denetim görevi ile yükümlü ve sorumlu olmayı ifade eder (Özgen, 2001: 47).

Zimmet suçunun oluşması için failin mal edindiği paraların kendisine görevinin normal fonksiyonu icabı tevdi edilmesi gerektiğini vurgulayan Yargıtay da, zimmetin failinin görev nedeniyle kendisine tevdi edilmiş olan ya da muhafaza denetim veya sorumluluğu altında bulunan para ve sair varlıkları mal edinen kişi olacağı kabulünden yola çıkarak, 25/09/2003 tarih ve E:2002/6300, K:2003/4577 sayılı kararında, *“Tedaş A... İşletmesinde işçi statüsünde bilgisayar işletmeni olarak çalışan sanığın görevi dahilinde bulunan işçi ücretlerinin tahakkuku sırasında 1996 yılı Eylül-Ekim ayından başlayarak 2000 yılı Eylül-Ekim dönemine kadar kurumda mevcut işçi ücretlerinin tahakkuku ile ilgili paket programa müdahale ederek otomatik olarak gönderilen bilgilerin yazıcıya gitmesini önleyip icmal tablolarına ekleme yaparak değiştirdiği miktarlara kendi maaşına yansıyacak şekilde hazırladığı bankamatik listelerini içeren disketi ve bu miktar üzerinden ödeme yapılmasına ilişkin kurumun ödeme talimatlarını bankaya vererek haksız çıkar sağladığı bu paraların sanığa görevinin normal fonksiyonu olarak tevdi edilmediği gibi sanığın bu paralar üzerinde muhafaza denetim ve sorumluluğunun da bulunmadığı tüm dosya kapsamından anlaşılmasına göre eylemin TCK.nun 504/3-7-son, 80, 522 maddelerine uygun dolandırıcılık suçunu oluşturduğu gözetilmeyerek zimmet olarak kabulü ile yazılı şekilde hüküm kurulması yasaya aykırıdır”* sonucuna ulaşmıştır⁶. Muhafaza ve denetim sorumluluğuna ilişkin bir başka Yargıtay kararında ise *“...Ziraat Bankası şubesinde tasarruf servisinde memur olarak çalışan sanığın ikinci*

⁶ Yargıtay 5. CD., 25/09/2003 tarih ve E:2002/6300, K:2003/4577 sayılı kararı.

derecede imzaya yetkili olması, bilgisayar şifresi bulunması, doğrudan vazüyet olmamakla beraber Bankanın paraları üzerinde muhafaza ve denetim sorumluluğu bulunması; buna dayanarak bir kısım mudilerin hesaplarına para aktarılıp banka parasının mal edilmesi şeklinde oluşan fiili, nitelikli zimmet suçunu oluşturur...” sonucuna ulaşmıştır⁷.

5411 sayılı Kanuna göre zimmet suçu banka mensubunun kendisine görevi nedeniyle tevdi olunan veya koruması ve gözetimi altında bulunan;

- Para
- Para yerine geçen evrak veya senetler
- Diğer mallar üzerinde işlenebilecektir (Taşdelen, 2006: 1300; Yiğit, 2006: 437).

Kanun metninde geçen “*para*” kavramı yasal olarak tedavül eden yerli ve yabancı paralar ile milli ziynet altınlarını, “*diğer mallar*” veya “*para yerine geçen evrak veya senetler*” kavramları ise menkul kıymetleri, itibari amme kağıtları ve devlet tahvilleri ile ekonomik bir değeri bulunan bütün maddi şeyleri ifade etmektedir. Bu ifade, zimmet suçunun konusunun oldukça geniş tutulmasına ve ekonomik değeri olan tüm nesnelere suçun konusunu oluşturmasına imkan tanımıştır (Özgenç, 2002: 135; Soyaslan, 2005: 497).

2.2.2.3. Suçun Manevi Unsuru

Zimmet suçunun manevi unsuru kast olup, suç doğrudan veya muhtemel kast ile işlenebilir. Failde genel kastın bulunması suçun manevi unsurunun oluşması için gerekli ve yeterlidir. Kanun metninde açıkça belirtilmemekle birlikte, failde faydalanma veya temellük (mülk edinme) kastının aranması yerinde bir yaklaşım olacaktır (Mahmutoğlu, 2003: 258). Bu çerçevede, ancak riskin önceden açıkça bilinmesi ve buna rağmen tasarrufun gerçekleştirilmesi durumunda zimmet suçu söz konusu olabilecektir. Yargıtay’ın yerleşmiş uygulamalarına göre de zimmet suçunda “*zimmete geçirme*” veya “*temellük*” ya da “*haksız çıkar sağlama*” biçiminde açıklanan özel kast aranmaktadır.⁸ Buna göre; suçun manevi unsurunun gerçekleşebilmesi için, banka mensubunun kendisine tevdi olunan veya

⁷ Yargıtay 5. CD., 12/02/1997 tarih ve E:1997/168, K:1997/363 sayılı kararı.

⁸ Yargıtay CGK.’nın 25/06/1990 tarih ve E: 1990/5-174, K: 1990/193 sayılı; 07/11/1994 tarih ve E:1994/5-232, K:1994/276 sayılı ve 06/07/2004 tarih ve E:2004/5-121, K:2004/157 sayılı kararları.

muhafaza veya denetim veya sorumluluğu altında bulunan para ve sair varlıkları kendisinin veya bir başkasının menfaatine temellük etme bilinç ve iradesinin bulunması gerekmektedir. Fiilin işlendiği anda failde iade niyetinin bulunması suç kastını ortadan kaldırmamaktadır (Erem ve Toroslu, 2000: 157). Zira, anılan maddede açıkça ifade edildiği üzere, iadenin fiilen gerçekleştirilmesi dahi ancak cezayı azaltan bir neden olarak öngörülmüştür.

Bir şeyin geçici olarak alınmasında zimmet kastı bulunmadığından zimmet suçu oluşmamaktadır. Ayrıca, zorlayıcı nedenlerle zimmet durumuna düşülmesi halinde zimmet suçu söz konusu değildir (Erem ve Toroslu, 2000: 157). Yine, sehven veya hesap hataları sonucu banka personelinin tasarrufuna geçen menfaatler de zimmet suçunu oluşturmayacaktır (Soyaslan, 2005: 501).

Suçta aranan kast bakımından incelenmesi gereken bir durum da kullanma zimmetidir. Zimmetin bu türünde mal edinme amacı ve isteği olmaksızın, geçici bir süre ile malın tahsis amacına aykırı olarak ve tahsis amacı dahilinde kullanılmasına engel olacak şekilde kullanımı söz konusudur (Soyaslan, 2005: 499-500; Meran, 2008: 41-42). Öğretide tartışmalı olmakla birlikte (Erem ve Toroslu, 2000: 156; Özgenç, 2002: 142-145), zimmette mal edinme esas olduğu için geçici kullanmanın zimmet sayılmayacağı; burada kullanma hırsızlığında olduğu gibi kullanma zimmetinden söz edilemeyeceği kabul edilmektedir (Özgen, 2001: 50). Ancak, Yargıtay bir kararında,⁹ “...Sanığın amacı idareye ait paraları temellük etmek olmayıp, bu parayı kullanmak ve bu yolla kendisine çıkar sağlamaktır. Paranın 10 ve 23 gün gibi kısa sürelerle kullanılıp, nemasından yararlandıktan sonra hiçbir uyarı olmadan iade edilmesi biçiminde oluşan eylem kullanma zimmeti suçunu oluşturur...” görüşüne yer vermiş, dolayısıyla kullanma zimmetinin, esas itibarıyla zimmet suçunun özel bir görünümü niteliğinde olduğunu ve bu suça özelliğini veren hususun, zimmete geçirilen bankaya ait paranın geçici olarak kullanma niyetiyle alınması ve hiçbir uyarı olmadan iade edilmesi olduğunu belirtmiştir.

Bu noktada, her ne kadar Yargıtay içtihatlarında kavram olarak zimmet suçu içinde değerlendirilse de, geçici ve istisnai bir durum olan kullanma zimmetinde gerçek anlamda zimmet suçunun oluşmayacağı, kullanma zimmetinin disiplin suçu ya da görevi kötüye kullanma teşkil edebileceği kabul edilmektedir (Reisoğlu, 2007: 1142).

⁹ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 27/05/1991 tarihli ve E: 1991/135, K: 1991/170 sayılı karar.

Suçun ağırlaştırıcı nedenle işlenmesi halinde ortaya çıkacak nitelikli zimmet halinde ise, failin zimmet kastının yanı sıra bankayı aldatacak ve eylemin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunma kastı, yani suçu gizleme kastının da bulunması gerekir (Yiğit, 2006: 462; Donay, 2007: 114).

2.2.2.4. Suçun Hukuki Konusu

Bu suçun hukuki konusu bankalara duyulan güvendir. Zira, bankalar mevduat kabul eden ve bu mevduatı en verimli şekilde çeşitli kredi işlemlerinde kullanmayı amaç edinen ve bu nitelikleri itibarıyla birer güven müessesesi olan ekonomik kuruluşlardır (Takan, 2001: 2). Bu itibarla, kamu fonlarından oluşan banka kaynaklarının kişisel menfaat temini amacıyla kullanılması veya kullandırılmasının bankalara ve bankacılığa olan güveni sarsacağı açıktır. Bu çerçevede, bankalara duyulan güven nedeniyle, bankaya tevdi edilen fonların yönetimini ellerinde bulunduran banka personelinin, banka parası üzerinde malik gibi tasarrufta bulunması, banka parasını yeterli teminat almaksızın, geri dönüşünün olmayacağını bilerek, firmalara veya kişilere kredi olarak vermesi ve bu paralardan belli bir şekilde yararlanması durumlarında zimmet suçunun oluşacağı şüphesizdir.

Zimmet suçunun koruduğu hukuki yararın, devletin ihlal edilen mali menfaatlerinin, devlete olan itimadın ve kamu idaresinin mal varlığının korunmasını sağlamak olduğu (Soyaslan, 2005: 467) da dikkate alındığında banka çalışanlarının niteliklerinin, yetki ve sorumluluklarının tespitinin ne kadar önemli olduğu ortadadır.

2.2.2.5. Suçun Faili

5237 sayılı Kanununun 247. maddesi uyarınca zimmet oluşturacak fiilin faili sadece kamu görevlileri iken, bankacılık zimmetinin faileri 160. maddede “*banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile diğer mensupları*” olarak ifade edilmiştir. 5237 sayılı Kanundan farklı olan diğer bir taraf ise, zimmet suçu TCK uyarınca sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilmekte iken, kamu görevlisi olmayan banka personelinin bankacılık zimmetinin faili olarak düzenlenmiş olmasıdır.

5411 sayılı Kanununun 160. maddesinde zimmet suçunun faileri arasında kullanılan “*diğer mensupları*” ifadesi, bankanın diğer tüm personelini ifade

etmek amacıyla öngörülmüştür (Malkoç, 2010: 42-43). Banka mensubundan kasıt, bankanın her kademedeki personelidir. Bu çerçevede suçun kredi kullanılmak suretiyle işlenmesi halinde, kredi ilişkisini tevdi amacı dışında oluşturan banka mensupları, duruma göre yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ya da yardımcıları, kredi komitesi üyeleri, bölge ve şube müdürleri, fail olabileceklerdir (Mahmutoğlu, 2003: 231). Burada önemli olan husus, sayılan kişilerin esas itibarıyla bankaya organik bir bağ ile bağlı olmalarıdır. Maddede, suçun faillerinin belirli bir hukuki statü içinde olması arandığından, bu suç, faili yönünden “özgü suç” niteliğini arz etmektedir (Yiğit, 2006: 439; Gürses, 2009: 19).

Anayasa Mahkemesi, yukarıda belirtilen kararında 5411 sayılı Kanununun 160. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “... ile diğer mensupları...” ibaresinin sıradan bir banka çalışanını genel müdürler düzeyinde sorumlu kılması nedeniyle negatif bir hak ihlali olarak Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu iddiasını “...Yönetim kurulu başkan ve üyeleri dışında kalan diğer banka mensuplarının işleyeceği zimmet suçunun da finansal piyasalar ve finansal kurumlara duyulan güvene verebileceği zarar göz önüne alındığında, aynı yükümlülüklerle tâbi olan banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile diğer banka mensupları arasında ayırım yapılmaksızın aynı yaptırıma tâbi tutulmasında eşitlik ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır...” gerekçesiyle yerinde bulmamıştır.

Kredi kullanılan kişinin kredi değerliliği hakkında yapılan araştırmanın olumsuz sonuçlanmasına rağmen menfaat karşılığı kredi verilmesi veya kişinin bu durumunun ortaya çıkmamasını sağlamak için gerekli inceleme yapılmaksızın kredi verilmesi de bankacılık zimmeti suçuna vücut verecek olup (Ergün, 2008: 162), bu şekilde işlenen zimmet suçunda, banka mallarının korunması ve gözetimi yükümlülüğü altında olan banka yönetim kurulu üyeleri de dahil olmak üzere (Ergün, 2008: 158-159) bankanın kredi verme konusundaki organizasyon şeması faili saptarken esas alınacak (Mahmutoğlu, 2003: 230-231), faillik ve iştirak kuralları gereğince, banka haricindeki kişiler ya da kredi açma konusunda görevli olmayan banka çalışanları da iştirak durumuna göre fail konumuna sokulabilecektir.

Diğer taraftan maddenin üçüncü fıkrası uyarınca, faaliyet izni kaldırılan veya Fona devredilen bir bankanın; hukuken veya fiilen yönetim ve denetimini elinde bulundurmuş olan gerçek kişi ortaklarının, kredi kuruluşunun

kaynaklarını, kredi kuruluşunun emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde doğrudan veya dolaylı olarak kendilerinin veya başkalarının menfaatlerine kullandırmak suretiyle, kredi kuruluşunu her ne suretle olursa olsun zarara uğratmaları da zimmet olarak kabul edilmiş olup; bu ihtimalde bir bankanın; hukuken veya fiilen yönetim ve denetimini elinde bulundurmuş olan gerçek kişi ortakları da zimmet suçunun faili olarak öngörülmüştür.

Bu suçun mağduru ise, kendisine ait para ve sair varlıklar zimmete geçirilen Banka'dır (Mahmutoğlu, 2003: 232). 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca banka ibaresi, Türkiye'de kurulu bir banka (mevduat bankaları ve katılım bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarını) ya da yurt dışında kurulu bankaların Türkiye'deki şubelerini ifade eder.

2.2.2.6. Tamamlanma Anı

Suç, zimmete geçirme fiillerinin gerçekleştiği anda yani failin banka malını kendi malı gibi kullandığı anda tamamlanmaktadır. Suçun oluşması için failin malları mutlaka kendi zimmetine geçirmesine gerek yoktur, bir başkasının zimmetine geçirmesi de yeterlidir. Dolayısıyla, zimmete geçirme failin kendi yararına olabileceği gibi, üçüncü bir şahsın yararına da gerçekleştirilebilir (Gündel, 2002: 35; Donay, 2007: 110). Suçun tamamlanması açısından, zimmete geçirme fiilinin bir zarara neden olup olmamasının da bir önemi bulunmamaktadır (Artuk vd., 2009: 4749; Erem ve Toroslu, 2000: 156; Gürses, 2009: 68).

Uygulamada özellikle kredi kullandırılmak suretiyle işlenen zimmet suçunun işleniş tarihine ilişkin olarak tereddütler ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda kredinin geri ödenmeyeceği bilinerek ve yeterli teminatlar alınmaksızın verilen kredilerde suçun işlenme anının kredinin verildiği tarih olduğu açıktır. Ancak kredinin verilmesinden sonra borcun yeniden yapılandırılması anında da zimmet suçunun işlenmesi mümkündür. Zira, kredinin bankanın aleyhine bir şekilde banka mensubunun kendisine veya üçüncü bir şahsa menfaat temini suretiyle yeniden yapılandırılması halinde de zimmet suçu oluşacaktır. Bu durumda suçun işleniş tarihi, kredinin yeniden yapılandırıldığı (temdit edildiği veya yenilendiği) tarih olmalıdır. Buna karşılık, Yargıtay 7. Ceza Dairesi oy çokluğu ile vermiş olduğu yeni tarihli bir kararında¹⁰ "...mahkemece mahkumiyete esas alınan dava konusu

¹⁰ Yargıtay 7. CD. 15/06/2011 tarih ve E:2011/4497, K:2011/8160 sayılı karar.

teminat mektubu ve kredilerin tamamının adı geçen firmalara 1998 yılı ve öncesinde verildiği ve 4389 sayılı Bankalar Yasasının yürürlüğe girdiği 23.06.1999 tarihinden sonra bankadan her hangi bir nakit çıkışının söz konusu olmadığı, bu tarihten sonra, 1998 yılı ve öncesinde belirtilen firmalara verilen ve ödenmeyen kredilerin ana para ve faizleri toplamı üzerinden belirlenen yeni borç tutarlarının hesaplanarak temdit işlemlerinin gerçekleştiği, yeni borç yapılandırmasından ibaret temdit işlemlerinin ek teminatlar da alınarak gerçekleştirilmesi sırasında, bankadan yeni bir nakit çıkışının söz konusu olmadığı belirtilmiş olup, 4389 sayılı Bankalar Yasasının yürürlüğe girdiği 23.06.1999 tarihinden önce yürürlükte olan 3182 sayılı Bankalar Yasasında belirtilen eylemlerin suç olarak düzenlenmediği...” belirtilerek suçun işleniş tarihinin kredinin temdit edildiği tarih değil, kredinin verildiği tarih olduğu sonucuna ulaşmıştır¹¹.

2.2.3. Suça Etki Eden Nedenler

2.2.3.1. Cezayı Ağırlaştırıcı Nedenler

5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160. maddesinin ikinci fıkrasında suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi durumu, 4389 sayılı Kanundaki düzenleme ile paralel bir şekilde 5411 sayılı Kanunun 160. maddesinin ikinci fıkrasına göre ağırlaştırıcı neden olarak düzenlenmiştir. Bu fıkarda gösterilen ağırlaştırıcı neden gerçekleştiğinde zimmet suçunun nitelikli hali söz konusu olmaktadır.

5411 sayılı Kanun, 4389 sayılı Kanundan farklı olarak nitelikli zimmetin tespitinde “suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi” kriterini kabul etmiş ve 4389 sayılı Kanunun 22. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, “bankayı aldatıcılık” unsurunu kullanmamıştır. Hileli davranışın rutin bir kontrol ve araştırmayla ortaya çıkarılamayacak boyutta olması durumunda zimmetin nitelikli hale dönüşeceği kabul edilmekte ise de (Parlar vd., 2010:209-210), Yargıtay 7. Ceza Dairesi’nin 18.03.2009 tarih ve E:2008/9502, K:2009/3119 sayılı kararında, “...01.11.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 160/2. maddesinde basit ve nitelikli zimmet fiillerinin ayırımında “suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi”

¹¹ Söz konusu karar Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının itirazı üzerine, Yargıtay CGK tarafından bozulmuştur.

kriteri kabul edilerek, "bankayı aldatıcılık" unsuru kaldırıldığı cihetle, bu tarihten sonra basit bir inceleme ile ilk bakışta anlaşılabilen, tediye fişlerine müşteri adına atılan paraf ve imza gibi her türlü hileli hareketin eylemi nitelikli zimmet suçu haline getireceği gözetilerek, sanığın 01.11.2005 tarihinden sonraki fiillerinden nitelikli zimmet vasfında olanlarının tespiti ile sanığa 5411 sayılı Yasa'nın 160/2. maddesinin ikinci cümlesinde öngörüldüğü şekilde hürriyeti bağlayıcı ceza tayin edilerek adli para cezasının da bu fiiller bakımından banka zararının üç katından az olmamak üzere belirlenmesi gerektiği nazara alınmadan suç vasfında yanılıyla, fiilin basit zimmet kabul edilerek, yazılı şekilde eksik ceza tayini..." bozma gerekçesi sayılmıştır¹².

Yine Yargıtay 7. Ceza Dairesi, dosyanın üniversitelerden bankacılık konusunda uzmanlaşmış bir öğretim görevlisi, bir ceza hukukçusu ile bankacılık konusunda fiilen görev yaparak uzmanlaşmış bir kişiden oluşturulacak bilirkişi heyetine tevdi edilerek nitelikli zimmet ve basit zimmet miktarlarının duraksamaya yer bırakmayacak şekilde her bir işlem bakımından ayrı ayrı basit/nitelikli zimmet olup olmadıklarının tespit edilmesine yönelik vermiş olduğu 28/01/2011 tarih ve E:2010/12075, K:2011/1239 sayılı kararında 4389 sayılı Kanun ve 5411 sayılı Kanun bakımından basit zimmet-nitelikli zimmet ayrımı konusunda dikkate alınacak hususları tek tek ifade etmiştir. Söz konusu karara göre, *"Tediye fişleri kullanılarak banka parasının zimmete geçirilmesinde fiilin, basit/nitelikli zimmet suçunu oluşturup oluşturmayacağının değerlendirilmesi bakımından; eylemlerin 4389 ve 5411 sayılı yasalar zamanında olanları belirlenerek; mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununun 22/3. maddesinin ikinci cümlesinde nitelikli zimmet suçunun kriteri "... suç, bankayı aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenirse ..." şeklinde iken 01.11.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160/2. maddesinde basit ve nitelikli zimmet fiillerinin ayrımında "suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi" kriteri kabul edilerek, "bankayı aldatıcılık" unsuru kaldırılmış olup;*

¹² Yargıtay 7. CD.'nin 18.03.2009 tarih ve E:2008/9502, K:2009/3119 sayılı söz konusu kararı ile, 5411 sayılı Kanunda nitelikli zimmet suçunun kriterleri değiştiği gerekçesiyle 4389 sayılı Kanun zamanında işlenmiş ancak 5411 sayılı Kanun zamanında da devam etmiş eylemler için 5411 sayılı Kanundaki kriterlere göre tekrar değerlendirme yapılması gerekçesiyle bozma kararı vermiştir.

A- Tediye fişinde mudiye ait sahte imza benzetilmiş ve aldatıcı ise 5411 sayılı yasaya göre, nitelikli zimmet, sahtecilik mudinin bankada mevcut tatbiki imzaları ile karşılaştırıldığında anlaşılamiyorsa banka aldatılmış olacağından 4389 sayılı yasaya göre de nitelikli zimmet,

B- Tediye fişinde mudiye ait sahte imza aldatıcı değil, kabaca incelemede sahte olduğu anlaşılıyorsa 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada basit zimmet, kabaca incelemede sahte olduğu anlaşılamiyor ancak detaylı inceleme (Bilirkişi - Grafoloji uzmanı vs.) sonucunda iğfal kabiliyetinin bulunmadığı kanaatine varılabiliyorsa 4389 sayılı yasada basit zimmet 5411 sayılı yasada nitelikli zimmet,

C- Tediye fişine kandırılarak mudi imzası alındıktan sonra kullanılmış ise 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada nitelikli zimmet,

D- Tediye fişinde mudi imzası yok ve boş ise 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada basit zimmet,

E- Tediye fişi imha edilmiş veya düzenlenmeden mal edinme gerçekleşmişse 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada basit zimmet,

F- Gişe yetkisinin (limitinin) üzerinde olan işlemle mal edinme gerçekleşmişse 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada basit zimmet suçu oluşacaktır”.

2.2.3.2. Cezayı Hafifletici Nedenler

5411 sayılı Kanununun 160. maddesinin son üç fıkrasında cezayı hafifleten sebeplere yer verilmiştir. Bu düzenleme ile, soruşturma başlamadan önce, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi ve kovuşturma başlamadan önce, gönüllü olarak, zimmete geçirilen para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların aynen iade edilmesi veya uğranılan zararın tamamen tazmin edilmesi ile zimmet suçunun konusunu oluşturan para veya para yerine geçen evrak veya senetlerin veya diğer malların değerinin azlığı indirim nedeni olarak düzenlenmiştir. Burada değer azlığı belirlenirken objektif kriterler esas alınmalıdır.

Çok değersiz bir şeyin, örneğin bir dosya kağıdının banka personeli tarafından kişisel gereksinimi için kullanılmasında zimmet suçu oluşmaz.

Burada suç konusu şey üzerinde malikmiş gibi tasarrufta bulunmak, gerek süre gerekse biçim itibarıyla hoşgörü ile karşılanmakta (Özgenç, 2002: 144), yani karşımıza müsamaha edilen zimmet çıkmaktadır. Bu tür zimmetin suç oluşturmayacağı kabul edilmekle birlikte, gerekçesini açıklamada birlik bulunmamaktadır. Bir görüşe göre fiilin objektif gayri meşruluğunu örf ve adet ortadan kaldırmıştır (Erem, 1993: 1304). Bir diğer görüşe göre ise, idarenin bu tür fiiller konusunda peşin rızası söz konusudur (Özgen, 2001: 51; Erem ve Toroslu, 2000: 156).

2.2.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri

Doktrinde hakim fikre göre, zimmet suçuna teşebbüs mümkün değildir (Özgen, 2001: 52). Zira, para veya diğer mallar mülkiyete geçirildiği anda suç meydana gelmiş olur (Toroslu, 2005a: 280). Daha önce, yani mülkiyete geçirilmeden elde bulundurma ise suç teşkil etmemektedir. Diğer taraftan doktrinde, icra hareketleri kısımlara bölünebildiğinden bu suça teşebbüsün mümkün olabileceğini savunan yazarlar da bulunmaktadır (Artuk vd., 2005: 572).

Zimmet suçuna iştirak her şekli ile mümkündür. Bu konuda genel hükümler uygulanır. Zimmet suçunda içtima konusunda da genel hükümler uygulanır. Örneğin, 5411 sayılı Kanunun 160. maddesinde düzenlenen zimmet suçu, aynı Kanunun 156. maddesinde düzenlenen işlemlerin kayıt dışı bırakılması ve gerçeğe aykırı muhasebeleştirme suçunu da oluşturabilir ve fail her iki suçtan ayrı ayrı cezalandırılır. Nitekim somut duruma göre fikri ictima ve zincirleme suç hükümlerinin uygulanması ve/veya fiilin nitelikli zimmet olarak değerlendirilmesi mümkün olabilecektir.

2.2.5. Suçun Kovuşturma Usulü

5411 sayılı Bankacılık Kanununun “*Kovuşturma Usulü*” başlıklı üçüncü bölümünün “*Yazılı başvuru ve müdahale*” başlıklı 162. maddesine göre, anılan Kanundaki suçlar takibi şikayete bağlı suçlar olup, suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu veya Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılacak yazılı başvurulara bağlıdır. Bu başvuru Kanun hükmü gereğince muhakeme şartı niteliğinde olduğundan, yazılı başvuru olmadan savcılıklarca re’sen kovuşturma ve soruşturma yapılamaz, yapılmış olsa da davanın açılmasına karar verilemez (Taşdelen, 2006: 1326; Reisoğlu,

2007: 1732-1733). Nitekim Yargıtay 5411 sayılı Kanununun 162. maddesi ile benzer hükümleri içeren 4389 sayılı Kanununun 24. maddesi ile ilgili vermiş olduğu bir kararında¹³, “...Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’nun başvuruda bulunması koşuluna bağlı olarak soruşturma ve kovuşturma yapılabileceği hükme bağlandığından, bu husus yerine getirilmeden yapılmaya devamla sanıkların cezalandırması bozmayı gerektirir...” demiştir.

Bu çerçevede, uygulamada Savcılıklar tarafından soruşturma aşamasında Kurum veya Fon bilgilendirilmekte ve başvuruları alınmaktadır. Kurum veya Fon’un başvurusu olmadan hazırlanan iddianameler Mahkemelerce iade edilmekte, bir şekilde dava açılmışsa bu durumda da durma kararı verilerek Kurum veya Fon’dan başvuruda bulunup bulunmayacakları sorulmaktadır.

Kanununun 162. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen “*itibarın zedelenmesi, sırların açıklanması ve zimmet*” suçlarına ilişkin olarak ise ilgililerin başvurusu yeterli olup, ayrıca BDDK’nın veya TMSF’nin yazılı başvuruda bulunmasına gerek bulunmamaktadır. Buradaki ilgililerden anlaşılması gereken suçtan zarar gören bankalar ve gerçek veya tüzel kişilerdir. Ancak zimmet suçunda “*ilgili*” kavramı, suçun banka aleyhine işlenen bir suç olması ve suçtan doğrudan doğruya bankanın zarar görmesi nedeniyle bankaları ifade etmektedir. Banka müşterilerinin hesaplarının kullanılması suretiyle işlenen zimmet suçunda ise banka müşterileri doğrudan doğruya zarar gören sıfatını taşımadıkları için Kanununun aradığı anlamda “*ilgili*” tanımına girmemektedir. Zira kişilerin mevduat olarak bankaya vermiş oldukları tutarlar hukuki açıdan karz (ödünç) sözleşmesi niteliğinde olup, tutarların asıl sahibi bankadır. Mevduat sahipleri ise bankanın alacaklısı olarak bankaya tevdi ettikleri tutarları talep hakkına sahiptir. Bu nedenle banka müşterileri ile banka arasında ortaya çıkan bu sorunların sözleşme şartları ve özel hukuk hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, bankalar güvene dayalı müesseseler oldukları için, banka yöneticileri banka bünyesinde işlenen zimmet suçuna ilişkin olarak suç duyurusunda bulunmakta isteksiz davranabilirler. Bu durum Kanununun amacına aykırı olarak söz konusu suçların takibini engelleyebilir. Bu itibarla, “*ilgili*” kavramının hesap sahibini kapsar tarzda genişletilmesi düşünülebilse de, kanaatimizce böyle bir yorum yerinde olmayacaktır. Nitekim ilgililerin

¹³ Yargıtay 6. CD., 07/12/2001 tarih ve 13761/15101 sayılı karar (Reisoğlu, 2007: 1734).

(zimmet suçu bakımından banka) bu suçlardan dolayı başvuruda bulunmaları halinde, BDDK veya TMSF tarafından soruşturma ve kovuşturma açılması için başvuruda bulunulabilmesi her zaman mümkündür. Zira, bu suçlarda ilgililerin dava hakkının saklı tutulması, Kurum veya Fonun başvuru hakkını ortadan kaldırır nitelikte değildir.

Öte yandan, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun mülga 4389 sayılı Kanun döneminde vermiş olduğu kararındaki¹⁴ gerekçeler çerçevesinde, zimmet, itibarın zedelenmesi ve sırların saklanması suçlarında kural olarak ilgililerin başvurusunun bulunması durumlarında, muhakeme şartı yerine getirildiğinden BDDK veya TMSF tarafından ayrı bir yazılı başvuruda bulunulmasına gerek bulunmamaktadır. Suçtan zarar gören banka suç duyurusunda bulunduğu, soruşturma ve kovuşturma BDDK'nın veya TMSF'nin ayrı bir başvurusuna gerek bulunmaksızın yürütülecektir.

5411 sayılı Kanununun 163 ila 167. maddelerinde de kovuşturma usulüne ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, *"itiraz ve bildirim"*, *"özel görev"*, *"bilirkişi incelemesi"*, *"özel soruşturma ve kovuşturma"* ve *"infaz"* düzenlenmiştir.

SONUÇ

Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla olan 5411 sayılı Kanun, bu güven ve istikrarın korunmasını sağlamak ve bozulmasını önlemek amacıyla bankacılık suçlarına ayrı bir önem vermiş ve mülga 4389 sayılı Kanundan farklı olarak, suçları ayrı maddeler halinde düzenleme yolunu seçmiştir. Anılan Kanunda düzenlenen suçlardan en önemlilerinden biri, *"bankacılık zimmeti"* suçudur.

Söz konusu suçun maddi unsuru, banka mensubunun kendisine görevi nedeniyle tevdi olunan veya koruması, denetimi veya sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer

¹⁴ Yargıtay CGK.'nın 17/09/2002 tarih ve E:2002/6-204, K:2002/309 sayılı kararına göre *"...banka personelinin zimmet suçu ile (6), (e) ve (9) numaralı fıkralarında düzenlenen suçlardan bankalar doğrudan doğruya zarar gördüklerinden, belirtilen bu suçlar dolayısıyla kovuşturma yapılabilmesi için Kurum'un başvurusunun aranmasına gerek görülmemiştir..."*

malları mal edinmesi yani şey üzerinde, o şeyin zilyetliği ile bağdaşmayan bir kısım davranışlarda bulunması, söz konusu değerleri kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesidir. Suçun manevi unsuru ise kast olup, suç doğrudan veya muhtemel kastla işlenebilir. Failde genel kastın bulunması suçun manevi unsurunun oluşması için gerekli ve yeterlidir.

Suçun failleri, “banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile diğer mensupları” olduğundan, suç faili yönünden özgü suç niteliğindedir. 5411 sayılı Kanunun 150. ila 161. maddeleri arasında düzenlenmiş suçlar incelendiğinde, suçun faili bakımından gerçek kişi-tüzel kişi ayrımı vurgulanmamışsa da, gerek TCK’nın 5. ve 20. maddeleri gerekse de 5411 sayılı Kanunun genel yaklaşımı dikkate alındığında tüzel kişilerin suç faili olarak kabul edilmedikleri görülecektir. Ayrıca, 5411 sayılı Kanun ceza içeren özel nitelikli bir yasa olmakla birlikte, TCK’nın 5. maddesi gereğince özel ceza yasaları ve ceza içeren kanunlardaki suçlar bakımından da TCK’nın uygulanması kuralı, bu Kanun için de geçerlidir.

Kredi kullandırılarak işlenen zimmet suçlarında, kredinin bankanın aleyhine bir şekilde banka mensubunun kendisine veya üçüncü bir şahsa menfaat temini suretiyle yeniden yapılandırılması halinde de zimmet suçu oluşacaktır. Doktrinde ve yargı içtihatlarında tartışmalı olmakla birlikte kanaatimizce suçun işleniş tarihi, kredinin yeniden yapılandırıldığı (temdit edildiği veya yenilediği) tarihtir.

5411 sayılı Kanundaki suçlar takibi şikayete bağlı suçlar olup, suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması, BDDK veya TMSF tarafından Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılacak yazılı başvurulara bağlıdır. Ancak, 162. maddenin ikinci fıkrası, itibarın zedelenmesi, sırların açıklanması ve zimmet suçları bakımından yazılı başvuru şartını öngörmemiş, ilgililerin dava hakkı ile Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerini saklı tutmuştur. Bu çerçevede, belirtilen suçlarda ilgililerin başvurusu yeterli olacak, ayrıca BDDK’nın veya TMSF’nin yazılı başvurusu aranmayacaktır. Buradaki ilgililerden anlaşılması gereken zimmet suçu bakımından hesap hareketlerinde usulsüzlükler yapılan ve zarara uğrayan bankalardır.

Son yıllarda ülkemizde ve dünyada bankacılık sektöründe ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunların ülke ekonomilerine getirdiği ağır yük düşünüldüğünde, bankacılık zimmetine ilişkin ayrıntılı yasal düzenlemeler yapılması ve ağır yaptırımlar getirilmesinin yerinde olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Artuk, Mehmet Emin, Ahmet Gökçen ve Ahmet Caner Yenidünya (2005), Ceza Hukuku Özel Hükümler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Artuk, Mehmet Emin, Ahmet Gökçen ve Ahmet Caner Yenidünya (2009), TCK Şerhi, c. V, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Battal, Ahmet (2006), Bankacılık Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Donay, Süheyl (2007), Bankacılık Ceza Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.
- Dönmezer, Sulhi ve Sahir Erman (1997), Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, c. I, Beta Yayınları, İstanbul.
- Dursun, Selman (2006), Bankacılık Düzenine Karşı İşlenen Suçlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Erem, Faruk (1995), Ceza Hukuku Genel Hükümler, c. I, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Erem, Faruk (1993), Ceza Hukuku Özel Kısım, c. II, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Erem, Faruk ve Nevzat Toroslu (2000), Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Savaş Yayınları, Ankara.
- Ergün, Güneş Okuyucu (2008), Türk Ceza Hukuku'nda Zimmet Suçu, Çakmak Yayınevi, Ankara
- Gündel, Ahmet (2002), Açıklamalı-İctihatlı Zimmet, Sahtecilik, Hırsızlık, Gasp, Dolandırıcılık, Emniyeti Suistimal Suçları, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Gürses, Davut (2009), Bankacılık Kanunu'na Göre Zimmet Suçu, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Fatih Selami Mahmutoğlu, Yener Ünver (2000), Suç Teorisi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Mahmutoğlu, Fatih Selami (2003), Ekonomik Suçlar Bağlamında Kredi Hukukundan Kaynaklanan Suç ve İdari Suçlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Malkoç, İsmail (2010), Yeni Türk Ceza Kanunu Uygulamasında Zimmet-İrtikap-Rüşvet Suçları, Malkoç Kitabevi, Ankara.

- Meran, Necati (2008), Yeni Türk Ceza Kanununda Zimmet-Rüşvet, İrtikap ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Özgen, Eralp (2001), Bankalar Yasasında Yer Alan Adli Suç ve Cezalar, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılar Dergisi, Sayı: 39, (<http://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Dergiler/Dokumanlar/439.pdf>)
- Özgenç, İzzet (2005), Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Özgenç, İzzet (2002), Ekonomik Çıkar Amacıyla İşlenen Suçlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Öztürk, Bahri, Veli Özer Özbek, Mustafa Ruhan Erdem (2003), Uygulamalı Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Parlar, Ali, Mustafa Akın, Muzaffer Hatipoğlu (2010), Bankacılık Ceza Hukuku, Ankara.
- Reisoğlu, Seza (2007), Bankacılık Kanunu Şerhi, c. II, Ankara.
- Soyaslan, Doğan (2005), Ceza Hukuku Özel Hükümler, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Taşdelen, Servet (2006), Bankacılık Kanunu Şerhi, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Takan, Mehmet (2001), Bankacılık (Teori, Uygulama ve Yönetim), Nobel Yayınları, Ankara.
- Toroslu, Nevzat (2005a), Ceza Hukuku Özel Kısım, Savaş Yayınları, Ankara.
- Toroslu, Nevzat (2005b), Ceza Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara.
- Yiğit, Uğur (2006), Bankacılık Suçları, Has Matbaacılık, İstanbul.
- BDDK (2011), Finansal Piyasalar Raporu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Eylül, www.bddk.org.tr, (14/12/2011).

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**ETİK VE DÜRÜSTLÜK DEĞERLERİNİN
SAYIŞTAYLARIN DENETİM
UYGULAMALARINA DAHİL EDİLMESİ:
ASOSAI SEMİNERİNDEN YANSIYANLAR**

**AFET YARDIMLARININ DENETİMİ
VE HESAP VERİLEBİLİRLİĞİNİN
GÜÇLENDİRİLMESİNDE INTOSAI'NIN ROLÜ**

ETİK VE DÜRÜSTLÜK DEĞERLERİNİN SAYIŞTAYLARIN DENETİM UYGULAMALARINA DAHİL EDİLMESİ: ASOSAI SEMİNERİNDEN YANSIYANLAR

Yaşar UZUN*

ASOSAI tarafından Güney Kore'nin başkenti Seul'de 11-14 Ekim 2011 tarihlerinde "Etik ve Dürüstlük Değerlerinin Sayıştayların Denetim Uygulamalarına Dahil Edilmesi" konulu bir seminer düzenlenmiştir. 30 ülke Sayıştayından denetçi ve üst düzey yöneticilerin iştirak ettiği seminerin ilk 2 gününde katılımcılar, kendi ülke raporlarına dair sunumlarını yapmışlardır. Sunumlarda ele alınan konular ana başlıkları ile şunlardır:

- Etik ve Dürüstlük (Ethics and Integrity) Değerlerinin Sayıştayların Denetim Uygulamalarına Dahil Edilme Gereksinimi
- Etik ve Dürüstlük Değerlerinin Sayıştayların Denetim Uygulamalarına Dahil Edilmesinde Ülkelerin İyi Uygulama Örnekleri
- Etik ve Dürüstlük Değerlerinin Sayıştayların Denetim Uygulamalarına Dahil Edilmesinde Yaşanan Sıkıntılar ve Çözüm Önerileri

Programın sonraki aşamalarında ise, yapılan sunumlar Kore'den "konu uzmanı" olarak katılan bir profesör tarafından genel olarak değerlendirilmiş ve ardından Hollanda Sayıştayından "Into-SAINT Eğiticisi" olarak seminere katılan kıdemli denetçi tarafından "Into-SAINT Kurumsal Öz Değerlendirme Modeli" tanıtılmıştır.

ETİK VE DÜRÜSTLÜK DEĞERLERİNİN SAYIŞTAYLARIN DENETİM UYGULAMALARINA DAHİL EDİLME NEDENLERİ

Katılımcıların sunumlarında, etik ve dürüstlük değerlerinin Sayıştayların denetim uygulamalarına dahil edilme gereksiniminin aynı nedenlere dayandığı tespit edilmiştir. Bu nedenler kısaca;

- Sayıştaylara ilişkin paydaş beklentilerinin yüksek düzeyde olması,
- INTOSAI Standartları,

* Sayıştay Uzman Denetçisi

- Kurumsal İtibarın korunması
 - İyi yönetim
- şeklinde ifade edilebilir.

Katılımcılar, paydaşları nezdinde güven ve itibar sahibi olabilmeleri için Sayıştayların saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlayarak iyi yönetişimi sürdürmek zorunda olduğunu, bu nedenle, Sayıştayların, adil, tarafsız ve dengeli olmasının yanı sıra her tür spekülasyon ve şüpheden uzak durması gerektiğini vurgulamışlardır. Mesleğe yaraşır tavırların sergilenmesinde gösterilecek zafiyetlerin ya da uygun olmayan tavırlar sergilemenin denetçilerin dürüstlüğünü ve çalışmalarının geçerliliğini olumsuz etkileyeceği, sonuç itibarıyla Sayıştayın yetkinliğine ve güvenilirliğine zarar getireceği belirtilmiştir. Katılımcıların bu çerçevede etik değerlere bakışları önem arz etmektedir. Buna göre;

A) Dürüstlük: Denetçiler, görevlerini yaparken ve denetlenen kurum görevlileri ile ilişkilerinde yüksek davranış standartlarının (dürüstlük, adalet, samimiyet, doğruluk vb.) gereğini yapmak zorundadırlar. Kamunun güveni açısından denetçi davranışı her tür şüphe ve yüz kızartıcı durumdan uzak olmalıdır. Dürüstlük, ayrıca, denetçilerin mesleki davranışlarda kusursuzluğu ve kararlarında kamu menfaatlerini gözetmelerini, Sayıştay kaynaklarını kullanmada ve görevlerini icrada mutlak dürüstlüğü uygulamalarını gerektirmektedir. Bunun gereği olarak her çalışan;

- Mesleki ve özel yaşamında rol model olmalı ve bunu kamuya ve denetlenen kuruma göstermeli;
- Denetlenen kurum personeli ile bağımsızlığı etkilemeyecek şekilde iletişim ve işbirliği kurmalı;
- Yurt dışı görevlendirmelerde kurumun ve ülkenin itibarını korumalı;
- Kamu malını ve kamu imkanlarını özel amaçlar için kullanmamalı;
- Hediye ve rüşvet almaktan ve vermekten kaçınmalıdır.

B) Bağımsızlık: Denetimlerde, denetlenen kurumdan ve diğer ilgili taraflardan bağımsızlık, mutlak bir gerekliliktir. Bu nedenle, denetçiler, menfaat ilişkisine yol açacak her tür iş ve ilişkiden sakınmak zorundadır. Sayıştaylar açısından ise bağımsızlık, insangücü, bütçe, maaş, disiplin ve altyapı anlamında denetlenen kurumdan bağımsız olmayı gerektirmektedir.

C) Tarafsızlık: Denetçiler sadece denetlenen kurum ve ilgili taraflardan bağımsız olmamalı, aynı zamanda tarafsız da olmalıdırlar. Raporlardaki bulgu ve sonuçlar, standartlara uygun elde edilmiş kanıtlara dayanmalıdır. Denetçiler, denetlenen kurumla ilgili hatalı anlamaya yol açacak ifadeleri yayınlamaktan kaçınmalıdır. Tarafsız kalamayacağını farkedenden denetçi, durumu amirlerine raporlamalıdır.

D) Yetkinlik: Denetçiler, her zaman yetkin ve profesyonel davranış sergilemek ve bu nedenle, sürekli mesleki eğitim ve kişisel gelişim programları aracılığıyla kalite ve yeteneklerini artırmaya gayret etmek zorundadırlar. Denetçiler, mesleki ve teknik bilgi ve becerilere sahip olmalı ve yetkin olmadıkları işleri yapmamalıdır. Denetçiler, yaptığı çalışmanın güvenilir olmasını ve zamanında yapılmasını sağlamalıdır.

E) Menfaat Çatışması: Denetçiler ve yakınlarının denetlenen idare veya konu ile, denetimin tarafsızlığına zarar verecek herhangi bir menfaat ilişkisinin olmaması gerekmektedir. Bu açıdan göreve başlamadan önce, amirlere ya da Sayıştaya, kendilerinin veya ailesinin denetimde tarafsızlığına zarar verecek herhangi bir menfaat ilişkisinin olmadığını bildirilmesi temel bir beklentidir. Çalışanlar mesleki konularını, adil olmayan avantajları elde etmek için kullanamazlar. Denetçiler, Sayıştayda işe başlamadan önce çalıştığı işlerle ilgili olarak Sayıştaya bilgi vermelidir. Denetçinin aynı zamanda hükümet faaliyetlerinde de görev yapmaması beklenir (ikincil görev yasağı).

F) Adanmışlık: Sayıştay çalışanlarının, mevzuata, kurum politika ve prosedürlerine uygun hareket etmeleri beklenir.

G) Bilginin Gizliliği: Denetçiler, denetlenen kurumdan edinilen bilginin gizliliğini gözetmek zorundadır. Resmi bilginin yetkisiz şekilde ifşasından uzak durulmalıdır. Denetimde edinilen bilginin gizliliği esası, denetçi denetimi tamamladıktan, hatta kurumdan ayrıldıktan sonra da geçerlidir. Sayıştay Başkanının yazılı izni ya da yasal durum dışında, basına ya da harici kişilere denetlenen kurumla ilgili bilgi verilmemelidir. Denetçiler, sorgularının medya ya da harici kişilere ulaşmasından sakınmalıdır.

İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNE BAKIŞ

Katılımcılar, sunumlarında etik ve dürüstlük değerlerinin Sayıştayların denetim uygulamalarına dahil edilmesinde dikkati çeken iyi uygulama örneklerini ortaya koymuş olup, bunların başlıcaları şunlardır:

1. Denetçilerin işe başlamadan önce etik değerlere sadık kalacağına ve dürüst davranacaklarına dair yemin etmeleri,
2. Denetçilerin denetime başlamadan önce menfaat ilişkisinin olmadığına dair belgeyi beyan etmesi ve imzalaması
3. Denetçinin yıllık olarak mal beyanında bulunması,
4. Kurum değerlerinin tanımlanması ve stratejik planda yer alması,
5. Personele danışmanlık desteğinin sağlanması,
6. Etik ve dürüstlük alanında kurumsal rehberin oluşturulması,
7. Kurumun vizyon ve misyonunda etik değerlere dair unsurların yer alması,
8. Etik liderlik,
9. Etik davranış standartlarının tanımlanması,
10. Sürekli gelişim politikasının izlenmesi,
11. Denetimde kalite yönetim çerçevesinin kurulması ve işletilmesi,
12. Personelle düzenli toplantılar yapılması,
13. Çalışanlara yaptığı işin ne kadar önemli olduğunu hatırlatılması,
14. İyi iletişim mekanizmalarının oluşturulması,
15. Senaryo tabanlı eğitimler sunulması,
16. İşyeri politikalarına uyulup uyulmadığına ilişkin iş yeri denetimleri yapılması,
17. Ekip çalışmasına katkı verenlerin farkedilmesi ve ödüllendirilmesi,
18. Dürüstlük ihlallerini zamanında haber veren ve etkin çalışan bir raporlama sisteminin kurulması,
19. Güçlü işleyen stratejik ve operasyonel yönetim sisteminin kurulması,
20. Kurum içi yıllık etik kültür araştırmasının yapılması,
21. Personel motivasyonunun geliştirilmesi,
22. Güçlü işleyen bir insan kaynakları yönetiminin oluşturulması,
23. Personel farklılıklarının ve iş-yaşam dengesinin başarılı şekilde yönetilmesi,

24. Personele tanındığının ve değer verildiğinin hissettirilmesi,
25. Çalışanlar ve vatandaşlar için şikayet kutularının kurulması,
26. Kurumda, etik ve dürüstlük görevlilerinin seçilmesi ve diğerlerine danışmanlık desteğinin verilmesi,
27. Denetçilerin işe başlamada Başkan huzurunda, Sayıştay Başkanının ise Cumhurbaşkanı huzurunda etik ve dürüstlük değerlerine sadık kalacaklarına dair yemin etmeleri
28. Personelin sürekli mesleki eğitime tabi olması
29. Vatandaş masası veya hotline uygulaması
30. Sayıştay Başkanlarının Ulusal Dürüstlük Kurulu/Enstitülerinde yer alması,
31. Kurum içi iletişim araçlarının geliştirilmesi (forum alanları)
32. Ülkedeki Etik Kurullar ile iletişim içerisinde bulunulması,

ETİK VE DÜRÜSTLÜK DEĞERLERİNİN SAYIŞTAYLARIN DENETİM UYGULAMALARINA DAHİL EDİLMESİNDE ZORLUKLAR VE ÇÖZÜMLERİ

Sunumlarda üzerinde en çok durulan alanlardan birisi, konunun zorlukları ve bu zorluklarla mücadele yolları idi. Katılımcılar, Sayıştayların ve çalışanlarının etik duyarlılıklarını ve etik davranış sergilemelerini etkileyen faktörlerin, bu kurumların ve çalışanların yaşadığı ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel yapılarından da etkilendiğini ifade etmişlerdir. Bu noktadan hareketle, etik ve dürüstlük değerlerinin Sayıştayların denetim uygulamalarına dahil edilmesinde karşılaşılan temel sorunlar şu şekilde ifade edilmiştir:

- Kültürel ve geleneksel yapının olumsuz etkileri (örneğin hediyein reddinin geleneğin de reddi anlamına geleceği anlayışı),
- Etik kültürün yerleşmesi için zamana duyulan ihtiyaç,
- Özel sektöre kıyasla kamuda düşük ücretlendirme sistemleri,
- Etik ve dürüstlük değerlerine ilişkin olarak kişiler arası algılayış farklılıklarının bulunması,
- Ülke nüfusunun azlığı nedeniyle, denetlenen kurumlarda tanıdıklarla karşılaşılması,

- Personelin adanmışlığında zafiyet yaşanması,
- Etkin işleyen bir performans değerlendirme sisteminin olmayışı,
- Sayıştay bütçesinin denetlenen kurum olan Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmesi,
- Bilgi sistemlerinin geliştirilememesi,
- Personel yetkinliğinin geliştirilememesi,
- Sayıştaya ayrılan bütçenin yetersizliği,
- Denetçilerin yolsuzlukları görmezlikten gelmesi,
- Denetçi ve amirlerinin yolsuzluklara karışmaları,
- Etik düzenlemelerin bağlayıcılığında yaşanan sıkıntılar,
- Denetim yapanların hep aynı kişiler olmasının getirdiği ve bağımsızlığı etkileyen olumsuzluklar,
- Sayıştaylarda iç kontrol sisteminin zayıf olması,
- Sayıştaylarda teknik donanımlı, yeterli kapasitede eğitimcilerin bulunduğu eğitim birimlerinin olmayışı,
- Profesyonelleşememe,
- Etik ve dürüstlük alanında müstakil stratejilerin geliştirilememesi.

Katılımcılar bu sorunlarla mücadele edebilmek için aşağıda belirtilen çözüm önerilerini dile getirmişlerdir.

- Sayıştayların etik kodlarının oluşturulması
- Denetime başlamadan önce denetlenen kurumla yakınlık olup olmadığının beyan edilmesi,
- Kurum içi yolsuzlukla mücadele planının hazırlanması,
- Kurum içi iç kontrol ve iç denetimin etkin hale getirilmesi,
- Etkin işleyen insan kaynakları yönetimini uygulamak, bununla ilgili stratejik planları geliştirmek,
- Cezalandırmada ayırım yapılmaması,
- Denetimin her aşaması için izleme ve kontrol listeleri hazırlanması,
- Etik rehberlerin hazırlanması,
- Etik ve dürüstlük sözleşmesinin zorunlu hale gelmesi,

- Etik ve dürüstlük alanında müstakil stratejilerin geliştirilmesi,
- Etik ve dürüstlük esasında kurumsal öz değerlendirmenin yapılması,
- Etkin ve tüm çalışanlarca bilinen şikayet sürecinin işletilmesi,
- Denetçilerin etik performansının değerlendirilmesi,
- Denetim yöneticilerinin bağımsızlığı etkileyebilecek tehditleri değerlendirmesi, denetçi ve denetlenen kurum arasındaki ilişkinin gözlemlenmesi, gerekirse denetçinin yerinin değiştirilmesi, denetlenen kurumla sorunların tartışılması,
- Sayıştay Başkanı dahil tüm çalışanların mal beyanında bulunmaları,
- Denetimdeki iyi/kötü performansa karşı ödül ve ceza sisteminin geliştirilmesi,
- Denetlenen kurum üst yönetimi ile Sayıştay politikaları hakkında görüşme yapılarak sonradan doğabilecek birtakım yanlış anlamaların önüne geçilmesi,
- Sürekli aynı kişilerin aynı idarede denetim yapması halinde tarafsızlığın ve bağımsızlığın korunmasında sıkıntı yaşanacağından birimler ve çalışanlar arasında rotasyon uygulanması,
- Hot-line sistemi oluşturarak, yasadışı ve etik olmayan davranışın zamanında üst yönetime bildirilmesini sağlamak,
- Kamu ile iletişim için Medya ve İletişim Birimi kurmak, medya ile ilişkiler eğitimlerini kurumda düzenlemek,
- Etik değerler hakkında farkındalığı artırıcı, örnek olay ve rol play esaslı eğitimler sunmak,
- Etik ile ilgili haber bülteni düzenleyerek, etik değerlere, sorunlara ve çözüm yollarına dair çalışanlara bilgiler sunmak,
- Sayıştayların, kaynaklarının ekonomik, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı da dahil, denetime tabi olması,
- Kamu ve sivil toplum kuruluşları ile toplantılar yaparak mesleki anlamda görüşlerin alınmasının sağlanması,
- Denetimlerde ayrımcılığın yapılmadığını kamuoyu ile paylaşmak,

- İşe yeni başlamada kurumun etik değerlerine dair temel eğitimleri vermek,
- Etik ve dürüstlük alanındaki eğitimleri yıllık zorunlu hizmetiçi eğitim konuları haline getirmek ve yükselme sisteminde de zorunlu hale getirmek,
- İnsan kaynakları esaslı riskleri ve gerekli kontrol stratejilerini belirlemek,
- Personel politikalarını açıklayan personel rehberini geliştirmek,
- İnsan kaynakları birimlerini ve etik alanında koordinasyonu sağlayacak diğer birimleri personel sayı ve niteliği itibarıyla güçlendirmek,
- Kurum personeli ile ilgili olarak farklılıkların yönetimine dair raporlar hazırlamak,
- Personelin görevden geri çekilme hallerini ve bununla ilgili politikayı belirlemek ve bunları personelle paylaşmak,
- Sayıştaylarda etik ve dürüstlük konusunda görev yapacak Etik Komisyonlarının veya sorumlu kişilerin oluşturulması, tanımlanması,
- Intranette etik ve dürüstlikle ilgili müstakil alanın oluşturularak gerekli güncel bilginin yer almasını sağlamak,
- Kurumda etkin bir yönetim bilgi sisteminin kurulması.

NİHAİ DEĞERLENDİRME

ASOSAI Semineri, kurumsal duyarlılığın artırılması gereken bir çalışma alanı olarak “etik ve dürüstlük” konusunu bir kez daha gündeme taşımış ve Sayıştaylar arasında kurumsal tecrübenin ve karşılaşılan sıkıntıların paylaşılmasına imkan sağlamıştır. Seminerde sunulan “Dürüstlük Esaslı Kurumsal Öz Değerlendirme Modeli - Into-SAINT”, Sayıştayların risk yönetimleri sırasında özel bir alan olarak ele almaları gereken bir modeldir. Sayıştayların denetlenen kurum, parlamento ve kamuoyunun nazarında itibarlarını koruması, “etik ve dürüstlük” konusunda sistemli çalışmalar yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu seminer çerçevesinde önerilen hususların katılımcı 30 Asya ülkesinin Sayıştaylarına yön vereceği umulmaktadır.

AFET YARDIMLARININ DENETİMİ VE HESAP VERİLEBİLİRLİĞİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNDE INTOSAI'NIN ROLÜ

Seher ÖZER*

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), afet yardımları ve hazırlığının denetimi alanında rehberlerin ve iyi uygulamaların geliştirilmesi amacıyla 2005 yılında Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu'nu kurdu. Başlangıçta bir alt çalışma grubu olarak faaliyetlerini sürdüren, ancak ele alınan konunun insani boyutu ve önemi dikkate alınarak çalışma kapsamı genişletilerek ana çalışma gruplarından birisi haline getirilen bu Grubun çıktılarının, 2013 yılında yapılacak INTOSAI Kongresine kadar tamamlanarak Kongrenin onayına sunulması ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) çerçevesine eklenmesi planlanmaktadır.

Çalışma Grubu'nun 5. Toplantısı, Grubun aktif bir üyesi ve bir alt çalışma grubunun liderliğini yürüten Sayıştayımızın ev sahipliğinde, 24-25 Ekim 2011 tarihlerinde geniş bir katılımı Antalya'da düzenlendi.

INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubunun Kuruluşu ve Amaçları

26 Aralık 2004'te Hint Okyanusunda meydana gelen Tsunami felaketi ve sonrasında farklı coğrafyalarda meydana gelen çeşitli doğal afetler, bu tür felaketlerin kendisine özgü problemleri beraberinde getirdiğini ve dolayısıyla farklı yardım tedbirlerini gerekli kıldığını göstermiştir. Acil durum yardım çalışmaları, insani yardımlar, rehabilitasyon ve yeniden inşa faaliyetlerinin; yolsuzlukla mücadele, iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık alanlarında kapasite geliştirme faaliyetleri ile desteklenmesi ihtiyacı daha açık bir şekilde hissedilmiştir. Ayrıca ilgili paydaşlar arasında koordinasyonun sağlanması ihtiyacı artmıştır. Sahip olduğu kolektif birikimi bu alanda kullanabileceğine inanan INTOSAI, Kasım 2005'te Viyana'da

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

düzenlenen 54. Yönetim Kurulu toplantısında aldığı karar doğrultusunda, Afet yardımlarının kullanılmasında hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılması amacıyla Hollanda Yüksek Denetim Kurumunun başkanlığında Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Alt Çalışma Grubunu kurmuştur.

INTOSAI'nın 2005-2010 dönemine ilişkin Stratejik Planının 3. amacı olan "Bilgi paylaşımı/Bilgi hizmetleri" çerçevesinde kurulan bu yeni Alt Çalışma Grubuyla amaçlanan, yeni felaketler meydana gelmeden küresel ölçekte denetim izinin tespit edilmesi ve denetimlerin anlamlı ve etkin biçimde koordine edilmesine uygun bir zemin hazırlanması için bilgi paylaşımının artırılmasıydı. Böylece, fonların bağışçılardan alıcı ülkelere akışının daha saydam olması sağlanacak ve uluslararası kuruluşların bu alandaki rolleri belirlenecekti. Grubun diğer bir amacı da Yüksek Denetim Kurumlarının, ulusal hükümetlerin, uluslararası kuruluşların ve STK'ların faydalanacağı iyi uygulamaların geliştirilmesiydi. Grup, pilot çalışmalar yürütmek suretiyle tsunamiyle bağlantılı yardımların küresel denetim izini ve ayrıca yardım akışının planlanması, izlenmesi ve denetiminde coğrafi bilgi sistemlerinden faydalanılması olanaklarını araştırdı.

2007 yılında Meksika'da yapılan 19. INTOSAI Genel Kurulu'nda afet yardımlarının israf ve yolsuzluğa açık ve hesap verme sorumluluğunun yetersiz olduğu bir alan olması göz önünde bulundurularak alt çalışma grubunun yerine daha kapsamlı bir çalışma grubunun kurulmasına karar verildi. Ayrıca yine aynı Kongrede kabul edilen grubun 2007-2010 çalışma planında çalışma kapsamı, tsunamiyle bağlantılı yardımlarla sınırlandırılmayarak, genel anlamda bütün afet yardımlarını kapsayacak şekilde genişletildi¹. Çalışma Grubu, şu anda 20 üyeden oluşmaktadır. Başkanlığını Avrupa Birliği Sayıştayı yürütmektedir.

Grubun mevcut iki temel amacı Çalışma Programında şu şekilde verilmiştir²:

Yüksek Denetim Kurumlarının denetim alanında kullanabilecekleri rehber ve iyi uygulamalar geliştirmek: Bu çalışma; denetime hazırlık ve

¹ Ayrıntılı bilgi için INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2008 tarihli INCOSAI Özel Sayısına bakılabilir.

² Çalışma Grubunun 2011-2013 Çalışma Programı için bkz.: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/objectives>

planlama, uygulama ve raporlama olmak üzere denetimin tüm aşamalarını kapsamaktadır. Ayrıca hükümetlerin afet hazırlıklarının denetimi ve denetçilerin yolsuzluk ve sahtecilik risklerinin bilincinde olması hususları da bu kapsamda ele alınmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu alanında rehber ve iyi uygulamalar geliştirmek: Hesap verme sorumluluğu; açık, saydam ve standart bilgi sunumu yani bütün paydaşların kullanımına açık bütüncül bir mali raporlama çerçevesini içerir. Bu, afet yardımlarının hesap verilebilirliği için önemli bir ön şarttır. Çalışma Grubu, faaliyetlerini bu alandaki önemli paydaşlara (uluslararası kuruluşlar, yardım kuruluşları, hükümetlere) yönlendirmiştir.

Çalışma Grubunun Faaliyetleri

22-27 Kasım 2010 tarihleri arasında Johannesburg, Güney Afrika'da düzenlenen XX. INCOSAI'de Çalışma Grubunun ilerleme raporu sunuldu. İlerleme raporunda grubun, coğrafi veri ve coğrafi bilgi sistemleri (GIS) üzerinde yapılan çalışmalar dahil olmak üzere amaçların gerçekleştirilmesine dönük büyük bir ilerleme kaydettiği belirtildi. Grup ayrıca üç taslak rehberin geliştirilmesinde de büyük bir aşama kaydetti. Bu rehberler; afete hazırlık, afet yardımlarının denetimi ve insani acil yardım durumlarında yolsuzluk ve sahteciliğe ilişkin spesifik risk faktörleri olmak üzere üç ayrı konuyu ele almaktadır. Hazırlanan bu rehberler, diğer Yüksek Denetim Kurumlarının kullanımına da açıldı. Amaç, kurumların bunları kullanması ve içeriğine ilişkin geri bildirim sağlamasıydı. Kongre ayrıca grubun bu tarihte dolan görev süresinin üç yıl daha uzatılmasına karar verdi. 2013'te Pekin, Çin'de yapılmasına karar verilen XXI. INTOSAI Kongresine kadar Çalışma Grubunun henüz resmiyet kazanmayan rehberlerinin tamamlanarak Kongre'nin onayına sunulması planlanmaktadır³.

2011-2013 Çalışma Programına göre Grup, yukarıda verilen amaçlara ulaşmak üzere ilk olarak çeşitli paydaşlar arasında aktif konumda olan standart belirleyici kuruluşlarla işbirliği olanaklarını araştırarak ve bu iki yıllık dönemde rehberleri tamamlayarak, pilot denetimlerle test edecektir. Afet yardımlarında kullanılması amaçlanan entegre mali hesap verilebilirlik çerçevesinin pilot uygulamalarına devam edilecek ve bu uygulamalara ilişkin

³ Bkz.: INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2011 tarihli INCOSAI Özel Sayısı

geri bildirim alınacaktır. Afet yardımlarının izlenmesini kolaylaştıran ve bütüncül bir yaklaşım getiren bu çerçevenin kullanılması Çalışma Grubu tarafından teşvik edilse de çerçevenin başarısının, alandaki bütün aktörlerce kabul edilmesi ve kullanılmasına bağlı olduğu belirtilmektedir.

Çalışma Grubunun 2013'e kadar olan faaliyetleri programda şu şekilde belirlendi:

Denetim Rehberlerinin hazırlanmasına yönelik faaliyetler:

- Mevcut rehberlerin içerik olarak daha da geliştirilmesi.
- Rehberlere ilişkin yorum ve görüşlerin alınması ve afete hazırlık ve afet yardımlarının denetimi rehberlerinde yer alan örnek denetim programlarının test edilmesi.

- Dokümanların entegre edilmesi.

Hesap verme sorumluluğu alanında planlanan faaliyetler:

- Bağışçı kuruluşları (BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi - OCHA, OECD Kalkınma Yardımları Komitesi - DAC vb.), uyumlaştırılmış bir mali raporlama çerçevesi kullanmaları veya mali raporlamada kullanılmak üzere temel ilkeler benimsemeleri için teşvik etmek. Tercih edilen, Çalışma Grubunun desteklediği Entegre Mali Hesap Verebilirlik Çerçevesinin bu kuruluşlarca kabul edilmesidir.

- STK'larla ilgili olarak iç kontrolü de içeren hesap verilebilirlik standartlarının uygulanmasında yardım kuruluşlarının kullanabileceği güncel bir rehber hazırlanmasında İnsani Yardım ve Hesap Verebilirlik Ortaklığına (Humanitarian Accountability Partnership-HAP) destek vermek.

- Mali raporlama, iç kontrol ve denetim düzenlemelerinde kullanılmak üzere uyumlaştırılmış bir mali raporlama çerçevesinin getirilmesi veya bunlara ilişkin temel ilkeler üzerinde uzlaşılmasını sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler çerçevesinde bir karar alınmasını sağlamak ve bu amaçla Yüksek Denetim kurumlarından destek almak.

Çalışma Grubu Antalya Toplantısı⁴

Çalışma Grubunun son toplantısı, Sayıştay Başkanlığının ev sahipliğinde Antalya’da gerçekleştirildi. Toplantıya Çalışma Grubunun üyeleri olan Avrupa Birliği, Endonezya, Japonya, Filipinler, Hindistan, Hollanda, Kenya, Nijerya, Romanya, Azerbaycan, Şili, Norveç, Pakistan ve Ukrayna Sayıştaylarının temsilcileri katıldı. ABD Sayıştayı (GAO) ise telekonferans yöntemiyle toplantıyı takip etti. Toplantıya ayrıca Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletlerin yanı sıra, özel bir denetim kuruluşu olan Ernst&Young şirketinden temsilciler de katıldı.

Toplantı, 24 Ekim 2011 tarihinde Sayıştay Başkanı Dr. Recai Akyel ve Çalışma Grubu Başkanı ve aynı zamanda Avrupa Sayıştay Üyesi Gijs de Vries’in açılış konuşmaları ile başladı. Çalışma Grubunun başkanlığını yapan Avrupa Birliği Sayıştay, Çalışma Programının uygulanmasında kaydedilen gelişmeye ilişkin genel bilgi verdikten sonra, İnsani Yardım ve Hesap Verebilirlik Ortaklığının (Humanitarian Accountability Partnership - HAP) hazırladığı rehber ve Birleşmiş Milletlerde uyumlaştırılmış raporlama ve denetimin kabul edilmesine ilişkin bir sunum gerçekleştirdi. Norveç Yüksek Denetim Kurumu, Çalışma Grubunun başışçı kuruluşlara yönelik olarak üzerinde çalıştığı hesap verebilirlik standartlarının uyumlaştırılması ve mali raporlama konularında bilgi sundu. Toplantıya Ernst&Young denetim şirketinden katılan Adlai Goldberg, insani yardım döngüsünün sürdürülebilirliği konusunu özel sektör perspektifinden ele aldı. Ayrıca Avrupa Komisyonu İnsani Yardım ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğünden Vijay Bhardwaj, başışçı kuruluş bakış açısıyla Entegre Mali Hesap Verebilirlik Çerçevesinin kullanımını değerlendirdi ve AB insani yardımlarının muhasebeleştirilmesi hakkında bilgi verdi. Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Afet Riskinin Azaltılması Özel Temsilcisi Margareta Wahlström, afet riskinin azaltılması ve bu konuda hükümetlerin hesap verebilirliği konusunda bir sunum yaptı. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Genel Müdürü Ejder Kaya ise 23 Ekim’de meydana gelen Van depremi nedeniyle toplantıya katılmadı.

Toplantının ikinci gününde Yeni Zelanda Yüksek Denetim Kurumu Başkanı Lyn Provost, afet yardımlarının denetimi konusunda Yeni Zelanda

⁴ Ayrıntılı bilgi ve ilgili dokümanlar için toplantının resmi web sitesi (<http://www.sayistay.gov.tr/aada/tr/>) incelenebilir.

örneğini paylaştı. Endonezya Yüksek Denetim Kurumu, Çalışma Grubunun çıktılarında “Afet Yardımlarının Denetimi”ne ilişkin rehber çalışmaları ve rehberin test edilmesine yönelik paralel denetim hakkında bir sunum gerçekleştirdi. Sayıştay, liderliğinde hazırlanan “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu rehber çalışmaları ve rehberin uygulanması amacıyla organize edilen paralel denetim konusunda bilgi verdi. Avrupa Birliği Sayıştay’ı ise “Afet Yardımlarının Denetimleri Sırasında Yolsuzluk ve Sahteciliğe Karşı Denetçilerin Farkındalığı” konusunda hazırlanan rehberle ilgili bir sunum yaptı.

Çalışma Grubunun 5. Toplantısının ardından, Sayıştayımızın liderliğinde gerçekleştirilen paralel denetimin ilk toplantısı yapıldı. Afet hazırlıklarının denetimine ilişkin rehber içeriğinin zenginleştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bu denetime Türkiye, Azerbaycan, Şili, Hindistan, Endonezya, Filipinler, Romanya, Pakistan, Ukrayna ve Hollanda Yüksek Denetim Kurumları katılmaktadır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 01.12.2011

No : 5333/1

SAYIŞTAY GENEL KURULU İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARI

KONU

Büyükşehir Belediyelerinde faaliyet gösteren Su ve Kanalizasyon İdarelerinde görevli Daire Başkanları ile 1. Hukuk Müşavirlerine makam ve görev tazminatı ödenmesi konusunda 2. Dairenin 31.5.2011 tarihli ve 34814 tutanak numaralı kararına istinaden düzenlenen 19.9.2011 tarihli ve 370 sayılı ilamı ile 3. Dairenin 29.4.2010 tarihli ve 129 tutanak numaralı kararına istinaden düzenlenen 28.10.2010 tarihli ve 1287 sayılı ilamı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2007 yılı hesabının 3. Dairede yargılanması sonunda 29.4.2010 tarihli ve 129 sayılı tutanağa göre düzenlenen 28.10.2010 tarihli ve 1287 sayılı ilamın 7'nci maddesinde:

“Yukarıda yevmiye tarih ve numaraları yazılı ödeme emri belgeleri ve eklerinin incelenmesi sonucunda,

A- 1) Daire başkanları ve 1. Hukuk müşavirine makam ve görev tazminatı ödendiği,

2) ...

B- ...

C- ...

görölmüştür.

A- 1) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek 26. maddesinde,

“Bu Kanuna ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenir. Makam tazminatı damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve Ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu tazminattan yararlananlara ayrıca yüksek hakimlik tazminatı ödenmez.”

Hükmüne yer verilmiş ve ekli IV sayılı cetvelin 5. sırasının (d) bendinde, Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi ve müstakil genel müdürlüklerin birinci hukuk müşavirleri (1'er kişi) ile Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü hukuk müşavirleri (6 kişi) nin 3000 gösterge rakamı üzerinden,

7. sırasında ise,

Birinci dereceli kadroya atanmış olmak şartıyla, Başbakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı ve müstakil genel müdürlüklerin merkez teşkilatı daire başkanı kadrolarına atananlar (Bütçe Dairesi Başkanı hariç), Milli Kütüphane Başkan Yardımcısı, bölge müdürleri (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Belediyeler ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar hariç), Gümrük Müsteşarlığı Başmüdürleri, Üniversite genel sekreterleri ile Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcılarına 2000 gösterge rakamı üzerinden,

Makam tazminatı ödeneceği öngörülmüştür.

10/1/2002 tarih ve 2002/3546 sayılı, 15/1/2002-14/7/2002 tarihleri arasında görev tazminatı ödenmesi (bu ibare 5/7/2002 tarih ve 2002/4382 sayılı BKK nın 4. maddesiyle “Görev Tazminatı Ödenmesi” şeklinde değiştirilmiştir.) hakkında BKK 1. maddesinde, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ... (na) göre almakta olan personelden, makam veya yüksek hakimlik tazminatı ön görülen kadrolara atanmış olanlardan, makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamları,

- 6000 olanlara 9000,
- 5500-4500 olanlara 7000,
- 4000 ve daha az olanlara 6000,

Gösterge rakamının, almakta oldukları makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamlarına ilave edilmesi suretiyle bulunan gösterge

rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan makam tazminatı ile ilgili cetvellerde, müstakil genel müdürlüklerin 1. hukuk müşavirleriyle (5/d), birinci dereceli kadroya atanmış müstakil genel müdürlüklerin merkez teşkilatı daire başkanlarına (7) makam tazminatı ödeneceği ifade edilmiş olup, bunun dışında kalan bağlı genel müdürlük 1. hukuk müşavirleri ve daire başkanları ise makam tazminatı ödenecekler arasında sayılmamıştır.

İZSU Genel Müdürlüğü ise müstakil değil bağlı genel müdürlük konumunda bulunmaktadır. Zira, 2560 sayılı Kanunun (aynı kanunun ek 5. maddesi gereğince diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanacaktır) 1/4. maddesinde, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu,

4. maddesinde, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin İSKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkili olduğu,

7. maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanının yönetim kurulu (İSKİ) başkanı olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Bu bağlamda, İZSU, İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı, genel kurulu İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi, yönetim kurulu başkanı da İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı olan bağlı genel müdürlük durumundadır.

Yine, İZSU Teşkilat Yönetmeliğinin 5/2 nci maddesinde,

“İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU), Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluştur.”

Denilmiş ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde,

“Bu Yönetmelik hükümleri; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsar” “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde, “Bu yönetmelikte geçen;

a) Bağlı idare: Belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareleri,

ifade eder.

Denilmek suretiyle de, kanunla kurulan ve tüzel kişiliği haiz su idarelerinin bağlı kuruluşlar olduğu açıkça belirtilmiştir.

Bu durumda, bağlı genel müdürlük olan İZSU Genel Müdürlüğü bünyesinde, daire başkanı ve 1. Hukuk Müşaviri kadrolarında bulunan personele makam tazminatı ve buna bağlı olarak belirlenen görev tazminatının ödenmemesi gerekmektedir.

2) ...

B ...

C...

Sorumlular savunmalarında, esas itibariyle hukuk sistemimizdeki gerek genel ilkelerden gerekse pozitif hukuk normlarından hareketle "müstakil genel müdürlük", "bağlı genel müdürlük" ayrımını yapmış ve sonuç itibariyle de İZSU Genel Müdürlüğü'nün bir müstakil genel müdürlük niteliğini haiz olduğunu ifade etmişlerdir.

Makam tazminatını düzenleyen, 657 sayılı Kanunun Ek 26. maddesine ekli IV sayılı cetvelde, Belediyelere bağlı genel müdürlüklerin müstakil genel müdürlük olarak değerlendirilmediği açıkça görülmektedir. (Genel Müdürlük müfettişleri 8/a da yer alırken belediyeye ait genel müdürlük müfettişlerine 8/d sırasında yer verilmiş olup birincisi için gösterge 2000 ikincisi için ise 1000 olarak tespit edilmiştir.)

Yine savunmada yer alan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 22/3 maddesi İZSU Genel Müdürlüğü'nün müstakil genel müdürlük statüsünde olduğu anlamı taşımamaktadır.

Madde metni şu şekildedir,

"Büyükşehir Belediyesi 1. Hukuk Müşaviri ve daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının makam ve görev tazminatından aynen faydalanırlar."

Makam Tazminatını düzenleyen 657 sayılı Kanunun Ek 26. maddesi ve ekli IV sayılı cetvelde müstakil daire başkanlarına (sıra no: 5/c ve 7) yer verilmiş ancak bağlı genel müdürlük daire başkanlarından bahsedilmemiştir. IV sayılı cetvelin 7. sırasında Müstakil Genel Müdürlüklerin Merkez teşkilatı daire başkanı kadrosuna atanana makama tazminatı öngörülmüş olup, bu kuruluşların taşra teşkilatı daire başkanları için makam tazminatı

getirilmemiştir. Ayrıca, yine 7. sırada “Bölge Müdürlükleri”nden sonra parantez hükmü olarak “Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Belediyeler ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar hariç” ifadesine yer verilmiştir.

Bu durumda, bağlı genel müdürlük daire başkanlarına 657 sayılı Kanunun Ek 26. maddesinde yer verilmediği görülmektedir.

...

Bu itibarla; İZSU Genel Müdürlüğünde görevli daire başkanları ve 1. Hukuk müşavirine makam ve görev tazminatı ödenmesi, ... suretiyle sebebiyet verilen ve ayrıntısı aşağıda gösterilen TL kamu zararının ortaklaşa ve zincirleme” ödettilmesine hükmedilmiştir.

Konya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2009 yılı hesabının 2. Dairede yargılanması sonunda 31.5.2011 tarihli ve 34814 sayılı tutanakta:

“Savunmada belirtilen gerekçelerle, daire başkanı ve 1. hukuk müşavirine makam ve görev tazminatı ödenmesi ile ilgili TL hakkında:

“Raporda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelinde müstakil genel müdürlük birinci hukuk müşavirleri ile daire başkanlarına ödenmesi öngörülen makam tazminatı ile buna bağlı olarak ödenen görev tazminatlarının, KOSKİ Genel Müdürlüğü Birinci Hukuk Müşaviri ile daire başkanlarına ödenemeyeceği ifade edilmektedir.

KOSKİ Genel Müdürlüğü Birinci Hukuk Müşaviri ile daire başkanlarına makam ve görev tazminatı ödenemeyeceğine dair bu görüş, esas itibarıyla bu kuruluşun belediyeye bağlı bir kuruluş olduğu, bu nedenle de “müstakil genel müdürlük” sayılamayacağı tezine dayandırılmaktadır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1 ve ek 5 inci maddeleri uyarınca KOSKİ Genel Müdürlüğü, Konya Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bütçesi müstakil olan ve belediyeden ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan bu kuruluşu, müstakil bir Genel Müdürlük olarak kabul etmemek mümkün değildir.

Bir kamu idaresine bağlı olan, ancak müstakil bütçesi ve ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan bir kuruluşun, hukukî statü bakımından müstakil olup

olmadığını belirleyebilmek, “bağlı” sıfatının yorumuyla değil, ancak bu konudaki mevzuata müracaatla mümkündür.

Bu açıdan mevzuatımıza bakıldığında, bir genel müdürlüğün herhangi bir kamu idaresinin bağlı kuruluşu olmasıyla, o genel müdürlüğün müstakil olup olmadığı arasında bağlantı kuran ve bağlı kuruluşun müstakil sayılamayacağını ifade eden bir hükme rastlanılmamaktadır. Buna karşılık, pek çok bağlı kuruluşu müstakil genel müdürlük olarak kabul eden ve bu müstakil hüviyetlerine bağlı hükümler getiren çok sayıda düzenleme mevcuttur.

Mevzuatta belediyeler için “bağlı kuruluş” tanımı yapılmamışsa da, Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanundaki “bağlı kuruluş” tanımına bakılacak olursa, bu bağlılığın hizmet ve görev alanı yönünden bir bağlılık olduğu, kuruluşun karar ve faaliyetleri bakımından bağımsız olup olmadığı hususuyla bir bağlantı kurulmadığı görülmektedir.

Dolayısıyla, KOSKİ Genel Müdürlüğünün Büyükşehir Belediyesine bağlı olması da, onun müstakil genel müdürlük niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Eğer öyle olsaydı, pek çok Genel Müdürlüğü müstakil genel müdürlük olarak kabul etmemek gerekirdi. Bir örnek göstermek gerekirse, Devlet Su İşlerinin Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 6200 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde, “Yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden faydalanmak maksadıyla Bayındırlık Vekaletine bağlı hükmi şahsiyeti haiz mülhak bütçeli “Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü” kurulmuştur.” denilmek suretiyle, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Bayındırlık Bakanlığına bağlı olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, bu Genel Müdürlük, mevzuatta ve uygulamada daima ve tereddütsüz olarak müstakil bir Genel Müdürlük olarak kabul ve telakki edilmiştir.

Bu durumda, 657 sayılı Kanuna ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelinde, müstakil genel müdürlük birinci hukuk müşavirleri ile daire başkanları için öngörülen makam tazminatının ve buna bağlı olarak görev tazminatının, KOSKİ Genel Müdürlüğünde aynı görev unvanlarını taşıyan kişilere ödenmesi gerekmektedir. Bahse konu Cetvelin 7 nci sırasında bazı görev unvanları bakımından belediyelerin ayrık tutulması ise, sadece belediyelerle ilgilidir ve müstakil genel müdürlükler bakımından bir hüküm ifade etmez.

Nitekim, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 22 nci maddesinin üçüncü fıkrasında, "Büyükşehir belediyesi 1. hukuk müşaviri ve daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar." denilmekte olup, bu hükümden de, büyükşehir belediyelerine bağlı genel müdürlüklerin (ve dolayısıyla KOSKİ Genel Müdürlüğünün), birinci hukuk müşaviri ile daire başkanlarına makam ve görev tazminatının ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Aksi takdirde, Kanun açıkça öngörmüş olmasına rağmen, büyükşehir belediyelerinin birinci hukuk müşavirleri ile daire başkanlarına makam ve görev tazminatı ödenmesi mümkün olmayacaktır.

Yukarıda açıklanan hususlara ilaveten, savunmada yer verilen diğer ilgili mevzuat hükümleri, bazı mahkeme kararları, Maliye Bakanlığı muktezalari ve Devlet Personel Başkanlığı görüşleri de, KOSKİ Genel Müdürlüğü Birinci Hukuk Müşaviri ile daire başkanlarına yapılan söz konusu ödemelerin mevzuata uygun olduğunu destekler niteliktedir.

Bu itibarla, 657 sayılı Kanuna ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelinde, müstakil genel müdürlük birinci hukuk müşavirleri ile daire başkanları için öngörülen makam tazminatının ve buna bağlı olarak görev tazminatının, KOSKİ Genel Müdürlüğünde aynı görev unvanlarını taşıyan kişilere ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Sorumlular hakkında beraat hükmü verilmesi gerekir." şeklindeki görüş doğrultusunda ilişik olmadığına," çoğunlukla karar verilmiştir.

Her şeyden önce konu, iki ayrı daire tarafından verilen birbirine aykırı ilamlar nedeniyle ve içtihadın birleştirilmesi istemiyle gündeme gelmiştir. İçtihadı birleştirme kararlarının hangi hallerde verileceği de 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 58'inci maddesinde belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyeti bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı olması halinde, Sayıştay Başkanının bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Kaldı ki, Sayıştayın gerek Anayasada, gerekse 6085 sayılı Kanunda belirlenen görev alanı içinde gerçekleştirdiği denetim ve yargı faaliyetleri sonucunda uygulamaya yön verecek ve gerektiğinde malî mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan tereddütleri giderecek kararlar vermesi tabii bulun-

maktadır. Nitekim Maliye Bakanlığınca da zaman zaman bu tür konularda Sayıştaydan görüş talebinde bulunulmakta ve bu görüşler uygulamaya yansıtılmaktadır. Ayrıca içtihadın birleştirilmesi için ilamın kesinleşmiş olmasının gerekmeceği konusunda Genel Kurulun kararı bulunmaktadır.

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

Esasen, içtihadın birleştirilmesine gerek duyulan konu, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile Konya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli Daire Başkanları ile 1. Hukuk Müşavirlerine makam ve buna bağlı olarak ödenen görev tazminatı ödemesi hakkındadır. 3. Dairenin ilamında Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüklerinde görevli Daire Başkanları ile 1. Hukuk Müşavirlerine makam ve görev tazminatı ödemesinin mümkün olmadığına, buna karşın 2. Dairenin ilamında Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüklerinde görevli Daire Başkanları ile 1. Hukuk Müşavirlerine makam ve görev tazminatı ödemesi konusunda ilişik bulunmadığına karar verildiği anlaşılmaktadır.

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

Bu itibarla, 3. Daire ve 2. Daire ilamları arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine çoğunlukla karar verilerek esasa geçildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Kuruluş başlıklı 1'inci maddesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü bu Kanunla İSKİ olarak anılır.

Genel Müdürlüğün hizmeti, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlıdır. Ancak, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütülür. Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilir.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir.

Ek 5'inci maddesi

Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun IV Sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 5. sırasının (d) bendi

Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi ve müstakil genel müdürlüklerin birinci hukuk müşavirleri (1'er kişi) ile Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü hukuk müşavirleri (6 kişi) için 3000,

7. sırası

Birinci dereceli kadroya atanmış olmak şartıyla; Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı ve Müstakil Genel Müdürlüklerin merkez teşkilatı Daire Başkanı kadrolarına atananlar (Bütçe Daire Başkanı hariç), Bölge Müdürleri (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Belediyeler ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar hariç), Gümrük Müsteşarlığı Başmüdürleri, Üniversite Genel Sekreterleri ile Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcıları için 2000, gösterge rakamı üzerinden makam tazminatı ödenmesi.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun *Personel istihdamı* başlıklı 22'nci maddesinin (24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 60'ıncı maddesi ile mülga.) üçüncü fıkrası

Büyükşehir belediyesi daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar.

10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi

Bu yönetmelikte geçen;

Bağlı idare: Belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareleri,

....

ifade eder.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüşüldü:

Anayasanın *İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği* başlıklı 123'üncü maddesinde *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."* hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu, bu bütünün merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanarak kanunla düzenleneceği, kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı açıktır. Anayasada yer alan bu hükümler idarenin kuruluşu açısından merkezi ve yerinden yönetim arasında bir farklılık gözetmemektedir. Anayasa yerinden yönetimin de merkezi yönetim gibi kuruluşunun kanunla düzenleneceğini, kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulacağını esas almaktadır. Bu esaslar nedeni ile kanunla düzenlenen kuruluş ile kanun ya da kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulan kamu tüzel kişiliği açısından merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir fark bulunmamaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki fark ve üstünlük kuruluş ve görevlerde değil, Anayasa ve kanunlarla verilen yetkilerdedir. Bu nedenle merkezi yönetimdeki bağlı idare, müstakil genel müdürlük, müstakil bütçe, kamu tüzel kişiliği gibi idarenin kuruluşunu düzenleyen hukuki ibareler yerel yönetimler için de geçerlidir.

Anayasanın, kamu tüzel kişiliğinin (hükmi şahsiyetin) kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağını açık olarak belirttiği

ancak, bu tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler arasında, müstakil genel müdürlük veya bağlı genel müdürlük gibi herhangi bir ayrıma gitmediği, uygulamada da, kamu tüzel kişiliğine sahip genel müdürlükler oluşturulurken, müstakil veya bağlı olmaları gözetilmeden hemen hepsinde, benzer bir teşkilat yapısı oluşturulduğu, buna bağlı olarak başta Anayasa olmak üzere, diğer mevzuatımızda da müstakil genel müdürlük ve bağlı genel müdürlük ayırımına yer verilmediği, bunların ayrı ayrı tanımlandığı bilinmektedir. Bu durum birer yerel yönetim olan büyükşehir belediyeleri sınırları içinde görevli ve 2560 sayılı Kanuna tabi olan Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlükleri için de geçerlidir.

2560 sayılı Kanunun Ek 5'inci maddesinde yer alan *"Bu Kanun diğer Büyükşehir Belediyelerinde de uygulanır."* hükmü ile Kuruluş başlıklı 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan *"İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur."* hükmü uyarınca İZSU'nun İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu, KOSKİ'nin Konya Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu anlaşılmaktadır. Aynı Kanunun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan *"Genel Müdürlüğün hizmeti, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlıdır. Ancak, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütülür. Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilir."* hükmü uyarınca bahse konu Genel Müdürlüklerden İZSU'nun İzmir Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlı olduğu, ancak şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetlerin, Büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütüleceği, KOSKİ'nin Konya Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlı olduğu, ancak şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetlerin, Büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütüleceği, açıktır. Bu nedenlerle 2560 sayılı Kanunun Ek 5 ve Geçici 10 uncu maddeleri gereğince, bahse konu Su ve Kanalizasyon İdarelerine uygulanması açısından Kanunun 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel*

Müdürlüğü bu Kanunda İSKİ olarak anılır.” hükmü uyarınca Kanunda geçen İSKİ ibarelerinin İZSU ve KOSKİ olarak anlaşılması gerekir.

2560 sayılı Kanunun 1’inci maddesinde *“İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile koordineli olarak hizmetlerini yürüten, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olup personel statüsü bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek geçici 9 uncu maddesi hükümlerine, diğer işlemlerinde ise özel hukuk hükümlerine tabidir.”* denilmekte iken, 23/05/1984 tarihli ve 3009 sayılı Kanunun 1’inci maddesiyle yapılan değişiklik ile bu madde; *“İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.”* şeklinde değiştirilmiştir. Bu nedenle idarenin yapısını belirleyen organlarında ve görevlerinde hiçbir değişikliğe gidilmeksizin, ilk düzenlemede İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile koordineli olarak çalışacağı belirtilen İSKİ’nin, yapılan değişiklik ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı olduğu düzenlemesinin getirilmiş olması, müstakil olarak kurulan idarenin yapısı ve işleyişinin değiştirilmediğini göstermektedir. Bu çerçevede; 2560 sayılı Kanunun Genel Kurul başlıklı 4’üncü maddesinde *“İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, İSKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir.”* hükmü ile *Yönetim Kurulu* başlıklı 7’inci maddesindeki *“Büyük Şehir Belediye Başkanı Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde, Genel Müdür Yönetim Kuruluna başkanlık eder.”* hükmü Büyükşehir Belediye organlarına ikinci görevler vermektedir.

Bahse konu idareler, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan, başka bir anlatımla müstakil genel müdürlük statüsünde bulunduğundan, görevin yürütülmesi için alınan kararlarda herhangi bir makamın iznine, onayına ve denetimine tabi bulunmamaktadır. Bu idareler tarifeleri belirlemede, kamulaştırma kararlarını kendileri almakta, bu kararların iptali ve kamulaştırma bedelinin artırılması için açılan davalarda hasım gösterilmekte, kamulaştırma bedelinin tespiti için açılan davaları yine doğrudan bunlar tarafından açılmakta, idarelerin yapmış olduğu herhangi bir faaliyeti nedeniyle Büyükşehir Belediyesi aleyhine açılan davaların, su ve kanalizasyon idarelerinin ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğu gerekçesiyle mahkemece reddedildiği durumlar bulunmaktadır.

Merkezi idare içinde yer alan Bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanununun 10'uncu maddesinde bakanlık bağlı kuruluşları, 11'inci maddesinde ise, bakanlık ilgili kuruluşları tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluşunu düzenleyen 5393 sayılı Kanunda, belediyeye bağlı veya ilgili kuruluş düzenlemesine yer verilmediği, *Belediye teşkilâtı* başlıklı 48 inci maddede belediyenin birimlerinin hangileri olduğu ve nasıl oluşturulacağı belirlenmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin kuruluşunu düzenleyen 5216 sayılı Kanununda, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş veya bağlı genel müdürlük tanımı veya ifadesi bulunmamaktadır.

2560 sayılı Kanununun 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan *"İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir."* hükmü ile su ve kanalizasyon idarelerinin müstakil bütçeye ve kamu tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Kanundaki bu hüküm ile 657 sayılı Kanunun ekindeki cetvellerde yer alan bağımsız genel müdürlük (mahalli idarelere bağlı genel müdürlükler hariç) ifadesi ile birlikte değerlendirilmelidir. Bir genel müdürlüğün bütçesi müstakilsen ve bu genel müdürlük kamu tüzel kişiliğine de sahipse, bu genel müdürlüğün, başka bir otoritenin izin, onay veya denetimine tabi olmadan karar alma ve uygulama yetkisine sahip bulunduğu açıktır. Nitekim, söz konusu cetvellerde müstakil genel müdürlük olarak belirtilen genel müdürlüklerin kuruluş kanunlarında, kamu tüzel kişiliklerinin bulunduğu ifade edilmiştir. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Demir Yolları Genel Müdürlüğü gibi bu idarelere örnek olarak gösterilebilecek genel müdürlüklerde, kamu tüzel kişiliğine sahip olma ibaresi ile bağlı olma ibaresi, aynı şekilde 2560 sayılı Kanuna tabi su ve kanalizasyon idareleri için de geçerlidir.

İSKİ'nin personel rejimi ile alakalı düzenlemeye 2560 sayılı Kanunda yer verilerek bu Kanununun 1'inci maddesine göre; su ve kanalizasyon idaresinde görevli personelin 657 sayılı Kanuna tabi olduğu, personele özlük ve maaş yönünden bunların uygulanması gerektiği aşikardır.

2/11/2011 tarihli ve 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 661 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 60'uncu maddesi ile *"5216 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır."*

“Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar bakanlık müstakil daire başkanları, 1. hukuk müşaviri ve daire başkanlığı kadrosuna atananlar ise bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynen yararlanırlar.” hükmü getirilerek yeni bir değişiklik yapılmıştır.

Su ve kanalizasyon idareleri genel müdürlüklerinin 1. hukuk müşavirlerinin 1994 yılından, daire başkanlarının ise 15 Nisan 1997 tarihinden itibaren, makam ve görev tazminatından faydalandırıldıkları, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı görüşleriyle, idari yargıya konu olan davalar sonucu su ve kanalizasyon idarelerindeki 1. hukuk müşaviri ve daire başkanlarının makam ve görev tazminatı alabilecekleri hususunda kararların verildiği görülmektedir.

Bu itibarla, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile Konya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü gibi kurulan ve 2560 sayılı Kanuna tabi olan su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüklerinde görevli daire başkanları ve 1. hukuk müşavirlerine makam ve buna bağlı olarak ödenen görev tazminatının ödenmesi gerektiğinden, içtihadın 2. Dairenin 31.5.2011 tarih ve 34814 tutanak numaralı kararına istinaden düzenlenen 19.9.2011 tarih ve 370 sayılı ilamına göre birleştirilmesi gerekir.

SONUÇ

İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile Konya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli Daire Başkanları ve 1. Hukuk Müşavirlerine makam ve buna bağlı olarak ödenen görev tazminatının ödenmesi gerektiği ve içtihadın 2. Dairenin 31.5.2011 tarih ve 34814 tutanak numaralı kararına istinaden düzenlenen 19.9.2011 tarih ve 370 sayılı ilamı yönünde birleştirilmesine 1.12.2011 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.10.2011

No : 33701

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın Anayasa ve kendi Kanunundan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, Danıştayca vergi konusunda verilen kararlar hariç, idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmeyeceği hk.

Duruşma talebinde bulunan, ve ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamaları dinlendikten ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

574 sayılı ilamın 1. maddesiyle Genel Müdürüne yersiz olarak görev tazminatı ödenmesi sonucu TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler 1. dilekçelerinde özetle; Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulunun 22.12.1973 tarih ve 1968/8 E, ve 1973/14 K, sayılı kararına göre yapılan ödemenin geri alınamayacağını ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık 1. karşılamasında Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulu Kararının, Sayıştay Yargısı açısından, doğan kamu zararlarından "sorumlu" olanların, sorumluluktan kurtulmasına dayanak oluşturmayacağından, Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Dilekçiler 2. dilekçelerinde özetle;

Savcılık makamının kendi içerisinde çeliştiğini, hem Danıştay Genel Kurulu kararına aykırı bir husus bulunmadığını belirtmekte, hem de ödemededen birinci derece istifade edenden değil de 5018 sayılı kanunla gelen "harcama yetkililerinden" dolayısıyla "sorumlulardan" talep ettiğini belirttiğini,

Ödeme talimatı verenin harcama yetkilisi, ama ondan yararlanan kişinin başkası olduğunu, dava açma süresi geçtikten sonra kişiden tahsil edilemeyeceğini,

Birim amiri olarak harcama yetkilisi olmak zorunda olan kişilerin, Uluslararası sözleşmeler gereğince yaptıkları ödemelerden, kendilerinin değil bir başkasının istifade ettiği bedel nedeniyle mağdur olduğunu, bunun da hukuk güvencesini ortadan kaldırdığını,

Kaldı ki, 6009 sayılı kanunun geçici 8. maddesine göre kamu görevlilerine yapılan ödemelere ilişkin takibat yapılmayacağını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık 2. karşılımasında Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

375 sayılı KHK'nın 1. maddesinde;

"A) Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre almakta olan personele... ..

C) (Ek : 4/7/2001 - KHK-631/11 md.) (A) bendi kapsamına giren ve temsil tazminatı almayan personelden,

1- 7.000'den daha düşük göstergeler üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlara, 15.000 gösterge rakamını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca tespit edilecek gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir.

2- (Mülga: 27/2/2008 – 5745/1 md.)

3- (1) numaralı alt bende (1) göre ödenecek görev tazminatının uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri tespit etmeye çalışanlar ve emekliler için gösterge rakamları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

4- (Ek: 8/1/2002-4736/8 md.) Görev tazminatı, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve bu tazminata hak kazanmada ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır" denilmektedir.

KHK hükmünden anlaşılacağı üzere görev tazminatı temsil tazminatı almayan personele ödenebilecektir. Genel Müdürü'a 17000 gösterge üzerinden temsil tazminatı ödendiğinden görev tazminatı ödenmesi mümkün değildir.

Dilekçiler Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulunun 22.12.1973 tarih ve 1968/8 E, ve 1973/14 K kararına istinaden tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerse de, Anayasanın 160. maddesinin birinci ve ikinci

fıkralarındaki "... Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır."

832 sayılı Sayıştay kanununun 65. maddesindeki ".. genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştay'ın hesap ve işlemleri yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir..." Hükümlerine göre, Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın Anayasa ve kendi Kanunundan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, Danıştay'ca vergi konusunda verilen kararlar hariç, idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmemektedir.

Ayrıca, 832 sayılı Kanunun 66'ncı maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay, sayman hesaplarını Sayıştay'a noksansız verildiği tarihten itibaren 2 yıl içinde yargılamakla mükellef olup, ilgili mevzuatta Sayıştay'ın yargılama süresine ilişkin başkaca bir sınırlama bulunmamaktadır.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 32. maddesinde harcama yetkililerinin harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları açıkça belirtilmiştir.

Dilekçiler ayrıca tazmin hükmünün 6009 sayılı kanunla getirilen af kapsamında değerlendirilerek kaldırılmasını istemekte ise de; 6009 sayılı Kanunun geçici 8. maddesindeki "Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, bu Kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamaz, başlatılanlar işleminden kaldırılır" hükmü, herhangi bir mevzuatla öngörülmemiş olan, toplu sözleşme ile ya da idari bir tasarrufla bütün çalışanların koşullarını iyileştirici nitelikte yapılan ek ödemelerle ilgili olup tazmine konu ödemeyi bu kanun kapsamında değerlendirmek mümkün değildir.

Bu itibarla; dilekçi iddialarının reddi ile, 574 sayılı ilamın 1. maddesiyle 6.836,44 TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.10.2011

No : 33709

K işisel mahiyette bir harcama olan kartvizit bedelinin kurum bütçesinden karşılanmasının mevzuata uygun olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten ve duruşmada hazır bulunan murafaacı ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü;

365 sayılı ilamın 6.maddesiyle; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu personeli için kartvizit bastırılması ve ücretinin bütçeden ödenmesi nedeniyleTL' ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle;

TMSF personeli için kartvizit bastırılması ve ücretinin bütçeden ödenmesi işleminin; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2006 yılı Gider Bütçesine ekli "Bütçe Açıklamaları" bölümünde, "03.Mal ve Hizmet Alım Giderleri" başlıklı bölümünde yer alan "03.2 Mal ve Hizmet Alım Giderleri" başlığı altında, "03.2.1 Kırtasiye ve Büro Malzemeleri Alımları" alt kalem kapsamında gerçekleştirildiğini,

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Gider Bütçesi Uygulama Esas ve Usulleri Yönergesi'nin "Yıllık mali rapor ve bütçe kesin hesabı" başlıklı 18. maddesinin birinci fıkrasında yer alan,

"5411 sayılı Kanunun 124. maddesi uyarınca, Fonun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali rapor, bütçe ile alınan ödenekler, yıl içinde alınmış ek ödenekler, yapılan aktarımlar, varsa ödenek iptalleri ve ayrıca yıl içinde yapılan harcamalar ile kullanılmamış ödenek bakiyelerini gösteren Bütçe Kesin Hesabı, en geç Mart ayının ikinci haftasına kadar Daire Başkanlığınca hazırlanarak Kurulun onayına sunulur." hükmü kapsamında 2006 yılı içerisinde yapılan bütün harcamaların 22.03.2007 tarih 107 sayılı Fon Kurulu Kararı ile onaylandığını,

TMSF personeli için kartvizit bastırılmasının, kişisel değil, kurumsal bir harcama olduğunu,

Bir kurumun kendisini temsil etme biçimlerinin bütünü, o kurumun kurumsal kimliğini oluşturduğunu, bir kurumun kendisini temsil ederken nasıl algılanacağına yön veren aktivitelerin bütünü ise kurumsal kimlik süreci olduğunu,

Fonun, ulusal ve uluslararası alanda; dava, alacak, takip, tahsil, yeniden yapılandırma ve bunlar dışında kalan faaliyetleri olmak üzere birçok alanda önemli ve aktif rol üstlenmiş bir kamu kurumu olduğunu,

Öte yandan BDDK, T.C. Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Bankalar Birliği ve bankacılık sisteminin diğer üyeleri ile resmi/gönüllü işbirliği ve iletişim platformları geliştirilmesi, diğer ülkelerin mevduat sigortacıları, IMF, Dünya Bankası ve ilgili diğer kuruluşlar ile işbirliği ve iletişim platformları geliştirilmesinin Fonun hedeflerinden bazıları olup, TMSF'nin yeni vizyonunun "Strateji odaklı dinamik yönetim anlayışı ile uluslararası finansal istikrarın oluşmasında aktif ve öncü bir kurum olmak" olarak tanımlandığını,

Fon personeli adına yapılan kartvizit harcamalarında, personele yarar sağlama amacı güdülmeyip kurum personelinin adliyeler, kamu kurum ve kuruluşları, emniyet gibi makamlar nezdinde süregelen, ivedi bilgi ve belge temini gerektiren işlerle ilgili olarak Kurum dışında çalışan kişilerle irtibatın kurulabilmesi ve koordineli ve hızlı iş akışının sağlanmasının amaçlandığını,

Fonun sayılan bu faaliyetlerinin Kurum ve Devlet politikaları açısından önemi ile Fon personelinin, Kurumu temsil anlamında taşıdığı sorumluluğu dikkate alındığında, söz konusu kartvizit harcamalarının kişisel bir harcama kalemi değil, Fonu temsiline ve kamu hizmetini ifanın gereği olduğunu,

Fon personelinin mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisinin Fon Kuruluna ait olduğunu,

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Fon Personeli" başlığını taşıyan 121. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan,

"Kadro karşılığı sözleşmeli statüde çalışan Fon personeli ücret, mali ve sosyal haklar dışında her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir." hükmü ile kanun koyucunun, Fon personelinin mali ve sosyal haklar bakımından 657 sayılı Kanunun dışında tuttuğunu ve 5411 sayılı Kanunun 125. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan;

"Fonun kadro karşılığı sözleşmeli personeli ile diğer personelinin ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları birinci fıkrada belirlenen ücret tavanını geçmemek

üzere Fon Kurulu tarafından tespit edilir."hükmü ile de Fon personelinin mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisinin Fon Kurulu'na verildiğini,

TMSF personeli için kartvizit bastırılması ve ücretinin bütçeden ödenmesi işleminin de, 5411 sayılı Kanununun 125. maddesinin ikinci fıkrası ile verilen, Fon personelinin mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisine istinaden gerçekleştirildiğini belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık "Personele kartvizit bastırılmasının ilgililere ödenen ücretin bir unsuru olduğu yönündeki iddialara gelince; şayet bu yöndeki iddialar kabul edilirse (Ki ve GVK hükümleri dairesinde mümkün görülmektedir) bu defa da sözü edilen ödemelerin niçin ilgililerin ücretleri ile birleştirilerek vergiye tabi tutulmadığının sorgulanması gerekir" şeklinde görüş bildirmiştir.

Kişisel mahiyette bir harcama olan kartvizit bedelinin Fon bütçesinden karşılanması mevzuata uygun olmadığından ilamın 6. maddesiyle TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 29.11.2011

No : 33979

Yurtdışında görevlendirilen ve kendilerine yurtdışı geçici görev yolluğu ödenen Belediye Meclis Üyeleri ile belediyenin idari personelinin yurtdışı görevi için ayrıca Belediyeler Birliğine katılım payı ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

337 sayılı ilamın 4. maddesiyle; Belediyesi Meclis üyeleri ve bazı idari personelinin “teknik inceleme ve yurtdışı temas programı” çerçevesinde İspanya’ya geçici görevlendirilmeleriyle ilgili olarak Belediyeler Birliği’ne katılım payı ödendiği gerekçesi ile TL’ ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde özetle; tazmin hükmünün, yurtdışı ilişkilerde İçişleri Bakanlığının 20.06.2005 tarih ve B.050.MAH.076 000/500350520 sayılı genelgesi hükümlerine aykırı olması gerekçesi ile verildiğini, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve görevleri hakkında 3152 sayılı kanunun 1. maddesi ile İçişleri Bakanlığına Mahalli İdarelerin yönlendirme yetkisi verildiğini, harcamalarla ilgili herhangi bir hükme yer verilmediğini, Belediyelerin harcamalarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre yaptığını,

Teknik İnceleme ve Yurt Dışı Temas Programının İspanya’ya yapıldığını, Avrupa Topluluğu üyesi İspanya’nın belediyecilik hizmetleri yönünden gelişmiş bir ülke olduğunu, altyapı ulaşım, şehircilik ve sanat yapıları açısından örnek uygulamaları bulunduğunu,

Sorguda da belirtildiği üzere, belediye görevlilerinin bilgi görgü kazanmak ve yeni bir vizyon yakalamak için yurt içi ve yurt dışında seminer faaliyetlerine katılmasının doğal sayıldığını, ülkeler ve belediyeler arası ilişkiler kurularak belediyecilik alanında yapılan örnek uygulamaların yerinde görülmesini amaçlayan dış gezilerin yapılamayacağına dair gerek 5018 sayılı

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda gerek 5393 sayılı Belediye Kanununda yasaklayıcı bir hüküm bulunmadığını, aksine 5393 sayılı Belediye Kanununun 60/b maddesinde belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderlerinin belediye gideri olarak sayıldığını, katılımcılara yapılan harcamaların kanunun bu maddesi hükmüne uygun olarak yapıldığını,

Belediye bütçesinden yapılacak temsil ağırlama ve tören giderleri yönergelerinin 3. maddesine göre "Temsil Ağırlama ve Tören giderlerinin konu kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine" bağlıdır denildiğinden bu doğrultuda gezinin yapılması için 24.07.2006 tarih ve 551 sayılı Belediye Başkanlığından, ayrıca 05.05.2006 tarih 2006/20 sayılı Belediye Meclisi kararı ile Belediyelerinin seçilmiş ve atanmış personelinin yurt dışında yapılacak olan toplantı, kongre, seminer ve panel gibi organizasyonlara katılması kararının alındığını, 5393 sayılı kanunun 38/h maddesi gereği Belediye Başkanı dolayısıyla da belediye çalışanlarının Belediye Meclis kararlarını uygulamak zorunda olduklarını,

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun 60/n maddesine göre "Kültürel Etkinlikler için yapılan giderler" in belediyenin giderleri arasında sayıldığını,

Seyahat izni, İçişleri Bakanlığınca yayımlanan 2005/ 62 nolu genelge ile belirtilen bütün izinlerin alındığını, yapılan ödemelerin tamamen yasalara uygun olduğunu belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Savcılık Daire kararının onanması yönünde görüş belirtmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8. maddesinde; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" denilmektedir.

Aynı Kanunun "Kamu Zararı" başlıklı 71. maddesinde; "Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır" hükmü yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 20.06.2005 tarih ve B050MAH076000/5003-50520 sayılı "Yurtdışı İlişkiler" konulu genelgesinde;

“..... Bu nedenle, yurtdışı görevlendirmelerde aşağıdaki esaslara uyulması gerekli görülmüştür:

8- Görevlendirilen personele 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre harcırah (yol+yevmiye) giderleri dışında herhangi bir ödeme yapılmayacaktır.

9- Organizasyonu düzenleyen kuruluşa (var ise) herhangi bir ad altında (eğitim gideri, hizmet satın alınması, konaklama ücreti, rehberlik ücreti vb.) ödeme yapılması mümkün değildir” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Genelge esaslarına göre yurtdışı teknik inceleme ve yurtdışı temas programını düzenleyen kuruluşa hangi ad altında olursa olsun herhangi bir ödeme yapılması söz konusu değildir.

İlişkili ödeme emri belgesi ve ekleri incelendiğinde, Belediyesi bütçesinden Belediyeler Birliği’ne “28 Mayıs – 2 Haziran 2006 İspanya teknik inceleme ve yurtdışı temas programı yeme, içme, konaklama ve ulaşım katılım bedeli ile yurtiçi masrafı” olarak toplam TL katılım payı ödendiği anlaşılmıştır. Ayrıca programa katılan Meclis üyeleri ve idari personele yurtdışı geçici görev yolluğu ödemesi de yapıldığı görülmüştür.

..... Belediyesi Meclis üyeleri ve bazı idari personelinin “teknik inceleme ve yurtdışı temas programı” çerçevesinde İspanya’ya geçici görevlendirilmeleriyle ilgili olarak Belediyeler Birliği’ne katılım payı olarak yapılan ödeme söz konusu Genelge esaslarına aykırı olduğundan, dilekçilerin iddialarının reddi ile 337 sayılı ilamın 4. maddesi ile TL’ ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
2. Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
3. Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
4. Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
5. Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
Sayıştay Dergisi
Sayıştay Başkanlığı
06520 Balgat/ANKARA
6. Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
8. Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
9. Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.

10. Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
11. Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.
12. Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
13. Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
14. Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

1. Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
2. Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
3. Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
4. Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
5. Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
6. Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
7. Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
8. Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45)
İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999)

Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

9. Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir. Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İŞleri M¼d¼rl¼Đ¼
06100 Balgat / ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981