



SAYIŞTAY DERGİSİ

Kamu İdarelerinin Borçlu Taraf Olarak Yer Aldığı Sözleşmelerde
Alacağın Temliki

Kamu İdarelerinde Etik Yönetim

Örgütsel Değişim ve Liderlik

Sağlık Hizmetlerinde Katılım Payı Uygulaması ve Bu Uygulamanın
Sosyal Devlet İlkesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından
İncelenmesi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tabi Oldukları
Soruşturma Usullerinin Karşılaştırılması

EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansı ve
Abu Dhabi Deklarasyonu

SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ
OCAK - MART 2011
SAYI : 80

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
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 Başdenetçi Filiz KÖROĞLU AYDINLI Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Haziran 2011
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan 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 İşleme 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. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	Polis Akademisi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGIN	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	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
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
Prof. Dr. Fazıl TEKİN
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Enver AYDOĞAN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. Selma KARATEPE
Doç. Dr. M. Akif ÖZER
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Yasin SEZER
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ

Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Selçuk Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
İnönü Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Polis Akademisi
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 80	OCAK-MART 2011

İÇİNDEKİLER

- 3 Kamu İdarelerinin Borçlu Taraf Olarak Yer Aldığı Sözleşmelerde Alacağın Temliki**
Mükremin UZUN
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 33 Kamu İdarelerinde Etik Yönetim**
Yaşar UZUN
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 57 Örgütsel Değişim ve Liderlik**
Polat TUNÇER
Ondokuz Mayıs Üniversitesi Samsun Meslek Yüksekokulu Öğretim Görevlisi
- 85 Sağlık Hizmetlerinde Katılım Payı Uygulaması ve Bu Uygulamanın Sosyal Devlet İlkesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından İncelenmesi**
Yafes ÇAKIR
Sayıştay Başdenetçisi

107 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tabi Oldukları Soruşturma Usullerinin Karşılaştırılması

Ayhan KÜÇÜK

Başbakanlık Müfettiş Yardımcısı

135 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

137 EUROSAT-ARABOSAT Üçüncü Ortak Konferansı ve Abu Dhabi Deklarasyonu

İsa CAN

Sayıştay Denetçisi

143 SAYIŞTAY KARARLARI

145 Genel Kurul Kararları

148 Temyiz Kurulu Kararları

163 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

165 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

167 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

KAMU İDARELERİNİN BORÇLU TARAF OLARAK YER ALDIĞI SÖZLEŞMELERDE ALACAĞIN TEMLİKİ

Mükremin UZUN*

ÖZET

Kamu idareleri, mal ve hizmet alımları ya da yapım işleri dolayısıyla gerçek ya da tüzel kişilerle sözleşme yapmakta ve borçlu sıfatı ile ödeme yükümlülüğü altına girmektedirler. Alacağın temlik, alacaklının tasarrufi bir işlemi olup sözleşmede aksi belirtilmedikçe, borçlunun, başka bir deyişle idarenin rızasına bağlı değildir. Bu sebeple, alacağın temlik ile karşı karşıya kalan bir idare, alacağı devralan üçüncü kişiye karşı borçlu haline gelir.

Uygulamada, kamu idareleri ile yükleniciler arasında çeşitli anlaşmazlıkların ortaya çıkmamasını sağlamak ve alacağın temlik kurumunun suiistimalini önleyerek kamu yararını koruyabilmek amacıyla, idare ile asıl alacaklı arasında yapılan ilk sözleşmede temlik sınırlandıran veya yasaklayan bazı maddelerin konulması elzem görünmektedir.

Anahtar Kelimeler: Temlik, Alacağın Temlik, Kamu Sözleşmeleri, Kamu İdareleri.

ASSIGNMENT OF RECEIVABLES IN THE CONTEXT OF CONTRACTS WITH PUBLIC ENTITIES AS THE DEBTOR

ABSTRACT

Public entities sign contracts with real and legal persons for purchases of goods and services, or construction works; and incur liabilities as debtor. Unless otherwise is stated in the contract, assignment of receivables is under the discretion of the debtee, not of the debtor, namely, the public entity. Therefore, an entity faced with an assignment of receivables becomes indebted to the third party that takes over the receivables.

In practice, adding certain clauses that limit or prohibit assignment to the initial contract signed between the entity and the debtee is considered as necessary in order to avert conflicts between the entity and the contractor and to protect the public interest by preventing abuse of the assignment of receivables concept.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Key Words: Assignment, Assignment of Receivables, Public Contracts, Public Entities.

1. GİRİŞ

Ticari ve ekonomik hayatın bir gereği olarak ortaya çıkan “*alacağın temliki*”, borçlu ve alacaklı taraf arasında yapılan borç sözleşmesinin nispiyeti ilkesinin bir istisnasıdır. Temlik sözleşmesi (temlikname) ile alacak devredilmekte; ancak alacağın özü muhafaza edilerek şahıslarda bir değişiklik yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle, borçlu ve alacaklı tarafla beraber, alacağı temellük eden (devralan) taraf arasında kısmi ve mahdut (sınırlı) bir halefiyet meydana gelmektedir. Temlik konusu olan “*alacağı talep hakkı*”, temlik sözleşmesinin yapılmasıyla başka bir işleme gerek kalmaksızın, asıl borçlu ve alacaklı dışında üçüncü bir kişiye geçmektedir. Temlik için alacağın muaccel olması (hemen tahsil edilebilir durumda olması) şart değildir. Borçlusu ve miktarı belirli olan bir alacak temlik edilebilir.

Temlik sözleşmesinin konusu borç ilişkisi değil, bu ilişkinin içinde var olan alacak hakkı devredilir. Temlik eden tarafın borç ilişkisi sebebiyle borçlusuna karşı mevcut mükellefiyetleri temlike rağmen devam eder. Örnek olarak, bir yüklenicinin eser sözleşmesi gereğince yapmakta olduğu binada, kendi payına düşen bağımsız bölümün üçüncü kişiye temliki, hukuki olarak geçerli bir işlemdir. Ancak, bağımsız bölümü temellük edenin (devralanın) bu şahsi hakkını arsa sahibine karşı ileri sürebilmesi için, yüklenicinin edimini yerine getirmiş (bağımsız bölümün inşaatını bitirmiş) olması gerekir.

Alacak hakkının temliki tasarrufi bir işlemdir: Yeniden hak ve borç doğurmaz. Sadece mevcut hakların devri temin edilir. Alacaklının alacağını temlik etmesi halinde; alacak, temellük eden kişiye geçer. Temlik eden, artık borçlu ile ilişkisini kesmiştir ve borcun ifasını isteyemez. Bu sebeple temlike konu olan alacak hakkının sınırlarının tespit edilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü, temlik işlemi ile temlik esnasında mevcut durumdaki hakların yanında mahkeme safahatına dair haklar da devir işlemine konu edilmiş olmaktadır.

Çalışmada söz konusu edilen “*idare*”, mal veya hizmet satın alan veya taahhüt işi yaptırması sebebiyle borçlu taraf durumunda olan kamu idarelerini; “*yüklenici*” ise, idareye mal veya hizmet satması veya inşaat işi yapması sebebiyle alacaklı taraf olarak gerçek veya tüzel kişileri temsil etmektedir.

2. GENEL OLARAK ALACAĞIN TEMLİKİ

Temlik, en kısa ifadesiyle *“bir hakkın diğer bir kimseye geçirilmesi”* (TDK Sözlüğü), alacağın temliki ise *“alacağın devredilmesi”* anlamına gelmektedir. Alacağın temliki ile *“alacak hakkı”* başkasına geçer. Alacağın temliki, borç ilişkisinden doğan alacak haklarının, *“alacaklı tarafından üçüncü bir kişiye devredilmesidir”* (Kardeş, 2004: 37). Temlik (devir) işleminde, *“alacak”* aynı kalmakta, yeni bir alacak meydana gelmemekte, buna mukabil *“alacağı talep hakkı”* başkasına devredilmektedir (Uygur, 2003: 4367). Bu sebeple alacağın temliki, mevcut bir alacağın *“alacaklısının değiştirilmesi”* işlemidir (Eren, 2001: 212).

2.1. Alacağın Temliki ve Temlik’in Hukuki Mahiyeti

Borç ilişkisinden doğan alacağını, üçüncü kişiye devreden alacaklıya *“temlik eden”*, bu alacağı devralan üçüncü kişiye *“temellük eden”* veya *“lehine temlik edilen”* denir. Temliki tazammun eden (temliki içine alan, gösteren) belge ise *“temlikname”* olarak adlandırılır (Kardeş, 2004: 999). Bu durumda borçlu, *“temlik edilen alacağın borçlusu”* durumuna geçer. Alacağı temellük eden (devralan) üçüncü kişi, eski alacaklının yerine geçmiş olmaktadır. O halde, alacağın temlikinde, borcun özü muhafaza edilerek, şahıslarda bir değişiklik olmakta ve bir çeşit *“halefiyet”* meydana gelmektedir (Uygur, 2003: 4367).

Alacağın temliki; *“tam üçüncü şahıs yararına sözleşme”*, *“mükellefiyetli bağışlama”*, *“ölüme bağlı tasarruflar”*, *“alt istisna sözleşmesi (taşeronluk)”*, *“vedia (emanet) sözleşmesi”*, *“temsil”* ve *“seçimlik borç”* gibi *“müteselsil alacaklılık ilişkisine benzer”*, başka bir deyişle *“alacaklılar arası teselsüle benzer”* (Acar, 2003: 221) hukuki ilişkilerden biridir.

Borç ilişkisinde, alacağı temellük eden yani devralan (lehine temlik yapılan) üçüncü kişi, eski alacaklının yerine geçer. Bu sebeple eski alacaklının yerine geçen üçüncü kişi, gerçek kişi olabileceği gibi, hukukun kendisine hak ve borç sahipliği tanıdığı tüzel kişi de olabilir.

2.2. Temlik Çeşitleri

Temlik’e konu olan alacak hakkı, alacaklının tek taraflı bir hukuki işlemi ile değil, üçüncü kişi ile yani temellük eden ile yapılan yazılı bir sözleşme sebebiyle bu kişiye geçmiş olur. Ancak, bir temlik işlemi, her zaman

bu süreçten geçerek tamamlanmış olmaz. Kimi zaman, temlik'e konu olan alacak, alacaklının iradesine bağlı olmaksızın devire konu olabilir.

Temlik, ortaya çıkış sebebine göre üç gruba ayrılabilir: Bunlar; *“iradi veya rızai temlik”*, *“kazai temlik”* ve *“kanuni temlik”*tir.

Temlik işlemi, tarafların hür ve serbest iradeleriyle ve yazılı bir sözleşmeye dayanılarak yapıldığında, buna iradi temlik veya rızai temlik denir. İradi temlikte; temlik eden, tamamen şahsi ve hür iradesi ile hareket ederek alacağını muayyen (belirli) bir kişiye devretmektedir.

Kazai temlik, mahkeme kararı ile geçerlilik kazanan temliktir. Bu tür temlikte bir alacak, mahkeme kararı ile başka bir kişiye aktarılır. Kanuni temlik ise, bir kanun hükmüne istinaden gerçekleşen temliktir. Kanuni temlikte bir alacak, kanun hükmünün icra edilmesi maksadıyla devire konu olmaktadır.

3. TEMLİK İŞLEMİNİN ÖZELLİKLERİ

Temlik işleminin hukuki olarak geçerli olabilmesi için işlemin konu, şekil şartları ve alacağın özellikleri açısından da geçerli olması gerekmektedir. Konu, şekil şartı veya alacakta meydana gelebilecek bir sakatlık, temlik işlemini de sakatlayacak, işlemin geçersiz olmasına sebep olacaktır.

3.1. Geçerlilik Bakımından Temliknamenin Konusu

Temlik işleminin hukuk düzeni içinde geçerli bir sonuç doğurabilmesi için, temlik sözleşmesine kaydedilecek alacağın konusu önem taşımaktadır. Öncelikle şunu bilmek gerekir ki, temlik sözleşmesinin konusu alacak değil, *“alacak hakkı”*dır. Temlik, bir çeşit *“devir”* işlemidir; bu sebeple, temlik işleminin konusu, borç ilişkisi değil, borç ilişkisinden doğan alacak hakkıdır.

Ancak, herhangi bir şekilde ortadan kalkan veya feshedilen alacak veya hakkın devrine ilişkin temlikname, hukuken bir değer taşımaz (Yargıtay, 14.HD, E:3995, K:5773, T:20.09.1988). Mevcut olmayan bir hakkın temliki, temlik edilen kişiyi alacaklı durumuna getirmez (Yargıtay, 4.HD, E:1983, K:2958, T:31.05.1974). Lehine temlik edilen (devir yapılan) kişinin alacaklı durumuna geçebilmesi için, bir alacak hakkının devredilmesi gerekir. Çünkü alacağın temliki ile *“alacak hakkı”*, bunu devralan üçüncü kişiye geçmektedir. Temellük eden (devralan), daha önce temlik edene ait olan alacak hakkını kesin olarak iktisap eder (elde eder) ve bunun üzerinde tasarruf etme

yetkisini kazanır. Bu yüzdendir ki, alacağı temellük eden, *“alacaklının mümessili değil, bizzat alacaklısı”* olur (Eren, 2001: 1212).

Bir alacağın temlike konu olabilmesi için, kanun tarafından yasaklanmamış olması gerekir. Kanun tarafından herhangi bir şekilde yasaklanmış olan alacaklarda temlik işlemi geçersiz kabul edilir. Örnek vermek gerekirse; Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun’un 12. maddesine göre; sözleşmede aksine hüküm olmadıkça, kiracı, kiraladığı yeri kısmen veya tamamen başkasına kiraya veremez, faydalanma hakkını veya sözleşmesini devredemez. Aksi halde, kiracının yapacağı temlik işlemi geçerli değildir.

3.2. Temlik İşleminin Şekil Şartı

Borç ilişkisinde, borç veya alacağı doğuran olayın kayda geçirilmesi, borç ilişkisinin şartları, tarafların hangi durumlarda neler yapacaklarının esas ve usulleriyle tespiti ancak yazılı bir akit (sözleşme) ile mümkündür. Temlikname (devir senedi) bir tür sözleşmedir. Sözleşmelerin geçerliliği, ilke olarak özel bir şekle tabi değildir (BK:11)¹. Ancak, *“tarafların menfaati”* ve *“hukuki emniyeti”* için Kanun, bazı sözleşmelerin yapılmasını özel şekle tabii kılmıştır.

Alacağın temliki, temlik eden ile temellük eden arasındaki hukuki bir işlem, başka bir ifade ile bir *“sözleşme”*dir. Temlike konu olan alacak hakkı, alacaklının tek taraflı bir hukuki işlemi ile değil, üçüncü kişi ile yani temellük eden ile yapılan sözleşme sebebiyle bu kişiye geçmiş olur. Temlikname’nin hukuk düzeninde anlamlı olabilmesi, bir hüküm doğurabilmesi için belirli şartları haiz olması gerekir.

Temlik sözleşmesinin geçerlilik şartlarından birincisi, yapılacak sözleşmenin yazılı olmasıdır. Konuyu düzenleyen Borçlar Kanunu’nun 163. maddesine göre; *“Tahriri şekilde yapılmış olmadıkça, alacağın temliki muteber olmaz. Bir alacağın temlikini vaad etmek, hususi şekle tabi değildir.”* Buna göre, temlik belgesi (temlikname), yazılı olmadıkça herhangi bir geçerlilik ifade etmez. Temlikin geçerli olabilmesi için yazılı olması yeterlidir

¹ Alacağın Temliki, 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe girecek olan 6098 sayılı yeni “Türk Borçlar Kanunu”nda; “Borç İlişkilerinde Taraf Değişiklikleri” başlıklı Beşinci Bölüm ve “Alacağın Devri” başlıklı Birinci Ayrım’da 183 ve devamı maddelerde yer almıştır. Yeni Kanun, temlike ilişkin ifadeleri sadeleştirmekle birlikte, hükümlerde esaslı değişiklikler öngörmemiştir.

(Yargıtay, 14.HD, E:5443, K:8286, T:23.12.1986). Burada öngörülmüş olan şekil “geçerlilik şartı” olduğundan, “yazılı” şekil şartına uyulmadan yapılan temlik sözleşmesi geçerli değildir (Engin, 2002: 21). Yazılı şekilde düzenlenmemiş bir alacağın temlikini, temlik edenin veya vekilinin mahkeme huzurunda kabul etmesi, temlike sıhhat kazandırmaz, geçerli hale getirmez (Uygur, 2003: 4420).

Temliknamenin geçerlilik şartlarından ikincisi, senedin “imzalı” olmasıdır. İmzalı olmayan bir temlikname geçerli değildir. Geçerli olmayan bir belge/senet sebebiyle taraflar hak ve borç iddiasında bulunamazlar. İmza, Borçlar Kanunu’na uygun şekilde üzerine borç alan kimsenin “el yazısı” ile olmalıdır (Dayınlarlı, 2000: 98). Temlike ait yazılı belgede (temliknamede), “temlik edenin imzası”nın bulunması yeterlidir (Uygur, 2003: 4420). Temellük edenin imzasının bulunması, temlik senedi için bir “geçerlilik şartı” değildir.

Kolayca anlaşılabilecek bir açıklıkta “alacak miktarı”, “temlik edenin adı”, “temlik etme iradesi”nin kayıtlı olması, temliknamenin diğer geçerlilik şartlarındandır. Temliknamelerde miktarın yazılması mecburiyeti, sadece temlik için değil, aynı zamanda vergilendirme için de önem taşımaktadır. Damga Vergisi Kanunu’nun “Belli Para Gösterme Mecburiyeti” başlıklı 11. maddesinde; “... temlik edilen para miktarının veya azami haddinin gösterilmesi” gerektiği hükme bağlanmıştır.

Temliknamenin şekil şartı ile alakalı olarak Yargıtay, aşağıdaki kararı vermiştir: Davacı, Asliye Ticaret Mahkemesi’nin ilamıyla, “Davanın kabulü ile teminat mektubu bedeli 10.000-TL’nin davacı bankanın Suadiye şubesinde, faizsiz bir hesapta depo edilmesine” şeklinde karar verildiğini, karardan sonra kararın gereğinin yerine getirilmesi için B-bank ile “rehin blokaj sözleşmesi” yapıldığını ve bankada hesabı bulunan XALM Kimya A.Ş.’nin hesabına rehin blokajı yapıldığını; ancak, alacağı temlik alan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) XRCT A.Ş.’nin takip başlatarak icra emri göndermek suretiyle 42.000 TL’nin tahsilini talep ettiğini, depo kararı yerine getirildiği halde, depo edilen miktarın dışında alacak varmış gibi talep başlatıldığını bildirerek temyiz müracaatında bulunmuştur. Yargıtay, davalılar arasında dava konusu alacakla ilgili temlikname bulunmadığı, davalıların kabulünde olduğu gibi, dosya içeriğinden de bu durumun anlaşıldığını, alacakla ilgili olarak bir temlik işlemi varmış gibi temlik alan sıfatıyla XRCT A.Ş. hakkında hüküm kurulmasının mümkün olmadığına hükmetmiştir (Yargıtay, 19.HD, E: 2008/6913, K: 2009/3031).

3.3. Temlik'e Konu Alacağın Özellikleri

Bir alacağın temlike konu olabilmesi için bazı özellikleri taşıması gerekir. Bunlardan biri, alacağın elde edilme süresi ile ilgilidir. Temlik için alacağın "*muaccel*" olması şart değildir (Uygur, 2003: 4369).

Borçlusu ve miktarı kayıt altına alınmış, gelecekte tahsil edilebilecek bir alacak da temlik edilebilir. Ancak bu durumda; borçlunun içinde bulunduğu ekonomik ve mali şartlar ile alacağın miktarı makul olmalıdır. Bir kimsenin şahsiyet haklarını ve ekonomik özgürlüğünü aşırı derecede sınırlandıran, çok uzun süreli veya bir kimsenin ömrü boyunca üçüncü kişilere karşı doğmuş veya doğacak bütün alacaklarının başkasına temlik edilmesini öngören işlemler geçersizdir (Uygur, 2003: 4369).

Bir yüklenicinin sözleşmeye binaen yaptığı iş mukabilindeki alacağı, sözleşme hükümlerine muvafık (uygun) olarak taahhüt ettiği işleri tam olarak yerine getirmesi halinde doğacak bir alacaktır ve ancak bu halde temlik mümkündür. Yazılı bir sözleşme ile doğması muhtemel hakkı veya alacağı temellük eden kişi, ancak yüklenicinin mükellefiyetlerini yerine getirmesi halinde borçlu tarafa karşı, temellük ettiği hakkı veya alacağı ileri sürebilir (Yargıtay, 14.HD, E:2001/7306, K:2001/7991, T:16.11.2001). Yüklenicinin, anlaşma hükümlerine uygun olarak iş yapmaması halinde; alacak, tahakkuk etmeyecektir.

Sözleşme şartlarına göre, "*fiili ve hukuki bitmişlik*" birlikte aranmalıdır (Yargıtay, 14.HD, E:2001/7306, K:2001/7991, T:16.11.2001). Yüklenicinin, idare ile sözleşmeye binaen yaptığı işlerde esas olan ve idarenin yapacağı ödemelere dayanak olacak nokta, sadece işin hakediş üzerinde tamamlanması değil, aynı zamanda fiili/ fiziki olarak da bitirilmiş olmasıdır. Yüklenicinin edimini yerine getirmemesi, ödemeyi yapacak olan kamu idaresi bakımından "*ödemezlik def'i*" olarak ileri sürülebilir.

Ödemezlik def'i, iki tarafa borç yükleyen sözleşmelerde, taraflardan birinin diğer taraftan edimi isteyebilmesi için önce kendi edimini yerine getirmiş veya yerine getirmeye hazır olduğunu karşı tarafa bildirmesidir. Kamu idarelerine iş yapan, mal veya hizmet satan yüklenicinin, idareden ödeme yapmasını talep edebilmesi için, yapmayı taahhüt ettiği işleri tamamlamış olması gerekir.

Aşağıya birer hükmünü aldığımız doktrin ve mahkeme kararları, bu konuya örnek gösterilebilir:

- Borç ilişkisinde; temlik eden, temlik işleminden sonra da sözleşmeye istinaden *“alacaklı sıfatı”*nı devam ettirir (Eren, 2001: 1222).
- Yüklenici, edimini yerine getirmişse *“şahsi hak”* kazanır ve ... şahsi hakkını üçüncü kişilere temlik edebilir (Yargıtay, 14.HD, E:5443, K:8286, T:23.12.1986).
- Yüklenicinin eser sözleşmesi uyarınca, yapmakta olduğu binada payına düşen bağımsız bölümün üçüncü kişiye temlik geçerli olmakla birlikte, temellük edenin bu şahsi hakkını arsa sahibine karşı ileri sürebilmesi için, *“yüklenicinin edimini yerine getirmiş olması”* gerekir (Yargıtay, 14.HD, E:3890, K:4149, T:12.06.2000).
- Yüklenicinin, kişisel hakkını devredebilmesi için, bu *“hakkı kazanmış olması”* gerekir. Aksi halde, temellük eden üçüncü kişinin talep hakkı doğmaz (Yargıtay, 14.HD, E:5091, K:7777, T:15.09.1992).

Kat karşılığı inşaat sözleşmesi gereğince davalılara temlik edilen bağımsız bölümlerin yükleniciye düştüğü ve arsa maliklerince davalılara temlik edildiği bir davada; yüklenici tarafından inşa edilen yapıların imar mevzuatına aykırılık teşkil ettiği, *“yıkım”* ve *“para cezası”* kararı tesis edildiği tespit edilmiştir. Bilahare Yargıtay şu kararı vermiştir: *“Davalıların, binanın bağımsız bölümlerini edinme sebepleri, yüklenicinin edimini tam olarak ifa etmesine bağlıdır. Yüklenicinin, kat karşılığı inşaat sözleşmesinden kaynaklanan borcunu yasalara ve sözleşmeye uygun şekilde gerçekleştirmediği gözetildiğinde; onun edimine bağlantılı olarak bağımsız bölümleri satın alanların edimlerinin korunmasına kanuni açıdan imkan bulunmamaktadır”* (1.HD, E: 2010/3851, K: 2010/7019).

Alacak hakkında icra takibi başlatılan başka bir davada ise; gayrimenkul ile alakalı temlike ilişkin tasarruflar hakkında, İcra Müdürlüğü’nün *“takip dosyasındaki alacak miktarı ile sınırlı”* olmak üzere iptaline karar verilmiştir (Bakırköy 8. Asliye Hukuk Mahkemesi, E: 2006/172, K: 2008/165).

3.4. İkinci Temlik İşleminin Geçerliliği

Bir kişinin, idareden tahsil edilebilir durumdaki alacağını temlik ettikten sonra, aynı alacağı başka bir kişiye temlik etmesi mümkün müdür? Böyle bir temlik işlemi, hukuki olarak geçerli bir işlem midir? İlk temlik yapıldıktan sonra, aynı alacak üzerinde ikinci temlikin yapılması, temlikin önemli konularından biridir.

Birden fazla alacaklı arasında, edim bölünebilir nitelikte ise, *“kısmi alacaklılık”* ilkesinin geçerli olduğu kabul edilir (Acar, 2003: 35). Başka bir ifadeyle birden fazla alacaklı söz konusu ve edim bölünebilir nitelikte ise, alacaklılardan her biri, borcun ifasını kısım kısım talep edebilir. Bu durumda her bir alacaklı için ayrı ve bağımsız bir alacak hakkından söz edilir.

Alacaklının, aynı alacağı birden çok kişiye temlik etmesine sebep olan temel saik, yazılı şekilde düzenlenen temlik sözleşmesinin, bu sözleşmenin tarafı olmayan kişiler açısından aleniyet sağlayan bir fonksiyonunun bulunmamasıdır (Aral, 1992: 126).

Çift temlik halinde; ilk (eski) temlik işlemi geçerlidir. Bu husus, temlikin bir tasarruf işlemi olmasının sonucudur. Zira tasarruf işlemlerinde *“öncelik ilkesi”* geçerlidir ve alacağı yeni devralanın eski temliki bilip bilmemesi önemli değildir (Aral, 1992: 105).

Alacak hakkı, birden çok temlike konu olmuşsa, tasarruf işlemlerinde geçerli olan *“öncelik ilkesi”* sebebiyle, zaman yönünden önce yapılmış temlik geçerli olur. Yapılan temlik ile alacak hakkı, zaman bakımından ilk devralana kesin olarak geçmiş bulunduğu ve temlik eden alacaklının da böyle bir alacak üzerinde artık tasarruf hak ve yetkisi bulunmadığından *“ikinci lehine yapılan temlik”*, hüküm ve sonuç doğurmaz; yapılan temlikler geçersizdir (Eren, 2001: 1217). Geçerli bir temlik işlemi üzerine, devreden bu sıfatını ve dolayısıyla alacak hakkı üzerindeki tasarruf yetkisini kaybetmiş olduğu için, aynı alacağın yeniden temliki mümkün değildir (Engin, 2002: 19).

Aynı alacak için iki temlik aynı zamanda yapılır veya birinin diğerine önceliği tespit edilemez ise; her iki temlik de geçersiz olur. Temlik konusu üzerinde her iki temlikin ikmal edilmesindeki imkansızlık, her iki temlik için de butlan sebebi teşkil eder (Dayınlarlı, 2000: 112).

Alacağın temliki bir sözleşmedir. Temlikname, bir sözleşme olduğuna göre; bu sözleşmenin tamam olması, temellük edenin kabulüne bağlıdır. Bu

itibarla kabul beyanını ilk veren öncelik kazanacaktır (Dayınlarlı, 2000: 111). O halde, birinci lehine temlik edilen, her hal ve kârda ikinci lehine temlik edilenden önce alacağı tahsil etme hakkına sahip olacak, ikinci temlik işlemi geçersiz hale gelecektir.

3.5. Bölünebilir Alacaklarda Kısmi Temlik

Alacak hakkı, birden çok temlike konu olmuşsa, “*öncelik ilkesi*” sebebiyle, zaman yönünden önce yapılmış temlikin geçerli olacağı yukarıda ifade edilmişti.

Ancak, alacağın bir kısmı, özellikle “*kısmi alacak*” dahi temlik edilebilir: Bunun için, alacağın “*bölünebilir*” bir alacak olması gerekir (Eren, 2001: 1224). Örnek vermek gerekirse; yüklenicinin idareye yapmış olduğu işler mukabilinde tahakkuk etmiş olan hakediş bedeli “*bölünebilir alacak*” olduğundan, ikinci kişiye temliki mümkün hale gelebilir. Devreden, alacağının tamamını temlik edebileceği gibi, “*kısmi temlik*” yoluyla sadece bir kısmını temlik edip, geri kalan kısmı, kendisi için saklı tutabilir veya bir başka kişiye temlik edebilir (Engin, 2002: 34).

İdare açısından ise; kısmi temliğe konu olan bir ödemede, borçlu taraf olarak idare, tahakkuk etmiş olan hakediş bedelini öncelikle “*birinci lehine temlik edilen*”e, kalan tutarı bilahare “*ikinci lehine temlik edilen*”e ödeyebilir.

Temliknamedeki yazılı miktar hakkında Yargıtay şu kararı vermiştir:

Davacı, XATC Bankası nezdinde mevduat hesabı bulunduğunu, vadesi geldiğinde bankadan ödeme talep edildiğini, ancak bankanın söz konusu mevduatın sadece bir kısmını ödediğini, bunun üzerine icra takibi başlattığını bildirmiştir. Davalı XATC Bankası ise savunmasında; davacının, dava dışı FLT A.Ş., TRB A.Ş. ve Faktoring A.Ş.’ne kredi borcu olduğunu, dava dışı FLT A.Ş.’den alacaklı olan Faktoring A.Ş.’nin alacağını Banka’ya temlik ettiğini, bu sebeple davacının mevduat hesabında bulunan paradan, temlik alınan alacak miktarı kadar kesinti yapıldığını beyan etmiştir. Temyiz incelemesinde Yargıtay; alacağın temlikinde, borçlunun muvafakatı veya rızası aranmaz. Banka’nın ibraz ettiği temlikname, temliknamedeki para miktarı ile sınırlıdır, sorumluluğun tamamının ibrası niteliğinde değildir. Söz konusu borçlar ve yapılacak ödemede esas alınacak miktar, davalı XATC Bankası ile dava dışı Faktoring A.Ş.’nin temlik ilişkisine konu alacak miktar olduğuna hükmetmiştir (19.HD, E: 2008/7626, K: 2009/2053).

3.6. Ağır Hüküm Taşıyan Temliknamelerin Geçerliliği

Herhangi bir borç ilişkisinde, sözleşme hükümleri için geçerliliğin belirli bir sınırı vardır. Sözleşmenin taraflarından birinin iradesinin herhangi bir şekilde sakatlanması, taraflar arasında yapılacak sözleşmeyi de sakatlayacaktır. Ancak burada üzerinde durulması gereken nokta, taraflardan birinin iradesinin sakatlanmadan bir sözleşmenin imza edilmesidir.

Alacağın temliki sözleşmesinde; temlik edenin, kendi şahsi ve ticari hayatını tehlikeye atacak kadar büyük miktarlarda, tahakkuk etmesi imkan dahilinde olmayan alacaklarını temlik etmesi, yazılı ve sözleşmeye istinaden yapılmış olsa bile geçerli değildir (TMK:23). Benzer şekilde, Yargıtay, yüklenicinin iktisaden mahvına sebep olacak kadar ağır hüküm taşıyan sözleşme maddelerinin geçerli olmadığına hükmetmiştir (15.HD, E:1999/1120 K:1999/1768).

Nitekim Medeni Kanun'un "*Kişiliğin Korunması*" "*İ-Vazgeçme ve Aşırı Sınırlamaya Karşı*" başlıklı 23. maddesinde; "*Kimse, hak ve fiil ehliyetlerinden kısmen de olsa vazgeçemez. Kimse özgürlüklerinden vazgeçemez veya onları hukuka ya da ahlâka aykırı olarak sınırlayamaz*" hükmüne yer verilerek, bir kişinin sadece hak ve fiil ehliyetinden vazgeçmesi değil, aynı zamanda özgürlüklerinin hukuka veya ahlaka aykırı olarak sınırlanamayacağı da belirtilmiştir.

3.7. Temliknamenin Noter Marifetiyle Tanzim Edilmesi

Temliknamenin, temlik eden ile temellük eden arasında yapılan bir devir sözleşmesi olduğu, devrin geçerlilik şartının ise, "*yazılı*" bir belgeye dayalı olarak yapılması gerektiği ifade edilmişti. Temlik-temellük senedinin Borçlar Kanunu'nda mukayyet (kayıtlı) şekil şartı mevsuf, yani vasıflı değil, "*alelade yazılı*" bir şekil şartıdır. Temlik işlemlerinin resmi şekilde yapılması mecburiyeti de yoktur (Dayınlarlı, 2000: 66). Temlik muamelesinin geçerli olması için, temlik edenin imzasının olması yeterlidir (Dayınlarlı, 2000: 68).

Bir sözleşmenin noter tarafından tescil edilmesi, geçerlilik şartı değil, "*ispat şartı*"dır. Bu sebeple, notere tescil ettirilmeyen sözleşme veya temlikname geçerlidir. Temliknamelerin noter marifetiyle düzenlenmesi mecburi değildir. Adi yazılı şekil şartını getirmiş her temlikname geçerlidir. Adi "*yazılı*" şekil şartının yerine getirilmiş olması için, "*beyan*" ve "*imza*" yeterlidir (BK:13). Temlik muamelesinin ayrıca tasdik edilmesine de gerek yoktur (Dayınlarlı, 2000: 98).

Temlik senedinin “resmi şekilde” (noter marifetiyle) yapılmadığı bir davada Yargıtay; “imza ve tarihin resmi makamlarca tasdik edilmediği ve temlik eden kişi davada taraf olmadığından temlik alanın, temlik belgesindeki imzanın temlik eden yükleniciye ait ve içeriğinin doğru olduğunu kanıtlaması gerekir” hükmünü vererek, iddia eden tarafa ispat külfeti yüklemiştir (15.HD, E: 2009/203, K: 2010/94).

Başka bir davada ise; idare, temlik sözleşmesinin varlığını kabul etmiş, ancak, sözleşmenin (temliknamenin) noter tasdikli olmaması sebebiyle güven duygusu oluşturmadığını ileri sürerek, geçersiz sayılmasına karar vermiştir. Danıştay, idarenin bu kararını isabetli bulmamıştır (4.Daire, E: 2006/774, K: 2006/1888).

3.8. Temlik İşleminin Tasarrufi Bir İşlem Olması

Temlik işlemi yapıldıktan sonra, temlik konusu alacak, eski alacaklının mal varlığından çıkar ve onu devralan yeni alacaklının mal varlığına geçmiş olur. Bu sebeple temlik işlemi, tasarrufi bir işlem olarak kabul edilmektedir.

Tasarruf işlemleri; bir hakkı veya hukuki ilişkiyi doğrudan doğruya etkileyen, onu diğer tarafa geçiren, muhtevasını sınırlayan, değiştiren veya ortadan kaldıran işlemlerdir (Aral, 1992: 116). Alacağın temliki, bütün borç ilişkisinin devri demek değildir. Dar anlamda borcun kapsamındaki belirli bir alacağın başkasına geçmesini sağlar; bu sebeptendir ki temlik işlemi, alacağın sahibinin (alacaklısının) değişmesi anlamına gelir (Acar, 2003: 221). Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, alacağını temlik eden asıl alacaklının, temlik sırasında alacaklı durumunun devam etmesi gerekir. Başka bir ifadeyle asıl alacaklı, alacağı üzerinde yetki kullandığından, devirde de tasarruf yetkisine sahip olmalıdır.

Alacağın temlikinin asli işlevi ve en temel sonucu, temlikin tasarrufi işlem niteliğinde olmasıdır (Acar, 2003: 222). Bunun anlamı şu şekilde izah edilebilir: Temlik eden, malvarlığının aktifinde bulunan bir varlığı başka birine devreder. Bu durumda alacak, temlik edenin mal varlığından çıkar, diğer kişinin mal varlığına dahil olur. Temlik işlemi sonucunda, eski alacaklının bu alacak üzerindeki tasarruf yetkisi sona ermiş olur. Tasarruf işleminin geçerliliği, genel olarak sözleşmelerin geçerliliği için aranan şartlara ek olarak, tasarruf edenin tasarruf konusu alacak hakkı üzerinde tasarruf yetkisinin bulunmasına bağlıdır (Engin, 2002: 19). Alacak üzerinde tasarruf yetkisi olma-

yan bir kişiden, alacağı temellük eden kimse, iyi niyetli de olsa hiçbir hak elde edemez (Uygur, 2003: 4367). Şunu da belirtmek gerekir ki; temlik, mevcut bulunan bir alacağın varlık ve tutarını üçüncü kişiye aktaran bir işlem olup, yeniden borç doğurmaz (Yargıtay, 14.HD, E:1976, K:3333, T:13.04.1972).

Alacağın temliki tasarrufi bir işlem olduğundan, yeniden borç doğurmaz; ancak mevcut haklar, üçüncü bir kişiye aktarılır (Yargıtay, 4.HD, E:5767, K:4470, T:09.07.1974). Yeni alacaklıya sadece alacak devredilmez; alacağa bağlı olarak rüçhan hakları, teminatlar, faiz, yenilik doğuran haklar da devir kapsamında karşı tarafa geçer (Acar, 2003: 222). Alacağı temellük eden kişi, devire konu alacak hakkını, üstün veya eksik vasıfları ile devralır. Ancak, temlik edenin şahsına bağlı olan rüçhan hakları yeni alacaklıya geçmez.

Yeni alacaklıya geçecek fer'i hakların başında, alacağa bağlı teminatlar gelir. Rehin ve kefalet, bu suretle yeni alacaklıya geçecek başlıca teminat biçimleridir. Alacağın faizleri de alacağa bağlı fer'i haklardandır. Bunlar da temlikle birlikte yeni alacaklıya geçer. Temlik esnasında gerçekleşmemiş cezai şartı talep hakkı, temlikten itibaren yeni alacaklının olur.

3.9. “Beyaz’a Temlik”in Geçerliliği ve İdarenin Beyaza Temlik Senedini Kabul Etmesi

Kıymetli evraklar üzerindeki “beyaza ciro”ya benzer bir durum, alacağın temliki maksadıyla düzenlenen temlik senetleri için de sözkonusu olabilir. Bu yüzden ifade etmek gerekir ki, “beyaza temlik” işlemi, mevzuatımız açısından geçerli bir işlemdir (Uygur, 2003: 4421).

Beyaza temlikte; temliki yapan gerçek (asıl) alacaklı kişi, temellük edenin ismini senede kaydetmez. Bu durumda, senet üzerinde sadece alacağın temlik edildiği yazılır. Temellük edenin ismini bilahare tespit yetkisi, temlik eden kişidedir veya temlik eden bu hakkı, yani temlik alanı tespit etme yetkisini üçüncü bir şahsa bırakabilir. O halde temliknamelerde beyaza temlik geçerlidir ve idare, beyaza temlik senedini kabul edebilir.

4. TEMLİK TARAFLARININ HUKUKİ DURUMU

Genel olarak temlik işleminin tarafları, temlik eden ve temlik alandır. Temlik alan kişi aynı zamanda temellük eden kişi olarak da ifade edilmektedir.

4.1. Temlik Eden ile Temellük Edenin Hak ve Yetkileri

Temlik sözleşmesinin geçerli olması için, sözleşmeyi imzalayan tarafların bazı hak ve yetkilere sahip olması gerekir.

a) Tarafların “fiil ehliyeti”: Temlik işleminin geçerliliği, temlik eden ile temellük edenin fiil ehliyetini haiz olmasına bağlıdır. Fiil ehliyeti, kişinin kendi eylemi ve iradesi ile kendi leh veya aleyhine sonuçlar doğurabilmesidir. Temlik ivazsız (bedelsiz) ise, temellük edenin mümeyyiz olması yeterlidir (Uygur, 2003: 4369). Devralanın mümeyyiz olmasının yeterli şart olarak kabul edilmesinin sebebi, bedelsiz temlikin “kazandırıcı işlem” niteliğinde olmasıdır. Temlik ivazlı (bedelli) ise; temellük edenin, yani devralanın kanuni temsilcisinin “izin veya icazet” vermesi gerekir.

b) Temlik edenin “tasarruf yetkisi”: Temlik, tasarruf yetkisinin kullanıldığı, tasarrufi bir işlem olduğundan, temlik eden kimsenin, temlik ettiği alacak üzerinde “tasarruf yetkisi”ne sahip olması mecburidir. Temlik edenin devir sırasında, devir konusu alacak üzerindeki tasarruf yetkisinin devam ediyor olması gerekir. Temlik edenin, devir konusu alacak üzerindeki tasarruf yetkisi herhangi bir şekilde sakatlanmış veya tamamen ortadan kalkmışsa, yapılan temlik işlemi geçersizdir. İflas eden bir kişinin, iflastan sonra yapmış olduğu temlik işlemleri, mirasta terekenin resmen tasfiyesinden sonra yapılan tasarruflar (Uygur, 2003: 4369) buna örnek gösterilebilir.

Konu ile alakalı bir davada, kişinin temlike yetkili olup olmadığı hakkında Yargıtay şu kararı vermiştir: “Şirket görevlisi, şirket kaşesinin üzerine imza etmiştir. Böylece çek, şirket görevlisinin şahsına ciro edilmiştir. Şirketin çeki şahsa ciro edildiğinden, şirket tarafından şahsa yetki verilip verilmediği mahkemece araştırılmalıdır. Böylece, şirket görevlisinin yaptığı temlik işleminin çekler bakımından yetkili hamil olup olmadığı ve dolayısıyla temlike hakkı bulunup bulunmadığı hususu incelenmelidir” (19.HD, E: 2007/10221, K: 2008/7583).

c) Tarafların “sözleşme ehliyeti”: “Ehliyet”; haklara sahip olma, bunları kullanma, görev, borç, mükellefiyet ve mesuliyet altına girme yeterliliğidir (Kardeş, 2004: 214). Bu yeterliliğe sahip olmayan kişiler, ehliyet sahibi olarak kabul görmezler. Ehliyetten mahrum kimselerin hak ve borç sahibi olabilmeleri için kanun koyucu özel düzenlemeler öngörmüştür. Yaşı küçük veya mahcur kişilerin yapacağı temlik sözleşmesinin hukuki olarak

geçerli olabilmesi için, sözleşmeyi kanuni mümessillerinin himayesi altında yapmaları mecburiyeti, bu düzenlemelere örnek olarak gösterilebilir. Temlik sözleşmesini yapacak taraflar; temlik eden ile temellük eden, sözleşme ehliyetine sahip olmalıdır.

d) Temlik edenin mükellefiyetini ifa etmesi: Temlik konusu olan alacak, her zaman muaccel durumda olmayabilir; kimi zaman süreli veya belirli taahhütlerin gerçekleştirilmesine bağlı olabilir. Bu durumda alacağı temlik edenin, borçluya karşı mükellefiyetlerini tam ve eksiksiz olarak yerine getirmesi önem taşımaktadır.

Temellük edenin, şahsi hakkını borçluya karşı iddia edebilmesi için, kamu idaresi karşısında yüklenicinin (temlik edenin), borçlu ile sözleşme imzalayarak yapmayı taahhüt ettiği ne varsa, sözleşme hükümlerine uygun olarak yapması gerekir (Yargıtay, 14.HD, E:2000/3890, K:2000/4149).

e) Tarafların itiraz hakları: Temlik sözleşmesinin taraflarından her biri, birbirine karşı itiraz hakkına sahiptir. Borçlu taraf ile alacağını temlik eden taraf, diğerine karşı ileri sürebileceği itirazları, temlik alacaklısına yani lehine temlik edilen kişiye karşı da ileri sürebilir (Yargıtay, 15.HD, E:1999/1120, K:1999/1768). Lehine temlik yapılan kişi (alacağı devralan kişi), devraldığı şahsi hakka bağlı itirazları ileri sürme hakkına sahiptir. Bu hakkı kullanabilmesinin şartı ise, temlik yapan kişinin sözleşmeden doğan mükellefiyetini yerine getirmiş olmasıdır (Yargıtay, 14.HD, E:1999/7472, K:1999/7431). Çünkü hakkını temlik eden kişinin, şahsi olarak bu hakkı kazanması, ancak mükellefiyetlerini tam olarak yerine getirmesi ile mümkün olacaktır.

Temlik eden, elinde bulunan alacak senediyle (temliknameyle), bu alacağı ispata yarayan diğer araç ve delilleri de temellük edene teslim etmek mecburiyetindedir (BK:16/II). Temlik eden, temellük edene borçlunun durumu ile temlik edilen alacak hakkında sahip olduğu bilgileri de vermekle mükelleftir (Eren, 2001: 1227).

Borçlu taraf, temlik edene karşı olduğu gibi, temellük edene karşı da itiraz hakkına sahiptir (BK:167). Temlik edene karşı haiz olunan itirazlar, temellük edene karşı da ileri sürülebilir (Yargıtay, 13.HD, E:7069, K:331, T:27.01.1986). Borçlunun itiraz haklarını kullanmaya başlaması, temlik sözleşmesinden haberdar olduğu andan itibaren başlar.

4.2. Ödemeyi Yapacak Olan Kamu İdaresinin (Borçlunun) Muvafakatı

Herhangi bir borç ilişkisine bağlı alacak, temlik işlemiyle başka bir şahsa devredilmektedir. Bu durumda temlik konusu olan *“alacağı talep hakkı”*, taraflar arasında temlik sözleşmesinin yapılmasıyla birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın geçerlilik kazanır. Alacağın üçüncü bir kişiye devredilmesinde, kural olarak borçlunun rızasının alınmasına gerek yoktur. Bu sebeple alacağın temliki; alacaklı ile onu devralan üçüncü şahıs arasında, borçlunun rızasına ihtiyaç kalmaksızın yapılabilen ve şekil şartına bağlı tasarrufi bir devir işlemi olarak tarif edilebilir.

Alacaklı ve borçlu, yapacakları anlaşma ile alacağın temlikini mutlak surette yasaklayabilir veya temlikin yapılabilmesini bazı sınırlamalara tabi tutabilir ya da bazı tamamlayıcı unsurların gerçekleşmesi şartına bağlayabilir (Şahiniz, 2006: 22).

Borçlar Kanunu’nun 162. maddesinde; *“Kanun veya akit ile veya işin mahiyeti icabı olarak menedilmiş olmadıkça, borçlunun rızasını aramaksızın, alacaklı, alacağını üçüncü bir şahsa temlik edebilir. Borçlu, alacağın temlik edilmemesi şart edilmiş olduğunu, bu şartı ihtiva etmeyen bir ikrarı bilkıtabeye istinat ile alacağı temellük eden üçüncü bir şahsa karşı iddia edemez”* hükmüne yer verilmiştir. Buna göre borçlu, temlik yasağını taşımayan yazılı bir borç kabulü ile alacağı devralmış olan üçüncü şahsa karşı alacağın temlik edilmemesinin sözleşilmiş olduğu itirazını ileri süremez.

Alacağın temliki, borçlunun rızasına (kabulüne) bağlı değildir. Başka bir deyişle alacaklı, borçlunun iradesine başvurmaksızın, kabulünü almaksızın, alacağını üçüncü bir kişiye temlik edebilir. Borçlar Kanunu madde 162’deki; *“Kanun veya akit ile veya işin mahiyeti icabı olarak menedilmiş olmadıkça, borçlunun rızasını aramaksızın, alacaklı, alacağını üçüncü bir şahsa temlik edebilir”* hükmüne binaen, herhangi bir kanunla veya taraflar arasında yapılan sözleşmeyle ya da herhangi bir şekilde yasaklanmadıkça, alacağın temliki, borçlunun rızasına bağlı değildir. Alacaklı, alacağını dilediği/ münasip gördüğü kişiye temlik edebilir.

Alacağın temlikinde, temlik-temellük ilişkisine borçlunun iradesinin yansması gerekli değildir. Yapılan temlike, borçlunun muvafakat etmesi gerekmediği gibi, böyle bir devirden haberdar olması da gerekmez (Eren, 2001: 1213; Acar, 2003: 222). Ancak, Borçlar Kanunu’nun sözleşmenin

kurulmasına, irade beyanlarının birbirine uygunluğuna, sözleşmenin muhtevasına, tesirli ve geçerli olmasına, muvazaaya, irade sakatlığına, temsile, tarafların fiili ehliyetine, yoruma ve şarta ilişkin hükümleri, temlik sözleşmesine de uygulanır (Eren, 2001: 1217).

Konu ile ilgili bir olayda davacı şirket, dava dışı DSI'nin ihaleli inşaat işlerini taahhüt etmiştir. Aynı zamanda ticari münasebetlerinde, bankalardan nakdi kredi ve teminat mektubu almaktadır. Davalı bankaya bir temlikname vererek, *“DSİ nezdinde doğmuş ve doğacak alacaklarından bir kısmını”* temlik etmiştir. Mezkûr inşaat işi, zamanında bitirilerek teslim edilmiştir. Bu süre zarfında davacı şirketin, davalı banka ile hiçbir kredi ve borç münasebeti olmamıştır. Banka, bedelsiz olarak yapılan temlik iade etmemiştir. Davacı şirket, temliknamenin iptalini talep ve dava etmiştir. Davalı banka, savunmasında; temliknamenin dava dışı Münir D.'nin bankaya olan borçlarına mukabil yapıldığını beyan ederek davanın reddini talep etmiştir. Mahalli Asliye Ticaret Mahkemesi, bir tasarruf işlemi olan temlikin, sebepten soyut bir işlem olduğu ve borçlunun rızasına tabi bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Davacı kararı temyiz etmiş, Yargıtay temyiz incelemesi neticesinde hükmü tasdik etmiştir (19.HD, E: 2007/8174, K: 2008/1897).

4.3. Alacağın Temlikinde Teminatların Temlik Alana Geçmesi

Alacaklı tarafın alacağını zamanında ve eksiksiz olarak tahsil edebilmesi, alacak üzerindeki haklara ne ölçüde sahip olduğuna bağlıdır. Bu haklar, ehliyet sahibi alacaklı için birer teminattır. Temlik işlemi tamamlandıktan sonra, alacağa bağlı teminat hakları, başka bir işleme gerek kalmaksızın temlik alana geçer. Ancak ödemeyi yapacak -borçlu taraf durumundaki idare ile alacaklı taraf, sözleşmede bunun aksini kararlaştırabilirler.

Alacak hakkına bağlı *“kefalet”* bu duruma örnek verilebilir. Alacağa bağlı bir kefalet varsa, genel kural olarak alacağın temlik ile kefalet de temlike konu olur, devredilir. Alacaklı taraf, kısmi temlik yapmış ise; kefaleti kendi alacağı için muhafaza edip, temlik ettiği kısmı kefalet dışı bırakabilir.

Nitekim Borçlar Kanunu'nun 168. maddesi konuyu aşağıdaki gibi tanzim etmiştir: *“Alacağın temlikinde, temlik eden kimsenin şahsına has olanlardan maada rüçhan hakları ve diğer müteferri haklar dahil olur. Temlik eden kimse, temellük edene alacak senedini teslim ve mevcut esbabı*

sübutiyeyi ve haklarının izhar için lüzumlu olan malumatı ita ile mükelleftir. Gecikmiş faizler, asıl alacak ile birlikte temlik edilmiş addolunur”.

Buna göre; alacağın temlikinde;

- Rüçhan hakları ve fer’i haklar temlike konu olur, alacağı devralana geçer.
- Temlik edenin şahsına bağlı olan haklar, temlike konu olmaz.
- Temlik eden kişi; temliknameyi, ispat edici belgeleri, temlike konu hakları göstermek için gerekli olan bilgileri temlik alana vermekle mükelleftir.
- Gecikmiş faizler de dahil olmak üzere, faizler asıl alacak ile birlikte temlik edilir.

Alacak hakkının üstünlükleri ile temlik alana geçeceği hususunda Yargıtay, şu şekilde iki karar vermiştir:

Davacı tarafından takip edilen alacak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na temlik edilmiştir. TMSF’ye ait alacağın, sıra cetvelinde imtiyazlı olamayacağını iddia eden davacı, sıra cetveline itiraz ederek dava açmıştır. O tarihte mer’i olan Bankalar Kanunu’na göre; mevcut *“alacak”*, *“kamu alacağı”*na dönüşmüştür. Alacağın kazandığı bu yeni vasıfla birlikte öncelikle tahsil edilmesi gereken bir alacak durumuna gelmiştir. Borçlar Kanunu’nun 168. maddesine göre; temlik işlemi ile alacak üzerindeki rüçhan hakları da temlik alana geçer. Mahalli mahkeme tarafından talebi kabul edilmeyen davacının temyiz müracaatı, temlikte rüçhan hakları gerekçesiyle kabul edilmemiştir (19.HD, E: 2008/10510, K: 2008/11610).

Alacağın temliki yolu ile çeki temellük eden kişi, lehdarın tüm haklarına sahip olur ve kambiyo senetlerine mahsus takip yoluna başvurabileceği gibi, ihtiyati haciz de isteyebilir. Ciro’nun, temlik hükmü doğurması, alacaklının *“yetkili hamil”* olmasını engellemez, sadece borçlunun lehdara karşı ileri sürebileceği def’i hakkını, hamil’e karşı da ileri sürebilmesini sağlar (11. HD, E: 2010/273, K: 2010/659).

4.4. Alacağın Temlik Eden Kişinin Tekeffül Borcu (Garanti Sorumluluğu)

Alacağın usulüne uygun olarak temlik eden kişi, artık borçlunun ödemelerini kabul edemez. Çünkü temlik işlemi sebebiyle borçlu ile alacaklının arasına *“alacağı temellük eden”* kişi girmiştir.

Alacağın temlikinde, yeni alacaklıya sadece alacak devredilmez; alacağa bağlı olarak rüçhan hakları, teminatlar, faiz, yenilik doğuran haklar da devir kapsamında karşı tarafa geçer (Acar, 2003: 222). Ancak, alacağını temlik eden kişinin, borçlusuna karşı mevcut mükellefiyetleri devam eder (Uygur, 2003: 4369) (Yargıtay, 13.HD, E:2002/15248 K:2003/2114 T:06.03.2003). Mükellefiyetlerin devam etmesinin sebebi, alacak hakkının tahakkuk etmesi içindir. Başka bir ifadeyle, alacağını temlik eden kişi, mükellefiyetlerini yerine getirmese, alacak hakkı tahakkuk etmeyecektir.

Alacağı devreden *“tekeffül borcu”* (garanti sorumluluğu) ise, genel olarak bir *“kusursuz sorumluluk”* halidir (Engin, 2002: 69). Devreden, alacağın mevcut olmadığını veya borçlunun herhangi bir konudaki itirazına muhatap olduğunu bilmesee dahi devralana karşı alacağın mevcut ve bu itirazlardan arındırılmış olduğunu garanti etmiş durumdadır.

Kanun koyucu; *“Alacağın temliki ıvaz mukabilinde icra edilmiş ise temlik eden kimse alacağın temlik zamanında mevcudiyetini zâmindır. Ayrıca taahhüt etmedikçe borçlunun aczinden mesul değildir”* (BK:169) demek suretiyle alacağın temlikinde iki çeşit garanti halinin olabileceğini hükme bağlamıştır. Bunlar, *“hakkın varlığının garantisi”*, ve *“borçlunun ödeme gücünün garantisi”*dir. Buna göre; bir temlik sözleşmesini imza eden, yani alacağını temlik eden, alacak hakkının varlığını garanti etmiştir. Ancak, alacağı temlik eden kişinin, borçlunun ödeme güçlüğünden sorumlu olabilmesi, onun devralana karşı, borçlunun ödeme gücünü garanti etmiş olmasına bağlıdır.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, alacağı temlik eden kişinin, borçlunun ödeme gücünün gerçek durumunu bilip bilmediğidir. Alacağı devreden kişi, borçlunun ödeme gücünü, *“hile”* teşkil edecek şekilde gizleyerek alacağı temlik etmişse; devralan, hile sebebiyle sözleşmeyi iptal edebileceği gibi sözleşmeyi iptal etmeden, alacağı temlik edenin garanti sorumluluğuna başvurabilir (Engin, 2002: 137).

Alacağı temellük eden kişinin, hile sebebiyle sözleşmeyi iptal edebilme serbestisi, Borçlar Kanunu’nun sözleşme taraflarına verdiği fesih yetkisinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu Kanun’un 28. maddesi bu yetkiyi; *“Diğer tarafın hilesiyle akit icrasına mecbur olan tarafın hatası esaslı olmasa bile, o akit ile ilzam olunmaz”* şeklinde hükme bağlamıştır. Hile ile aldatılan

kişi (alacağı devralan kişi), bu durumu öğrendiği tarihten itibaren bir yıllık süre dahilinde sözleşmeyi tek taraflı irade beyanıyla iptal edebilir (BK:31).

Sözleşmenin iptalindeki bir yıllık süre, “hak düşürücü süre”dir. Hak düşürücü süre, doğrudan doğruya hakim tarafından kendiliğinden göz önünde tutulması gereken, davada “itiraz” olarak başvurulması zorunlu olan ve zamanaşımı gibi “kesme” ve “durma” hükümlerine bağlı olmayan, uyulmama halinde hakkın kaybına yol açan yani hakkın özünü ortadan kaldıran süredir (Yargıtay, İçtihatları Birleştirme Büyük Genel Kurul Kararı, E:2003/1, K:2004/1, T:20.05.2004).

Alacak hakkının herhangi bir şekilde kazanılamaması veya alacağın elde edilememesi durumunda, alacağı devralanın hakkını ne şekilde telafi edeceği önemli hale gelmektedir. Bu durumda;

- Temlike konu olan (devredilen) alacağın mevcut olmaması,
- Borçlunun, ödeme gücünün yetersiz olması,
- Alacağı devreden, borçlunun ödeme gücünü hile teşkil edecek şekilde gizlemesi hallerinde; alacağı devralan kişi, temlik sözleşmesini iptal edebileceği gibi, sözleşmeyi iptal etmeden, alacağı temlik edenin garanti sorumluluğuna da başvurabilir.

4.5. Temellük Edenin Mağdur Olması ve Talepleri

Alacak temlik edildikten sonra, alacak hakkının herhangi bir şekilde kazanılamaması veya alacağın elde edilememesi durumunda, alacağı temellük edenin mağduriyeti söz konusu olabilir. Bu durumda alacağı devralan kişi, temlik sözleşmesini iptal edebileceği gibi, sözleşmeyi iptal etmeden, alacağı temlik edenin garanti sorumluluğuna da başvurabilir.

Alacağı temlik eden, temlik karşılığında aldığı “anapara” ve “faiz” tutarı kadar tazminat ile sorumludur. Temlik eden, ayrıca, devralanın temlik işlemi sebebiyle yapmış olduğu “masraflar” ile yine devralanın borçluya karşı sonuçsuz kalan takibi dolayısıyla yaptığı masrafları da tazmin etmek mecburiyetindedir (BK:171). Burada dikkat edilmesi gereken nokta, garanti sorumluluğu altındaki alacağı devreden kişinin, alacak karşılığında ona ödenmiş miktar ve faiz ile sorumlu olduğudur.

Alacağın temlikine konu olan ve gerçek değerinin altında satılan alacaklarda ise; temlik edenden, alacağın gerçek değeri talep edilemez.

Örnek olarak, “Y” ve “Z”nin idare karşısında alacaklı birer yükleniciyi temsil ettiğini varsayalım. Yüklenici-Y, idareye bir bina inşa etmektedir. İnşaat hakedişleri sebebiyle Yüklenici-Y “*alacaklı*”, idare ise “*borçlu*” durumdadır. İdarenin Y’ye 90.000 TL ödemesi gerekmektedir. Y, Yüklenici-Z ile bir sözleşme imzalayarak, 90.000 TL tutarındaki alacağını, 80.000 TL’ye temlik etmiştir. Bu durumda Z, idareden 80.000 TL’lik “*alacağı talep etme hakkı*”nı elde etmiştir. Ancak bir müddet sonra, alacağın mevcudiyetine ilişkin bir sakatlık olduğu ve borçlu taraf olan idarenin, borcunu ifa edemeyecek durumda olduğu anlaşılmıştır. Başka bir ifadeyle borçlu idare, ilk alacaklı taraf olan Y tarafından temlik edilen alacağı Z’ye ödeyemez durumdadır. Alacağı hüsn-ü niyetle (iyiniyetle) temellük eden Z mağdur olmuştur.

Bu durumda Z, alacak hakkını borçlu idareden talep edemediğinden, Y’ye yönelecektir. Çünkü Y, temlik sözleşmesi ile bu alacağı garanti ederek, sorumluluğu kabul etmiştir. Ancak burada önemli olan nokta, mağdur olan Z’nin alacak talebi 90.000 TL değil, temlike konu olan 80.000 TL ve faizi ile sınırlı olduğudur.

4.6. Suiniyet (Kötüniyet) ve Temlik

Bir borç ilişkisinde borçlu tarafın, sahip olduğu malların bir kısmını üçüncü kişiye devretmesi halinde; alacaklı taraf, “*kötü niyetli*” olduğunu iddia ettiği üçüncü kişiye karşı iptal davası açabilir. Buradaki kötü niyetli üçüncü kişi, iptal davasına konu malı, borçlunun alacaklısından “*mal kaçırmak*” maksadıyla temlik ettiğini bilen veya bilmesi gereken kişidir.

Kötü niyetin ispatı, davacı durumundaki alacaklı tarafa aittir. Ancak, iptal davası, iyi niyetli üçüncü kişilerin haklarını etkilemez (Yargıtay, 17.HD, E: 2008/3922, K: 2009/1480). İcra İflas Kanunu’nun 280. maddesine göre tasarrufun iptali, ancak, “*işlemin diğer tarafca bilindiği*” veya “*bilinmesini gerektiren açık emarelerin bulunduğu*” hallerde mümkündür.

Yargıtay, alacaklı tarafın, alacak için yapmış olduğu icra takibi sırasında, muvazaa ile mutad olmayan şekilde bir gayrimenkulün devredilmesi davasında; yapılan devir işleminin “*mal kaçırma*” işlemine yönelik bir fiil olduğuna karar vererek, gayrimenkulün temliki tasarrufunun iptaline hükmetmiştir (17.HD, E: 2008/4703, K: 2009/655).

Başka bir davada ise; ticari bir alış-veriş sebebiyle tanzim edilen bono’nun taraflarından biri, “*kumar müptelası*” olarak tanınan bir kişi olup,

bu kişi bono sebebiyle borçlanmıştır. Borçlandırıran taraf, borçlusunun bu zafiyetinden haberdar olduğu için, bono vasıtasıyla müptelayı borçlandırıran tarafın kötü niyetle yapmış olduğu tasarruf iptal edilmiştir (19.HD, E: 2008/5961, K: 2008/11103).

"İbra"nın, hakkın düşmesi sonucunu doğuran hukuksal bir işlem ve ayrıca alacaklının alacak hakkından vazgeçmesini ve borçlunun borcundan kurtulmasını sağlayan bir sözleşme olduğunun belirtildiği diğer bir dava ise şu şekilde sonuçlanmıştır: M. ile yüklenici E. arasında yapılan 07.08.2001 tarihli, "Fesih ve İbra" sözleşmesi tarafları bağlayıcı ise; arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesinin taraflarınca *"geriye etkili sonuç doğurur"* şekilde fesih olunduğunun ve tarafların birbirini ibra ettiklerinin kabulünün gerekeceği kuşkusuzdur. Arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesi gereğince, arsa sahibi tarafından yükleniciye ya da onun talebiyle üçüncü kişi ve kişilere yapılan taşınmaz ya da taşınmaz payı temliki, *"avans"* niteliğinde olup; yüklenici, yüklendiği karşı edimini ifa ettiği oranda *"şahsi hak"* elde edebilir ve ancak kazandığı şahsi hakkını üçüncü kişilere temlik edebilir. Yüklenici, bütün edimlerini ifa ettiği takdirde ve sözleşmenin de ifa ile sonuçlanması durumunda şahsi hakkı, aynı hakka dönüşür. Ancak, sözleşmenin *"geriye etkili sonuç doğurur şekilde"* feshi halinde; sözleşmenin taraflarının aldıklarını karşılıklı olarak geri vermesi gerekir (Yargıtay, 15.HD, E: 2009/4222, K: 2010/4818).

Bir çek davasında ise Yargıtay şu kararı vermiştir: "Alacağın temliki yolu ile çeki temellük eden kişi, lehdarın tüm haklarına sahip olur ve kambiyo senetlerine mahsus takip yoluna başvurabileceği gibi, ihtiyati haciz de isteyebilir. Ciro'nun temlik hükmü doğurması, alacaklının yetkili hamil olmasını engellemez, sadece borçlunun lehdara karşı ileri sürebileceği def'ileri hamile karşı da ileri sürebilmesini sağlar" (11.HD, E: 2010/273, K: 2010/659).

4.7. Ödemeyi Yapacak Olan İdarenin Temlik İşlemini Yasaklaması

Alacağın temliki, *"hak kazandırıcı"* bir işlemdir. Her hak kazandırıcı işlem gibi temlik de bir hukuki sebebe, borç ilişkisinde, borçlandırıran bir işleme dayanır. İfade etmek gerekir ki; herhangi bir borç ilişkisinde; borçlu ile alacaklı, anlaşarak, alacağın temlikine yasak getirebilir. Alacak üzerindeki yasak, *"kısmen"* veya *"tamamen"* sınırlama şeklinde olabileceği gibi, kısmen veya tamamen belirli kişilere karşı, *"belirli"* veya *"süresiz"* sınırlama şeklinde de olabilir.

Borçlu ile alacaklı arasında temlike yasak getiren sözleşme, özel olarak herhangi bir şekil şartına bağlı değildir. Temlik'e yasak getiren sözleşmenin üçüncü kişilere karşı iddia edilebilmesi için temlik işleminin "yazılı" olması ve "yasak konusunun borç senedine kaydedilmesi" gerekir (Uygur, 2003: 4370). Alacaklı ile borçlu arasındaki alacağın temlikine yasak getiren anlaşma, borç senedine kaydedilmemiş olmasına rağmen alacaklı, alacağını üçüncü bir kişiye temlik etmiş ise; bu halde, temellük eden kişi iyi niyet sahibi ise, temlik işlemi geçerli olur (Uygur, 2003: 4369). Çünkü Kanun; temlik yasağını taşımayan yazılı bir borç ikrarına inanarak alacağı devralmış olan üçüncü şahsa karşı, borçlu, alacağın temlik edilmemesinin sözleşilmiş olduğu itirazını ileri süremez (BK:162) hükmü ile temlikin geçerli olacağını kayıt altına almıştır. Ancak, borçlu olan kişinin, devredene karşı tazminat hakkı saklıdır. Ancak alacağı temellük eden üçüncü kişi, temlik yasağını biliyor veya bilmesi gerekiyor ise, bu hükümden faydalanamaz; temlik işlemi geçerlilik kazanamaz.

4.8. Temlik Edilen Alacak Konusunda İdarenin Def'ileri

Alacağın temlikinde, temlik sözleşmesinin tarafları ile birlikte ödemeyi yapacak olan borçlu taraf konumundaki idarenin "def'i" (savunma, şartlı itiraz) hakkı saklıdır. Ancak, bir kimse haiz olduğu haktan daha fazlasını başkasına temlik edemez. Dolayısıyla ödemeyi yapacak olan idare, temliknamedeki tahditlerle bağlıdır.

Borç ilişkisinde; temlik eden, temlik işleminden sonra da sözleşmeye istinaden alacaklı sıfatını devam ettirir (Eren, 2001: 1222). Bu sebeple söz konusu alacaklı tarafın, ödemeyi yapacak olan idareye karşı mükellefiyetleri devam eder.

Borçlar Kanunu'nun "Borçluya Ait Def'iler" başlıklı 162. maddesinde; "Borçlu, temlike vakıf olduğu zaman; temlik edene karşı haiz olduğu def'ileri, temellük edene karşı dahi dermeyan edebilir" hükmü yer almıştır. Söz konusu maddeye göre; borçlu taraf olarak idare, temlik edene karşı olduğu gibi, temlik alana karşı da def'i hakkına sahiptir. Ancak idarenin, temlik alana karşı ileri sürebileceği def'iler, borcun esası bakımından ileri sürülebilen def'ilerdir.

İdarenin def'i hakkını kullanmaya başlaması, temlik-temellük sözleşmesinden haberdar olduğu andan itibaren başlar. İleri sürülebilecek def'ilerden bazıları şunlardır:

- Alacağı doğuran işlemin hukuk nazarında batıl olması, geçerli olmaması.
- Tarafların veya taraflardan birinin fiil ehliyetini haiz olmaması.
- Temlik konusunun yasak edilen konulardan olması.
- Temliknamenin şekil şartının yerine getirilmemiş olması.
- Temlike konu olan edim ile karşı edim arasında açık bir nispetsizliğin (orantısızlığın) bulunması.

Ödemeyi yapacak tüzel kişi olarak idare, temlik sözleşmenin yapılışı esnasında esaslı bir hatanın mağduru ise, temlik edene karşı olduğu gibi, temlik alana karşı da edimin ifasından çekinebilir ve bu yönde bir def'i ileri sürebilir. Hile karıştırılan bir muameleden doğan hakkın temlikine karşı, temlik edilen alacağın borçlusu (idare), def'i ileri sürebilir ve alacaklı tarafından temlik edilen edimi yerine getirmeyebilir.

4.9. Yüklenicinin İhale Konusu İşleri Eksik Yapması Durumunda İdarenin Temlik Alana Ödeme Yapması

İdarenin, ihale konusu işi yapan yüklenici yerine temlik alana ödeme yapabilmesi için, söz konusu işlerin tamamlanması mecburi midir? Yüklenicinin eksik işlerinin mevcudiyetine rağmen, temlik alan üçüncü kişiye ödeme yapılabilir mi?

İdare tarafından ödeme yapılabilmesi için, ihale konusu işlerin tam olarak bitirilmesi gerekir. Aksi halde idare, “*ödemezlik def'i*”ni ileri sürebilir. Ödemezlik def'i; iki tarafa borç yükleyen sözleşmelerde, taraflardan birinin diğer taraftan edimi isteyebilmesi için önce kendi edimini yerine getirmiş veya yerine getirmeye hazır olduğunu karşı tarafa bildirmiş olmasıdır. Bu tarife göre yüklenici, ihale konusu işleri tamamlamadıkça, temlik edilen hakediş bedelinin ödenmesini talep edemez.

Borçlar Kanunu'nun 81. maddesine göre; karşılıklı taahhütlerin kaydedilmiş olduğu bir sözleşmenin taraflarından biri, kendi borcun ifa etmeden, yapmakla mükellef olduğu işleri yapmadan, karşı taraftan sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesini isteyemez.

Bir yüklenicinin sözleşmeye binaen yaptığı iş mukabilindeki alacağı, sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüt ettiği işleri, tam olarak yerine getirmesi halinde doğacak bir alacaktır. Ancak bu halde temliki mümkündür.

Yazılı bir sözleşme ile doğması muhtemel hakkı veya alacağı temellük eden kişi, ancak yüklenicinin mükellefiyetlerini yerine getirmesi halinde borçlu tarafa karşı, temellük ettiği hakkı veya alacağı ileri sürebilir (Yargıtay, 14.HD, E:2001/7306, K:2001/7991, T:16.11.2001). Yüklenicinin, anlaşma hükümlerine uygun olarak iş yapmaması halinde, alacak tahakkuk etmeyecektir.

4.10. Borcun “Temlik Alan” Yerine “Temlik Eden” Kişiy e Ödenmesi Durumunda Ödemenin Geçerliliği

İdarenin borç ödemesini, alacağı temellük eden yerine, temlik eden - ilk alacaklıya- ödemesi durumunda, yapılan ödemenin hukuki geçerliliği önem taşımaktadır. Alacağın temliki, alacaklının değişimini sağladığı için, borçlu taraf olarak idare; borcunu, eski alacaklı yerine, yeni alacaklıya ifa etmekle mükelleftir. Eski alacaklıya ifa, “*borç olmayan şeyin ifası*” hükmündedir; “*iadeye konu*” olacak ve “*sebepsiz zenginleşme*” olarak kabul edilecektir (Acar, 2003: 222). Ancak kanun koyucu, borçlunun korunması amacıyla bazı tedbirler almıştır. Bu tedbirler, Borçlar Kanunu’nun “*Hüsnüniyetle Yapılan Tediye*” başlıklı 165. maddesinde; “*Temlik veya temellük eden tarafından alacağın temlik olunduğu kendisine bildirilmezden mukaddem evvelki alacaklıya ve mütevali temlikler vâki olmuş ise alacağı temellük edenlerden tercihi lâzım gelen biri var iken, diğerine hüsnüniyetle tediye bulunan borçlu, beri olur*” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre, temlik işleminden sonra, borçlu tarafın, borcunu eski alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere ödemesi halinde, borcundan kurtulabilmesi için üç şartın gerçekleşmesi gerekir:

a) Temlik işlemi idareye bildirilmemiş olmalıdır. İdareden alacağı olan bir kişi, alacağını temlik etmekte tamamen serbest olup, temlik işlemini idareye bildirmek mecburiyetinde değildir. Bu sebeple temlik işleminden sonra, borçlu taraf olarak idarenin borcunu ilk alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere ödemesi halinde, borcundan kurtulabilmesi için temlik işleminin idareye bildirilmemiş olması gerekir. Temlik işlemi, idareye bildirildiği halde, idarenin ödemeyi temlik edene veya temlik alan diğer kişilere yapması halinde, borcunu ödememiş sayılacaktır. Çünkü Borçlar Kanunu’nun 165. maddesi gereği borçlu taraf, alacağın temliki kendisine bildirildikten sonra, borcunu eski alacaklıya ifa edemez.

b) Ödeme ilk alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere yapılmış olmalıdır. Temlik işleminin idareye bildirilmemiş olması şartıyla,

idarenin, alacağı temellük eden kişiye değil de ilk alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere ödeme yapması durumunda, borcunu ödemiş kabul edilir. Ancak, yapılan temlikin idareye bildirilmiş olması halinde, idarenin, ilk alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere ödeme yapması durumunda borcunu ödemiş olmaz.

c) Ödeme hüsnüniyetle (iyiniyetle) yapılmış olmalıdır. Alacağın temliki yapılmış olmasına rağmen, idarenin ilk alacaklıya veya alacağı temellük eden diğer kişilere ödeme yapması durumunda, borç ödemesinin geçerli kabul edilebilmesi için, yukarıda kaydedilen iki şarta ilave olarak, ödemenin iyi niyetle yapılmış olması gerekir. Özetle kanun koyucu, borcun eski alacaklıya ifa edilmesi durumunda bile borçluya borçtan kurtulma imkanı vermiştir. Yani temlik gerçekleşmesine rağmen, borçlu, iyi niyetli olarak kendisine temlikin bildirilmesinden önce eski alacaklıya borcu ifa ederse, borç, yeni ve eski alacaklı için sona erecektir (Acar, 2003: 222). Bu durum, alacağın temlikiyle “*borçlunun durumunun ağırlaştırılamayacağı ilkesi*”ne dayanmaktadır.

Görüleceği üzere, borcun sona ermesi için her üç şartın birlikte gerçekleşmiş olması gerekir. Ancak burada söz konusu edilen bildirim, temlikin “*kurucu şartı*” değildir. Bildirim yapılmış ise, borçlu, yukarıya kaydettiğimiz Borçlar Kanunu’nun 165. maddesinin tanıdığı borçtan kurtulma imkanını kaybeder. Bildirimin eski veya yeni alacaklı tarafından yapılması önemsizdir. Borçlunun, temliki başka bir yoldan öğrenmiş olması da onun iyi niyetini ortadan kaldıracaktır.

Önceki alacaklıya yapılan ödemelerin geçerliliği konusundaki Yargıtay kararı şu şekildedir: “Davacı, temlikname sebebiyle davalıdan alacaklı olduğunu, bu alacağın tahsili için girişilen ilamsız takibe davalının itiraz ettiğini belirterek, haksız “*itirazın iptali*” ile % 40 oranındaki “*inkar tazminatı*”na hükmedilmesini talep ve dava etmiştir. Davalı ise, davacı ile hiçbir ticari münasebetinin bulunmadığını, temliknamenin kendisine tebliğ edilmediğini, davacının kötü-niyetli davrandığını iddia ederek davanın reddi gerektiğini müdafaa etmiştir. Davacı, davalının borçlu olarak görüldüğü senetteki alacağı dava dışı senet alacaklısından temlik aldığını, senette davacının bir sıfatının bulunmadığını ileri sürmüştür. Ancak, temliknamenin davalı borçluya tebliğ edildiğine dair bir belge ibraz edilmemiştir. Borçlar Kanunu 165. maddedeki; alacağın temliki, temlik eden veya temliki kabul

eden tarafından borçluya bildirilmez ise, borçlu tarafından önceki alacaklıya iyi-niyetli olarak yapılan ödeme, borçluyu borçtan kurtarır, maddesine istinaden, davalının (borçlunun) önceki alacaklıya ödeme yaptığını ispat etmesi halinde, borçlu olmayacaktır” (19.HD, E: 2008/6590, K: 2009/2304).

4.11. Ödeme Sırasında Alacağın İhtilafı Hale Gelmesi

Borç ilişkilerinde esas olan tarafların ve borç konusu edimin kesin olarak bilinmesi ve sözleşmeyle kayıt altına alınmasıdır. Edimin sözleşmeyle kayıt altına alınması, “geçerlilik şartı” ve “ispat şartı” olmasının yanında, taraflar için de birer teminattır. Ancak temlikler sebebiyle bazen sözleşmeye konu alacak, ihtilafli duruma düşebilir, alacak hakkının kime ait olduğu konusunda anlaşmazlık ortaya çıkabilir.

Alacak hakkının kime ait olduğu konusunda çıkacak ihtilaf, öncelikle borçlu tarafı yani ödemeyi yapacak olan idareyi mağdur edecek, zor durumda bırakacaktır. İşte bu sebeple kanun koyucu, alacak hakkının aidiyeti konusunda ortaya çıkan ihtilaftan, ödemeyi yapacak tarafın mağdur olmaması için birtakım düzenlemeler yapmıştır.

Borçlar Kanunu’nun “Tediye den İmtina ve Tevdi” başlıklı 166. maddesinde; *“Aidiyeti münazaalı bulunan bir alacağın borçlusu tediye den imtina edebilir ve alacağı mahkemeye tevdi ile borçtan beri olur. Borçlu, alacağın münazaalı olduğunu bildiği halde tediye de bulunursa, tehlike ve hasarı kendisine ait olur. İki alacaklı arasındaki dava henüz görülmekte ve borç muaccel ise her biri borçluyu, borcu olan meblağı tevdi icbar edebilir”* hükmüne yer verilmiştir.

Mezkur hükme göre; “alacak hakkı”nın kime ait olduğu konusunda herhangi bir ihtilaf çıkması durumunda, iyi niyetle ödemeyi yapacak olan tarafın mağdur olmaması için;

- Ödemeyi yapmaktan imtina ederek, borcunu ifa etmeyebilir; bu durumda borçtan kurtulmak için ödemeyi mahkemeye yapar.

- Ödemeyi yapan taraf, en geç ödeme yaptığı sırada, alacağın ihtilafli olduğundan haberdar olursa ve buna rağmen ödeme yaparsa, ödemenin hukuki sonuçlarına katlanır, ortaya çıkacak zararın mesuliyeti kendisine ait olur.

- İki alacaklı, ödeme üzerinde hak iddia eder ve konu mahkemeye intikal ederse; alacaklılar ödemenin mahkemeye yapılmasını talep edebilirler. Ancak bu durumda, ödeme konusu borç muaccel ve ödeme şartları gerçekleşmiş olmalıdır.

SONUÇ

Alacak hakkının alacaklı tarafından üçüncü bir kişiye temlik edilmesi her zaman mümkün olup, bu işlem için, borçlunun rızasına da gerek yoktur. Ancak, yapılacak temlik hakkında, kanuni veya sözleşme konusu işin vasfı icabı bir engel bulunmamasına rağmen; alacağın temlik edilmemesi veya belirli şartlar altında (belirli sınırlamalara tabi olarak) temlik edilebilmesi hususunda alacaklı ve borçlu anlaşarak sözleşmeye hüküm ilave edebilir.

Alacağın temliki ile alakalı olarak, tarafların anlaşarak sözleşmeye kaydettikleri bu yasaklama ve sınırlamalar, kanunda öngörülmüş veya işin özelliği gereği ortaya çıkan temlik yasakları gibi bir yasaktır. Söz konusu yasaklama ve sınırlamalar, öncelikle borçlu ve alacaklı taraflar olmak üzere, sözleşmeden haberdar olan veya olması gereken üçüncü kişiler için bağlayıcıdır.

Temlik hakkındaki yasaklama veya sınırlama sözleşmesi, genellikle borçlunun talebi üzerine ve daha çok borçlunun menfaatlerini gözetmek amacıyla yapılır. Bu sebeple kamu adına eylem ve işlemde bulunan, aynı zamanda “*kamu parası*” harcayan kamu idarelerinin “*borçlu taraf*” olarak yer aldığı sözleşmelerde, temlik yasakları ve sınırlamaları büyük önem taşımaktadır.

Kamu idareleri ile idarelere mal ve hizmet satan yükleniciler arasında temlik mevzuundaki anlaşmazlıkların arttığı, temliknamelerin zaman zaman suistimal edildiği yönündeki şikayetlerde artış olduğu müşahade edilmektedir. Alacağın temliki, borçlunun (idarenin) rızasına bağlı değildir. Başka bir deyişle alacaklı taraf (yüklenici), idarenin iradesine başvurmaksızın, alacağını üçüncü bir kişiye temlik edebilir. Ancak herhangi bir borç ilişkisinde, borçlu ile alacaklı, anlaşarak alacağın temlikine yasak getirebilirler. Borç ilişkisinin borçlu tarafı olan kamu idareleri de, sözleşmelerin tanziminden önce, ödeme yapılacak olan taraflarla anlaşarak temlik konusunda birtakım sınırlamalara başvurabilir ve ileride oluşacak anlaşmazlıklardan kendilerini muhafaza edebilirler.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Acar, Faruk (2003), Alacaklılar Arası Teselsül, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Aral, Fahrettin (1992), “Topyekün Temlik”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 42, S: 1-4.
- Dayınlarlı, Kemal (2000), Borçlar Kanunu’na Göre Alacağın Temliki, Dayınlarlı Yayınları, Ankara.
- Engin, Baki İlkay (2002), Alacağı Temlik Edenin Garanti Sorumluluğu, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Eren, Fikret (2001), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kardeş, Selahattin (2004), Ansiklopedik Hazine Malları Sözlüğü, TC Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Şahiniz, C. Salih (2006), “Alacağın Temlikinde Sözleşme ile Kararlaştırılan Temlik Sınırlama ve Yasakları”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 10, S: 3-4.
- Türk Dil Kurumu, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük
- Uygur, Turgut (2003), Borçlar Hukuku Sorumluluk ve Tazminat Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.

KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM

Yaşar UZUN*

ÖZET

Kamu idarelerinde çalışan görevlilerin bireysel değer ve davranış ilkelerinin kurumsal değer ve davranış ilkeleriyle uyumlu hale getirilmesi, kurumsal performans yönetimi için elzem olan bir husustur. Ancak, kamu idarelerinde bunu sağlayacak etik yönetim anlayışının geliştirilmesi, stratejik olarak ele alınması gereken bir konudur. “Neden ve nasıl bir etik yönetim sistemi” gibi sorular üzerinde durmak, kamu idarelerinde bu alanda atılacak adımlara dair yol haritasının şekillenmesini sağlayacaktır.

Türkiye’de kamu idarelerine ilişkin mevzuata bakıldığında, her birinde “etik yönetimle” ilgili hükümler görmek mümkündür. Ancak kamu idarelerinde etik yönetimin oluşturulması, sistemli bir altyapı inşası ile anlamlı ve işler olacaktır. Etik yönetim altyapısını oluşturmuş kamu idarelerinde etik dışı davranış sergileme fırsatları en az düzeye indirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Etik, etik yönetim, etik yönetim altyapısı, hesap verebilirlik.

ETHICAL MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Aligning the individual values and behavioral principles of officials working at public administrations with the institutional values and behavioral principles is an essential element for institutional performance management. However, introducing an ethical management understanding, which enables achievement of this at public administrations, is an issue that should be addressed strategically. Focusing on such questions as “why do we need an ethical management system and how should it be?” will pave the way for the development of a road map related to actions to be taken at public administrations in this area.

Given the legislation related to public administration in Turkey, it is possible to see in each of them the provisions on “ethical management”. Nevertheless, the establishment of ethical management in public administrations would be meaningful and functional by a systematically formed ethic infrastructure. In public administrations,

* Sayıştay Uzman Denetçisi

which have established their ethical infrastructure, the opportunities of displaying unethical behaviors are minimized.

Keywords: Ethic, ethical management, ethical management infrustructure, accountability.

I. GİRİŞ

Tıpkı insanlar gibi kurumlar da değerleri ile yaşarlar. Kamuda kurumsal davranışın aktörlerinden olan kamu görevlilerinin hareket ve uygulamalarına yön veren ya da yön vermesi beklenen, söz konusu değerlerdir. Bu değerlerin pratik yaşama yansıtılması için sağlıklı bir “etik yönetim” sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Etik yönetim; doğruluk, dürüstlük, haklara saygılı olmak gibi temel evrensel değerleri merkezinde tutan ve bu bakışla geleceği şekillendirmeye çalışan bir anlayıştır. İdarelerde istihdam edilen insan gücünün davranışlarını, kurumsal hedefler doğrultusunda beklenen davranışlara yaklaştırma ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilkeli ve güven telkin edici bir duruşla etkileşim içerisinde bulunma çaba ve gayretleri, idarelerdeki etik yönetim çalışmalarının stratejik düzeyde ele alınmasını zorunlu hale getirmektedir.

Kamu yönetiminin etik anlayışa uygun işlememesi, toplumda devlete, devletin kurumlarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan güvenin yitirilmesine; yolsuzluğa, yoksulluğa, adil olmayan gelir dağılımına, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetle üretilmesine, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşmasına zemin oluşturmaktadır. Günümüzün yükselen kavramı olan “değerlere dayalı yönetim”, toplumsal yaşamda rol model olması beklenen kamu yönetiminin etik değerler üzerine inşa edilmesini, kamu görevlileri davranış ilkelerinin ve kamu hizmet standartlarının tanımlanarak kamunun nitelikli bir yapıda yönetilmesinin gereğine işaret etmektedir.

Kamuda etik yönetim yapı ve süreçlerini hayata geçirmek, sadece kamu görevlilerine nasıl davranmaları gerektiğinin tarif edilmesi ile sağlanacak bir şey değildir. Bu nedenle, etik yönetimin nasıl tesis edilmesi gerektiği, hem ulusal ölçekte kamu, özel ve sivil toplum nezdinde hem de uluslararası ölçekte Birleşmiş Milletler, OECD gibi kuruluşlar nezdinde önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Stratejik bir konu olan etik yönetim altyapısını teorik zeminde ele alan ve ülkemiz kamu idarelerindeki mevcut durumu ana hatları ile

değerlendiren bu çalışmada, kamu yönetiminde ve kamu idarelerinde etik yönetim anlayışı açısından atılması gereken adımlara dair bir çerçeve ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda etik yönetimin kavramsal boyutu, etik yönetime duyulan ihtiyaç, etik yönetim altyapısı ve kamu idarelerindeki mevcut durum üzerinde durulacak ve etik yönetimin geliştirilmesi için bazı değerlendirmeler yapılacaktır.

II. ETİK YÖNETİME KAVRAMSAL BAKIŞ

Etik kavramı Yunanca “ethos” sözcüğünden gelmekte, karakter ve alışkanlık anlamlarını içermektedir. Halk dilinde “ahlak” ile aynı anlamda kullanılan etik için, Türk Dil Kurumu’nun Güncel Türkçe Sözlüğü; “töre bilimi”, “çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü”, “etik bilimi”, “ahlaki, ahlakla ilgili” sözcüklerini kullanmaktadır. Etik kavramı üzerine literatür ve uygulamada muhtelif tanımlar geliştirilmektedir. Bir tanıma göre etik, iyi ve kötü hakkında bir bilim ya da belirli bir grup veya her insan için geçerli eylem kurallarının geneli olarak yorumlanabilir (Özlem, 1997). Bir başka tanıma göre ise etik, iyinin ne olduğunu araştıran; insanın olup bitenler karşısında takındığı tavırları çözümleyen, “ne yapmalıyız?” sorusuna aranan yanıtları temellendiren; eylemde bulunma ile bilme, eylem ile bilgi arasındaki ilişkileri inceleyen felsefe dalıdır (Çotuksöken, 2006: 15).

Değerler ve ahlakın çeşitliliği örgütlere de yansımakta ve örgüt kültürü ile birlikte bir yönetsel etik çerçevesinin oluşumunu sağlamaktadır. Kamusal alanda ise yönetsel etik; idari çalışanların yönetsel kararlar alırken kullandıkları etik standartların düzenlenmesini, bu standartların analiz edilerek kullanılmasını, karar alımında kişisel ve profesyonel sorumluluk gösterecek şekilde davranılmasını vurgulamaktadır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 233). Yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerleri benimseyen,

karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime “etik yönetim” adı verilir (Eryılmaz, 2010: 331). Bu çalışmada da “etik yönetim” kavramı; kamuda karar alma ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi süreçlerinde uyulması gereken evrensel ahlaki ilke ve değerleri benimseyen ve bunları kurumsal yapı, sistem, politika ve süreçlerine işleyerek uygulamaya koyan yönetim anlayışı olarak ele alınacaktır.

Kamu yönetiminde etik olgusu, Batı’da olduğu gibi Türkiye’de de, son yıllarda daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Türkiye’de, özellikle, son çeyrek yüzyılda giderek artan siyasi-bürokratik yolsuzluk olayları etik kavramına olan ilgiyi hem genel olarak kamuoyunda hem de akademik çevrelerde artırmıştır (Aktan, 1992 ve 1999; Emre, Hazama ve Mutlu, 2003).

III. NEDEN ETİK YÖNETİM?

Kamuda etik yönetime ihtiyaç duyulma sebepleri, birbirleriyle etkileşim içerisinde olan birkaç başlık altında ele alınabilir:

A) Global Nitelik Kazanan Sorunlar

Küresel krizleri besleyen siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıdaki çöküntülerin nedenleri sorgulandığında ortaya çıkan sebebin, evrensel ahlaki değerlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında görülen yozlaşma olduğu görülmektedir. Bu nedenle, sağlıklı işleyen bir devlet yapısının geliştirilmesi; siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıyı oluşturan aktörlerin evrensel ahlaki değerlerle beslenmesine, birbirlerini bu değerlerin işletilmesi noktasında teşvik etmesine bağlıdır.

Günümüzde toplumsal sorunlara ortak çözüm arayışları ülkeleri birbirlerine yakınlaştırmakta, uluslararası kuruluşlar nezdinde küresel hedeflerin şekillenmesine yol açmaktadır (BM, 2000). Bu toplumsal sorunlardan birisi de “yolsuzluk”tur. Yolsuzluk, kamu yönetimi sistemini yozlaştırmaktadır. Yolsuzluk, yönetim modelleri ayrımı gözetmeden tüm sosyo ekonomik rejim ve yönetimlerde farklı şekil ve kılıflar altında ortaya çıkabilen, teknoloji alanındaki gelişmeler neticesinde “nitelikli” şekilde yapılır hale gelen ve etkileri bir ülke ile sınırlı kalmayıp tüm dünyayı kapsayabilen bir olgudur. Yolsuzluğun etkilerinin global boyut kazanması ve bu nedenle kamu yönetimine duyulan güvenin zedelenmesi, kamu hizmet sunumunun yönetilmesinde etik yönetim arayışlarını gündeme taşımaktadır.

B) Kamu Yönetimi Anlayışındaki Gelişmeler

İnsan hakları ve demokrasi alanındaki artan talepler, teknoloji ve iletişim sektöründeki çok hızlı değişimler ve bunların kamu hizmeti üretimindeki girdilere tesirleri, kamu hizmetinden yararlananların beklentilerindeki gelişimler, yönetim ve karar alma süreçlerine katılım talepleri gibi faktörler, yeni kamu yönetim anlayışının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu açıdan, kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı ve süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi-iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18). Dolayısıyla günümüz kamu yönetimi modeli, bu yapının etkileşimde bulunduğu özel sektör, sivil toplum ve global çevredeki değişim rüzgarları çerçevesinde yönetim unsurlarına dayalı, “değerler ve sonuç odaklı” yeni bir yüze kavuşmaktadır. Değerler ve sonuç odaklı bir kamu yönetim anlayışının gerçekleşmesi, güç ve yetkilerin kamu yararı aleyhine kullanılarak suistimal edilmesine engel olacak etik yönetim altyapısının oluşturulmasına bağlıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında etik, iyi yönetişimin en önemli anahtarıdır. Sağlam ve hesap verebilir bir kamu idaresinde etik, kamu kaynağının kullanımına ilişkin bütün karar alma süreçlerine ve her seviyedeki faaliyetlere nüfuz eder. İyi yönetişimin ilkelerine dikkat edildiğinde, güçlü bir etik altyapının sahip olması gereken unsurların bu ilkeleri desteklediği, hatta kapsamına aldığı gözden kaçmayacaktır (TÜSİAD, 2005: 196).

C) Kurumsal İtibarın Korunması Gereği

Kurumsal itibar, organizasyonun geçmiş, şimdiki ve gelecekle ilgili faaliyetleri ve bunları iletme biçimi ile ilgili olarak paydaşların yorumuna dayanan organizasyon algısı şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım, itibarın organizasyon tarafından gerçekleştirilen bütün aktivitelere dayandığını, yönetimin etkisi olduğunu, ancak organizasyonun nasıl algılayacaklarını seçenlerin paydaşlar olduğunu ihtiva etmektedir (Tucker and Melewar, 2005: 377).

Bugün herhangi bir kurum ya da organizasyonda oluşacak etik dışı işlem, eylem veya faaliyet, teknoloji sayesinde çok hızlı bir biçimde kamuoyu ile paylaşılabilmektedir. Bu durum, ilgili kurumun ya da organizasyonun kamuoyu nezdindeki itibarına önemli ölçüde zarar verecektir. Bu açıdan bakıldığında, gerek yöneticilerin, gerekse çalışanların, bünyesinde bulundukları kurumsal isme karşı “onu temiz tutma” gibi bir sorumlulukları vardır. Bu sorumlulukların yerine getirilebilmesi, bireysel davranış farklılıklarını kurum performansının gerektirdiği şekle dönüştürerek aynı zamanda kurumsal itibarın korunmasını da sağlayacak etik yönetim altyapısını zorunlu kılmaktadır.

D) Yönetmelik Rehberlik Desteğine Duyulan İhtiyaç

Etik yönetim altyapısı, yöneticiler ve çalışanlar açısından yönetmelik rehberlik desteği sağlar. Yöneticiler yönetim sürecinde karar alırken ve politikaları uygularken genel yararı düşünerek hareket etmelidir. Bu sorumluluklarının üstesinden gelmek için yöneticiler, kendilerine yol gösterecek ve doğru karara yöneltecek yönlendiricilere ihtiyaç duyarlar. Organizasyonlarda, etik kodların oluşturulması ve etik değerler ile yönetimin gerçekleştirilmesi bu açıdan önem kazanmaktadır (Sayılı ve Uğurlu, 2007: 76).

Diğer yandan çalışanların iş yerinde maruz kaldığı etik dışı davranış/durumlar onlar için birer stres kaynağı haline gelmektedir. Yöneticinin iş yükünü çalışanlar arasında adil olmayan şekilde paylaşması, çalışanlara psikolojik şiddet uygulanması (mobbing), kurum bütününde uygulanması gereken politika veya prosedürlerin bazı birimlerde veya diğer kişilerle ilgili olarak uygulamaya konulmaması, rüşvet alınması, yakınlık kullanımı vb. durumlar, çalışanlarda, her yıl çok miktarda sağlık giderine de yol açan, fiziksel ve ruhsal bir takım sağlık sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Organizasyonlarda kurulmuş ve işleyen bir etik yönetim sistemi, yönetici ve çalışanların hangi durumlarda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin rehberlik desteği de sağlayacağından, çalışanlar nezdinde, olası “etik stres kaynaklarının” ortadan kalkmasına da zemin oluşturacaktır.

IV. ETİK YÖNETİM ALTYAPISI VE KAMU İDARELERİNDE MEVCUT DURUM

OECD’nin 1996 yılında yayınlanan Kamu Hizmetinde Etik Raporu’nda (Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice), bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- Siyasi irade,
- Etkili bir yasal alt yapı,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- Kamuda uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve,
- Kamu görevlilerini denetleyen (medya dahil) etkin bir sivil toplum (OECD, 1996).

Yine etik yönetim sistemine ilişkin olarak, OECD Konseyinin, 23 Nisan 1998 tarihinde Kamu Hizmetinde Etik Davranışı Geliştirme alanında aldığı “tavsiye” kararı da bu alanda ufuk açıcı niteliktedir. Bu Kararda, üzerinde mutabakata varılan “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim için Prensipler” yer almaktadır. Kararda, üye ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmelerinde kendilerine yardımcı olmak üzere bu prensipleri “referans” almaları gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu tavsiye karar ile, aşağıda gösterilen ilkeler “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkeleri” olarak tanımlanmıştır:

- 1- Kamu hizmetinde uyulacak etik standartlar açık ve anlaşılır olmalıdır.
- 2- Etik standartlar, yasal düzenlemelerde ifade edilmelidir.
- 3- Kamu görevlilerine etik alanında rehberlik ve danışmanlık yapmak üzere mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- 4- Kamu görevlileri, kamu hizmetinde tespit ettikleri hatayı bildirdikleri zaman sahip oldukları hakları ve yükümlülüklerini bilmelidirler.
- 5- “Etik” ile ilgili sergilenecek siyasi sorumluluk, kamu görevlilerinin etik davranışta bulunmalarını teşvik etmelidir.
- 6- Karar verme süreci şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır.
- 7- Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşime rehberlik edecek açık kurallar olmalıdır.
- 8- Yöneticiler, etik davranış sergilemeli ve etik davranmayı teşvik etmelidir.

9- Yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışı teşvik etmelidir.

10- Kamu hizmetinde istihdam şartları ve insan kaynakları yönetimi, etik davranışı teşvik etmelidir.

11- Kamu hizmetinin ifasında, yeterli hesap verebilirlik mekanizmaları bulunmalıdır.

12- Hatalı davranışla mücadele etmek için uygun prosedür ve yaptırımlar mevcut olmalıdır (OECD, 1998).

Tüm bu hususlar dikkate alındığında, bir kamu idaresinde etik yönetimin altyapısını aşağıdaki unsurlar oluşturacaktır:

- Etik liderlik
- Yasal yapı
- Etik davranış kuralları
- Eğitim faaliyetleri
- Rehberlik ve eşgüdüm sağlayıcı birimler
- Etkin insan kaynakları yönetimi
- Hesap verebilme
- Etik ihlali bildirim mekanizmaları
- Sivil toplum denetimi

A) Etik Liderlik

Etik yönetim kültürünü inşa etmek isteyen bir sistem için en temel gereksinim, etik liderliktir. Etik lider; etik zekâ düzeyi gelişkin liderdir. Etik liderlikte, liderlerin mantık, duygu ve ahlak dengesi, daima birbirlerini destekleyici ve diğerlerine zarar verme yerine evrensel değerler çerçevesinde rehberlik etme, sorun çözme ve model oluşturma yönünde kendini göstermektedir (Fındıkçı, 2009: 216).

Bir idaredeki liderin etik yönetim uygulamalarının tonu, kurumda etik kültürün gelişim düzeyine dair ipuçları vermektedir. Etik liderliğin olduğu kurumsal bir kültürde etik lider;

▪ Çalışanlarla ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilişkilerine önem verir, bu ilişkilerin güven, saygı, adalet gibi değerler üzerine inşa edilmesine özen gösterir,

▪ Çalışanlarla ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle etkileşime geçtiği her fırsat ve ortamda açık ya da kapalı bir şekilde etikle ilgili mesajlar verir,

▪ Herkesten önce kendisinden beklenen görev, yetki, sorumluluk ve davranışları tanımlar ve ortaya koyar,

▪ “Etik” konusunu her fırsatta kurum gündemine taşır,

▪ Risk yönetiminde “kurumsal itibarı” daima göz önünde tutar,

▪ Kurumun her türlü kaynağının (insan, mali, bilgi ile fiziksel ve fiziksel olmayan diğer kaynaklarının) elde edilmesi ve kullanılmasında etik duyarlılıkla kararlarını alır.

Etik kültür yöneticilerin girişimi ile başlar, ama sağlıklı gelişimi ve yerleşiklik kazanması, yani kurumsallaşması çalışanların inancı ve desteği ile gerçekleşir (TÜSİAD, 2009: 110). Bu inancın ve desteğin sürdürülebilmesi, kurumda etik liderlik uygulamalarının yerleşik hale gelmesine bağlıdır.

B) Etik Yönetime Dair Yasal Çerçeve

Etik yönetim altyapı unsuru olarak hukuki çerçeve, kamu çalışanları için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir (TÜSİAD, 2003: 43). 1982 Anayasası, etik yönetimin unsurlarını ihtiva eden maddeleri bünyesinde bulundurmaktadır. Anayasanın maddeleri gözden geçirildiğinde; etik yönetimin evrensel değerlerine yapılan atıflarla (Madde 10), uygun çalışma koşullarına duyulan gereksinim ifadesi ile (Madde 49), yargı yoluna başvurulabilmeyi ve dış denetimi tanımlayan ifadelerle (Madde 40, 74, 125, 160), kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarına yapılan atıflarla (Madde 129) karşılaşmaktadır.

Ülkemizde, kamu idarelerinin etik yönetimi ve dolayısıyla etik davranışları besleyen ve teşvik eden bir bünyeye dönüşmelerinde yasal anlamda tanımlayıcı ve yol gösterici düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır:

▪ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

▪ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olması nedeniyle, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarda, etik yönetimin geliştirilmesinde destekleyici rol üstlenmektedir. Bunlardan bazıları;

- 5506 sayılı Kanunla onaylanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi,
- 5065 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi,
- 4518 sayılı Kanunla onaylanan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi,
- 4852 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesidir.

Kamu görevlileri ve kamu hizmeti ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen kanunlara dayalı olarak düzenlenen yönetmelikler de kamu idarelerindeki etik yönetim altyapısının hukuksal çerçevesinin birer parçasıdır. Bu yönetmeliklerden bazıları şunlardır:

- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

- Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik

- Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

- Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik.

C) Etik Davranış Kuralları

Kamu görevlilerinin bireysel davranış modellerini, kurumsal misyonun ve dolayısıyla kurumsal performansın gereklerine uygun hale getirebilmek açısından herkes tarafından anlaşılır, net davranış kurallarının belirlenmiş olması gerekir. Etik kodlar (davranış kuralları), çalışanlara ya da örgütsel davranışlara rehberlik eden, ahlâki standartları içeren yazılı, açıklayıcı ve resmi belgelerdir (Deliorman ve Kandemir, 2009: 13-14). Hukuki ya da idari bir araç olarak davranış kuralları, etik altyapıda aslen yönlendirici bir rol oynar. Ancak kabul edilir davranışların sınırlarını yazılı olarak ortaya koyduklarından ve bazı standartlar getirdiklerinden kontrol işlevleri de vardır. Çoğu kuralların bir yandan disipline ağırlık veren diğer yandan en yüksek değerlere ulaşmaya çağıran ikili bir işlevi vardır (TÜSİAD, 2003: 50). Bu durum, idarelerin kural esaslı yönetim yaklaşımı ve değer esaslı yönetim yaklaşımı arasında kurabildiği yönetsel dengenin de bir yansıması olarak görülebilir.

13.04.2005 tarihinde yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, öncelikle kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemiştir. Buna göre bir kamu görevlisinin uyması beklenen etik davranış ilkeleri, ana başlıkları şunlardan oluşmaktadır:

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci
- Halka hizmet bilinci
- Hizmet standartlarına uyma
- Amaç ve misyona bağlılık
- Dürüstlük ve tarafsızlık
- Saygınlık ve güven
- Nezaket ve saygı
- Yetkili makamlara bildirim

- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı
- Savurganlıktan kaçınma
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler
- Mal bildiriminde bulunma

Bu Yönetmelikle, kapsama dahil kurum ve kuruluşlara, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenleme imkanı da tanınmıştır. Ancak bu düzenlemeler, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme ve onayına tabi tutulmuştur. Yine bu Yönetmelik kapsamında;

▪ Söz konusu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçası olarak sayılmış,

▪ Kanun kapsamındaki kamu görevlilerine "Etik Sözleşme" belgesini imzalama yükümlülüğü getirilmiş,

▪ Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirlerinin, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirmeleri istenmiş,

▪ Kurum ve kuruluş yöneticilerine, istihdam edilen her düzeydeki personeli, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirme görevi getirilmiş,

▪ Kurum ve kuruluş yöneticileri, etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer almasını sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

D) Eğitim Faaliyetleri

Etik yönetim sistemini sürdürülebilir halde tutabilmenin ve bu anlamda yöneticiler de dahil tüm çalışanlardan beklenen adanmışlığı tesis etmenin bir aracı, etik davranış algı ve becerilerini geliştirmeye yönelik,

eğitim ve geliştirme faaliyetlerini düzenli halde gerçekleştirmektir. İşe yeni alınanların kurumsal kültür ve bu kültürü oluşturan etik ilkelerle tanıştırılması, düzenlenecek atölye çalışmaları ile yönetici ve çalışanların çeşitli örnek olaylarda en uygun davranış modelinin nasıl olabileceği hakkında birlikte düşünme ve kanaate varmalarının teşvik edilmesi etik altyapıyı güçlendiren yararlı etkinlikler olacaktır.

27.6.1983 tarihinde yayımlanan “Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik”te, aday memurların eğitim konuları arasında kamu görevlilerinin davranış modelini belirleyen ve kamu hizmetinin sunum esaslarını da yansıtan aşağıdaki konu başlıkları yer almaktadır (Md. 5):

- Anayasada yer alan temel hak ve ödevler,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan;
 - Ödev ve sorumluluklar
 - Genel haklar
 - Disiplin işleri
 - Sicil ve disiplin işleri
 - Sosyal ve mali haklar
 - Amir-memur ilişkileri
 - Müracaat ve şikayetler
 - Beşeri ilişkiler
- Devlet malını koruma ve tasarruf tedbirleri
- Halkla ilişkiler
- Gizlilik ve gizliliğin önemi
- İnsan Hakları

Devlet memurlarının görevde yükselme sürecinde almakta oldukları eğitimler, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” kapsamında düzenlenmiştir. Bu yönetmelikte, halkla ilişkiler ve etik davranış ilkeleri gibi eğitim konu başlıkları da yer almaktadır (Md 10/f, g bendleri).

Ayrıca, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile yönetici pozisyonundaki kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu

ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlü tutulmuşlardır (Md. 20).

E) Rehberlik ve Eşgüdüm Sağlayıcı Birimler

Kamu idarelerinde etik yönetim unsurları arasında gerekli eşgüdümü sağlayacak, aynı zamanda kamu görevlilerinin uyacağı davranış kuralları ile ilgili gerekli denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım faaliyetlerini yürütecek yönetsel yapılara ihtiyaç vardır.

Ülkemiz kamu yönetiminde etik yönetim alanında rehberlik ve eşgüdümü sağlama rolü 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tanımlanmıştır. Bu Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarını belirleyen bir düzenlemedir. Bu Kanunla Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurul'un görev ve yetkileri aşağıda belirtilmiştir:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, kamu yönetiminde etik alanında rehberlik, denetim ve eşgüdüm sağlayıcı fonksiyonu vardır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlarla ilgili getirdiği yapısal yeniliklerden birisi de bu kurum ve kuruluşlarda Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği içinde çalışacak etik komisyonlarının oluşturulması zorunluluğudur. Bu komisyonların temel görevleri;

- Etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek,
- Personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak,

- Etik uygulamaları değerlendirmektir.

Görevleri dikkate alındığında etik komisyonlarının daha ziyade danışmanlık, rehberlik ve etik uygulamaları izleme ve değerlendirme gibi fonksiyonları olduğu görülmektedir.

F) Etkin İnsan Kaynakları Yönetimi

Etik yönetimin odağında, çalışanı ve yöneticisi ile “insan” unsuru vardır. Bu unsurun bireysel ahlaki değer ve yargıları insandan insana değişiklik gösterebilmektedir. Bireysel ahlaki değerlerin kurumsal değerlerle bir potada uyumlu hale getirilebilmesi stratejik insan kaynakları yönetiminin temel bir amacıdır. İnsan kaynakları yönetimi, genel olarak kurumu hedeflerine başarılı bir şekilde ulaştıracak etkin bir işgücü yapısının oluşturulmasını ve bu işgücünün sürekli gelişimini sağlamak üzere faaliyetlerin sistemli bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. Bu yönüyle insan kaynakları yönetimi ayrı bir disiplin olarak ele alınmakta ve çağdaş organizasyonlarda yönetim yapısının kilit unsurlarından birisini teşkil etmektedir (Uzun, 2008: 51).

İnsan kaynağı politikalarında etik kodların temel alınması, etik kodlar ile kültürün uyumlaştırılması, etik kodların işgörenlere öğretilmesi ve benimsetilmesi insan kaynakları yönetiminin yerine getireceği önemli rollerdendir. Aynı zamanda, etik karar alma süreçleri ile ilgili yapının oluşturulması, etik davranışların kontrol edilmesi ve etik davranışların ödüllendirilmesi gibi süreçler de insan kaynakları yönetiminin aktif rol alması gereken alanlardır. İnsan kaynakları yönetimi bu süreçlerde üstlendiği sorumluluklar ile, etik bir örgütsel yapının oluşturulmasında ve bu yapının sürdürülmesinde önemli katkılar sağlayacaktır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 242). Bu nedenle, kamu idarelerinde uygulanacak etik yönetim uygulamalarının başarısı, kurum insan kaynakları yönetim ve uygulamalarının başarılı oluşuna bağlı hale gelmiştir.

G) Hesap Verebilme Mekanizmalarının Oluşturulması

Kamu yönetiminde etik kültürün geliştirilmesi için gerekli unsurlardan birisi de kamu yönetiminde kamu yetkilerini kullanan kamu görevlileri ile ilgili hesap verme mekanizmalarının oluşturulmasıdır. Yaptıkları işlem, eylem ve faaliyetlerden dolayı hesap vermekle sorumlu olduğunu bilmek, kamu görevlilerinin yetkilerini kamu yararına uygun kullanmalarını teşvik edecektir.

Bu yönüyle hesap verebilme mekanizmaları etik kültürün geliştirilmesinde “sistemin sigortası” işlevini görecektir.

Hesap verebilirlik kavramının özünde, bir kimsenin herhangi bir eyleminden dolayı bir otorite tarafından hesap vermeye çağrılabilmesi süreci yatar (Kesim ve Petek, 2005). Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre, “hesap verme sorumluluğu”, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını *sergileme, raporlama* sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır (Kesim, 2005).

Türkiye’nin kamu mali yönetim sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, temelde hesap verme sorumluluğu, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, savurganlıktan kaçınma, kamu kaynağının iyi kullanımı gibi etik değerler üzerine inşa edilmiş bir düzenlemedir. Kanunun hesap verme sorumluluğunu tarif eden 8 nci 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. Bu Kanunla; bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı (Md. 10); üst yöneticiler de 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, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Md. 11).

Bu anlamda özellikle dış denetim kurumunun hazırlayacağı raporlar, bakan ve üst yöneticilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde siyasal ve yönetsel hesap verebilmelerinde kilit bir rol üstlenirken, kurumsal raporların kamuoyuna duyurulması, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı,

şikayette bulunma hakkı gibi müesseselerde kamu görevlilerinin vatandaşa hesap verebilmelerinde önemli bir işlevi yerine getireceklerdir.

Yüksek denetim ve yargı işlevleri ve diğer görev ve sorumlulukları ile demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olan Sayıştay, etik ilkelere dayalı, dürüst, saydam ve hesap verebilen bir kamu yönetimi tesis etmede stratejik bir konumdadır. Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmakla yükümlü olduğu çok sayıda rapor, kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve buna bağlı olarak saydamlığın artırılmasında kilit öneme sahiptir. Ayrıca, Sayıştay denetimleri sırasında karşılaşılan ve kamu zararına yol açabilecek etik yönetim anlayışına aykırı tespitlerin denetim bulgu ve önerileri olarak denetim sürecinde üst yönetime sunulması, oluşacak zararın büyümeden telafi edilmesine ve gerekli iyileştirici çalışmanın yapılmasına katkıda bulunacaktır. Sayıştayın yargılamaya esas raporlarının Sayıştay yargı dairelerinde yargılanması sonucunda da, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında karşılaşılan kamu zararına ilişkin olarak ilgililerin mali yönden sorumlulukları tanımlanmış olacaktır.

Diğer yandan, kamu görevlilerinin günlük çalışma ortamlarında dürüst davranış sergilemesini teşvik edecek, sergilediği davranışın hesabını verebilmesini sağlayacak iç kontrol sistemleri de etik yönetimin önemli kilometre taşlarıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun doğru, dürüst ve saydam işleyen bir idarenin oluşturulması yolunda getirdiği önemli yeniliklerden birisi, kamu mali yönetim sisteminin geliştirilmesi ve kontrol edilmesi açısından yaşamsal önemi bulunan kamuda iç kontrol sisteminin tesis edilmesidir. Bu Kanuna dayanılarak düzenlenen İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte iç kontrol sistemini oluşturan unsurlar; "kontrol ortamı"; "risk değerlendirmesi"; "kontrol faaliyetleri"; "bilgi ve iletişim" ve "gözetim" olarak sayılmıştır (Md. 7). Bu unsurlarda önerilen standart ve faaliyetlere bakıldığında; yöneticilere etik liderlik sorumluluğunun hatırlatıldığı, etik kuralların bildirilmesi ve eğitim yolu ile etik anlayışın geliştirilmesi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin idare bünyesinde belirlenmesi ve duyurulması, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırıcı bir muamele yapılmaması gibi zorunlulukların getirildiği görülmektedir. Burada önemli olan hususlardan birisi de iç kontrol sistemi kapsamında idarelerin risklerini sistemli bir şekilde yönetmeleri gerektiği konusudur. Bu anlamda, idareler,

kurumsal performansı tehlikeye sokabilecek mahiyetteki yönetsel işlem, eylem ve uygulamalara dair muhtemel riskleri ve bunlarla ilgili çeşitli kontrol faaliyetlerini tanımlamaları gerekecektir. “Etik”, kurumsal risk yönetiminde muhtemel risk kapsamında göz önünde bulundurulması gereken bir kavramdır.

Hesap verebilirlik mekanizmaları, yönetimde kontrol işlevlerinin yanı sıra, değerlendirme ve inceleme kriterleri işlevi görürler (TÜSiAD, 2005: 141). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile öngörülen iç kontrol sisteminin diğer bir unsuru da “iç denetim” mekanizmasıdır. İç denetçiler tarafından yapılacak olan iç denetim, iç kontrol sisteminin bir parçası olarak, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirip yönetime rehberlik ederek etik yönetimin oluşumuna katkı verecek önemli bir mekanizmadır.

H) Bildirim Mekanizması

Kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaşılan etik dışı davranışın o kurum ya da kuruluş bünyesinde istihdam edilen çalışan tarafından bildirim mekanizması da (ihbar) iç kontrolün önemli bir aracı olarak ele alınması gereken bir konudur. Etik dışı davranışın bildirim, kamu idarelerinde etik yönetimin tesisinde önemli bir unsurdur. İhbar (whistleblowing), bir organizasyon içerisinde yasa dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin organizasyon içi ve/veya organizasyon dışı başka kişilere veya kurumlara zarar vermemesi için enformasyon sahibi kişiler (önceki çalışanlar, mevcut çalışanlar veya paydaşlar) tarafından sorunları çözme güç ve yetkisine sahip iç ve dış otoritelere bildirilmesi olarak tanımlanabilir (Aktan, 2006: 1). Etik bir davranış olan ihbarın dış otoritelere yapılması konusunda literatürde bazı temel şartlar öngörülmektedir. Amerikalı Profesör Richard DeGeorge bu şekil bir ihbar eyleminin meşru kabul edilmesi için şu temel şartların varlığını öngörmektedir (DeGeorge, 1990):

1. Organizasyon içerisindeki yasa dışı ve/veya etik dışı davranışın tüm topluma maliyetinin çok ciddi ve çok yüksek boyutlarda olması,
2. Enformasyon sahibi kişilerin bu konudaki kaygılarını organizasyon üst yönetimine bildirmiş olmaları,

3. Enformasyon sahibi kişiler üst yönetimdeki kişilere konuyu aktardığı halde, onlardan tatmin edici bir ilgi görmemeleri ve çaresiz kalmış olmaları,

4. İhbarda bulunanın (whistleblower), sahip olduğu ikna edici kanıtları mantıklı ve tarafsız olduğuna inandığı bir yetkili ile paylaşmış ve bu kişiye yapılan yanlışları aktarmış ve sahip olduğu kanıtları sunmuş olması,

5. İhbarda bulunanın, olayı kamuoyuna sunmak suretiyle mevcut kötü uygulamanın sona ereceğine inanıyor olması.

İyi işleyen bir etik yönetim sisteminde, etik ihlaline dair bildirimde bulunmak isteyenlerin, nereye, ne zaman, hangi yolla bildirimde bulunacaklarını, bildirimde bulundukları zaman sırf bildirimde bulundukları için baskı, fiziksel ve ruhsal şiddet, izolasyon, terfi durdurulması, ayırimcılığa maruz kalma gibi durumlarla karşılaşmayacaklarını ve bunun da mevzuat zemininde güvenceye alındığını bilmeleri gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa dayanılarak düzenlenen Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmeliğin “Şikayet Edenin Sorumluluğu” başlıklı 10 uncu maddesinde; “Şikayet haklarını kullanan Devlet Memurlarına şikayetlerinden dolayı bir ceza verilemez ...” denilmiştir. Bu hüküm, Devlet Memurlarına amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan etik ihlali niteliğindeki idari eylem ve işlemlere karşı şikayet hakkının kullanımında önemli bir güvence vermektedir. Yine aynı Yönetmeliğin 11 inci ve 14 üncü maddelerinde yer alan; Devlet memurlarının, görevleri sırasında haberdar oldukları konusu suç teşkil eden durumları yetkili makamlara bildirmekle yükümlü tutulmaları ve ihbar yükümlülüğünü yerine getiren Devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemeyeceği, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşullarının kısmen de olsa ağırlaştırılamayacağı ve değiştirilemeyeceği gibi müeyyideler, sağlıklı bir etik yönetimi için gerekli etik ihlallerine dair ikaz mekanizmalarının tesisinde hayati önem arz etmektedir.

1) Sivil Toplum Denetimi

Sivil toplum ve medya, kamu görevlilerinin dürüst davranış sergilemelerine etki edecek unsurlar arasında yer almaktadır. Sivil toplum, kavram olarak resmi devlet düzeninin dışında yer alan bütün organizasyonların ve bilgi ağlarının toplamına karşılık gelir. Sivil toplum

kavramı, geleneksel olarak, menfaat grupları olarak adlandırılan bütün kurumları kapsar. Bunlar sadece sivil toplum kuruluşları değil, işçi sendikaları, profesyonel kuruluşlar, ticaret odaları, öğrenci grupları, kültür toplulukları, spor kulüpleri ve resmi olmayan birliklerdir (Carothers, 1999). İdarenin kontrolü dışında sivil toplum ve medya tarafından yapılacak tespitler de kamu görevlilerinin davranışlarına dikkat ederek etik dışı davranışta bulunmalarını frenleyici rol oynayacaktır.

V. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

“Etik yönetim”, sivil toplum, özel sektör ve kamu yönetiminde gündem oluşturan bir konu haline gelmiştir. Kamu yönetimi anlayışındaki gelişmeler, kamu idarelerinde etik yönetim yapısının gelişimini de etkilemektedirler. Kamu mali yönetim sistemimizin saydamlık ve hesap verebilirlik gibi etik değerlere dayandırılması, kamu idarelerinde etikle ilgili komisyonların oluşturulması, kamuda etik yönetim konusunda rehberlik ve eşgüdümü sağlayacak bir Kurul’un oluşturulması, kamu görevlilerinin uyacağı etik davranış ilkelerinin belirlenmiş olması, bilgi edinme hakkının getirilmiş olması, dağınık halde de olsa çeşitli mevzuatta “etik” değerlere dayalı hükümlerin yer alması, personel rejimine yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması gayretleri, kamu idarelerinde etik yönetimi destekleyen önemli gelişmelerdir. Ancak, bu idarelerde etik yönetimin geliştirilmesi açısından aşağıda belirtilen hususların da göz önünde bulundurulmasında yarar olduğu düşünülmektedir:

- Bir idarede etik kültürünü yerleştirecek ve sürdürecektir olan, etik liderlik ruhudur. Dolayısıyla toplum olarak davranışlarıyla rol model olacak etik liderler yetiştirmemiz gerekmektedir. Bu açıdan aile içi eğitimde ve aile dışında eğitim kurumlarımızda “doğruluk”, “dürüstlük” gibi kavramların ne anlama geldiği, doğru davranışın ve yanlış davranışın ne olduğunun insanlarımıza gösterilerek öğretilmesi gerekmektedir. İnsanların hayatlarında kendilerini, ailelerini ve işlerini yönettikleri düşünüldüğünde, ilk ve orta öğretimde ve özellikle branş ayırımı yapılmaksızın tüm yüksek öğrenim alanlarında “etik davranış”, “iyi yönetim” gibi konu başlıklarının ders müfredatına girmesi temin edilmelidir.

- Kamu idarelerinde “etik” konusunda eğitim vermenin farklı şekilleri geliştirilmelidir. Konferanslarla birlikte, “değerlerle yaşamak”, “bizi biz yapan

değerlerimiz”, “çalışma ilişkilerimizde yaşanan zorluklar”, “birbirimizi anlamak”, “etik iş ortamı nasıl olmalı”, “etik dışı davranışla başa çıkma yöntemleri” gibi konularda yönetici ve çalışanları bir araya getiren odak grup toplantıları ya da çalıştaylar da düzenlenebilir.

▪ Kamu görevlilerinin etik dışı davranış sergilemelerini önlemek açısından gerekli uygun çalışma koşullarının sağlanması, stratejik insan kaynakları yönetimini gerektirmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetiminin kamu sektöründe uygulanmasını güçleştiren veya engelleyen birtakım nedenler bulunmaktadır. Söz konusu engel ve/veya güçlüklerin bir kısmı örgütsel yapıdan, yani kamu sektörünün, kendine özgü yapısından kaynaklanmakta, bir kısmı ise zihinsel yapıdan, yani yöneticilerin bu anlayışa olumlu yaklaşmamlarından kaynaklanmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010). Kamuda stratejik insan kaynakları yönetimine geçiş ve kamu yönetimi alanında yapılmaya çalışılan reformların başarılı olabilmesi, bu engel ya da güçlüklerin sağlıklı şekilde analiz edilerek adım atılmasını gerektirmektedir.

▪ Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2009 yılında geliştirilen “Kamu Görevlileri Etik Rehberi”nin ve genel olarak etikle ilgili davranış ilkelerinin kurum iç bünyesinde benimsenmesi açısından, idarelerce genel mahiyetteki bu rehber esas alınarak kurum özelinde etik uygulama rehberleri geliştirilmelidir. Bu çalışmalarla, genel mahiyette düzenlenmiş olan etik davranış ilkelerinin kurum açısından taşıdığı anlam, kurum yöneticilerinin etik davranış ile ilgili sorumlulukları, kurum çalışanlarından ve dış paydaşlardan beklentiler gibi konular idare özelinde ifade edilmiş olacaktır.

▪ İdarelerin insan kaynakları birimlerinde “etik” konusunda eğitilmiş çalışanların istihdam edilmesinde yarar görülmektedir. Zira, bu birimlerin çalışanlarla yakın temas içerisinde bulunmaları nedeniyle, aynı zamanda “danışmanlık” rolü de bulunmakta olup, çalışanların etikle ilgili sorunlarına çözüm bulmada etik konusunda eğitilmiş çalışanların katkısı daha fazla olacaktır.

▪ Kamu idarelerinde yer alan ve etik ihlalini araştırarak olan disiplin kurullarında görev alacak kamu görevlilerinin de etikle ilgili eğitim programlarına katılmaları, gereken durumlarda etik ihlaline ilişkin davranışa sevkeden motifleri anlamalarında katkı alabilmeleri için danışmanlık hizmetlerinden de yararlanmaları faydalı olacaktır.

▪ Kamu idarelerinde, gerek vatandaşlar, gerekse ilgili idare çalışanları için, etik ihlallerinin ve yolsuzlukların zamanında ve derhal bildirilmesi amacıyla “etik ihlal bildirim hattı” gibi intranet ve web platformlarının/iletişim noktalarının tesis edilmesi ve bunların tüm çalışanlara ve kamuoyuna duyurulması da faydalı olacaktır. Böylece, gerek kamu görevlileri gerekse vatandaşlar açısından etik ihlali durumunda nereye, nasıl haber verileceği gibi yaşanacak tereddütler ortadan kaldırılmış olacaktır.

▪ Günümüzde, kamu kaynağının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması önemini korumaktadır. Ancak, etik” kavramının taşıdığı daha üst, genel ve kapsamlı anlamı düşünüldüğünde bunlara bir de “etik şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını” dahil etmekte yarar olduğu düşünülmektedir. Buna paralel bir düzenlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa konu edilmesi, kamu kaynağını elde etme ve kullanma sürecinde görevli olanlara, karar alma ve bu kararları uygulamalarında etik duyarlılık gösterme zorunluluğunu hatırlatıcı bir unsur olacaktır.

▪ Kamuda etik yönetimin geliştirilmesi, tüm kamu idarelerinde sağlanmalıdır. Bu anlamda, 5176 sayılı Kanun kapsamında bulunmayan kurumlarda da kendilerine has etik yönetim yapılarının oluşturulması elzemdir.

▪ Kurumsal etik yönetiminin sağlıklı yapılandırılabilmesi için, “etik” alanında yapılması gereken çalışmaların kurum stratejilerine konu edilmesi, uygulama ve sonuçlarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması gerekir. Bu anlamda, kurumun insan kaynakları yönetimi, mali kaynak yönetimi, kamu mallarının yönetimi, kurumsal bilginin yönetimi gibi alanlarda mevcut uygulamalarının “etik” penceresinden analiz edilerek “etik performansının” ölçülmesi, raporlanması ve geliştirilecek raporların müstakil raporlar şeklinde veya 5018 sayılı Kanunla öngörülen Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporunun alt bileşeni olarak kamuoyuna duyurulması, şeffaf ve etkin bir etik yönetimi için yapılacak önemli bir çalışma olacaktır.

▪ Kamu idareleri, çalışanların ve toplumun kendilerine dair “etik idare” algısını yıllık olarak düzenleyecekleri anket çalışmaları ile bizzat kendileri de izlemelidir. Bu çalışma, kurum içinde bir kurumsal gelişim faaliyeti, kurum dışındaki kamuoyu içinse hem kurumsal bir tanıtım faaliyeti, hem de kamuoyu ile iletişime geçilerek kurumun bulunduğu düzeyi görmeye imkan verecek bir fırsat oluşturacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aktan, Coşkun Can (1992), *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, Ankara: Yeni Türkiye.
- Aktan, Coşkun Can (1999), *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye.
- Aktan, Coşkun Can (2006); “Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Bir Sivil Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Red Davranışı: Whistleblowing”, *Mercek Dergisi*, Ekim-2006.
- Akyel, Recai ve İlhami Söyler (2010); “İnsan Kaynakları Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği”, *Yaklaşım*, Sayı: 205 (Ocak).
- Çotuksöken, Betül, “Etik Nedir?”, *Felsefe Söyleşileri III-IV*, Editör: Betül Çotuksöken, Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- BM (2000), *Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri*, <http://www.un.org.tr/index.php?LNG=1&ID=21>
- DeGeorge, R. T. (1990). *Business Ethics*, 3rd ed. New York: Mavmillan Publishing, 1990.
- Deliorman, R. B. ve A. Ü. Kandemir (2009), “Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik”, *Kamu Etiği Akademik Araştırmaları*, Cilt 2, Ankara.
- EMRE, Cahit, Y. Hazama and S. Mutlu (2003), “Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, C. Emre (Ed.), Ankara: İmaj,
- Eryılmaz, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- FINDIKÇI, İlhami (2009), *Bir Gönül Yolculuğu: Hizmetkar Liderlik*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Kesim, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)” *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, 18–19 Kasım 2005.
- Kesim, Kutay ve H. Ali Petek (2005), *Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi reformunun Bir Eleştirisi*, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4 (Aralık).
- Nohutçu Ahmet ve Asım Balcı (2003), “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi

- Anlayışına Doğru", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Der.: A. Balcı v.d.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Nohutçu, Ahmet, (2004). "Etik ve Kamu Yönetimi", Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Der.: M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- OECD (1998), "Principles For Managing Ethics in the Public Service" <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2011)
- OECD (1996), "Ethics In The Public Service: Current Issues And Practice" <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2011)
- Özlem, Doğan (1997), Günümüzde Felsefe Disiplinleri, İnkılap Kitapevi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Sayılı, Halil ve Duygu Kızıldağ (2007); "Yönetmelik Etik ve Yönetmelik Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt IX / Sayı: 1 (Haziran).
- Sayılı, Halil ve Özlem Yaşar Uğurlu; "Kurumsal İtibar ve Yönetmelik Etik İlişkisinin Analizine Yönelik Bir Değerlendirme", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Y. 2007, Cilt 12, S. 3.
- Carothers, Thomas (1999), "Civil Society", Foreign Policy, No: 117 (Winter 1999-2000).
- Tucker, Laura and T.C. Melewar, "Corporate Reputation and Crisis Management: The Threat and Manageability of Anti-Corporatism". Corporate Reputation Review, 7, 4, 2005.
- TÜSİAD (2005), "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik - Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar", Kasım, İstanbul.
- TÜSİAD (2003), Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, Eylül (OECD, "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice" Raporu, 1996, Çevirisi)
- TÜSİAD (2009), Dünyada ve Türkiye'de İş Etiği ve Etik Yönetimi, Haziran, İstanbul.
- Uzun, Yaşar (2008), "İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere Sayıştay", Sayıştay Dergisi, Sayı 70.

ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM VE LİDERLİK

Polat TUNÇER*

ÖZET

Her şeyin hızla değiştiği günümüzde örgütler çevrelerinde meydana gelen değişime ayak uydurma zorunluluğu duyarlar. Aksi takdirde amaç ve hedeflerini gerçekleştiremez hale gelir ve yok olurlar. Örgütsel değişim örgütün daha etkin ve verimli kılınması için gerçekleştirilir. Örgütsel değişim sıradan yöneticiler tarafından değil, ancak liderler tarafından gerçekleştirilebilir. Yöneticiler, mevcut sistemi sürdürmek ve sorunlara bu sistem içinde çözüm üretirken, liderler, örgütsel etkinlik ve verimlilik için örgütte köklü değişiklikler yapabilirler. Bu değişim sürecinde lider, diğer araçların yanında, örgüt kültürü ve motivasyon araçlarını etkili bir biçimde kullanarak örgütsel değişimi gerçekleştirebilir. Amaç, daha etkin ve verimli bir örgüt yaratmaktır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Değişim, Değişim Yönetimi, Liderlik, Örgüt Kültürü, Motivasyon.

ORGANIZATIONAL CHANGE AND LEADERSHIP

ABSTRACT

Today when everything changes rapidly, organizations feel the necessity of keeping pace with changes in their environment. Otherwise, they would fail to realize their goals and targets, and ultimately would disappear. Organizational change is performed to render the organization more effective and efficient. Rather than ordinary managers, only leaders can realize such a change. Leaders can make radical changes in the organization for effectiveness and efficiency, while managers maintain the existing system and generate solutions to problems within this system. In this change process, leaders can achieve organizational change through using effectively, among others, the instruments of organizational culture and motivation. The goal is to create a more effective and efficient organization.

Keywords: Organizational Change, Change Management, Leadership, Organizational Culture, Motivation.

* Ondokuz Mayıs Üniversitesi Samsun Meslek Yüksekokulu Öğretim Görevlisi

I. GİRİŞ

Değişim, çağımızın en önemli gerçeğidir. Her şey hızlı değişmekte olup örgütler de bu hızlı değişime ayak uydurma ve ayakta kalma mücadelesi içerisindeyler. Ancak bu değişime uyum sağlamak oldukça zordur ve planlı bir çalışmayı gerektirir. Ayrıca donanımlı liderlere de ihtiyaç vardır. Sıradan yöneticilerle örgütsel değişimin gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Örgütsel değişimin ve dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan liderlik özellikleri, örgütlerin içinde bulundukları ortama, amaçlarına ve yapılarına göre farklılıklar arz edebilir. Ancak yine de liderlerin; erdem, vizyon, coşku, merak, risk alma, iyi bir eğitim ve ekip çalışmasına olan inanç gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.

Liderler örgütsel değişimi gerçekleştirirken çeşitli yöntem ve araçlardan yararlanabilirler. Örgüt kültürünün değiştirilmesiyle ve motivasyon araçlarının kullanılmasıyla örgütsel değişim daha kolay sağlanabilir. Bu iki yöntem de çalışanlarla ilgilidir. İnsanları değiştirmeden ya da onları kazanmadan örgütte hiçbir değişim gerçekleştirilemez. Lider bu araçlar yardımıyla örgütsel değişimi rahatlıkla sağlayabilir.

II. ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM

Günümüzde örgütleri değişime zorlayan faktörler o denli güçlüdür ki, değişim olgusu örgütler için artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu baskı karşısında örgütler bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde değişim çabalarına yönelmekte ve yeni koşulların etkisiyle değişim çabaları süreklilik kazanmaktadır. Bu bağlamda daha iyi sonuçlara ulaşmak ve rekabet avantajı yaratmak için sürekli iyileştirme ve geliştirme programları uygulanmaktadır (Garvin, 1993: 78–91).

Örgütsel değişim, örgütün çevresiyle birlikte örgütün tümünü ilgilendiren bir olgudur (Sağlam, 1979: 70). Örgütün içinde bulunduğu çevrede meydana gelen değişimler, örgütün girdileri yoluyla örgütü etkilemeye başlar ve örgütün dengesini bozar. Örgütün çevresindeki değişimler büyük boyutlara ulaştığında, örgüt yaşamsal faaliyetlerini sürdürebilmek için çevrenin talepleri doğrultusunda değişmek zorunda kalır. Her değişim bir etkileşime yol açmakta olup bu etkileşim sonucu örgüt, iş, işletme, teknoloji ve grup yapılarında değişikliğe gittiği gibi, mevcut ilişkilerde, alışkanlıklarda, yol ve yöntemlerde de önemli değişimleri gerçekleştirmek zorunda kalabilir (Yeniçeri, 2002: 102).

Örgütler çevreleriyle etkileşim içinde bulunmakla birlikte, onu değiştirme gücüne sahip değildir. Bu nedenle değişim sürecinde örgütün bünyesinde çeşitli revizyonlara gidilmektedir. Örgütsel değişim, genellikle örgütün unsurları ele alınarak açıklanmaktadır. Örgütsel değişimin odağında; teknoloji, strateji, yapı, sistem, kültür, personel ve paylaşılan değerler bulunmaktadır (Hitt vd., 2009: 456–460).

Örgütsel değişimin çeşitleri fazla ve bunların sınırlarını birbirinden ayırmak oldukça güçtür. Bu bağlamda; teknoloji, personel, süreç ve yöntemler (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1998: 210-211), amaçlar, insan ilişkileri, yapısal, kültürel ve çalışma koşullarında değişime gidilebilir. Bu unsurların hepsi bir arada ele alınabileceği gibi, örgütün içinde bulunduğu duruma ve imkânlarına göre bir unsura da ağırlık verilebilir. Ancak örgütün bir alanında yapılan bir değişikliğin diğer alanları da az ya da çok etkileyeceği unutulmamalı ve bu nedenle değişimin doğurduğu etkinin diğer alanlarda uyumsuzluk yaratmaması için gerekli önlemler alınmalıdır.

Değişim gerçekleştiği zaman, örgüt yeni bir denge arar; bu durumda çalışanların yeni duruma uyum göstermeleri gerekir. Çalışanlar gerçekleşen değişimlere yeterli uyumu göstermezlerse örgütte bir dengesizlik oluşur. Bu bağlamda liderin amacı, değişimin bozduğu grup dengesini ve kişisel uyumu düzeltmek ve korumaktır (Davis, 1988: 209). Her örgütün kendine has sorunları ve özellikleri vardır; bu nedenle örgütsel değişim farklı yaklaşımlar ve müdahaleler gerektirir. Değişim ajanları tarafından en iyi strateji değil örgütsel gerçeklere en uygun değişim stratejisi tercih edilmelidir (Werkman, 2009: 664).

Bir örgüt değişmeden ne kadar uzun süre devam ederse, değişim fikirlerinin ortaya konması da o kadar zorlaşır. Değişim gerçekleşip de sonuç olumsuz olduğunda da, insanlar gelecekteki değişim konusunda isteksiz davranabilecekleri gibi geçmişteki başarılı değişimler de insanları değişime açık hale getirebilir (Maxwell, 1998: 89). Diğer yandan lider değişimin zorluklarını aşarken şu dokuz alanı göz önünde bulundurmalıdır: Teknoloji, çevre, bilgi yönetimi, iş dünyası, örgütsel bağlılık, örgüt yapıları, örgütün amaçlarının yeniden tanımlanması, girişimcilik, iletişim ve çokulusluluk (Hodgetts, 1997: 7).

III. ÖRGÜTSEL LİDERLİK

Lider önde yürüyerek birlikte seyahat ettiği kişilere yol gösteren kişidir. Etkin liderliğin başlıca görevi alışılmışın dışında düşündürmektir (Vries, 2007: 20). Liderlik sözcüğü Latin “lira” kelimesinden gelir. Lira, saban izi anlamına gelmektedir. Bu mecazi ifadeye göre liderlik, kendi kendini örgütleme ya da öğrenmenin meydana gelebileceği şartların yaratılmasıdır (Hurst, 2000: 175).

Liderlik becerisi, örgütsel konularla ilgili bilgi ve yetenek olarak tanımlanabilir (Klagge, 1997: 361). Liderlik, insanları belirlenmiş hedefler yönünde çaba göstermeye ikna etme yeteneğidir (Davis, 1988: 141). Lider, grup üyelerinin potansiyel güçlerini amaç etrafında faaliyete dönüştüren kimsedir (Eren, 2003: 525). Liderlik, çok çalışkan olmak demektir (Kaya, 2002: 15).

Liderlik genellikle bir süreç bir de özellik açısından tanımlanmaktadır. Süreç açısından liderlik; örgüt üyelerinin faaliyetlerini örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirerek, düzenleyen kişidir. Özellik olarak liderlik ise, grup üyelerini başarılı bir biçimde etkileyebilecek karakteristik özelliklere sahip olmasıdır (Özkalp ve Kirel, 2004: 148). Liderliğin tanımlanmasındaki güçlük, bu olgunun çok yönlü ve zengin bir kavram olmasından ileri gelmektedir. Tanımlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Bolat vd., 2008: 167):

- Liderlik, astlara ilham verme, grup hedeflerini oluşturma ve bunlara ulaşma ve grubun bağlılığını koruma gibi çok sayıda farklı işlevin bir araya gelmesidir.
- Liderlik, iletişim sürecinin yaşandığı bir ortamda, önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak üzere yönlendirilmiş kişiler arası etkileşim sürecidir.
- Liderlik, şiddet kullanımı ya da tehdit olmaksızın, bir bireyin diğerlerinin davranışlarını etkilediği sosyal bir işlemdir.
- Liderlik, kendini çalıştığı işe büyük bir tutkuyla adamaktır. Üst düzey iletişim, insan ilişkileri ve karmaşık konuları basite indirgeme yeteneklerine sahip olmaktır. Etrafına pozitif enerji yayabilmektir (Kaya, 2002: 17).
- Liderlik insanları belirlenmiş hedefler yönünde çaba göstermeye ikna etme yeteneğidir (Davis, 1988: 141).

▪ Liderlik, bir grup insanı belirli amaçlar etrafında toplayabilme ve bu amaçları gerçekleştirmek için onları harekete geçirme bilgi ve yeteneklerinin toplamıdır (Eren, 2003: 525).

▪ Liderlik, belirli şartlar altında, belirli kişisel ve grup amaçlarını gerçekleştirmek üzere, bir kimsenin başkalarının faaliyetlerini etkilemesi ve yönlendirmesi süreci olarak tanımlanabilir (Koçel, 2003: 583).

▪ Lider mensup olduğu grubun amaçlarını belirleyen ve bu amaçların gerçekleşmesinde gruba en etkili biçimde yön verebilen kişidir (Dereli, 1976: 188).

▪ Liderlik, diğer insanların göremediğini görmek ya da hissedemediğini hissetmektir. Liderlik bir vizyon sahibi olmak ve bu vizyona erişmek için gereken değişimi yaratacak stratejiler geliştirmek demektir (Kaya, 2002: 16).

▪ Liderlik; insanları değişim ve gelişim için ikna etme becerisidir (Aytürk, 2007: 33).

Liderler, kendi mesleklerine ve yaptıkları işlere tamamiyle hakimdirler ve yaptıkları şeyi yapılabilecek en iyi şekliyle yaparlar. İnsan ilişkilerinde ustadırlar. İnsanlara güven verirler ve güveni kötüye kullanmazlar (Bennis, 2001: 184).

Liderlik, kendisinin ve yönettiği örgütün rehavete kapılmaması ve gevşeyip dinamizmini kaybetmemesi için, başarıyı geçici ve tehlikeli bir durum olarak görmek ve bütün örgüte bunu göstermek ve benimsetmek durumundadır. Ayrıca özgüvenle zoru yenme arzusunu, girişimciliği, inatçılığı, esnek olma özellikleriyle bağdaştırabilmelidir. Çalışanların ve örgütün temel yetkinliklerini ortaya çıkarmak ve öğrenen örgütler çerçevesinde bunları geliştirerek rakipleri üzerinde bir rekabet üstünlüğü elde etmek için kullanabilmektir (Kaya, 2002: 17–18).

Liderin niteliklerinin ve davranışlarının bazıları doğuştan, bazıları ise öğrenme yoluyla kazanılmaktadır. Burada önemli olan bazı davranışların değiştirilebilir olup olmadığıdır. Davranış insan doğasının bir ürünüdür. Belirli bir duruma cevap verebilmek için geçici olarak değişir. Ancak kalıcı bir değişim göstermesi zordur. Yönetim tarzını oluşturan altı faktör, doğuştan gelenler ve sonradan öğrenilerek kazanılanlar olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Doğuştan gelenler kişilik ve ihtiyaç kalıpları, öğrenilenler ise güç

temelleri, çatışmaları ele alma ve sorunları çözme tarzı, stresle baş etme yöntemleri ve kişisel değerler ve örgütsel davranışlar üzerindeki etkileri olarak sayılabilir (Barutçugil, 2004a: 46–48).

Lider, çalışanlara karşı içten ve samimi yaklaşmalıdır. Davranışları genel kabul görmüş etik normlarına uygun olmalıdır. Lider, adil, paylaşımcı, dürüst, alçak gönüllü, kendisiyle barışık ve iyimser olmalı, davranışlarıyla çalışanlara iyi bir örnek oluşturmalıdır (Kaya, 2002: 18). Üretkenliği artırmak için lider, çalışanların bağlılığını artıracak, yaratıcılığını geliştirecek, işlerinden heyecan duyacağı, başarılarıyla gururlanacağı ve iş arkadaşlarına katkıda bulunacağı sağlıklı ortamlar oluşturmalıdır. Kısacası lider, fikirleri, becerileri ve enerjiyi harekete geçirmelidir (Rosen, 1998: 28).

Örgütler ürünlerinden çok liderleriyle rekabet ederler. Daha iyi liderler daha iyi işgörenler yaratır, bunlar da birlikte daha iyi ürünler geliştirirler. Bir örgütün sermaye ve fiziksel imkânlar kadar, ehliyetli lidere de ihtiyacı vardır (Davis, 1988: 142). Yeni kuşak liderlerin ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Bennis, 2001: 229):

- Kapsamlı bir eğitim,
- Sınırsız bir merak,
- Sınırsız bir coşku,
- Hazırlıklı olma,
- Erdem,
- Vizyon,
- Risk almaya yatkınlık,
- Mükemmelliğe adanmışlık,
- İnsanlara ve takım anlayışına dair bir inanç,
- Kısa vadeli kârdan daha ziyade uzun vadeli kâra yönelme.

Lider, izleyicilerini belirli amaçlar etrafında birleştirirken içinde bulunduğu ortamı dikkate almalıdır. Lider, gözdağı vermekten çok esin verir; denetlemekten çok motive eder; yönetmekten çok seferber eder (Rosen, 1998: 29). Yapılan bir araştırmaya göre başarılı yöneticilerin nitelikleri; yüksek çalışma ve başarıma arzusu, kuvvetli mobilite güdüsü, kararlılık, kendine güven, mücadeleci bir kişilik yapısı, ileri kavrama gücü ve gerçekçilik olarak sayılmaktadır (Dereli, 1976: 192).

Örgütsel değişimi gerçekleştirmek isteyen yöneticilerin anahtar yetenek ve ehliyetine ihtiyacı vardır. Arzu edilen değişimi sağlamak için gerekli değerler ve özel davranışlar vardır. Bunlar yaratıcı liderin ehliyet modeli olarak sunulabilir (Guinn, 1997: 226–227):

- Liderlik,
- Etik,
- Açık iletişim,
- İşten anlama,
- Takım çalışması,
- İç ve dış müşteri memnuniyeti,
- Sürekli ilerleme/terakki,
- Çalışanları geliştirme,
- Küresel farkındalık,
- Stratejik pazarlama.

Günümüz örgütlerinde liderlik, örgütsel amaç ve hedeflere ulaşmada temel kavramlardan biri haline gelmiştir. Liderlerin örgüte olan katkıları bakımından sahip oldukları özellikler şu şekilde özetlenebilir (Bolat vd., 2008: 170–172):

- Lider yol gösterici ve yönlendirici olmalıdır.
- Lider motive edici olmalıdır.
- Lider çalışanların performansını yönetebilmelidir.
- Lider örgütsel bir kültür yaratmalı ve bunu geliştirmelidir.
- Lider esnek bir örgüt yapısı kurmalı ve bunu geliştirmelidir.
- Lider ekip çalışmasına önem vermelidir.
- Lider çalışanların iş ve özel yaşamlarını dengede tutmalıdır.
- Grup üyelerini iyi tanımalı ve güvenmelidir.
- Doğru ve hızlı karar almalıdır.
- Demokratik olmalı, grup üyelerinin kararlara katılımını sağlamalıdır.
- Umutsuzluğa kapılmamalı çevresine sürekli güven vererek, morali yüksek tutmalıdır.

- Zamanı iyi kullanmalıdır.
- Gerekli zaman risk üstlenmelidir.

Bugün örgüt yöneticilerinin liderlik yeteneklerini geliştirmeye ve yüksek performanslı takımlar oluşturmaya ihtiyacı vardır (Klagge, 1997: 355). Günümüz örgütleri başarılı olmak için, yöneticiden çok lidere ihtiyaç duymaktadır. Çünkü değişimi ve dönüşümü sıradan bir yönetici gerçekleştiremez. Yönetici ile lider arasında önemli farklar bulunmaktadır.

Yönetici başkaları adına çalışan, önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için çaba harcayan, işleri planlayan, uygulatan ve sonuçları denetleyen kişidir. Lider ise, bağlı bulunduğu grubun amaçlarını belirleyen ve bu amaçlar doğrultusunda grup üyelerini etkileyen ve davranışa yönelten kişidir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1998: 173–174). Kısaca liderlik, bir vizyon oluşturma ve ilham verme sürecidir. Oysa yöneticilik, yaşanan güne ilişkin sorunların çözülmesiyle ilgili bir işlevdir (Baltaş, 2003: 109). Liderlik, yenilik ve başlatmayla ilgili her şeydir. Yönetici, kopyalama ve var olan durumu sürdürme üzerine yoğunlaşır (Shelton, 1997: 12).

Yöneticilik çapraşık çevre şartları içinde örgütün düzenli ve tutarlı sonuç üretmesiyle, liderlik ise, örgüte yeni vizyon vererek değişimleri gerçekleştirmekle ilgilidir (Koçel, 2003: 586). İyi bir lider aynı zamanda iyi bir yöneticidir, ama bir yöneticide liderlik özelliği olmayabilir. Verilen işi doğru yapana yönetici, doğru işi yapana da lider denir (Kaya, 2002: 5).

Liderliğin oluşması için, biçimsel bir örgütün varlığı zorunlu değildir. Resmî yetkisi olmadığı halde toplumu arkasından sürükleyen liderler olduğu gibi, geniş yetkilere sahip olmasına rağmen, bunları kullanamayan ve grubu, kitleleri arkasından sürükleyemeyen yöneticiler vardır. Her yönetici lider olamaz. Lideri, resmi konumundan ve yetkisinden ziyade, onun yol göstericilik nitelikleri belirler (Ertürk, 2009: 154).

Yöneticiyi lider yapan, olağanüstü durumlardaki cesaret ve risk yönetme yeteneğidir (Genç, 2005: 147). Gerçek liderler, sadece astlarına yetki tanımakla kalmayıp, onların harekete geçmesini sağlayarak zaman içinde onları birer lidere dönüştürmeye çalışan kişilerdir (Vural, 2003: 101–102). Yönetici, çalışanlara başarılı oldukları takdirde, ödül olarak statü ve para dağıtır ve başarılarını pekiştirir. Değişimci lider ise, çalışanlara vizyon kazandırır. Bu vizyona katkıda bulunmalarını sağlar. Yöneticide güçlü olan

geçmişe bağlılık duygusu, liderde daha azdır. Değişimci lider geleceğe bağlı hareket ettiği için, kısa dönem içinde örgüt performansında önemli değişiklikler yaratabilir (Eren, 2003: 543).

Lider, yaratıcılığı asla yönetmez; onu ortaya çıkarır, özgür kılar ve örgütün gerektirdiği yöne kanalize eder (Rosen, 1998: 279). Lidersiz bir örgüt, dümensiz bir gemi gibidir. Yöneticilerin ve liderlerin amaçlara yönelik tavır ve davranışları birbirinden farklıdır. Liderle yönetici arasındaki farklar şöyle sıralanabilir (Owen vd, 2007: 64; Genç, 2005: 25; Arıkan, 2001:287; Aytürk, 2007: 35–36; Vries, 2007: 234–235; Peker ve Aytürk, 2000: 52–55):

- Yönetici bir kopyadır, lider ise orijinaldir.
- Yöneticilik bir yetki, liderlik bir yetenektir.
- Yönetici muhafaza eder; lider değiştirir, geliştirir.
- Yönetici sistem ve yapılara, lider insanlara odaklanır.
- Yönetici tek adamdır, lider ekip adamıdır.
- Yönetici taklitçi, lider yenilikçidir.
- Yönetici işlerin nasıl yapılacağına, lider sonuçlarına yoğunlaşır.
- Yönetici dar görüşlüdür, liderin geniş bir perspektifi vardır.
- Yönetici işi doğru yapar, lider doğru işler yapar.
- Yönetici düzeni sürdürür, lider farklılık yaratır.
- Yönetici mevcut durumu kabul eder, lider sorgular
- Yönetici astlarını zorla çalıştırır, lider motive ederek çalıştırır.
- Yönetici emir verir, lider danışır, görüş ve fikir alır.
- Yönetici cezalandırır, lider ödüllendirir.
- Yönetici astlarını kontrol eder, lider yetkilendirir.

IV. DEĞİŞİM YÖNETİMİNDE LİDERLİK

Kurt Lewin; “Bir şeyi gerçekten anlamak istiyorsanız onu değiştirmeye çalışın” diyor (Bennis, 2001: 161). Örgüte sistem açısından bakan lider, örgütün dış ve iç çevresinde meydana gelen değişimlere uyum sağlayabilmesi için gerekli tedbirleri almalı ve değişiklikleri yapmalıdır. Yeteneksiz yöneticiler, örgüt yapısını daima devraldıkları gibi kullanırlar (Can,

2002: 231). Liderin, örgütün eskiyen ve ihtiyaçlara cevap vermekten uzak yapısıyla değişimi gerçekleştirmesi beklenemez.

Değişim ve yeniden yapılanma çalışmaları genellikle başarısız olur. Başarı ya da başarısızlık genelde liderlerin değişimi yönetmesiyle ilgilidir. İnsanlar kontrol ve istikrarı elden kaçırmak istemedikleri için değişime direnirler. Değişim sürecinin üstesinden gelebilmek için insanların zamana ihtiyacı vardır. Çalışanların hiçbiri değişim sürecini aynı hız ve biçimde geçirmez. Lider aynı şeylerden motive olmayan çalışanların örgütsel bağlılığını sağlamak için insanlara ve ilişkilere teker teker yaklaşmalıdır. Hedef insanların kuruluşun geleceğine bağlanmasını sağlamaksa, o zaman insanlar saygı görmeyi, anlaşılmayı, kendilerine kulak verilmesini ve değer görmeyi isteyeceklerdir. Aksi takdirde, değişim çabalarını engellemeye çalışacaklardır (Rosen, 1998: 403).

Değişim, bir örgütü mevcut durumundan arzu edilen bir geleceğe taşıma süreci ise ve bu süreç boyunca ortaya çıkan tüm sorunlarla mücadele etmekse, o halde değişim; yönetimle ilgili olduğu kadar liderlikle de ilgilidir (Sabuncuoğlu, 2008: 65). Değişen şartlarda yöneticinin yerini lider almaya başlamıştır. Bu yönetici eskiden olduğu gibi sadece yönetmeye, kısa vadeli kar ve zarara, statükocu yapı ya da sisteme odaklanmamakta; tam tersine uzun vadeli düşünmek, ufuk sahibi olmak, yaratmak, değiştirmek ve insana odaklanmak gibi özellikler taşımaktadır (Durgun, 1998: 549). Değişim sürecini gerçekleştirmek için, dönüştürücü liderin yeteneklerine ihtiyaç vardır (Eisenbach vd., 1999: 81).

Bir liderin doğru olanı bilmesi yeterli değildir. Lider aynı zamanda, doğru olanı yapmayı da becerebilmelidir. Doğru kararı vermesini sağlayacak muhakeme gücünden ya da kavrayışından yoksun lider, vizyon eksikliğinden ötürü başarısız olur. Neyin doğru olduğunu bilen, ancak bunu gerçekleştiremeyen lider ise etkisizliği yüzünden başarısız olur. Büyük liderin ihtiyaç duyduğu şey hedeflere ulaşma kabiliyetidir. Değişimi başarıyla yürütmek, teknik ya da analitik sorunları çözme becerisinden fazlasını gerektirir (Pfeffer, 1999: 16).

Liderler artık değişim yönetimiyle daha fazla ilgilenmek zorundadır. Çünkü çeşitli fırsatlardan tam olarak yararlanmak için kurumsal yapı ve süreçlerin (özellikle iletişim ve bilgi) yeniden inşası gerekir. İnsan kaynakları davranışlarında buna ulaşabilmek içinde teknolojik devrim gerekir (Bono ve

Heller's, 2010). Değişim yönetimi önemli ölçüde insan kaynakları yönetimiyle ilgilidir. Kalıcı örgütsel değişim için, her zaman çalışanlarda önemli değişiklikler gerektirir. Onların bilgi, beceri ve iş anlayışları değiştirilmelidir. Çalışanların davranışları değişmeden teknoloji, süreç ve yapıdaki değişimin, uzun dönemde yararlı olması mümkün değildir. Örgütün diğer unsurlar kadar insanlardaki değişime de odaklanması gerekir. Çünkü insanlar örgütün performansında farklılık yaratırlar. Onlar verimli ve üretken değişim fikirlerine sahiptirler (Schumacher, 2010).

Örgüt stratejik dönüşüme ihtiyaç duyduğunda, genellikle karizmatik liderler değişimi gerçekleştirir. Etkili karizmatik liderler, dönüşüm için gerekli, hareket ve vizyonu birleştirmeye ehliyetlidir. Pek çok örgüt amaçlarını gerçekleştirmek için çalışan takımlar oluşturur. Bu tür örgütlerde sorumluluk düzeyi yükselir ve bu takımların kendi kendilerini yönetmelerine izin verilir; ya da stratejik değişimi planlamak ve uygulamak için tayin edilirler. Örgütsel planlar takım çalışmasıyla gerçekleştirilir. Takımlar genellikle hızlı çevresel değişimlere uyum sağlamada etkilidirler (Landrum vd., 2000: 150). Dönüşümcü lider takım performansını etkileyerek, değişimi gerçekleştirir (Dionne vd., 2004: 178).

Değişimi yönetebilecek liderler, klasik liderlik yaklaşımından farklı bir takım yaklaşımlar ortaya koymak ve bazı kişisel özelliklerini öne çıkarmak zorundadırlar. Çünkü bilinmeyen yönde ilerleyen insanlar, kendilerine umut ve cesaret verecek lidere ihtiyaç duyarlar. Etkili lider, insanları ve kuruluşları değiştirir, kafaları, yürekleri yeniden yapılandırır, vizyonlarını genişletir, bilgi ve anlayış düzeylerini yükseltir, amaçları berraklaştırır, ilkeler ve değerlerle uyumlu hale getirir; kalıcı, kendi kendini sürekli kılan, gelişmeyi hızlandıran değişimler yaratır (Tüz, 2004: 79–80).

Değişim sürekli ve yönetmesi de çok zordur (Rosen, 1998: 75). Değişimi algılama ve çalışanları yönlendirmede lider; algılama, değişimi başlatma, eksiklikleri tespit etme, hareket ve imaj oluşturma mekanizmalarını kullanır. Lider, değişimin önemini ve gereğini en iyi anlayan ve mekanizmaları en iyi kullanan kişidir (Genç, 2005: 147).

Lider, değişimi yönetebilmek için, örgütteki konuşmalara kulak vermeli; dinlemek için stratejiler geliştirmeli, böylece çalışanların değişimle ilgili endişelerini ortaya koymalarını sağlayacak çözümler getirebilmelidir. Bir kurumda değişim ortaya çıktığında, kurumsal performansta düşüş yaşanır.

Etkin değişim lideri, bu düşüşü durdurabildiği gibi, kurumun başarılı değişimler başlatma, uygulama ve sürdürme kapasitesini de artırabilir (Zigarmi vd., 2007: 236–237). Kurumların her düzeyinde ortaya çıkabilen etkin liderlik davranışları şöyle sıralanabilir (Baltaş, 2003: 109–119):

- Değişiklikleri destekler,
- Çevresindeki kişileri dinler,
- Hatalardan ders çıkarır,
- Başkalarına saygı gösterir,
- Açık bir vizyon ve değerler sistemine sahiptir,
- Kendi yetenek ve bilgilerinin farkındadır,
- Yakındakilerin başarılarından mutluluk duyar.

Değişimin görülmedik bir hız kazandığı bir dünyada, liderler çevrelerindeki ortam değiştikçe kendilerini yenileme ve uyum sağlama yeteneklerini geliştirmelidir. En iyi lider bunu, kendisi ve örgütüyle ilgili varsayımları sürekli sorgulayarak, sürekli kendisinin ve kurumunun kapasitesini artıracak yeni perspektifler arayarak yapar (Rosen, 1998: 177). Liderin değişmesi, örgütün değişmesi demektir (Maxwell, 1998: 65). Değişim liderine değişimi yönetirken başvuracağı, dokuz maddelik bir reçete yol gösterici olabilir (Sandelands vd., 2010: 80):

- Değişimi planlamak için tüm çalışanların katılımını sağlama,
- İletişim ve geribildirim kullanımı,
- Çevre ve grup alışkanlıklarının etkilerini göz önünde bulundurma,
- Değişim çabaları hakkında çalışanları bilgilendirme,
- Güvenli bir çalışma ortamı oluşturma,
- Problem çözme teknikleri kullanma,
- Değişimin uygulanmasında insanların katılımını sağlama,
- Başarılı bir değişim için, pilot bir deneyim sağlama,
- Hızla dengeli ve başarılı bir değişimi yaygınlaştırma.

Lider, dışarıdan gelen talepleri değerlendirmek ve onlara tepki göstermenin dışında, örgütsel kapasite ile dıştan gelen talepler arasında uyum sağlamak için önemli dış değişkenleri manipüle etmelidir. Örgütün

performansını belirleyen en hayati değişken liderliktir. Başarılı lider, bireyleri motive ederek, örgütsel bir değer yapısı oluşturur. Ayrıca kurumsal kapasiteyi farklı toplumsal ihtiyaçlara karşılık verecek şekilde desteklemesi gerekir (Viteritti, 1990: 445–451). Dönüşümcü lider, örgütleri, değişimi ve yenilenmeyi gerçekleştirecek şekilde üstün performansa ulaştıran kişidir (Koçel, 2003: 605).

Etkili lider ne yalnız çalışanların ihtiyaçlarını karşılayan “insan ilişkileri uzmanı” ne de yalnızca kurumsal ihtiyaçları karşılayan “verimlilik uzmanı”dır, etkili bir lider, hem kendi ihtiyaçlarını hem de çalışanların ihtiyaçlarını karşılıklı olarak gidermeyi başarabilecek, bu becerileri nerede ve ne zaman kullanacağını bilebilecek duyarlılık ve esnekliğe de sahip olmalıdır (Gordon, 1997: 20-21). Liderin ikna ve çözüm getirme yeteneği, değişim sürecine önemli katkılar sağlar (Budak ve Budak, 2004: 381).

Dönüşümcü lider, davranışları kontrol ve takım kararlarını cesaretlendiren kültürün oluşturulmasını desteklemek suretiyle, bu süreci iyice kolaylaştırmış olacaktır. Lider, örgütün dönüşüm sürecine pek çok insanı dâhil etmek için çalışmalıdır. Aksi takdirde, güçlü bir dirençle karşılaşması muhtemeldir. Bu nedenle de dönüşüm lideri, değişimi kucaklayan bir kültür yaratmalıdır. Araştırmalar bu görüşü desteklemektedir. Dönüşüm süreci boyunca lider, yüksek performans beklentilerini belirlemelidir ve vizyonun gerçekleştirilmesine yönelik davranışları ödüllendirmelidir. Ayrıca, örgütün geri kalanı için standartlar belirlemek, değişimin kurumsallaşması için gereklidir ve bu bağlamda davranışlar ve lider modelleri önemlidir (Eisenbach vd., 1999: 85).

Liderler, riske giren ve zaman zaman hatalar yapan çalışanları cezalandırmak yerine onlara yol göstermeli, çalışanların hevesini kırmaktansa yetkilerini artırmayı öğrenmelidir. Lider tüm kararları kendisi vermek yerine doğru atmosferi yatabilen etkili ve ilham veren kişidir. Örgütteki herkesin amaç ve stratejilerin doğruluğuna inanması için örgüt ilkelerini ikna edici bir şekilde açıklamalıdır. Değişime direnenlerden kurtulmak yerine, onlarla çalışıp ek bilgi vermeye, onları kazanmaya ve inandırmaya çalışmalıdır. Elbette her zaman ikna olmayı reddedenlerde olacaktır. Lider yapılması gereken iş için, doğru ortamı yaratan kişidir. Sadece kendi çıkarı için, güç isteyen biri, bunu elde etmek için hem kişisel ilişkilerini hem de sonuçları feda edebilir (Carlzon, 1990: 49–51).

Lider, örgütte çıkan çatışmaları önler, çatışma nedenlerini ortadan kaldırmaya çalışır. Değişim yönetiminin başarılı olmasında duyguların yönetimi önemlidir. Duyguları yönetmeyi öğrenen bir lider; stres, gerilim, korku, çatışma, düşmanlık, suçluluk gibi olumsuz duyguların örgütün sistemine zarar vermesini önleyebilir. Diğer taraftan, aynı lider; moral, motivasyon, neşe, coşku, güven, dostluk, sevgi gibi olumlu duyguların örgüte enerji vermesini ve canlılık katmasını da sağlayabilir (Barutçugil, 2004a: 316). Duygusal zekadan yoksun bir kişi büyük bir lider olamaz. Duygusal zeka, yalnızca öfkeyi tutabilme ya da insanlarla iyi geçinme anlamına gelmez. Çalışanları örgütsel amaçlara yönlendirecek ölçüde kendisinin ve başkalarının duygusal yapısını bilmesi anlamına gelir (Goleman, 2002: 11–34). Bir lider, çalışanlara değişim hakkında bilgi vermek suretiyle onların duygusal tepkilerini azaltabilir. Bu hususta liderin dikkat etmesi gereken noktalar şunlardır (Barutçugil, 2004b: 171):

- Değişimin neden gerekli olduğu açıklıkla söylenmelidir.
- Çalışanlarla kişisel olarak yüzyüze konuşulmalıdır.
- Yalnızca gerçekler söylenmelidir.
- Duygular açıklıkla ifade edilmelidir.
- Yeni durum için çalışanlar cesaretlendirilmelidir.

Lider, değişim yönünde bir psikolojik destek ortamı yaratır. Değişimi, kişisel temelde değil, durumun kişisel olmayan gereklerine dayanarak sunar. Değişimin rasyonel nedenleri açıklanmalı, eğer bu tür nedenler yoksa değişimden vazgeçilmelidir. Olağan değişim istekleri örgütün amaç ve kurallarıyla tutarlı olmalıdır (Davis, 1988: 226–227).

Değişimi gerçekleştirmek isteyen liderin; değişimle iç içe olan katılımcı bir yönetim anlayışına ve açık bir vizyona sahip, yenilik ve yaratıcılıkları destekleyen ve gerekli kaynak kullanımını sağlayan tutarlı, yeniliklere açık, bilgiyi paylaşan ve paylaştıran, öğrenen, aynı zamanda öğreten bir lider niteliklerine sahip olmaları gerekir (Yazıcı, 2001: 56). Dar görüşlülük, bencillik ve fırsatçılık olarak nitelendirilen insan yetersizliklerini lider, katılım arzusu uyandırarak ortadan kaldırmaya çalışır (Budak ve Budak, 2004: 380).

Köklü değişimler, stres ve yanlış iletişimin doğurduğu sorunlar çalışanların enerjilerini alıp götürür. Duyguların yönetiminde başarılı olmak

için aşağıdaki ilke ve önerilere dikkat edilmelidir. Bu, bir taraftan örgütlerde çalışanların performanslarını artıracak, iş tatminlerini yükseltecek, diğer taraftan örgütün amaçlarının gerçekleşmesini sağlayacaktır. Duyguların yönetiminde dikkat edilecek ilkeler şöyle sıralanabilir (Barutçugil, 2004a: 92–97):

- Olumlu ilişkileri ve duyguları destekleyen bir kültür oluşturmak,
- Etkili iletişim için gerekli olan her şeyi yapmak,
- Çalışanlara, onları zorlayacak büyük bir resmi, yani vizyonu vermek,
- Çalışanlara yaptıkları iş üzerinde söz sahibi olma hakkını tanımak,
- Güven ilişkilerini güçlendiren bir ortam yaratmak,
- Çalışanlara yol gösterip onları eğiten yöneticileri ödüllendirmek,
- Duyguları paylaşacak ve olumlu yönde destekleyecek bir örgütsel yapı ve süreç oluşturmak,
- Başarıya ulaşmayı, paylaşmayı ve kullanmayı bir eğlence haline getirmek, bunu kutlamak ve ödüllendirmek,
- Düşünmeye ve değerlendirmeye zaman ayırmak,
- Olumlu bir duygusal ortam yaratmak.

Vizyon bir örgütün olmasını arzu ettiği geleceği ifade eder (Durna, 2002: 186). Dönüştürücü lider, örgüt içinde ideal bir duruma ilişkin bir vizyonun oluşturulmasını sağlama yeteneğine sahip liderdir (Arıkan, 2001: 297). Burada amaç, arzulanan sonuçlara ulaşmak için herkesin beraber çalıştığı uyumlu bir kurum yaratmaktır (Zigarmi, 2007: 60–61). Ayrıca oluşturulan vizyon açık ve net olmalı ve çalışanlara açıkça aktarılmalıdır. Çünkü değişimci liderlerde vizyon ve buna bağlı olarak değişimleri başlatması önemlidir (Eren, 2003: 545–546). Vizyon değişim çalışmalarına bir disiplin kazandırır (Keçecioğlu, 2001:136).

Lider, örgütsel değişimi yönetirken karşısına pek çok sorun çıkacaktır. İyi bir lider, sorunlar henüz oluşmadan ya da henüz oluşma aşamasında fark eder ve bunları ortadan kaldırır; kalıcı çözümler bulur. Sorunların çözümü kadar onların fark edilmesi de önemli bir liderlik özelliğidir. Liderin sorunları tanıma biçimi şöyledir: Görmeden önce hisseder, önsezisi kuvvetlidir; meraklıdır, araştırır ve soruşturur; veri toplar; sorunu tanımlar; kaynaklarını kontrol eder; hissettiklerini ve bulgularını en güvendiği birkaç yardımcısıyla paylaşır ve liderlik yapar, kararlar verir (Maxwell, 1998: 107–108).

Hızlı yapısal değişim döneminde yaşamını sürdürebilecek olanlar sadece değişim liderleridir. Değişim lideri, değişimi bir fırsat olarak görür. Değişimi arar, doğru değişimleri bulmayı ve bu değişimleri örgüt içinde ve dışında nasıl verimli kılacağını da bilir (Drucker, 2000: 85). Değişimin üç boyutu vardır ve lider bunların her biri bakımından çalışanlarla ilişki kurmalıdır. Birincisi, ekonomi ve bilim teknik kanıtlarına dayanan mantıksal boyut, ikincisi, değişimin insan değer ve duyguları bakımından mantıklı olduğu anlamına gelen psikolojik boyuttur. Bir de değişimin sosyal değerler açısından mantıklı olduğu anlamına gelen sosyolojik boyut vardır. Çalışanların değişimi hevesle kabullenebilmeleri için kuşkusuz her üç boyut da etkili bir biçimde ele alınmalıdır (Davis, 1988: 221–222).

Lider, değişimin başarısı için gerekli olan açık iletişimi gerçekleştirmelidir. Bu nedenle iletişim için uygun bir ortam yaratmalıdır. İletişimin en önemli unsurlarından birisi de dinlemektir. Dinlenildiklerini bilen insanlar daha az direnme gösterirler ve genellikle bir değişime daha kolay uyum sağlarlar. Değişim lideri başarılı olmak için şunları yapmalıdır (Barutçugil, 2004a: 256–261):

- Çalışanlar arasında ve kurumda güvenli bir ortam oluşturmaktır.
- Çalışanlara karşı açık olmalı ve açık bir iletişim yöntemi uygulamalıdır.
- Çalışanların fikirlerini ve düşüncelerini anlamak ve keşfetmek için çaba harcamalı, öğrenmek için dinlemeli, aktif dinleme tekniğini kullanmalıdır.
- Suçlamamalı, kazan/kazan yöntemini kullanmalı ve yeni yollar ve yöntemler keşfetmelidir.

Lider, stratejik hedefler verme, vizyon açıklama, yön vericilik gibi nitelikler yanında çalışanları motive etme, kararlara katılma, moral güçlerini artırma gibi politikaları da uygulamalıdır. Değişimci lider, astlarının becerilerini geliştirme ve başarılarını artırmak için onlara sorumluluk verir. Günümüzün değişen ve gittikçe artan rekabet koşullarında çok önemli hale gelen değişimci ve reformcu liderliğin safhaları şöyle sıralanabilir (Eren, 2003: 543–548):

- **Değişim İhtiyacının Farkedilmesi:** Değişimci lider, örgütün değişim ihtiyacını fark ederek, örgütün kilit yöneticilerine böyle bir ihtiyacın gerekliliğini açıklar ve onları ikna etmeye çalışır.

▪ **Paylaşılan Vizyon Oluşturma:** Birinci safha tamamlandıktan sonra değişimci lider, örgüt üyelerine bir vizyon vererek değişimin yönünü belirtmelidir. Lider vizyonu tek başına oluşturabileceği gibi, ekip ruhu oluşturarak vizyon yaratılmasında grup üyelerinin fikirlerinden de yararlanabilir.

▪ **Değişime Kurumsal Bir Hüviyet Kazandırma:** Çalışanların alışkanlıklarını, değer ve tutumlarını, davranış biçimlerini değiştirmek için, özendirici teşvik tedbirlerine ihtiyaç vardır. Değişimin getirdiği kazançtan pay alan çalışanların örgütsel bağlılıkları artacaktır. İletişimde, karar verme alışkanlıklarında ve sorun çözme sistemlerinde belirli bir kurumsal kimlik yerleştirilmelidir.

Dönüşümcü lider, izleyicilerin değer, inanç ve ihtiyaçlarını değiştirir (Can, 2002: 222). Dönüşümcü lider, izleyicilerini, onların tüm yetenek ve becerilerini ortaya çıkararak ve kendilerine olan güvenlerini artırarak, onlardan standartların üzerinde verim elde etmek amacıyla motive eder. Böylece örgüt üyeleri, kendi bireysel çıkarlarından öte, önemli olarak gördükleri görevlerinin gerektirdiği gibi davranmakta, yani dönüşmektedir (Eren, 2004: 461). Dönüşümsel liderlik tarzı, günümüzün belirsiz ve çalkantılı ortamındaki değişimlere uyum sağlamak için ihtiyaç duyulan bazı özellikleri kapsayan bir liderlik tarzıdır (Arıkan, 2001: 297). Örgüt, çevresinde meydana gelen değişime uyum sağlamak için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Aksi takdirde bunun olumsuz sonuçları örgütün geleceğini tehdit edecektir. Bu nedenle bütün bu değişimi zamanında fark edecek ve gerekli tedbirleri alacak olan dönüşümcü liderdir.

Dönüşümcü lider; değişimin farkına varır ve örgüt içinde yeni düzenlemelere gider. Dönüşümcü lider ayrıca, üyelere bu değişiklikler hakkında bilgi verir, onları bu konuda uyarır, örgüt vizyonunda ve kararlarda yapılan düzenlemelerden haberdar olmasını sağlar (Bolat vd., 2008: 182). Lider, sevgi, güven, bağlılık ve inanç üzerine bir takım oluşturur (Rosen, 1998: 172). Bu davranış biçimi dönüşümü ve değişimi kolaylaştırır.

Dönüşümcü liderlik, lidere duyulan hayranlık ve saygıya dayanmaktadır. Dönüşümcü liderlikte, karizmatik liderlik zorunlu, ancak yeterli değildir (Ataman, 2009: 564). Dönüşümcü lider karizmatik davranışlarıyla astlarını etkiler, tüm çalışanların ihtiyaçlarını karşılamaya çalışır ve onları zihinsel yönden uyararak sonuçlara ulaşır (Arıkan, 2001: 298–299). Dönüştürücü liderlik rutin olmayan durumlar için daha elverişlidir. Dönüşüm sürecinde, uygun adımlarda, uygun davranışlar sergileyerek

örgütlerin statükolarını değiştirmekte başarılı olabilirler. Lider, eski yöntemlerin işe yaramadığı durumlarda hem strateji hem de motivasyona odaklanmayı sağlayarak iyi bir vizyon ortaya koyabilir (Eisenbach vd., 1999: 84).

Dönüşümcü liderlik aslında değişime yönelik bir liderlik modelidir. Dönüşümcü liderlik, özellikle kriz dönemlerinde, dinamik ve istikrarsız çevrede, kurumsallaşmamış örgütlerde, analiz edilebilirlik derecesi düşük, karmaşık yapıya sahip işlerde ön plana çıkmaktadır. (Ataman, 2009: 565). Değişimi gerçekleştirecek, dönüşümcü liderin davranış özellikleri şöyle sıralanabilir (Guinn, 1997: 227; Hitt vd., 2009: 28):

- Yetki ve sorumluluk devreder,
- Çalışanların yeteneklerini etkili bir biçimde kullanmalarına izin verir.
- Çalışma gruplarında yanlış giden şeyler için sorumluluk alır.
- Kendisini ve diğerlerini, planlanan performansa ulaşmak için sorumlu tutar.
- Davranışlarını ve yönetim stratejilerini duruma ve yere göre değiştirir.
- Koçluk yoluyla diğerlerini güçlendirir, motive eder, destekler ve yönlendirir.
- Rol modeli sunar; meydan okuyan amaçlar ve hedefler vizyonu gösterir,
- Değişimcidir, kendisini değişim ajanı olarak görür,
- Öğrenmeye açık ve esnektir; sürekli öğrenir,
- Dikkatli risk alır,
- İnsanların ihtiyaçlarına duyarlıdır,
- Örgütün vizyonuna büyük bir güveni vardır.

V. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE LİDERLİK

Örgüt kültürü, örgüt içinde paylaşılan değer ve inançlardan oluşan ve örgütün karşılaştığı sorunların çözümünde, fırsatların değerlendirilmesinde örgütü doğru yolda düşünmeye ve davranışta bulunmaya yönlendiren kalıplardır (Özkalp ve Kirel, 2004: 103). Kültür, öğrenilen ve paylaşılan değerler, inançlar, davranış özellikleri ve semboller toplamıdır (Koçel, 2003: 30). Kültür zamana bağlı olarak değiştiği gibi, gruptan gruba da farklılık

gösterir. Toplumsal özelliklere bağlı olarak da değişim, hızlı ya da yavaş olabilir. Küçük bir toplumda değişim yavaş olabilirken, modern bir toplumda değişim hızı oldukça yüksektir (Ataman, 2009: 603).

Örgütsel kültür örgütteki faaliyetleri yapılandıran bir tür görünmeyen el'dir (Vries, 2007: 194). Örgütsel kültür, herkesin davranışını ve eylemlerini etkileyen örgütün temel düşünme yöntemleri, değerleri ve normlarının bütün bir dizisi olarak tanımlanabilir (Durna, 2002: 206).

Hayatta kalmak için iç ve dış çevre şartlarına uyum sağlamak zorunda olan örgütlerin bu bağlamda en büyük destekçisi olan örgüt kültürü, çevre şartlarının zorlamasıyla değişebilir. Kültürel değişimin öncülüğünü lider yapmalıdır ve bu konudaki gerekli çabayı göstermelidir. Tüm personele örnek olacak inanç ve değerler sergilemeli, standartlar ortaya koymalıdır (Eren, 2004: 169). Örgüt kültürünün tanımlanmasında ve aktif hale gelmesinde liderin önemli katkıları vardır (Özkalp ve Kirel, 2004: 104).

Kültür değişmesi, aslında kültürün belli bir unsurunda meydana gelen değişmedir. Bir kültür unsurunun değişmesi, kültürel sistem içindeki bütün ilişkilerinin değişmesi demektir (Eroğlu, 2007: 145). Örgüt kültürü, kişiye örgütsel işleyişi anlamada yardımcı olan ve örgüt içindeki davranışları ile ilgili normlar sağlayan ortak değer yargıları ve inanç düzenidir (Eren, 2004: 135). Değişimci lider, örgütünü değişik süreç, kültür, vizyon ve yüksek performansla yönetir (Baltaş, 2003: 80–81).

Kültür bir liderlik aracı olarak kullanılabilir. Örgütsel kültürü anlamak, üç nedenden dolayı etkin bir liderlik için zorunludur: Birincisi, kültür lidere örgütü okuması için bir rehberdir. İkinci neden; kültür yöneticilerin değişimi örgüte yerleştirme ve yönetmede büyük yardımcıdır. Üçüncüsü ise; kültürün, örgütü bir arada tutmak için yapıştırıcı rolü ve görevi vardır (Hodgetts, 1997: 340–341).

Örgütlerde değişimle ilgili herhangi bir faaliyet başladığında, bunu ilk doğrudan etkisi örgütte o ana kadar var olan kültür ve normlar üzerinde görülür (Düren, 2000: 240). Örgüt kültüründeki değişim sadece kriz anlarında ortaya çıkan bir zorunluluk değildir. Yeni bir liderin ortaya çıkışı da örgüt kültüründe değişiklik meydana getirir. Değişimci lider örgüt kültürünü değiştirerek yeniden bir öğrenme süreci oluşturur (Arslan, 2001: 183). Güçlü bir kültürel yapıya sahip örgütlerde değişim kolaylıkla gerçekleştirilebilir (Durna, 2002: 207).

VI. MOTİVASYON VE LİDERLİK

Örgütlerin işlevlerini yerine getirebilmelerinde motivasyonun büyük önemi vardır. Bu nedenle çalışanların ya da grupların motive edilmeleri gerekir. Çalışanların motivasyonlarının sağlanması durumunda örgütün başarısı artacaktır (Serinkan, 2008: 163). Lider, örgütlerde farklı kişisel özelliklere sahip olan çalışanların, kendilerini özgür hissetmelerini ve yaptıkları her şeyi gerçekten de kendi arzularıyla yaptıklarını düşünmelerini sağlayacak bir ortam yaratmalıdır (Bolat vd., 2008: 170). Ancak böyle bir ortam motive edicidir.

Çalışanlardan beklenen ve arzu edilen performansın gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde onların bu yönde olumlu bir biçimde yönlendirilmesine ve teşvik edilmesine bağlıdır (Sezici, 2008:169). Liderin başarılı olması için çalışanların motivasyonu şarttır. Lider motivasyonu, örgütsel verimlilik ve etkinliği artırmaya yönelik fonksiyonel bir araç olarak kullanır. Motivasyonun temel amacı, çalışanların örgütsel amaçlar doğrultusunda çaba göstermelerini sağlamaktır (Gürüz ve Gürel, 2006: 290).

Lider motivasyon konusu ile ilgilenmek zorundadır. Çünkü liderin başarısı, çalışma ekibinin örgütsel amaçlar ve değişimin hedefleri doğrultusunda çalışmalarına bağlıdır. Motivasyon ile performans birbiriyle ilgilidir. Çalışanlar bilgi, yetenek ve güçlerini değişim yönünde kullanırlarsa değişim başarılı olacaktır (Koçel, 2003: 633).

Motivasyon, çalışanın yaratıcı kapasitesinin harekete geçirilmesi, tüm fonksiyonlarda ve her hiyerarşi kademesinde takım ruhunun ve sorumluluk duygusunun yaratılmasıdır (Eren, 2004:164). Çalışanların motivasyonunun sağlanabilmesi için lider tarafından çalışanların cesaretlendirilmesi, daha iyi çalışmaları için mantıklı nedenlerin gösterilmesi, yaptıkları işin benimsetilmesi gerekir (Ataman, 2009: 520). Lider, çalışanları motive ederken şu ilkelere uymalıdır (Efil, 2002: 164):

- Çalışanlara gereken değeri verip, onları cesaretlendirmek ve teşvik etmek,
- Başarılı olanlara yükselme ve ilerleme şansı tanımak,
- Çalışanları sürekli eğitmek,
- Çalışanlara başkaları yanında küçük düşürücü eleştirilerde bulunmamak ve onlara eşit davranmak,

- Çalışanların sorunları ile ilgilenmek,
- Çalışanlara örnek olmak ve onların başarı ve başarısızlıkları konusunda bilgi vermek ve çözümler bulmaya çalışmak.

İnsan başkasının işine yarayacak olan çabayı değil, kendi ihtiyacını tatmin edecek çabayı gösterir. Değişimi yönetmek isteyen lider, çalışanlar için özendirme araçlarını tespit ederken bu hususu göz önünde bulundurmalıdır. Seçilecek özendirme araçlarının kişilere uygun ve çalışanları olumlu yönde etkileyebilecek şekilde olması gerekir (Eren, 2003: 566–567).

Kişinin davranış şekli motivasyonunu gösterir. Dolayısıyla lider, personelin davranışlarını yorumlamalı, bu yorumlamanın sonuçlarına göre onları motive edecek modeller ve uygulamalar geliştirmelidir. Motivasyon konusu liderliğin tamamlayıcısıdır. Pek çok durumda etkin liderlik, personelin motivasyonunu da etkilemektedir. Motivasyonun iki önemli özelliği vardır: Birincisi, motivasyon kişisel bir olaydır. Birisini motive eden herhangi bir durum veya olay başkasını etmeyebilir. İkincisi, motivasyon ancak insanın davranışlarında gözlenebilir (Koçel, 2003: 634).

Liderlerin insanları motive etme yaklaşımları farklıdır; lider izleyicilerini ödüllendiriyorsa olumlu liderlik yaklaşımı kullanmakta; sık sık cezalandırmaya başvuruyorsa, olumsuz liderlik söz konusudur. Ceza ne denli ağırsa, liderlik de o denli olumsuzdur. Aynı mantık ödüller içinde geçerlidir. Olumlu liderlik, genellikle daha yüksek iş doyumunu ve başarıyla sonuçlanır. Olumsuz liderlik, pek çok durumda, kabul edilebilir bir başarı sağlar, ancak beşeri maliyetleri yüksek olur (Davis, 1988: 149).

İnsan davranışları çok karmaşık ve anlaşılması güç olduğundan, motivasyon hususunda genel ilkeler geliştirmek kolay değildir. Kişisel farklılıklar bu durumu yaratan en önemli faktörlerdendir. Bu nedenle burada da durumsallık yaklaşımının ilkeleri geçerlidir. Bu etmenlerin nispi/oransal önemi kişiye ve duruma göre değişir. Lider motivasyon planlarını aşağıdaki özendirme araçlarına dayanarak uyguladığında daha başarılı olacaktır (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1998: 130; Genç, 2005: 237; Sezici, 2008: 183; Eren, 2004: 512–522; Eren, 2003: 570–579):

- **Gelir:** Çalışanların çoğu için, daha yüksek gelir elde etmek imkânı, çalışmak ve işbirliği yapmak için tek olmasa bile, önemli bir özendirme aracıdır.

▪ **Güvenlik:** Ekonomik ve sosyal güvence ve hatta yargısal güvence çalışanların geleceği açısından çok önemlidir. Zira geleceğinden emin olmayan birinin örgütte kalması, yararlı olması ve verimli çalışması mümkün değildir.

▪ **Yükselme İmkânları:** Bireye yeteneklerini geliştirme, yükselme ve başarı sağlama imkânları tanındıkça, örgüte daha çok bağlanır ve kendine olan güveni artar. Böylece işindeki başarısı ve verimliliği artar.

▪ **Çekici İş:** Sevdiği işi yapan kimse, o işe karşı daha olumlu bir tutum takınır. Lider, çalışanların yaratıcılık yeteneklerini göstermelerine fırsatı vermelidir. Bazı kişiler için rekabetçi ve maceralı bir iş görmek tatmin kaynağı olmaktadır.

▪ **Yapılmaya Değer Bir İş Vermek:** İşiyile övünen bir kişinin yaptığı iş büyük bir motivasyon kaynağıdır. Yaptığı işten tatmin olmayan, işini ve işyerini sevmeyen kimse, yararlı ve başarılı olamaz.

▪ **Statü:** Çoğu kişi örgüt içinde saygınlık kazanmak, örgütte etkili ve önemli olmak, söz sahibi olmak, öne geçmek yani sosyal statü kazanmak için çalışır. Bireyin statüsü yükseldikçe buna bağlı olarak verimliliği ve iş doyumunu da artacaktır.

▪ **Kişisel Yetki ve Güç Kazandırma:** Bir kimse, sözü dinlenen, kendini izlettiren ve buyrukları yerine getirilen biri olmayı da arzular. Lider, yetki devri yaptığıında, astlar verilen göreve layık olmak için gayret edeceklerdir.

▪ **Özel Yaşama Saygılı Olma:** Çalışanların özel yaşamı, örgütteki görevlerini etkiler; bu nedenle lider, çalışanın sorunlarıyla ilgilenmeli, hoşgörülle karşılamalı ve çözümlenmesi hususunda her türlü yardıma hazır olmalıdır.

▪ **Kararlara Katılma İmkânları Sağlama:** Örgüt içinde alınan kararlara katılan çalışanlar, kendilerine değer verildiğini hisseder ve motivasyonları artar.

▪ **Adaletli ve Sürekli Bir Disiplin Sistemi:** Lider, kendi emri altında çalışanların çıkarlarını gözetmeli ve onlar arasında adalet duygusunu zedeleyecek davranışlardan kaçınmalıdır. Disiplinin amacı davranışlara olumlu yön vermektir.

VII. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Değişimin etkilemediği alan yok gibidir. Bilimsel ve teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı hızlı değişimden en fazla etkilenenler de örgütlerdir. Örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmesi için bu değişime uyum sağlaması gerekir. Ancak örgütsel değişimi sıradan yöneticilerle başarmak oldukça zordur. Bu nedenle örgütsel değişim ve dönüşümün yapılabilmesi için liderlere ihtiyaç duyulmaktadır. Liderler örgütsel amaçların daha etkin ve verimli gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan örgütsel yeniliğin uygulanması ve değişimin gerçekleştirilmesi sırasında çeşitli araçlardan ya da yöntemlerden yararlanırlar. Örgüt kültürünün değiştirilmesi ve motivasyon araçlarının kullanılması suretiyle örgütsel değişim daha kolay bir biçimde gerçekleştirilir. Lider bu araçlar yardımıyla örgüt yapısını, anlayışını ve felsefesini değiştirebilir. Liderin kullandığı bu iki araç da insanlarla ilgilidir. Onların desteğini almadan ya da onları değiştirmeden hiçbir lider örgütsel değişimi gerçekleştiremez.

Kültür zamana bağlı olarak değiştiği gibi, gruptan gruba da farklılık gösterir. Kültürel değişim, toplumsal özelliklere bağlı olarak, hızlı ya da yavaş olabilir. Örgüt kültürü, paylaşılan ve öğrenilen değerler, inançlar, davranış özellikleri ve sembollerin toplamıdır. Çalışanları belli bir şekilde düşünmeye ve davranmaya yönelten kalıplardır. Örgütün karşılaştığı sorunların çözümünde, fırsatların değerlendirilmesinde kullanılır. Örgütsel kültür çalışanları etkilediği gibi, çalışanların genel tavır ve anlayışları da örgütsel kültürü oluşturur. Bu nedenle örgütsel değişim için, çalışanlarda zihniyet değişiminin gerçekleştirilmesi gerekir. Ancak örgütsel kültür, arzulanan örgütsel değişimin amaçlarına uygun şekilde değiştirilmelidir.

Motivasyon, çalışanın yaratıcı kapasitesinin harekete geçirilmesi, takım ruhunun ve sorumluluk duygusunun yaratılmasıdır. Motivasyonun temel amacı, çalışanların örgütsel amaçlar doğrultusunda çaba göstermelerini sağlamaktır. Örgütsel değişim, örgütsel amaçların daha etkin ve verimli gerçekleştirilmesi için yapılmaktadır. Örgütsel değişimi gerçekleştirmek ve çalışanlardan beklenen performansı elde etmek isteyen lider, çalışanları motive etmelidir. Örgütsel değişimin çalışanlara sağlayacağı yararlar ve imkânlar iyi anlatılmalıdır. Böylece örgütsel değişimi isteyen ve onun için gayret sarf eden çalışanlar oluşturulabilir. Lider, motivasyonu örgütsel verimlilik ve etkinliği artırmaya yönelik fonksiyonel bir araç olarak da kullanabilir.

KAYNAKÇA

- Arıkan, Semra (2001), “Liderlik”, Yönetim ve Organizasyon, (Ed. Salih Güney), Nobel Yayınları, Ankara.
- Arslan, Mahmut (2001), “Örgüt Kültürü”, Yönetim ve Organizasyon, (Ed. Salih Güney), Nobel Yayınları, Ankara.
- Aytürk, Nihat (2007), Yönetim Sanatı, 5. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- Baltaş, Acar (2003), Ekip Çalışması ve Liderlik, 5. Baskı, Remzi Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Barutçugil, İsmet (2004a), Organizasyonda Duyguların Yönetimi, 2. Baskı, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- Barutçugil, İsmet (2004b), Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- Bennis, Warren (2001), Bir Lider Olabilmek, (Çev.: Utku Teksöz), 2. Baskı, Sistem Yayınları, İstanbul.
- Blanchard, Ken, Terr Waghorn (1997), Geleceği Yönetmek, (Çev.: Mehmet Özcan), Yönetimi Geliştirme Merkezi Yayınları, İstanbul.
- Bolat, Tamer, Oya Aytemiz Seymen, Oya İnci Bolat, Barış Erdem (2008), Yönetim ve Organizasyon, Detay Yayınları, Ankara.
- Bono, de Edward, Robert Heller’s (2010), “Change Management Theory”, Thinking Managers, <http://www.thinkingmanager.com/business-management/stratejic>. (Erişim Tarihi: 24.06.2010).
- Budak, Gülay, Gönül Budak (2004), İşletme Yönetimi, 5. Baskı, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi Yayınları, İzmir.
- Can, Halil (2002), Organizasyon ve Yönetim, 6. Baskı, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Davis, Keith (1988), İşletmede İnsan Davranışı: Örgütsel Davranış, (Çev.: Kemal Tosun vd.), 3.Baskı, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- Dereli, Toker (1976), Organizasyonlarda Davranış, I. Cilt, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

- Dionne, Shelley D., Francis J. Yammarino and Leanne E. Atwater (2004), "Transformational Leadership and Team Performance", *Journal Organizational Change Management*, Vol. 17.
- Drucker, Peter F. (2000), 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları, (Çev.: İrfan Bahçivangil-Gülenay Gorbon), 2. Baskı, Epsilon Yayınları, İstanbul.
- Durgun, Şenol (1998), "Modernizm-Postmodernizm Tartışmaları Çerçevesinde Toplumsal ve Yönetimsel Açından Yaşanılan Değişiklikler", *Yeni Türkiye Dergisi*, 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Yıl 4, Sayı 19, (Ocak-Şubat).
- Durna, Ufuk (2002), Yenilik Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Düren, A. Zeynep (2000), 2000'li Yıllarda Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eisenbach, Regina, Kathleen Watson and Rajnandini Pillai (1999), "Transformational Leadership in the Context of Organizational Change", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 12, No. 2.
- Eren, Erol (2004), Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Eren, Erol (2003), Yönetim ve Organizasyon, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Eroğlu, Feyzullah (2007), Davranış Bilimleri, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Garvin, David A. (1993), "Building a Learning Organization", *Harvard Business Review*, Vol. 71, No 4, July-August.
- Genç, Nurullah (2005), Yönetim ve Organizasyon: Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Goleman, Daniel (2002), "Lideri Lider Yapan Nedir?", *Lideri Lider Yapan Nedir?*, Harvard Business Review, MESS Yayınları, İstanbul.
- Gordon, Thomas (1997), E.L.E. Etkili Liderlik Eğitimi, Katılımcı Yönetimin Temeli, (Çev.: Emel Aksay), Sistem Yayınları, İstanbul.
- Guinn, Stephan L. (1997), "Change before you have to: for CEOs who recognize the need, the tools exist now for organizational change", *Career Development International*, 2/5.
- Gürüz, Demet, Emel Gürel (2006), Yönetim ve Organizasyon, Nobel Yayınları, Ankara.

- Hitt, Michael A., J. Stewart Black, Lyman W. Porter (2009), Management, Second Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Hodgetts, Richard M. (1997), Yönetim: Teori, Süreç ve Uygulama, (Çev.: Canan Çetin-Esin Can Mutlu), Der Yayınları, İstanbul.
- Hurst, David K. (2000), Kriz ve Yenilenme, (Çev.: Ela Güldemir), Alfa Yayınları, İstanbul.
- Kaya, Çetin (2002), Liderler: Liderliğe Giden Yollar, Beta Yayınları, İstanbul.
- Keçecioglu, Tamer (2001), Bir Değişimin Anatomisi, Ya da Değişimin Bir Parçası Olmak, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Klagge, Jay (1997), "Leadership development needs of today's organizational managers", Leadership&Organization Development Journal, 18/7.
- Koçel, Tamer (2003), İşletme Yöneticiliği, 9. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Landrum, Nancy E., Jon P. Howell and Lori Paris (2000), "Leadership for Strategic Change", Leadership&Organization Development Journal, 21/3.
- Maxwell, John C. (1998), İçinizdeki Lideri Geliştirmek, (Çev.: Selim Yeniçeri), Beyaz Yayınları, İstanbul.
- Özkalp, Enver, Çiğdem Kirel (2004), Örgütsel Davranış, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Peker, Ömer, Nihat Aytürk (2000), Etkili Yönetim Becerileri, Yargı Yayınları, Ankara.
- Rosen, Robert H. (1998), İnsan Yönetimi, (Çev.: Gündüz Bulut), MESS Yayınları, İstanbul.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat, Melek Tüz (1998), Örgütsel Psikoloji, 3. Baskı, Alfa Yayınları, Bursa.
- Sabuncuoğlu, Ebru Tolay (2008), "Liderlik, Değişim ve Yenilik", Liderlik ve Motivasyon, (Ed. Celalettin Serinkan), Nobel Yayınları, Ankara.
- Sağlam, Mehmet (1979), Örgütsel Değişme, TODAİE Yayınları, Yayın No. 185, Ankara.
- Sandelands, Lloyd, M. Stephen Ross and Ann Arbor (2010), "The Play of Change", Journal of Organizational Change Management, Vol. 23, No.1.

- Schumacher, Wolf D. (2010), "Change Management Intervention Models Cont", Managing Barriers to Business Reengineering Success: Capter 4b, <http://www.prosci.com/w4b.htm>. (Erişim Tarihi: 11.08.2010).
- Sezici, Emre (2008), "Motivasyon", İşletme Becerileri Grup Çalışması, (Ed. Kenan Mehmet Ekici- Tarık Zeki Şahim), Savaş Yayınları, Ankara.
- Shelton, Ken (1997), Sahte Liderliğin Ötesinde, Rota Yayınları, İstanbul.
- Tüz, Melek V. (2004), Değişim ve Kaos Ortamında İşletme Davranışı, Alfa Akademi Yayınları, Bursa.
- Viteritti, Joseph P. (1990), "Public Organization Environments: Constitüents, Clients and Urban Governance", Administration and Society, Vol. 21, No. 4, February.
- Vural, Z. Beril Akıncı (2003), Kurum Kültürü, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Vries, Manfred Kets de (2007), Liderliğin Gizemi: İşletmelerde Liderlik Davranışı, (Çev.: Zülfü Dicleli), MESS Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, Selim (2001), Öğrenen Organizasyonlar, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Yeniçeri, Özcan (2002), Örgütsel Değişimin Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Zigarmi, Pat, Ken Blanchard, Drea Zigarmi ve Judd Hoekstra (2007), "Kurumsal Liderlik", Liderlikte Çıtayı Yükseltmek, (Çev.: Fatih Uçtum), Kaizen Yayınları, İstanbul.
- Werkman, Renate A. (2009), "Understanding Failure to Change: A Pluralistic Approach and Five Patterns", Leadership & Organization Development Journal, Vol. 30, No. 7.

SAĞLIK HİZMETLERİNDE KATILIM PAYI UYGULAMASI VE BU UYGULAMANIN SOSYAL DEVLET İLKESİ VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI BAKIMINDAN İNCELENMESİ

Yafes ÇAKIR*

ÖZET

Sosyal devlet ilkesi gereğince kişilere, devlet tarafından kimseye muhtaç olmadan, belli bir gelir seviyesinde, sağlık ve huzur içinde insanca yaşayabilmesi için sosyal güvenlik hakkı sağlanmıştır. Bu hak Anayasa ile de teminat altına alınmıştır. Bu hak kapsamında kişilere temelde belli bir gelir seviyesi ve sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanı verilmiştir. Sağlık hizmetlerinden gerçek ihtiyaç sahiplerinin yararlanması, hizmet talebinde bulunanlara daha iyi ve sürekli hizmet verilebilmesi için sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmaya başlanmıştır. Ancak katılım payı uygulamasının, özellikle düşük gelir seviyesindeki kişilerin Anayasa ile teminat altına alınmış sosyal güvenlik hakkının tam olarak kullanmasını engelleyebileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik Hakkı, Katılım Payı

CONTRIBUTION FEE AT HEALTHCARE SERVICES AND ITS ANALYSIS IN RESPECT TO THE PRINCIPLE OF SOCIAL STATE AND THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

ABSTRACT

In accordance with the principle of “social state”, individuals are vested with the right to social security so that they can live self-sufficiently a healthy and peaceful life with a certain level of income. This right is guaranteed under the Constitution. Individuals, within the scope of this right, are essentially enabled to have a certain level of income and the right to benefit from health services. On the other hand, a contribution fee is started to be charged for health services so that the real people in need benefit from health services and those who apply receive better and more qualified health services. However, it is considered that this practice may deter especially those people having a low level of income from enjoying fully their right to social security guaranteed under the Constitution.

Keywords: Social State, Right to Social Security, Contribution Fee

* Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

5510 sayılı Kanunun 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmesiyle sosyal güvenlik hizmeti kapsamında bulunan sağlık ve emeklilik işlemlerinde yeni uygulamalar başlamıştır. Bunlardan bir tanesi de bu tarihten itibaren alınmaya başlanan tedavi katılım payı ücretidir. Kamu sağlık hizmet sunucuları ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile anlaşmalı vakıf üniversite hastaneleri ile özel sağlık hizmet sunucularına tedavi olmak için başvuran genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden mevzuatta belirlenen miktar ve oranlarda katılım payı adı altında ücret alınmaktadır. Ancak sağlık hizmet sunucularınca sigortalılara sunulan sağlık hizmetlerinde alınan katılım payı özellikle gelir düzeyi çok düşük olan kişilerin sağlık hizmetine ulaşmasında engelleyici bir unsur olabilmektedir.

Anayasanın 17 nci maddesinde herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Anayasanın 56 ncı maddesinde herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlama görevi devlete verilmiş olup, devletin bu görevini yerine getirmek için kamu ve özel kesimdeki sağlık kurumlarından yararlanabileceği ve sağlık kuruluşlarını tek elden planlama yetkisine haiz olduğu belirtilmiştir. Anayasanın 60 ıncı maddesinde ise herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bunun için devletin gerekli tedbirleri alması ve teşkilatları kurması gerektiği belirtilmiştir.

Zira insanların mutlu ve huzurlu olabilmesinin başında sağlıklı olarak hayatına devam etmeleri gelmektedir. Sağlıklı olmak insan mutluluğunun ve iyiliğinin merkezindedir. Sağlıklı nüfus daha uzun süre yaşayarak daha fazla üretim ve tasarruf yapacağından ekonomik gelişmeye de önemli bir katkı yapar (WHO, 2011a).

İyi işleyen bir sağlık sisteminin temel niteliklerinden birisi insanların nitelikli bir sağlık hizmetine ihtiyaç duydukları yerde ve zamanda kolayca ulaşabilmeleridir. Hizmetlerin sunum şekli ülkeden ülkeye değişebilir ancak her yerde sağlam bir finansman sistemine, iyi eğitilmiş ve yeterli ücret alan personele, önemli kararlarda ve politikalarda güvenilir bilgiye, kaliteli ilaçları ve teknolojinin getirdiği fırsatlardan yararlanmak için iyi donatılmış tesislere ve lojistik imkânlara ihtiyaç vardır (WHO, 2011b). Sağlık sisteminin bileşenlerine bakıldığında, bu sistemin kurulabilmesi ve kusursuz işleyebilmesinin devletlerin bu işe ayırabildiği kaynak miktarına bağlı olduğu görülmektedir.

Devlet sahip olduğu imkanlarla kişilere daha kaliteli sağlık hizmeti sunabilmek için yeni uygulamalara başvurabilmektedir. Katılım payı uygulaması da bunlardan birisidir.

Makalede sosyal devlet ilkesi kapsamında, sağlık hizmetlerinde katılım payı alınması, uygulaması, uygulama kapsamında bulunanlar ve istisna kapsamında tutulanlar yasal dayanakları ile ele alınacaktır.

1. SOSYAL DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Sosyal devlet; bireylere belirli bir sosyal güvenlik hakkı ve asgari gelir düzeyi öngören, sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma ve belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı sunan, bir takım sosyal riskleri önleyici tedbirler alan devlet anlayışıdır. Anayasal bir ilke olan sosyal devlet, toplum refahını üst düzeye çıkarmak amacıyla devletin, ekonomik ve toplumsal hayata aktif ve planlı müdahalesini öngören, vatandaşların piyasa ekonomisi şartlarında karşılayamadığı zorunlu ihtiyaçlarını karşılamayı ve meydana gelen ekonomik ve toplumsal adaletsizliği asgari seviyeye indirmeyi amaçlayan devlet modeli olarak tanımlanmaktadır (Çelik, 2007: 2).

Sosyal devletin temel amaçlarından ve ortaya çıkışında etkili olan en önemli faktörlerden bir diğeri ise sosyal güvenliğin sağlanmasıdır (Aktan ve Özkivrak, 2003). Sosyal güvenlik, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Bu bağlamda tehlikeyle karşılaşan bireye, asgari bir güvence sağlamak, sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Dolayısıyla, günümüzdeki ekonomik krizler ve küreselleşme olguları, sosyal güvenliğin önemini daha da artırmıştır (Güzel ve Okur, 1998:2).

Sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik, bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme veya yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir (Talas, 1997: 398).

Sosyal güvenlik kapsamında sağlanan hizmetler Anayasa ile güvence altına alınarak kişilere bir hak olarak verilmiştir. Bu hak anayasa mahkemesi kararlarına da konu olmuştur.

Anayasa Mahkemesinin 1997/1 Esas, 1998/23 Karar ve 26.05.1998 tarihli kararında; *“Anayasa'nın 60. maddesinde, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilmektedir. Buna göre, sosyal güvenlik, herkes için bir hak ve bunu gerçekleştirmek ise devlet için görevdir. Sosyal güvenliğı sağlamak çağdaş devletin önde gelen görevlerinden biridir. Sosyal devlet olmanın gereğı sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Sosyal güvenlik hakkı bireylerin geleceğini güvenceye almak gereksiniminden doğmuştur. Tarih içindeki gelişimi ile sosyal güvenlik, bütün insanlar için bir hak, devlet için de bir ödev durumuna gelmiştir”* denilerek bireylere sosyal güvenlik hakkı tanınmanın sosyal devlet olmanın önemli bir şartı olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 1970/3 Esas, 1970/35 Karar ve 23.06.1970 tarihli kararında ise; *“Sosyal haklar iktisaden zayıf olanları korumak için tanınmış olan haklardır. Sosyal bir hukuk devleti sosyal hakların güvence altına alınmasını gerektirir. Esasen “Sosyal devlet fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddî ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlettir. Modern Anayasa, asgari geçim şartlarından sıhhi bakımından, öğrenim imkânlarından ve hele barınacağı bir konuttan yoksun bir kişinin gerçek anlamda hür olamayacağını kabul eden zamanımızın hukuk ve siyaset ilmine ve devlet görüşüne uygun olarak fertlere ve vatandaşlara sosyal bir takım haklar tanımak zorundadır”* denilmektedir. Bu tanımlamayla; bireylerin tam anlamıyla hür olmaları için onlara bir takım sosyal hakların (sağlık, eğitim, barınma, asgari gelir düzeyi) tanınması gerekliliğine değinilmiştir. Kişiler için bir hak olan sağlık hizmetlerinin ihtiyaç duyulduğu yerde ve zamanda ulaşılabilir olmasını sağlamak devlet için bir ödevdir. Bu bağlamda aşağıda, öncelikle sosyal devlet ve sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde sağlık hakkı irdelenecektir.

2. SAĞLIK HAKKI

Hak, hukuken korunan menfaattir. Hukuk düzeninin kişilere tanıdığı olduğu yetkiler çerçevesinde bir kimsenin isteyebileceğı, ileri sürebileceğı bir durumu ve iddia edebilme imkanını ifade eder.

Güçlü bir toplum, sağlıklı ve iyi eğitilmiş kişilerden oluştuğundan (Ünal, 1991: 44); sağlık, bireyin anne rahminden ölünceye kadar sahip olduğu

temel bir hak olarak kabul edilmektedir. Genel olarak toplumun, özel olarak her bireyin sağlık hakkını kollamak ve sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanmasını sağlamak, devletin öncelikli görevidir. Bireyler için hak olan sağlık, devletler açısından da görev olup; bu görev Anayasal düzeyde ve uluslararası hukuk belgeleri ile de desteklenmektedir (Yeğinboy, 1993: 3).

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Kuruluş Sözleşmesi'nde sağlık hakkının, erişilebilir en yüksek sağlık standardına ulaşmanın, herhangi bir ırk, din, siyasal görüş, ekonomik ya da toplumsal koşul ayırımı yapılmaksızın her insanın temel haklarından birisi olduğu ifade edilmektedir.

Günümüzün çağdaş sosyal devlet anlayışının en yaygın hizmetlerinden birini oluşturan sağlık hakkı herkese tanınmış bir haktır. Bu hak, “yaşama” temel hakkının ayrılmaz bir parçası ve tamamlayıcısı durumunda olduğundan sağlık hizmetleri sosyal güvenlik hizmetlerinin en önemli unsurlarından birisi olarak değerlendirilmektedir.

Anayasanın 2 nci maddesinde belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti, sosyal devlet ilkesi gereği, sağlık hizmetinin bu özelliğini anayasal düzeyde tanımlayarak sağlık hakkının gerçekleştirilmesini anayasal güvence altına almıştır. Sosyal bir devletin en önemli görevlerinden birisi sağlık hizmetlerinin eşit, nitelikli ve herkesin ulaşabileceği bir şekilde sunumudur. Sağlık hizmeti, “Eşitlik İlkesi” çerçevesinde sunulmak zorundadır.

Sağlık hakkı Anayasanın 17 nci maddesinde düzenlenen herkesin yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu ilkesi ile çok sıkı bağlantı içindedir. Konu ile ilgili anayasa mahkemesinin bir kararında ifade edildiği üzere, devlet ekonomik ve sosyal alandaki görevlerini yerine getirirken uygulayacağı sınırlamalarda “yaşama hakkını” ortadan kaldıran düzenlemeler yapamayacaktır¹.

Anayasanın 56 ncı maddesi, devlete vatandaşlarının hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürme görevini yüklerken, bunu sağlamak için çeşitli araçları kullanarak gerekli yasal düzenlemeleri yapabileceği yönünde yetki vermiş ve sorumluluk yüklemiştir. Anayasa mahkemesinin konu ile ilgili başka bir kararında, hukuk devletin amaç edindiği yaşama hakkının korunmasının, sosyal güvenliğin sağlanması ile gerçekleşeceği, sosyal güvenliği sağlayacak

¹ Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 2010/29, Karar Sayısı: 2010/90, Karar Tarihi: 16.7.2010, R.G. Tarih-Sayı: 04.12.2010-27775

olan kuruluşların yasal düzenlemelerinin ‘yaşama hakkı’ ile ‘maddi ve manevi varlığı koruma haklarını’ zedeleyecek veya ortadan kaldıracak hükümler içermemesi gerektiği ifade edilmiştir.²

Anayasanın 60 ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Sağlık hakkı sosyal güvenlik hakkının unsurlarından biri olduğundan anayasanın bu maddesinin de sağlık hakkı ile ilgili olduğu görülmektedir.

Sağlık hakkına verilen değer o kadar büyüktür ki, uluslararası belgelerde de güvence altına alınmış bulunmaktadır. 1948’de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 25 inci maddesinde en temel hak olan “yaşam hakkı” çerçevesinde sağlık hakkına yer verilmiş, ikinci önemli belge olarak kabul edilen ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin devamı ve açıklayıcısı niteliğinde olan Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 12. maddesinde ise sağlık hakkı ‘Sağlık Standardı Hakkı’ başlığı altında düzenlenmiştir. 1965’te yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı’nın 11 inci maddesinde ve son olarak da Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi’nin 35 inci maddesinde ‘Sağlık Hizmetleri’ düzenlenerek sağlık hakkına vurgu yapılmıştır (Türk Tabipleri Birliği, 2011: 334).

Devlet, sağlık hizmetlerini de içeren sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili yasal düzenlemeleri genel olarak 5502 ve 5510 sayılı kanunlarla yapmıştır. Kişilerin sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler toplumun refah, huzur ve mutluluğunu arttırmaya yönelik düzenlemelerdir. Ancak sağlık harcamalarının gereksiz kullanımını azaltmak, sosyal güvenlik sisteminin temel finanse edicisi olan devlete kaynak sağlamak gibi ekonomik saiklerle yapılan sağlık hizmetlerindeki katılım payı uygulaması, düzenlemedeki amaca hizmet etse de gelir seviyesi yüksek olmayan hane halkının anayasal hakkını kullanmasını engelleyici nitelik taşımaktadır.

Ortaya çıkan fiili durum kişilerin doğuştan kazanılmış temel bir insanlık hakkı olan ve insan haklarına uygun koşullarda hizmet almalarını amaçlayan sağlık hakkı ile uyuşmamaktadır (Eskiocak, 2007: 91). Ulaşılabilir en üst düzeyde sağlık hizmeti, insan olmanın gerektirdiği haklardan birisidir ve bu nedenle hiçbir ayırım gözetmeden herkese eşit biçimde sunulmalıdır (İnandı,

² Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas: 1990/27, Karar: 1991/2, K. Tarihi 17.01.1991

1999: 357). Ayrıca herkesin sağlık hizmetlerine kolayca ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Zira bir insanın insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için gerekli diğer bir koşul da hastalandığında tedavi olabilesidir (Soysal, 1987: 238). Sağlık hizmet ve işlemlerinde katılım payı uygulaması özellikle gelir seviyesi yüksek olmayan kişilerin sağlık hizmetlerine erişimini engellemekte, dolayısı ile söz konusu kişilerin tedavi olabilmelerini güçleştirmektedir. Konu bütünlüğünün sağlanması adına çalışmamızda katılım payı uygulamasına da geniş biçimde yer verilmiştir.

3. KATILIM PAYI

3.1. Katılım Payı

Katılım payı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun “tanımlar” başlıklı 3. maddesinde “sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecek tutar” olarak tanımlanmıştır. 5510 sayılı Kanunla gerekli düzenlemeler yapılarak SGK tarafından çıkarılan, 29.09.2008 tarihli ve 27012 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği” ile genel sağlık sigortası kapsamında bulunan kişilerden 01 Ekim 2008 tarihinden itibaren katılım payı alınması uygulamasına başlanmıştır.

3.2. Katılım Payı Alınmasının Nedenleri

5510 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, Kanunun birinci fıkrasında belirtilen sağlık işlemleri katılım payı alınmasının gerekçesi niteliğindedir. Buna göre katılım payı, sağlık hizmetleri için gereksiz kullanımı azaltmak ve gerçek hizmet talebinde bulunanlara daha iyi hizmet verebilmek için alınmaktadır. Kanuna göre, katılım payının alınıp alınmayacağı ve hangi tutarda alınacağı, sağlık hizmetlerinin niteliği itibarıyla hayati öneme sahip olup olmaması ve kişilerin prime esas kazançlarının, gelir ve aylıklarının tutarı ve benzeri ölçütler dikkate alınarak belirlenecektir. Bu doğrultuda, Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) ile Başbakanlık Genelgesi’nde, acil durumlarda hiçbir sağlık hizmet sunucusu tarafından kişilerden katılım payı alınmayacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Ancak, alınacak katılım payının tespitinde, kişilerin kazançları göz önünde bulundurulmaksızın maktu bir tutar ve oran belirlenmiştir.

Anayasa'nın 5. maddesinde, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk

devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak Devlet'in temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Devlet, Anayasa'nın 56 ncı maddesinde herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlama, 60 ıncı maddesinde ise herkesin sahip olduğu sosyal güvenlik hakkı için gerekli tedbirleri alma ve teşkilatları kurma görevleri ile kişilerin sağlıklı yaşamaları için gerekli önlemleri alma yükümlülüğünü üstlenmiştir.

Öte yandan, Anayasa'nın 65. maddesinde, Devlet'in, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi Devlet, kişiler için hak kendisi için ödev olan sosyal güvenliği sağlama görevini yerine getirirken, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun kimi sınırlamalar yapabilirse de, sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getiren önlemler alamaz.

Sosyal güvenlik hizmetinin temel bileşenlerinden biri olan sağlık gibi insanların erteleyemeyeceği zaruri bir ihtiyacın sürekli, ihtiyaç duyulduğunda rahatlıkla ulaşılabilir ve ihtiyaçları karşılayan bir kalitede yerine getirilmesi işin doğası gereğidir. Bu itibarla, Anayasanın 65 inci maddesi çerçevesinde, devletin mali imkanları da dikkate alınarak, sağlık hizmetleri için gereksiz kullanımı azaltmak ve gerçek hizmet talebinde bulunanlara daha iyi hizmet verebilmek için katılım payı alınması uygulamasının, devletin Anayasal bir yükümlülüğünü sürekli ve kaliteli bir şekilde yerine getirmesine vesile olacağı değerlendirilmektedir.

Ancak, sağlık hizmeti alan kişilerden gelir düzeyleri dikkate alınmaksızın maktu olarak belirlenmiş tutar ve oranda katılım payı alınması, düşük gelir seviyesine sahip kişilerin sağlık hizmeti almasını engelleyebileceğinden, devletin anayasa ile teminat altına aldığı sosyal güvenlik hakkı ile çelişir bir görüntü arz etmektedir.

3.3. Katılım Payı Alınan Kişiler

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden katılım payı alınmaktadır. 5510 sayılı Kanunda sigortalı, "kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına

prim ödemesi gereken kişi” olarak tanımlanmıştır. Esas olarak kişilerin sigortalı olabilmeleri için prim ödemeleri gerekmektedir. Prim ödeyerek kanunda tanımlanan şekilde sigortalı olma imkanı olmayan aile içinde kişi başına düşen aylık geliri asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar, vatansızlar ve sığınmacılar ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler gibi ekonomik ve sosyal açıdan desteğe muhtaç kişilerin de genel sağlık sigortası kapsamına alındığı görülmektedir.

Bu tam da Anayasa’da sosyal devlet ilkesi ve sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde devletin üstlenmiş olduğu yükümlülüğün yerine getirildiği bir durumdur. Diğer taraftan, katılım payı alınmayacak kişiler 5510 sayılı Kanun’un “Katılım Payı Alınmayacak Haller, Hizmetler ve Kişiler” başlıklı 69 uncu maddesinde ve SUT’un 3.5 no’lu aynı başlıklı maddesinde sayılmıştır.

Ancak katılım payı alınmayacak kişiler arasında genel sağlık sigortalısı kapsamında sayılanlardan aile içindeki kişi başına düşen gelir payının aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan kişilerin bulunmadığı görülmektedir.

3.4. Katılım Payı Alınan Sağlık Hizmetleri

Katılım payı alınacak sağlık hizmetleri 5510 sayılı kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasında ve SUT un "Katılım Payı" başlıklı 3.2 nci maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre:

- Ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesinden,
- Vücut dışı protez ve ortezlerden,
- Ayakta tedavide sağlanan ilaçlardan,
- Yardımcı üreme yöntemi tedavilerinden,

katılım payı alınacaktır.

25.06.2009 tarihinde kanun maddesinde yapılan değişiklikle, yatarak tedavilerde de katılım payı alınmasının yolu açılmasına rağmen, mevcut durum itibariyle yatan hasta tedavilerinde ilaç katılım payı ile muayene katılım payı alınmamaktadır³.

³ Bkz. 25.03.2010 tarihli ve 27532 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği’nin 3.2.5 inci maddesinin sekizinci fıkrası.

3.5. Sağlık Hizmetlerinde Katılım Payı Uygulamasının Esasları

Kanunun SGK'ya vermiş olduğu yetkiye istinaden Kurum, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, Kurumca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri, yol, gündelik ve refakatçi giderlerinden yararlanma esas ve usulleri ile bu hizmetlere ilişkin ödenecek bedelleri içeren SUT ile Kanunda belirtilen sağlık hizmetleri için alınması gereken tedavi katılım payı oran ve miktarlarını düzenlemiştir.

Mevzuatta katılım payı alınacağına hükmedilen sağlık hizmetlerinden alınacak katılım payı tutarlarına aşağıda yer verilmektedir:

MUAYENE KATILIM PAYI TABLOSU⁴				
	Kurumdan Gelir ve Aylık Alanlar ile Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişiler (Emekliler)		Diğer Sigortalılar	
	Verilen İlaçlar Alınırsa	Verilen İlaçlar Alınmazsa	Verilen İlaçlar Alınırsa	Verilen İlaçlar Alınmazsa
Aile Hekimliklerinde	Katılım Payı Alınmaz	Katılım Payı Alınmaz	Katılım Payı Alınmaz	Katılım Payı Alınmaz
Birinci Basamak Resmi Sağlık Kuruluşlarında	2 TL alınır. Eczanelerce tahsil edilir	Katılım Payı Alınmaz	2 TL Eczanelerce tahsil edilir	Katılım Payı Alınmaz
İkinci ve Üçüncü Basamak Resmi Sağlık Kurumlarında	Toplam 8 TL Alınır. 5 TL Sigortalının aylığından 3 TL eczaneye tahsil edilir.	3 TL indirim yapılır. Kalan 5 TL Sigortalının aylığından tahsil edilir.	Toplam 8 TL alınır. Tamamı eczanelerce tahsil edilir.	3 TL indirim yapılır. Kalan 5 TL eczaneye tahsil edilir.
Özel Sağlık Kurumlarında	Toplam 15 TL Alınır. 12 TL si Sigortalının aylığından 3 TL si eczaneye tahsil edilir.	3 TL indirim yapılır. Kalan 12 TL sigortalının aylığından tahsil edilir.	Toplam 15 TL alınır. 12 TL si Özel Hastanelerce, 3 TL si eczanelerce tahsil edilir	3 TL indirim yapılır. Kalan 12 TL Özel Hastanelerce tahsil edilir.

⁴ 25.03.2010 tarihli ve 27532 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği'nin . "Ayakta Tedavide Hekim ve Diş Hekimi Muayenesi Katılım Payı" başlıklı 3.2.1 inci maddesinde yer alan hükümler esas alınarak hazırlanmıştır.

Ayakta Tedavide Hekim ve Dış Hekimi Muayenesinden Alınan

Katılım Payı: Ayakta tedavilerde kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden ve diğer sigortalılar ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerden alınması gereken muayene katılım payı aşağıda bir tablo halinde verilmiştir.

Ayakta Tedavide Sağlanan İlaçlardan Alınan Katılım Payı: Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar için Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için ilaç bedelinin %10'u, diğer kişiler için %20'si oranında katılım payı alınır. Ancak sağlık raporu ile belgelendirilmek koşuluyla SUT eki "Hasta Katılım Payından Muaf İlaçlar Listesi" (EK-2) nde yer alan hastalıklarda, listede belirtilen ilaçlardan katılım payı alınmaz.

Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar için katılım payının tahsilâtı Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü olduğu kişiler için gelir ve aylıklarından mahsup edilmek suretiyle, diğerlerinden ise Kurumla sözleşmeli eczaneler tarafından kişilerden tahsil edilir⁵.

Vücut Dışı Protez ve Ortezlerden Alınan Katılım Payı: Katılım payı uygulanacak vücut dışı protez ve ortezler SUT'un "Tıbbi Malzeme Katılım Payı" başlıklı 3.2.3 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

a) Gözlük cam ve çerçeveleri,

b) Ağız protezleri,

c) Vücut dışı kullanılan ve sağlık raporunda hayati öneme haiz olduğu belirtilmeyen diğer protezler ve ortezlerden katılım payı alınmaktadır.

Yukarıda sayılan malzemelerden, Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %10, diğer kişiler için %20 oranında katılım payı alınır. Ancak katılım payı tutarı vücut dışı protez veya ortezin alındığı tarihteki brüt asgarî ücretin yüzde yetmiş beşini geçemez. Yüzde yetmiş beşlik üst sınırın hesaplanmasında her bir protez ve ortez ayrı ayrı değerlendirilir.

Yardımcı Üreme Yöntemi Tedavilerinden Alınan Katılım Payı: Bu tedaviden katılım payı alınması gerektiği hususu SUT un 3.2.4 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yardımcı üreme yöntemi tedavileri için belirlenen bedeller üzerinden birinci denemede %30, ikinci denemede %

⁵ Bkz. 25.03.2010 tarihli ve 27532 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği'nin 3.2.2 nci maddesi.

25 oranında olmak üzere katılım payı alınır. Katılım payları, tedavinin sağlandığı sağlık hizmeti sunucusunca kişilerden tahsil edilir.

3.6. Katılım Payı Uygulamasında Kullanılan Sistem

Özel ve Kamu sağlık hizmet sunucularınca; 2007 yılının ikinci yarısından bu yana sigortalılara sunulan sağlık hizmetlerine ilişkin bilgilerin tutulduğu, bunlara karşılık ödeme işlemlerinin elektronik ortamda yürütüldüğü MEDULA olarak isimlendirilen sistem kullanılmaktadır⁶.

Sistem kısaca şu şekilde çalışmaktadır:

Sigortalı ikinci ve üçüncü resmi sağlık kurumları ile özel sağlık kurumlarına tedavi için gittiğinde sosyal güvenlik kurumunca tesis edilen sistemden sağlık hizmeti almaya uygunluğunu ifade eden provizyon (ön onay) alır. Provizyon alınması sonucu, sağlık hizmet sunucusunca sigortalıya sağlanan tüm sağlık hizmetleri, sisteme kaydedilen provizyon numarası ile MEDULA üzerinden takip edilir⁷. Sağlık kurumunca işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15 ine kadar fatura bilgisini oluşturan hizmetler MEDULA üzerinden sonlandırılarak oluşturulan fatura, sosyal güvenlik kurumuna elektronik ortamda iletilir⁸. Özel veya kamu sağlık kurumlarından hizmet alan kişilerin tedavi katılım payının ödenmesi, sağlık kurumları MEDULA üzerinden dönem sonlandırma işlemi yaptıktan sonra kişi aktif sigortalı ise eczaneye gittiğinde sigortalı tarafından, emekli ise kişinin SGK'dan almış olduğu aylık veya gelirinden kesilerek gerçekleştirilmektedir.⁹

Diğer taraftan SGK ile TSK arasında 15.10.2010 tarihinde yapılan protokol ile Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamındaki sigortalılar için mevzuatta belirtilen katılım paylarının Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarından da alınmasına başlanmıştır. Ancak TSK sağlık hizmet sunucuları henüz MEDULA sistemine geçmediklerinden bu tesislerde muayene olanların katılım payları MEDULA üzerinden takip edilememektedir. Halbuki Gülhane Askeri Tıp Aka-

⁶ 25.05.2007 tarihli ve 26532 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği'nin "Medula Sistemi" başlıklı 25.1 inci maddesinde düzenlemiştir.

⁷ Genel Sağlık Sigortası Medula, Genel Bilgilendirme, Sayfa 4, <http://dsi.pau.edu.tr/belgeler/MEDULA%20Genel%20Bilgi.pdf>

⁸ SGK'nın 12.03.2009 tarihli, 2009/44 sayılı Genelgesi

⁹ Bkz. 25.03.2010 tarihli ve 27532 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği'nin 3.2.1 inci maddesi.

demisi (GATA) Komutanlığı'na bağlı Eğitim Hastaneleri'ne günlük müracaat eden personel sayısı ortalama 3500 ila 4000 arasında değişmektedir. 2005 yılı içerisinde polikliniklere 1.034.194 personel başvurmuş olup, bu personelden 30.921'inin yatırılarak tedavileri yapılmıştır. Aynı yıl içerisinde toplam 11.726 kişiye ameliyat gerçekleştirilmiştir (GATA, 2010). Milyonlarca kişinin katılım payı takibinin sistematik olarak yapılabilmesi için TSK sağlık hizmet sunucularında da MEDULA sisteminin kısa sürede kurulması gerekmektedir. TSK ile yapılan protokolde sistemin kurulabilmesi için 31.12.2011 tarihine kadar süre tanınmış, ancak mevcut durum itibariyle sistemin kurulmasına ilişkin çalışmalar halen tamamlanmamıştır¹⁰.

4. KATILIM PAYI ALINMASININ ÖDEME GÜCÜ OLMAYAN VATANDAŞLAR AÇISINDAN İNCELENMESİ

Mevcut durum itibariyle, Kanunun Geçici 12 nci maddesi uyarınca, 60 ncı madde çerçevesinde genel sağlık sigortası kapsamında bulunan aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlara ilişkin olarak geçiş süresince 3816 sayılı Kanun kapsamında yeşil kart verilen ve verilecek kişiler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinde yeşil kart verilebilecek kişilere yer verilmiştir. Kanuna göre yeşil kart, 'hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usûl ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aile içindeki kişi başına düşen gelir payının aylık tutarı 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenen brüt asgari ücretin 1/3 ünden az olan ve Türkiye'de ikamet eden Türk Vatandaşları'na verilebilecektir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun açıklamış olduğu istatistikî verilere göre 31 Aralık 2009 yılı itibari ile 9.647.131 kişi Yeşil Kart kapsamında genel sağlık sigortalısı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanmaktadır (SGK, 2010). Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumunun nüfus ile ilgili yaptığı çalışmaya göre 31 Aralık 2009 tarihi itibarıyla Türkiye'nin nüfusu 72.561.321 kişidir (TÜİK,

¹⁰ Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türk Silahlı Kuvvetleri Arasında 2010-2011 Yılı Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi Usul ve Esasları düzenleyen protokolün "Komutanlığın yükümlülükleri" başlıklı 7 nci maddesinin (ı) bendinde düzenlenmiştir.

2010). 2009 yılı nüfusu baz alınarak bir kıyaslama yapıldığında nüfusun yaklaşık yüzde 13 ü yeşil kartlı olarak sağlık hizmetinden yararlanmaktadır.

Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu'nun yoksulluk sınırı ile ilgili yapmış olduğu çalışmanın sonuçlarına bakıldığında 2009 yılı itibarı ile Türkiye'de, 4 kişilik hanenin aylık açlık sınırı 287 TL, aylık yoksulluk sınırı ise 825 TL olarak tahmin edilmiştir (TÜİK, 2011).¹¹ Yoksulluk sınırı ile ilgili araştırmanın yapıldığı 2009 yılında, ilk altı ay 16 yaşından büyükler için asgari ücret brüt 666 TL olarak belirlenmiştir (Maliye Bakanlığı, 2010). 2009 yılı ilk altı ay için belirlenen asgari ücret esas alındığında, yeşil kart almak için 666 TL'nin üçte birinden 222 TL den daha az bir gelire sahip olmak gerekmektedir.

Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu'nun, yapmış olduğu yoksulluk araştırmasına göre yoksulluk sınırındaki bir kişinin aylık 206,25 TL gelir ile yaşamını sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Diğer yandan yeşil kart verme ölçüleri dikkate alındığında bir kişiye yeşil kart verilebilmesi için söz konusu kişinin aylık 222 TL den daha az bir gelire sahip olması gerekmektedir. Bu veriler birlikte değerlendirildiğinde yeşil kart verilebilecek gelir grubundaki kişilerin, aylık 206 TL civarında gelir elde eden ve yoksulluk sınırındaki gelir grubunda bulunan kişiler ile aynı olduğu görülmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre 2009 yıl sonu itibarı ile aktif sigortalı sayısı 15.101.213 kişidir (SGK, 2010). Diğer yandan ülke nüfusunun yaklaşık % 13 üne denk gelen 9.647.131 kişi Yeşil Kart kapsamında bulunmaktadır. Prof. Dr. Adnan Gümüş tarafından yapılan bir çalışmada Türkiye'nin 33 ilinde yeşil kartlı sayısının devlete prim ödeyen kişi sayısından fazla olduğu tespit edilmiştir (İnan, 2010). Yeşil kart verme ölçütleri dikkate alındığında bu sayının yüksek olduğu yetkililerce dile getirilmektedir. Mali açıdan ödeme gücü olmayan kişilere devlet tarafından sağlanan bir hakkın, gerçek anlamda ihtiyaç sahiplerince kullanılması için gereken önlemlerin alınması ve yeşil kart verilen kişilerin gelir takiplerinin yapılması uygulamanın sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

Gerekli soruşturma ve araştırma yapıldıktan sonra ödeme gücü olmadıkları gerekçesiyle yeşil kart verilen kişilerden katılım payı alınmaması gerekmektedir. Zira gerçek anlamda yeşil kart verme ölçütlerine uyan,

¹¹ En son yoksulluk araştırması 2009 yılını içerdiğinden verilerin karşılaştırılmasında anlamlı bir bütünlük sağlanması için aynı yıla ait asgari ücret ve ülke nüfus verileri kullanılmıştır.

TÜİK'in açıklamış olduğu gelir standartlarında aylık en fazla 206,25 TL ile yaşamını sürdürmek zorunda olan kişiler açısından katılım payı uygulaması sağlık hizmetlerinden yararlanma açısından engel teşkil edebilecektir. Bu da Anayasada sosyal devlet ilkesi gereğince kişilere verilen sosyal güvenlik hakkı ile uyuşmamaktadır.

5. KATILIM PAYI ALINMASINDA FARKLI ÜLKE UYGULAMALARI

Katılım payıyla ilgili diğer ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, hemen hemen her ülkede az ya da çok değişen miktar ve oranda katılım payının alındığı görülmektedir. Örneğin Almanya'da reçete edilen ilacın paket büyüklüğüne bağlı olarak sigortalılar tarafından 4, 4,5, 5 Avro'luk katkı yapılması söz konusudur. Bu miktarların alınmasında çocuklar muaf ve ciddi hastalıklar istisna tutulmuştur. Japonya'da bütün sigorta programlarında, hastalardan sağlık hizmetlerinden faydalandıkları anda kendileri için %20, bakmakla yükümlü oldukları için yataklı tedavilerde % 20, ayakta tedavilerde % 30 oranında katkı payı alınır. Sosyal yardımlaşma birliklerinin üyeleri sağlık hizmeti için katkı payı vermezler. İspanya'da sigorta kapsamındaki kişilerden, reçete edilen ilaç tutarının %40'ı katılım payı olarak alınmaktadır. Emekli ve yatan hastalar için kullanılan ilaçlar ile 65 yaşın üzerinde bakıma muhtaç kimseler tarafından kullanılan ilaçlar katılım payından muaftır. Fransa'da ciddi olmayan hastalıklar için yazılan ilaçlarda %35 ila %65 arasında değişen oranlarda, rahatlatıcı ilaçlarda ise %100 katılım payı alınmaktadır. Uzun dönemli hastalıklarda sadece ilgili hastalık için reçete edilen ilaçlarda katılım payı alınmamaktadır. Son olarak İngiltere incelendiğinde, İngiliz sağlık sisteminin önemli oranda kamusal özellik gösteren bir sistem olduğu görülmektedir. Bu sistem içinde sağlık hizmetlerinin büyük bir bölümü ücretsizdir. Tüm sağlık harcamaları genel bütçeden karşılanmakta ve ek olarak prim toplanmamaktadır. Genel pratisyenlerce ya da hastanelerde verilen her türlü tedavi ücret alınmaksızın yapılmaktadır. Tetkik, ameliyat, evde bakım, vb. uygulamalar bu kapsamdadır. Bireyler yalnızca ayakta tedavi sırasında kullanılan ilaçların ve dış sağlığı hizmetlerinin maliyetlerine katkıda bulunurlar. Gebeler, çocuklar, öğrenciler ve işsizlerden katılım payı alınmamaktadır. Ancak bunların dışındaki kişiler, ayakta tedavilerde verilen ilaçlar için daha fazla katılım payı ödemek zorundadırlar. Bununla birlikte, ilaçların yaklaşık %80'ine hiçbir ödeme yapılmamaktadır (Akdere, 2009: 30,31).

Genel olarak Avrupa Birliğine üye ülkelerin sağlık sistemlerine bakıldığında, ekonomik ve sosyal şartlara bağlı olarak, hemen hemen her ülkede az ya da çok farklı miktar veya oranlarda katılım payı alındığı görülmektedir. Söz konusu ülkelerde de, ekonomik ve sosyal açıdan bakıma ve desteğe muhtaç olan kişilere sağlanan sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmamaktadır. Ülkemizde de bu bağlamda katılım payı alınmayan kişiler bulunmakla birlikte gelir seviyesi belli bir miktarın altında olduğu halde bu tutarı ödemek zorunda kalan kişiler mevcuttur.

6. KATILIM PAYI ALINMASININ SOSYAL DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyal devlet, bireyin huzur ve refahını gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının istikrar içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı devlettir.

Sosyal devletten beklenen; kamu gelirlerini (özellikle artan oranlı vergiler) ve kamu harcamalarını (özellikle sosyal transferler) kullanarak toplumu oluşturan kişiler arasında zenginden fakire doğru geliri yeniden dağıtması ve servet ve gelirler arasındaki dengesizlikleri azaltmaya çalışması; milli gelirin adaletsiz dağılımı sonucunda yoksul düşen kişileri, güçsüzleri, düşkünleri, bakıma muhtaç çocukları koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti, sosyal refahı, sosyal güvenliği ve toplumsal dengeyi sağlamaktır (Aktan ve Özkıvrak, 2003).

Sosyal güvenlik, her birey ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır. Bu ihtiyacı doğuran nedenler evrensel olup, her birey ve toplum için geçerlidir. Ancak bunların karşılanması toplumdan topluma farklılık gösterir (Yazgan, 1992: 23).

Sosyal güvenliğin işlevlerinin yerine getirilmesini amaçlayan kurallar ve kurumların tümü sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktadır. Toplumsal dayanışmanın kurumsal duruma dönüştürülmesini ifade eden sosyal güvenlik sistemi, Devlet'in, Anayasa'nın 60. maddesi gereğince kurmakla görevli ve yükümlü olduğu sosyal güvenlik örgütü ile yine Devlet'in sosyal güvenliği sağlamak için alacağı önlemlerin tümünü kapsamaktadır.

Devlet sosyal güvenlik sistemini daha işlevsel hale getirmek için sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştirerek Sosyal Güvenlik Kurumunu oluşturmuştur. Bununla birlikte ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan taleplere cevap verebilmek için sosyal güvenlik sisteminin esas ve usullerini 5510 sayılı Kanunla yeniden düzenlemiştir.

5510 sayılı Kanunda kişilerin sigortalı olabilmeleri için prim ödemeleri gerekmektedir. Kanunda tanımlanan şekilde prim ödeyerek sigortalı olma imkânı olmayan kişiler ise Kanunun 60 ıncı maddesinde genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Genel sağlık sigortası kişilerin öncelikle sağlıklarının korunmasını, sağlık riskleri ile karşılaşmaları halinde ise oluşan harcamaların finansmanını sağlayan sigortadır. Ödeme gücü olmayan, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler gibi genelde gelir seviyesi düşük, bakıma muhtaç ve kimsesiz kişiler genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.

Böylelikle sosyal devlet olmanın ve kişilere anayasa ile sağlanmış olan sosyal güvenlik hakkının gereği olarak sadece ödeme gücü yerinde olan vatandaşlar değil diğer vatandaşların da beden ve ruh sağlığı devletin koruması altına alınmıştır.

Diğer yandan, Anayasa'nın 65. maddesinde, Devlet'in, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği belirtilmiştir.

Hizmet sunduğu kesim dikkate alındığında devletin toplumun tüm ihtiyaçlarını karşılayabilmesi mümkün değildir. Zira bir toplumun belirli bir anda sahip olduğu kaynakların miktarı sınırlıdır. Halbuki insan ihtiyaçları ve istekleri ise sınırsızdır. Her toplum sınırlı kaynaklarla sınırsız olan isteklerden bazılarını karşılamak durumundadır (Ünsal, 2005: 11). İhtiyaçlar arasında kaynak dağılımı yapılırken, zaruri ve ötelenemeyen ihtiyaçların karşılanmasına öncelik verilmesi iktisat biliminin de üzerinde durduğu temel bir kuraldır.

Bu bağlamda Devlet var olan sınırlı kaynakları ile gerçek ihtiyaç sahiplerine sürekli ve kaliteli hizmet sağlayabilmek ve sağlık hizmetlerinin gereksiz kullanımını önlemek için belli sağlık hizmetlerinde katılım payı uygulamasını başlatmıştır. Mevzuatta katılım payı, sağlık hizmetlerinden

yararlanabilmek için genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecek tutar olarak tanımlanmıştır.

Genel sağlık sigortası kapsamında gelir seviyesi düşük, bakıma muhtaç ve kimsesiz kişiler de bulunmaktadır. Bu sayılanların çoğundan sosyal güvenlik hakkı gereğince katılım payı alınmaması gerektiği yönünde düzenleme yapılırken yeşil kart sahipleri kapsama dâhil edilmemiştir.

Mevzuata bakıldığında asgari ücretin üçte birinden daha az gelire sahip olması sebebi ile yeşil kart verilen vatandaşların da katılım payı alınacak kişiler arasında yer aldığı görülmektedir. TÜİK in gelir dağılımına ilişkin yapmış olduğu çalışmaya göre yoksulluk sınırında olan kişilerin aylık 206 TL ve altında bir kazançla yaşamını sürdürmek durumunda olduğu görülmektedir. Söz konusu çalışmada tespit edilen rakamla yeşil kart vermek için belirlenen asgari ücretin üçte birine denk gelen gelir seviyesi yaklaşık olarak örtüşmektedir. Bu gelir seviyesindeki kişilerden katılım payı alınmasının, bu kişilerin sosyal güvenlik haklarını tam olarak kullanmalarına engel olacağı ve sosyal devlet ilkesi ile çelişeceği açıktır. Yeşil Kartlı sayısının olması gerekenden yüksek olduğu yönünde dile getirilen iddia, bu haktan yararlanmak isteyenlerin gelir tespitinde dikkat edilmesi gereken önemli bir husustur. Ancak gelir tespit aşamasında kişiye ait tüm gelir kalemleri titizce araştırıldıktan sonra belirlenen gelire göre kişilere verilen yeşil kart sayısına bakılmaksızın bu kişilere sağlanan sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmaması gerekir.

Diğer taraftan mevcut durumda söz konusu kişilerden katılım payı alınırken, devletin bir personeli olarak kamu görevi icra eden ve devletin belli bir gelir seviyesinde yaşam standardı sunduğu TSK personelinden 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici madde ile uygulamanın başlamasından itibaren iki yıl katılım payı alınmamıştır. Bu durumu anayasadaki eşitlik ve sosyal devlet ilkeleri ile bağdaştırmak mümkün değildir.

SONUÇ

Anayasada da belirtildiği üzere devlet, sosyal devlet ve sosyal güvenlik hakkı kapsamında kişilerin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak ve sağlığın yeniden sağlanması noktasında gerekli tedbirleri alma yükümlülüğünü üstlenmiştir. Bu kapsamda devlet sosyal sorumluluğunun daha iyi yerine getirebilmek için sosyal güvenlik alanında

bazı yeni uygulamaları başlatmıştır. Bunlardan birisi de sağlık hizmetlerinden alınan katılım payı uygulamasıdır. Katılım payı uygulamasındaki temel gerekçe sağlık hizmetlerinin gereksiz kullanımını azaltarak gerçek ihtiyaç sahiplerine daha kaliteli bir hizmet sunmaktır.

Zaten anayasada da devletin ekonomik ve sosyal alanlarda kişilere olan sorumluluğunu ekonomik istikrarı bozmadan kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği ifade edilmiştir. Devletin bu alanda yapacağı yatırımlar, insanlara sağlayacağı imkanlar insanların sağlıklı kalma sürelerini artıracığından ülkenin iktisadi gelişimine de olumlu yönde katkı sağlayacaktır.

Devletin, sosyal güvenlik politikasını aktüeryal dengeleri gözeterek bilimsel verilere göre belirlemesi ve buna göre gerekli yasal düzenlemeleri yapması doğaldır. Bu husus, düzenin korunması ve Anayasa'nın 60. maddesinde yer alan sosyal güvenlik hakkının güvenceye alınması açısından da bir gerekliliktir. Nesnel ve sürekli kurallarla sağlam ve sağlıklı temellere oturtulmayan bir sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin bozulması, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez bir duruma gelmesine sebep olabilir.

Ancak, herkesin sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü olan Devlet, ekonomideki dengeleri sarsmadan, sahip olduğu kaynaklar ölçüsünde sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun kimi sınırlamalar yapabilirse de, sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getiren önlemler almamaya dikkat etmelidir.

Bunun için devletin, ekonomik nedenlerle sağlık hizmetine erişememe riski olan tüm kesimlerin sağlık gereksinimlerini karşılamalarına engel teşkil edebilecek uygulamalardan kaçınması gerekmektedir. Bu çerçevede katılım payı uygulamasında temel gerekçeyi sağlamak isterken katılım payı bedelini ödeyemeyenleri de sosyal güvenlik sisteminin en temel bileşeni ve her birey ve toplum için mutlaka karşılanması gereken, zaruri bir ihtiyaç olan sağlık hizmetlerinden mahrum etmemeye özen gösterilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akdere, Murat, "Sağlıkta Katılım Payı, Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye Örneği", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 3, Sayı 32.
- Aktan, C. Can ve Özlem Özkıvrak (2003), "Sosyal Refah Devleti", <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/amaclar.htm> (Erişim Tarihi: 10.12.2010)
- Çelik, Faik (2007), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan IMF Programları ve Refah Devlet Anlayışı", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt 4, Sayı 2.
- Eskiocak, Muzaffer (2007) "Kentsel Bölgede Sağlık Örgütlenmesi: Çok Sektörlü Yaklaşım Aile Hekimliği Ülkemiz İçin Uygun Bir Model Midir?" Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara.
- GATA (2010), "Sağlık Hizmetleri", Gülhane Askeri Tıp Akademisi, <http://www.gata.edu.tr/shizmet.asp> (Erişim Tarihi: 21.12.2010).
- Güzel, Ali ve Ali Rıza Okur (1998), "Sosyal Güvenlik Hukuku", 6. Baskı, Beta Yay., İstanbul.
- İnan, Ercan (2010), "Türkiye'nin Tam 33 İlinde Yeşil Kartlı Sayısı, Çalışan Sayısından Fazla Çıktı", <http://haber.gazetevatan.com/Haber/315726/1/Gundem> (Erişim Tarihi 19.12.2010).
- İnandı, Tacettin (1999), "Sağlık Hakkı ve Eşitsizlikler", Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt 14, Sayı 5, Eylül-Ekim).
- Maliye Bakanlığı (2010), "2009 Yılı Pratik Bilgileri", http://www.alomaliye.com/2009_pratik_bilgiler.htm (Erişim Tarihi: 17.12.2010).
- Sağlık Aktüel (2010), "SGK ile Türk Silahlı Kuvvetleri Arasında Sağlık Hizmeti Alım Protokolü", <http://www.saglikaktuel.com/haber/sgk-ile-turk-silahli-kuvvetleri-arasinda-saglik-hizmeti-alim-protokolu-12868.htm> (Erişim Tarihi 03.08.2011).
- Soysal Mümtaz (1987), "100 Soruda Anayasanın Anlamı", Gerçek Yayınevi , İstanbul.

- SGK (2010), "Sigortalı İstatistikleri", Sosyal Güvenlik Kurumu http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/fe19b70044a59334a1a3e56eda5d3091/2010_09_sigortalı.xls?MOD=AJPERES (Erişim Tarihi: 30.12.2010).
- Talas, Cahit (1997); "Toplumsal Ekonomi", 7. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.
- Türk Tabipleri Birliği (2011), "Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Çalışma Raporu 2008-2009", http://www.ttb.org.tr/c_rapor/2008-2009.pdf (Erişim Tarihi 23.04.2011)
- TÜİK (2010) "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Nüfus Sayımı Sonuçları, 2009", Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178> (Erişim Tarihi 23.12.2010)
- TÜİK (2011), "2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları", Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6365> (Erişim Tarihi: 23.01.2011)
- Ünal, Mehmet (1991), "Sağlığa Yatırım, Tüketim Değildir", Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt 11, Sayı 6, Kasım- Aralık.
- Yeğinboy, E.Yasemin (1993), "Ulusal Düzeyde Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi" Doğruluk Matbaacılık, İzmir.
- Ünsal, Erdal M. (2005), "Mikro İktisat" 6. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Yazgan, Turan (1992); "İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları", Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
- WHO (2011a), "Health and Development", World Health Organization <http://www.who.int/hdp/en/index.html>, (Erişim Tarihi: 15.04.2011)
- WHO (2011b), "Health Systems" World Health Organization http://www.who.int/topics/health_systems/en/, (Erişim Tarihi: 13.04.2011).

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN TABİ OLDUKLARI SORUŞTURMA USULLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ayhan KÜÇÜK*

ÖZET

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (DDK'lar) Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturma usulü açısından, ülkemizde ilk ortaya çıkan yaklaşım soruşturmaların genel hükümlere göre yürütülmesi yönünde olmakla birlikte, zamanla kurulan yeni DDK'ların kanunlarında yer alan düzenlemeler ve mevcut kurumların kanunlarında yapılan değişikliklerle 4483 sayılı Kanun veya özel bir izin mekanizması oluşturma yoluna gidildiği görülmekte olup, görev suçları nedeniyle yürütülecek soruşturmalar konusunda farklılıklar göze çarpmaktadır. Çalışmamızda Türk İdari Sisteminde yer alan DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturmalarda izlenecek usuller tarihsel süreç içerisinde incelenmiş olup, bunların tabi olması gereken soruşturma usulü yaklaşımına ilişkin öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Üst Kurullar, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Bağımsız İdari Otoriteler, Görev Suçları, Ceza Soruşturma Usulü

COMPARISON OF INVESTIGATION PROCEDURES APPLICABLE FOR THE HEADS, MEMBERS AND PERSONNEL OF REGULATORY AND SUPERVISORY AGENCIES

ABSTRACT

With respect to the investigation procedure applicable to the Heads, members and personnel of Regularity and Supervisory Agencies for those offences committed by them while on duty, the approach was originally to conduct the investigation according to general provisions. However, in time, with arrangements made in the establishment laws of newly-founded Agencies as well as amendments to the laws of existing ones, this procedure is either established according to the provisions of the Law No. 4483, or a special permission mechanism is operated. We can clearly see that there are discrepancies in the investigation procedures related to offences perpetrated while on duty. In this study, we examine in the historical process the investigation procedures applicable to Heads, members and personnel of such Agencies in the Turkish

* Başbakanlık Müfettiş Yardımcısı

Administration System and put forward some recommendations on the investigation approach that should be adopted.

Keywords: Independent Administrative Authorities, High Councils, Regulatory and Supervisory Agencies, Duty-related Offences, Criminal Investigation Procedures

1. GİRİŞ

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişim ile birlikte küreselleşme süreci; ekonomik, sosyal ve siyasal alanı etkilemek suretiyle ülkelerin idari yapılarını değiştirmektedir. Bu değişim karşısında mevcut geleneksel idari kurumların ihtiyaçlara cevap verememesi üzerine yeni kurum ve kuruluşlar ortaya çıkmaktadır.

Yönetim anlayışının değişmesi ve geleneksel bürokratik kurumların bu süreçte yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan yeni kurumlardan biri de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardır. Bu kurumların ortak özellikleri referans alındığında, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde “düzenleme” ve “denetim” faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimler olarak tanımlanabilirler (Sobacı, 2006: 160). DDK’lar literatürde “bağımsız idari otoriteler”, “özerk kurullar”, “üst kurullar” gibi ifadelerle de anılmaktadır (Memişoğlu, 2009: 2).

Bu kurumların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma ve kollama olduğu söylenebilir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 288). Bu kurumlar, düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin yanı sıra sorumluluğu altında bulunan sektörlerde faaliyet gösteren aktörlere izin verme, kural koyma, yaptırım uygulama, bunları izleme ve denetleme, ayrıca sektöre ilişkin kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme, danışmanlık yapma, anlaşmazlıkları çözme, araştırma, geliştirme ve eğitim, bilgi isteme gibi yetkilerle donatılmıştır (Atay, 2006: 338).

DDK’ların en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir (Ulusoy, 2003: 15). Bu kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı ifade eder (Erol, 2003: 122). Regülasyon

işlevi ise, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete yönelik olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, diğer bir ifadeyle o alanın organize edilmesini (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) kapsamaktadır (Ulusoy, 2003: 15, 16).

Ülkemizde son yıllarda gittikçe artan sayıda düzenleyici ve denetleyici kurum kurulmuştur. İdari sistemimizde yer alan DDK’ların da kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimler olmaları nedeniyle idari, mali, personel rejimleri ile tabi oldukları soruşturma usulleri gibi konularda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır (Erol, 2009: 89). Bu bağlamda, ceza hukuku yönünden DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin tabi olduğu soruşturma/kovuşturma usullerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Çalışmamızda öncelikle idari sistemimizdeki DDK’lar hakkında kısaca bilgi verildikten sonra, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin tabi olduğu soruşturma usulleri ve DDK’ların bu soruşturma usulleri içerisindeki konumu üzerinde durulmaktadır. Akabinde, ayrıntılı olarak, DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturmalarda izlenecek usuller tarihsel süreç içerisinde incelenerek, DDK’ların tabi olması gereken soruşturma usulü yaklaşımına ilişkin öneriler getirilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR VE TABİ OLDUKLARI PERSONEL REJİMİ

Anayasanın 167/1. maddesi uyarınca, Devletin; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek görevi bulunmaktadır. Aslında Anayasa’da yer alan bu ve benzeri hükümler daha çok piyasaların düzenlenmesi, denetimi ve tüketicilerin korunmasına yönelik olup düzenlemeyi yapacak organın DDK şeklinde olmasını öngörmemektedir. Bununla birlikte, Anayasa’nın 123. maddesindeki “...*Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” hükmü uyarınca DDK’ların kurulmasına imkân tanınmıştır. Bu nedenle Anayasal dayanak olmasa bile DDK’ların Anayasa’ya aykırı olduklarını söylemek de mümkün gözükmemektedir (DDK, 2010: 68).

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hariç, DDK'lar için doğrudan doğruya Anayasa'da temel dayanak bulmak zor olmakla birlikte Yasama Organı, gerek Anayasa'nın 167/1. maddesinin devlete verdiği görevlerin yerine getirilmesi gerekse özel kesime de açılan kamu hizmetlerinin regüle edilmesi için, Anayasa'dan kaynaklanan takdir yetkisini kullanarak, görevlerini bağımsız olarak yerine getirecek, görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici ya da bireysel işlemleri Yürütme Organının ve ona tabi merkezi idare makamlarının denetimine tabi olmayacak, bütçelerini kendi iradeleriyle oluşturacak; kısacası öteki kamu tüzel kişiliklerinde pek rastlanmayacak boyutta bir idari ve mali özerkliğe sahip olacak kamu tüzel kişiliklerini oluşturmuştur (Günday, 2004: 505-506).

DDK'ların, Türkiye'de diğer uluslararası uygulamalarla kıyaslandığında geç sayılabilecek bir dönemde ortaya çıktığı, ancak Türkiye'deki tarihsel serüveni göz önünde tutulduğunda 1980'lerin başında başlayıp özellikle 1990'ların sonundan itibaren faaliyet alanlarını genişleterek hızla yaygınlık kazandığı görülmektedir. 1980'li yılların başlarından itibaren dünya kamu yönetimi alanında yaşanan değişime paralel olarak ülkemizde de devletin rolü ve işlevi üzerine değişiklik tartışılmaya ve kamu yönetiminde reform ihtiyacı söylemleri yükselmeye başlamıştır. Türk kamu yönetimi içerisinde 1980'lerde başlayan tartışmalar 1990'lı yıllarda bazı sonuçlar vermeye başlamıştır. Nitekim bu zamana kadar kamu yönetimimizde görülmeyen değişik yapılanmalar söz konusu olmuş, büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle DDK'lar ortaya çıkmıştır (DDK, 2010: 59).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum anlamında Türkiye'de ilk defa 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) oluşturulmuştur. Uzun bir aradan sonra 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu (RK) yeni DDK'lar olarak karşımıza çıkmıştır. 1990'lı yılların sonundan itibaren ise bir dalga hâlinde ardı ardına DDK'ların oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Bu dönemde ilk önce 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu (10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu-BTİK- adını almıştır), 2001 yılında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu-EPDK- adını almıştır), 2002 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK) ve Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur.

2001 yılında kurulan Şeker Kurumu gerek kurul oluşumundaki farklılık gerekse özerkliğindeki zafiyet sebebiyle DDK sınıflandırması içinde yer almamaktadır. Nitekim 12 Temmuz 2004'te TBMM'ye sevk edilen "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı"nda Şeker Kurumuna yer verilmemiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilk düzenlemesinde III no'lu "Düzenleyici Denetleyici Kurumlar" listesinde Şeker Kurumu yer almış ise de 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle listeden çıkarılmıştır (DDK, 2010: 60). Bu nedenle Şeker Kurumu bu çalışmamızda irdelenmemiştir.

Her ne kadar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) 5018 sayılı Kanunun III sayılı Cetvel'inde yer alan DDK'lar arasında bulunmuyor olsa da, 12.07.2004 tarihinde TBMM'ye sevk edilen fakat yasalaşmayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda DDK'lar arasında yer alması ve teşkilat yapılanması, personel rejimi, üyelerinin atanma koşulları ve soruşturma usulü bakımından diğer DDK'lardan farkının olmaması nedeniyle incelememize dahil edilmiştir.

Diğer taraftan, DDK'ların düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin, ekonomik ve sosyal yönden toplumsal hayata etkileri, bu yetkileri kullanacak personelin nitelikleri, sayısı, sahip olduğu yetkiler, atanmaları vb. konuları önemli kılmaktadır (Erol, 2009: 92). DDK'lar insan gücü açısından ayrıcalıklı konumdadır. Bu ayrıcalık, hem istihdamın türü ve kadroların belirlenmesinde, hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşların tabi olduğu bağlayıcı kurallardan, özellikle DDK'ların karar organı olan Kurullara Üye olarak atananlar için daha fazla olmak üzere, geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003: 166).

Kamu personel rejimi yönüyle bakıldığında, DDK üyeleri atama işlemi ile işbaşına geldikleri için sözleşmeli personel değildirler. İstisnai memur olarak da nitelendirilemezler. Çünkü istisnai memurların düzenlendiği DMK 59. maddesinde zikredilmemektedirler (Arslan, 2009: 81). Her ne kadar tüm DDK üyelerinin atanma şartları arasında, 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde Devlet memurluğuna alınacaklarda aranan "Türk Vatandaşı olmak" ve "Kamu haklarından mahrum bulunmamak" gibi genel ve özel şartlar bulunsun ve atanmaları için gerekli şartları kaybettiklerinde görevlerinden alınabilseler de

kanunlarında 657 sayılı Kanuna tabi olduklarına dair bir hüküm bulunmadığından bunların memur olduklarını söylemek de mümkün değildir.

Bunlar fahri ajan da değildir. Çünkü seçimle işbaşına gelmemektedirler. Mükellef değildir. Çünkü zorla işbaşına gelmemektedirler. Geçici personel değildir. Çünkü bir yıldan az süreli hizmetler ya da mevsimlik hizmetlerde çalışmamaktadırlar. Bu nitelikli kamu personeli esas itibarıyla sözleşmeli personel dışındaki geçici yardımcılar ya da en azından geniş anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilir (Arslan, 2009: 81). Nitekim 3. Bölüm’de ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Anayasa Mahkemesi¹ tarafından DDK’ların, kamu hizmeti gören kuruluşlar ve üyeler ve personelinin kamu görevlisi olduğu belirlenmiştir.

Ayrıca, SPK hariç tüm DDK’ların teşkilat kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmaktadır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda, SPK’da asli ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, yine SPK hariç tüm DDK’ların, kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Kanuna tabi olduğu hükme bağlanmıştır (Erol, 2009: 96).

3. MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN TABİ OLDUĞU SORUŞTURMA USULLERİ VE DDK’LARIN DURUMU

Bir suç işlendiğinde, suçun öğrenilmesinden hükmün kesinleşmesine kadar şüpheli veya sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli makamlarca yapılması genel kuraldır. Bu erkler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Bir başka deyişle soruşturma ve kovuşturma yetkisi her aşamada yargı makamlarınınındır (Zengin, 2006: 1).

Ceza Muhakemesi Kanununa göre bir suç işlendiğinde önce Cumhuriyet Savcıları tarafından hazırlık soruşturması yapılır. Bu aşamadan sonra mahkeme önünde yapılan son soruşturmaya (kovuşturma) geçilir (Kınalıtaş ve Aslan, 2003: 1). “Genel Hükümlere Göre Soruşturma” veya “Hazırlık Soruşturması”, Türk Ceza Kanununda ve diğer ceza hükümlü özel kanunlara göre, işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili makul bir

¹ Anayasa Mahkemesinin 22 Ocak 2008 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 12.12.2007 tarihli, 2002/35 E. 2007/95 K. sayılı kararı

şüphenin varlığı halinde, bu suç sayılan eylemler, cürüm ve kabahatler ile ilgili Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütülen ve kamu görevlisinin eyleminin kamu davası açılmasını gerektirip gerektirmediğinin tespiti amacıyla Ceza Muhakemesi Kanununda yer alan usul ve esaslar çerçevesinde yapılan soruşturmadır (Sökmen, 2009: 2).

Ancak, kamu görevlileri üstlendikleri görevleri yerine getirirken, görevleri sebebiyle bir suç işlediklerinde, bunun soruşturulması aşamasında genel kuraldan ayrılma söz konusu olmaktadır (Zengin, 2006: 1). Ülkemizde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza soruşturma/kovuşturmasına tabi tutulmalarının kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceği düşüncesiyle, bu sakıncaları gidermek ve asılsız isnat ve iftiralar karşısında memurlar ve diğer kamu görevlilerini korumak için, bunların görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adli makamların soruşturma/kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın adli makamlara intikal ettirilmesini öngören izin sistemi benimsenmiştir (Sökmen, 2009: 1).

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlı olduğu Anayasamızın 129. maddesi ile hüküm altına alınmış ve memur yargılamasında ülkemizde benimsenen bu izin sisteminin dayanağı düzenlenmiştir. 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” izin sisteminin esaslarını düzenleyen temel mevzuattır (Yılmaz, 2004: 1). Bu Kanun, memur ve diğer kamu görevlileri görevleri sebebiyle suç işlediklerinde, Cumhuriyet Başsavcılıklarının soruşturma açabilmesi için yetkili mercilerce izin verilmesi sistemini getirmiştir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar söz konusu olduğunda idarî merciler soruşturma izni vermekte ve ancak bundan sonra adlî makamlar soruşturma ve kovuşturma aşamasına geçebilmektedirler (Zengin, 2006: 32).

4483 sayılı Kanun, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sadece görevleri sebebiyle işledikleri suçlara ilişkin yargılama usulünü düzenlemektedir. Bununla birlikte, görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve

kovuşturma usullerine tabi olanlar ile suçun niteliği yönünden ilgili kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usulleri, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin soruşturulması ve disiplin soruşturmaları 4483 sayılı Kanunun istisnalarını oluşturmaktadır².

Burada önemli olan husus, kamu hizmeti ve kamu görevlisi tanımının doğru şekilde yapılmasıdır. Kamu hizmeti; umuma arzedilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, Anayasanın 128. maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür. Asli ve sürekli görevler ise, genel idare esaslarına göre, kamu gücü kullanılarak yürütülen görevlerdir. Bu görevlerde kamu gücünü kullanarak çalışanlar ise, kamu görevlileridir (Zengin, 2006: 16-17).

Anayasa Mahkemesi kararlarında³ da DDK'ların, idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, kamu tüzel kişiliğine sahip, görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan, genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan bir kuruluş ve çalışanlarının da, Anayasa'nın 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlileri kapsamında olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu nedenle tüm DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlisi" kapsamında kabul edileceği düşünülebilir.

Bununla birlikte, yerleşmiş Yargı kararlarına⁴ göre özel yasalarla kurulmuş kuruluşların personelinin memur yargılamasına veya idari izne tabi tutulabilmesi için ilgili kanunlarında açık hüküm bulunması gerektiği ifade edilmektedir. Bu kararlara göre; kimi yasalarda yer alan, kuruluşun "*para, evrak ve her çeşit mallarının Devlet malı*" olduğuna dair hüküm, İcra İflas Kanunu ve özel hukuk hükümleri yönünden korumayı ve bu varlıklara karşı suç işlenmesi halinde suçun niteliğinin belirlenmesini amaçlayan bir düzenleme olup yargılama usulüyle ilgisi bulunmadığı, aynı şekilde,

² Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 17.02.2004 tarihli, E.2004/2-10, K.2004/40 sayılı kararı

³ Bkz Dipnot-1

⁴ Danıştay 1. Dairesinin 22.09.2006 tarihli E.2006/696, K. 2006/785 sayılı ve 06.10.2006 tarihli E.2006/983, K.2006/864 sayılı kararları

Kanunlarımızda “görev ve unvanları belirtilen yöneticiler, kurul başkan ve üyeleri ile (her çeşit personeli hakkında) bunların Türk Ceza Kanunu (TCK) uygulaması bakımından Devlet memuru sayılacağı veya Devlet memurları gibi cezalandırılacakları” şeklinde yer alan hükümlerin de sadece TCK uygulamasına ilişkin bir göndermeden ibaret olduğu, bu hükümlerden hareketle anılan kişilerin 4483 sayılı Kanun hükümlerine ya da idari izin sistemine tabi oldukları sonucunun çıkarılmasının hukuken mümkün olmadığı düşünülmelidir (Tarhan, 2010: 2).

Bu durumda, her ne kadar Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanunda ifade edilen “diğer kamu görevlileri” kapsamında bulundukları ve bu Kanuna tabi oldukları gibi bir çıkarsama yapılsa da, kendi özel mevzuatlarında ayrı bir soruşturma usulü benimsenmiş ise o usule, 4483 sayılı Kanuna veya başka bir Kanuna atıfta bulunulmuşsa 4483 sayılı Kanun veya atıfta bulunulan kanuna göre soruşturmalarının yapılması gerekmektedir. Ayrıca, kurumların kendi kanunlarında genel hükümlere göre soruşturma yapılacağı belirtilmişse, soruşturmalar Ceza Muhakemesi Kanununa göre Savcılık Makamlarınca yürütülecektir.

Eğer kurumların kendi kanunlarında hiçbir hüküm yer almamakta ise, kurumun yaptığı faaliyet ve personelinin tabi olduğu mevzuat dikkate alınmak suretiyle, soruşturmalarının 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılması gerektiği (Gökcan&Artuç, 2008 ve Pınar, 2009), ya da genel hükümlerin tatbik edilmesinin doğru olduğu (Şan, 2008 ve Tarhan, 2010) şeklinde iki farklı görüş öne sürülmektedir.

4. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN TABİ OLDUKLARI SORUŞTURMA USULLERİ VE MUKAYESESİ

Yukarıda anlatıldığı üzere DDK’ların yönetici ve çalışanlarının işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı, kendi özel mevzuatlarında ayrı bir soruşturma usulü benimsenmiş ise o usulün, 4483 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuşsa 4483’ün, eğer herhangi bir usul belirlenmemişse, her ne kadar öğretilerde farklı görüşler bulunsun da, genel hükümlerin tatbik edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda, her bir DDK’nın kendi mevzuatında düzenlenen usuller incelendiğinde 3 farklı soruşturma usulünün olduğu görülmektedir.

4.1. Üyeler ve Personelinin Soruşturması Genel Hükümlere Tabi Olan DDK'lar

4.1.1. Rekabet Kurumu

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 5728 sayılı Kanunla değişik 60. maddesi uyarınca Kurul Başkan ve Üyeleri ile personeli görevleri sebebiyle suç işlerse kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Kurul Başkan ve Üyeleri ile personeline karşı görevlerinden dolayı işlenen suçlar kamu görevlisine karşı işlenmiş sayılır. Aynı maddeye göre, Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı haklarında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacaktır (Gökcan&Artuç, 2008: 213).

Kanunun ilgili maddesinde 4483 sayılı Kanunun uygulanmayacağı açıkça ifade edilmekte ise de herhangi bir soruşturma veya kovuşturma usulü de belirtilmediğinden, genel hükümlere göre soruşturma ve kovuşturmanın yapılacağı ve izin sisteminden yararlanamayacağı anlaşılmaktadır. Bu durum Rekabet Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri veya görevleri sebebiyle kendilerine karşı işlenen suçlardan dolayı gerçekleştirilen soruşturmaların doğrudan Cumhuriyet Savcılıklarınca TCK ve CMK hükümlerine göre memur güvencesi olmadan her vatandaşın tabi olduğu soruşturma usulüne göre yapılacağı anlamına gelmektedir.

4.1.2. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

TAPDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçların soruşturulmasına ilişkin gerek öğretide gerekse uygulamada farklılıklar bulunmaktadır.

Öncelikle, Kurum personelinin görevlerinden kaynaklanan suçlarından hangi esasa göre soruşturulacağı ve yargılanacağı konusunda teşkilat yasası olan 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda açık bir düzenleme bulunmadığından haklarında TCK ve CMK'nın genel hükümleri uygulanacağı kabul edilmektedir. Ancak her ne kadar Kurum personelinin genel hükümlere tabi oldukları kabul edilse de, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin 14/2-f. maddesinde Kurum Başkanına tanınan *"Kurum personelinin görevi esnasında veya görevi nedeniyle işledikleri suçlar ile ilgili soruşturma izni verilip verilmemesine karar vermek"*

yetkisinin Kurum personelinin görevleri nedeniyle haklarında 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılacağını gösterdiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, TAPDK'nın 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtilen "diğer kamu tüzel kişilikleri"nden olması ve yardımcı hizmetler hariç diğer çalışanlarının da kamusal faaliyet yürüten kamu görevlileri olmaları nedeniyle 4483 sayılı Kanuna göre soruşturmalarının yapılacağı görüşü hakim görüştür (Gökcan&Artuç, 2008: 264). Nitekim, Yargıtay⁵ 2004 yılında TAPDK Başkan ve Üyelerinin görevlerinden kaynaklanan suçlarının soruşturulmasında 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına ve haklarında soruşturma izni yetkisinin ise Başbakana ait olduğuna karar vermiştir.

Diğer taraftan, mevcut düzenlemeye göre esasen teşkilat yasasında görevlerinden kaynaklanan suçların soruşturulmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığından Kurul Başkan ve Üyelerinin 4483 sayılı Kanun kapsamında soruşturmalarının yapılacağını kabul edilmesinin mümkün gözükmediği ayrı bir görüş olarak karşımıza çıkmaktadır (Tarhan, 2010: 202)

Bununla birlikte; TAPDK Başkan ve Üyelerinin memur gibi cezalandırılacakları haller teşkilat yasasında tahdidi şekilde sayıldığından, Kurul Başkan ve Üyelerinin sadece Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde ika ettikleri fiillerin nitelendirilmesinde memur gibi tecziye olunacağı da düşünülebilir (Şan, 2008: 481).

Uygulamaya bakıldığında ise, Savcılık Makamlarınca genel itibariyle, 4483 sayılı Kanun uyarınca soruşturma talep edildiği ve buna göre Kurul üyeleri ve personel hakkında Başbakanlık Müfettişlerince veya personel hakkında yukarıda bahsi geçen Yönetmelik uyarınca Kurum Başkanı tarafından görevlendirilen muhakkikler tarafından Ön inceleme yapıldığı görülmektedir. Nitekim, Danıştay'ın da uygulamaya uyarak, münferit kararlarında 4483 sayılı Kanuna göre yapılan Ön incelemeler sonucu verilen kararları şekil yönünden iptal etmemekte, bu şekilde TAPDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olduğunu kabul etmektedir⁶.

⁵ Yargıtay'ın 4. Ceza Dairesinin 08.04.2004 tarihli ve 11/8 sayılı kararı

⁶ Danıştay 1. Dairesinin 04.03.2011 tarihli ve E:2011/100, K:2011/381 sayılı kararı

4.2. Üyeler ve Personelinin Soruşturması 4483 Sayılı Kanuna Tabi Olan DDK'lar

4.2.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun ilk halinde bulunan 10/5. maddesine göre, RTÜK Üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılmaktaydı. Bu kapsamda RTÜK Üyelerinin kendilerine karşı işlenen suçlarda ve kendilerinin işlemiş oldukları suçlarda devlet memuru sayılacağı ve RTÜK Üyelerinin 4483 sayılı Kanunun 2. maddesi kapsamında görülebileceği, bu bakımdan RTÜK Üyelerinin soruşturulmasıyla ilgili olarak 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği düşünülebilirdi. Ancak, Danıştay 2006 yılında⁷ 3984 sayılı Kanunun 10/5. maddesinin maddi ceza hukukuyla ilgili olması ve 4483 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduklarına dair bir düzenlemenin bulunmaması nedenleriyle RTÜK Üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için idari bir izne gerek olmadığı, bu nedenle de ceza yargılaması açısından RTÜK Üyelerinin genel hükümlere tabi oldukları sonucuna varmıştır. Buna karşın, 10.07.2008 tarihli ve 5785 sayılı Kanunla 3984 sayılı Kanunun 10. maddesi değiştirilmiş ve RTÜK Üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların 4483 sayılı Kanuna göre yapılacağı ve bunlar hakkında soruşturma izninin, Başbakan tarafından verileceği belirlenmiştir (Gökcan ve Artuç, 2008: 211).

3984 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 15/2/2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 39/6. maddesinde de RTÜK Üyelerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre soruşturmalarının yapılacağı usulü korunmakla beraber, bunlar hakkında soruşturma izninin Başbakan veya görevlendireceği Bakan tarafından verileceği belirlenmiştir. Danıştay kararları ile de sabit olduğu üzere⁸ her ne kadar soruşturma izni verme yetkisi, ilgili kanunda belirtilen makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkilerden olup, bu yetkinin başka bir makamca kullanılması mümkün olmamasına rağmen, 6112 sayılı Kanunla Başbakana bu yetkisini görevlendireceği bir Bakana verme imkânı tanınmıştır.

⁷ Danıştay 1. Dairesinin 22.09.2006 tarih, E:969/785 sayılı kararı

⁸ Danıştay 1. Dairesinin 11.10.2004 tarih, E:2004/238 sayılı kararı

Ayrıca, 6112 sayılı Kanunla, RTÜK Üyelerinin işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturma ve yargılamalarda, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması ile Üyelere karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da Üyelerin bir avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin de yine Kurum bütçesinden karşılanması hususlarını düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104/3-4. maddesinin RTÜK Üyeleri hakkında da uygulanacağı belirlenmiştir.

Diğer taraftan, 6112 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 3984 sayılı Kanunun 15. maddesine göre, RTÜK personeli ile ilgili hususlarda TRT personel rejiminin uygulanacağı belirtilmişti. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununda TRT personelinin Kamu İktisadi Kuruluşları personel rejimine tabi olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla RTÜK personeli de 2954 sayılı Kanunda belirtilen hususlar dışında KİT personel rejimine tabiydi. Üst Kurul personeli hakkında yapılan bu atıf dolayısıyla 399 sayılı Kanunun 11/b maddesi hükümleri uygulanıyor, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı memur (kamu görevlisi) gibi cezalandırılıyor ve soruşturulmaları genel hükümlere göre yapılıyordu. Teşebbüs Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Üyeleri dışındaki personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olmadığı 399 sayılı Kanunun 17. maddesindeki düzenlemeden açıkça anlaşılmaktadır. Bu nedenle RTÜK personeli de 4483 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulmaktaydı (Gökcan&Artuç, 2008: 212).

Buna karşın, 6112 sayılı Kanunun 43/10. maddesi ile RTÜK personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların, 4483 sayılı Kanuna göre yapılacağı ve bunlar hakkında soruşturma izninin Kurul Başkanı tarafından verileceği düzenlenmek suretiyle gerek Anayasa Mahkemesi kararlarına gerekse öğretiye göre kamu görevlisi olduklarında şüphe bulunmayan RTÜK personelinin olması gereken soruşturma usulüne tabi hale geldikleri görülmektedir. Bununla birlikte, 6112 sayılı Kanunda 5411 sayılı Kanunun 104. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ile RTÜK Üyelerine tanınan avukat tarafından temsil edilme ve avukatlık ücreti ve dava giderlerinin Kurum bütçesinden ödenmesi imkânının RTÜK personeline tanınmaması dikkat çekicidir.

4.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Üyeleri ile Kurum personelinin soruşturma usulüne ilişkin olarak 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) birkaç kez değişiklik yapılmıştır. 4646 sayılı Kanunun 12/d maddesinin ilk haline göre Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri ile ilgili suçlarında memur gibi cezalandırılmaları gerekmekte ancak kendilerine karşı işlenen suçlarda memur kabul edilmemekte olup soruşturma usulüne ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktaydı.

4646 sayılı Kanunun 12/d maddesinde 14.02.2008 tarih ve 5278 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, Kurulun Başkan ve Üyeleri ile personelinin Ceza Kanunu uygulamasında kamu görevlisi sayılacakları ve soruşturmalarının genel hükümlere göre yapılacağı belirtilmişti. Aynı maddede 09.07.2008 tarih ve 5784 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ise, Kurul başkan ve üyeleriyle kurum personelinin görevleriyle ilgili işledikleri suçları veya kendilerine karşı işlenen suçlar nedeniyle kamu görevlisi sayılacakları ve görevleri ile ilgili suçları nedeniyle 4483 sayılı Kanunun uygulanacağı belirlenmiştir. Böylece soruşturma konusu yasal düzenlemeyle açıklığa kavuşturulmuştur (Gökcan ve Artuç, 2008: 128).

4.3. Üyeler ve Personelinin Soruşturması Özel Hükümlere Tabi Olan DDK'lar

4.3.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

5411 sayılı Bankacılık Kanunundan önce yürürlükte bulunan Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununun ilk halinin 3/8. maddesinde; Kurumun para, evrak ve her çeşit mallarının Devlet malı hükmünde olduğu ve Kurul üyeleri ve Kurum personelinin, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı belirtilmiş olup bu kapsamdaki soruşturmaların genel hükümlere göre yapılacağı belirlenmiştir. Ayrıca, Kurul Başkanı, Üyeleri ve özellikle diğer Kurum personelinin farklı bir statüde değerlendirilemeyecek olan başkan yardımcılar hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilgili Bakanın izni gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mülga 4389 sayılı Kanunun 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanun ile değiştirilmiş hali ile bir önceki düzenlemeye ilave olarak Kurum personeli için

de bir izin mekanizması getirildiği, başkan yardımcılarının ise Kurul Başkan ve Üyelerinden ayrılarak Kurum personeli statüsünde değerlendirildiği ve başkan yardımcılarını dahil tüm Kurum personeli hakkında yapılacak soruşturmaların genel hükümlere göre yapılacağı ve soruşturmanın açılabilmesi için Kurul tarafından izin verileceği görülmektedir.

01.11.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5411 sayılı Kanun ile yukarıda yer alan hususlar daha da genişletilmiş, izin vermeye yetkili merciin hangi koşullarda “soruşturma izni verme” yetkisine sahip olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca; Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurum Başkanının izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Başka bir anlatımla, BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli Ceza hukuku kapsamında kamu görevlisi sayılmakta ancak haklarındaki soruşturmalar genel hükümlere göre yapılmaktadır. Bu nedenle BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Danıştay’ın da bu yönde kararı bulunmaktadır.⁹ İzin verildikten sonra Cumhuriyet Savcılıklarınca Ceza Muhakemesi Kanununa göre soruşturma yapılacaktır (Gökcan ve Artuç, 2008: 68). Bununla beraber, 4483 sayılı Kanundakine benzer şekilde BDDK Üyeleri ile personelinin iştirak hâlinde işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda ise Kurum personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisinin ilişkili Bakana ait olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, 4389 sayılı Kanundan farklı olarak, Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin görevlerini yerine getirmelerinde herhangi bir baskıya maruz kalmalarını engellemek amacıyla, BDDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü haklarında genel hükümlere göre Savcılık makamlarınca soruşturma açılabilmesine ilişkin izin verilebilmesi, kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket etmiş olmaları ve bu işlem sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları hususunda açık ve yeterli emarelerin bulunması şartına bağlanmıştır.

⁹ Danıştay 2. Dairesinin 08.11.2001 tarih ve E: 2001/1640, K: 2001/2562 sayılı kararı

Görüldüğü üzere, bu hükümde usul hükümleri yanında maddi hukuk açısından da mülga 4389 sayılı Kanundan çok farklı ve sanıklar lehine düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi suçun vasfı ve unsurları açısından getirilen düzenlemedir. Mülga 4389 sayılı Kanunda suçun vasıfları ve unsurlarıyla ilgili herhangi bir tanımlamaya yer verilmemişken, 5411 sayılı Kanunda Kurul Üyeleri ve Kurum personeli hakkında soruşturma izni verilebilmesi için bu kimselerin;

- Kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek (özel kast),
- Bu kasıtlı hareket etmeleri sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları,

Hususlarında açık ve yeterli emarelerin bulunması gerekmektedir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, 104. maddede yer alan düzenlemeden Ceza Kanununun yarar sağlamaya yönelik hükümlerinin kastedildiğinde duraksama bulunmamaktadır. Bu maddede tanımlanan suç özel kasıtlı bir suç olup, bu özel kasıt ise her ne şekilde olursa olsun yarar sağlama kastıdır (Pinar, 2009: 248).

Diğer taraftan, yeni Kanunla beraber getirilen düzenlemede 4483 sayılı Kanunda belirtilen izin mekanizmasının yanı sıra usul ve süre açısından da 4483 sayılı Kanuna benzer düzenlemeler yer almaktadır. Şöyle ki; soruşturma izni verilmesi hâlinde bu durum ilgililere tebliğ olunacak, soruşturmaya izin verilmesine ya da verilmemesine dair kararlar aleyhine, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Danıştay nezdinde itiraz yoluna başvurulabilecektir. İzin verilmiş olsa dahi, itiraz süresi geçene kadar veya Danıştay'a yapılan itiraz sonucunda hüküm tesis olunana kadar soruşturma başlatılamayacaktır. 4483 sayılı Kanundakine benzer usul hükümlerine yer verilmek suretiyle uygulamada geçmiş dönemde karşılaşılan sorunlara çözüm getirilmeye çalışılmıştır.

Bununla birlikte, 5411 sayılı Kanunda soruşturma süresi tayin edilmemişken, 4483 sayılı Kanun ile 30+15 olmak üzere en fazla 45 gün içerisinde karar verilmesi ve ilgili kurumlara sonucun bildirilmesi gerekli olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, 5411 sayılı Kanunda belirlenen usulde, soruşturma ve kovuşturma sürecinin nasıl işleyeceği, soruşturmanın kimler

tarafından yapılacağı, soruşturma sonunda kimler tarafından ve ne şekilde itiraz mekanizmasının kullanılacağı hususları yer almamaktadır.

5411 sayılı Kanunun 104. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ile Kurul Üyeleri ve personeline, işledikleri iddia edilen suçların soruşturması ve yargılamaında, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması ile bunlara karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması imkânları tanınmıştır. Ancak, açılan hukuk davalarında yargılama sonucunda Kurum aleyhine karar verilmesi ve kararın kesinleşmesi nedeniyle Kurumun ödeme yapması hâlinde, Kurumun bu meblağı ilgili personelin kusurlu olduğuna ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesi kaydıyla ilgililerden talep edeceği esasa bağlanmıştır (Resioğlu; 2008: 1251). Ceza davalarına ilişkin avukat ücreti ve dava giderlerinin hakkında dava açılanın suçlu bulunması durumunda kendisinden tazmin edilip edilmeyeceği hususu ise net olmamakla beraber, uygulamada bu giderlerin de alındığı anlaşılmaktadır.

4.3.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununda; BDDK Başkan ve Üyeleri ile personelininki ile aynı şekilde TMSF Başkan ve Üyeleri ile personelinin, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı, buna ilişkin soruşturmaların, Fon Kurulu Başkanı ve Üyeleri için ilgili Bakanın, Fon personeli için ise Fon Kurulunun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılacağı belirlenmişti. 01.11.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 127. maddesi ile yukarıda düzenleme daha da genişletilmek suretiyle yine BDDK Üyeleri ve personelinin aynı Kanunun 104. maddesinde düzenlenen soruşturma usulü ile aynı şekilde düzenlenmiştir. 104. maddede yer alan soruşturma usulü 4.3.1 Bölümünde ayrıntıları ile anlatıldığından dolayı burada tekrar incelenmemiştir.

5411 sayılı Kanunun 127. maddesi uyarınca; Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurum Başkanının izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Başka bir anlatımla Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum

personeli Ceza hukuku kapsamında kamu görevlisi sayılmasına rağmen haklarındaki soruşturmalar genel hükümlere göre yapılacaktır. Bu nedenle Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Danıştay'ın da bu yönde kararı bulunmaktadır.¹⁰

Ayrıca, Danıştay¹¹ tarafından TMSF'nin denetiminde olan şirketlerde görev alan Fon personeli ile yetkili birimler tarafından Fon yönetim ve denetiminde olan bir şirkete Fon tarafından bu şirketin alacaklarını tahsil etme görevi ile atanan kamu görevlisi veya özel hukuk gerçek kişileri hakkında görevleriyle bağlantılı suçlarla ilgili olarak 5411 sayılı Kanunun 127. maddesi uyarınca karar verilmesi gerektiği, bu şirketlerde çalışan ve İş Kanunu hükümlerine tabi olan kişilerle ilgili olarak ise, anılan Kanunun 127. maddesinde belirtilen Fon personeli olmamaları nedeniyle haklarında TMSF Başkanı tarafından karar verilmesi mümkün olmadığından haklarındaki yasal takibatin genel hükümlere göre Cumhuriyet Savcılığınca yapılması gerektiği belirtilmiştir.

4.3.3. Kamu İhale Kurumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun ilk halinin 53. maddesi uyarınca, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli, görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Ayrıca, Kurul Üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar ve bunlar hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca, karışıklığa sebebiyet verilmemesi açısından da soruşturma izninin, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakan, Kurum personeli için ise Kurum Başkanı tarafından verileceği belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun ile değiştirildikten sonra ise yine 53. maddesi uyarınca; Kurul Üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılır. Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı

¹⁰ Danıştay 1. Dairesinin 17.09.2004 tarih ve E:159/179 sayılı kararı

¹¹ Danıştay 1. Dairesinin 07.01.2009 tarih ve E: 2008/1194, K: 2009/11 sayılı kararı

Bankacılık Kanununun 104 üncü maddesi hükümleri uygulanır (Tarhan, 2010: 201). Bu nedenle, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.3.4. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

2000 yılında 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunda¹² 4502 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu kurulan BTİK Başkan ve Üyeleri ve personeli hakkındaki ilk düzenlemede, Kurum personelinin ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 2813 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı DMK'ya tâbi olduğu, Kurum'un para, evrak, dosya ve her çeşit mallarının Devlet malı hükmünde olduğu, Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı belirlenmiştir. Bu şekilde, teşkilat yasasında Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yapılacak soruşturma usulüne dair açık bir hüküm bulunmadığından genel hükümlere tabi kılınmışlardır.

Diğer taraftan, 2813 sayılı Kanunda 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu getirilen yeni düzenleme ile BTİK Başkan ve Üyeleri ile personelinin, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı, soruşturma izninin, Başkan ve Üyeler için ilişkili Bakan, personel için Başkan tarafından verileceği belirlenmiştir. Buna ilave olarak, aynı değişiklik ile Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104 üncü maddesi hükümleri uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Tarhan, 2010: 199). Bu nedenle BTİK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan

¹² Bu Kanunun adı "Telsiz Kanunu" iken, 5.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü BTİK Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.3.5. Sermaye Piyasası Kurulu

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 25/2. maddesinin ilk hali uyarınca; Kurulun para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmündedir. Bunlara karşı suç işleyen, görevini kötüye kullanan yahut ihmal eden Kurul başkan ve üyeleri ile personeli Devlet memurları gibi cezalandırılırlar. Bu dönemde soruşturma usulüne dair teşkilat kanunlarında açık bir hüküm bulunmaması nedeniyle uygulanacak soruşturma usulüne ilişkin tereddütler hasil olmuş, Danıştay'ın 2006 yılında¹³ Kurul başkan ve üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olmadıkları, haklarında genel hükümlere göre soruşturma ve kovuşturma yapılacağını belirtmek suretiyle bu tereddütler giderilmiştir (Şan, 2008: 472).

Yargı kararları ve öğretide kamusal faaliyet yürüttükleri ve kamu görevlisi olduklarında şüphe bulunmayan SPK Üyeleri ve personeli için kanun koyucu tarafından 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun ile 2499 sayılı Kanunun 25/2. maddesinde yapılan değişiklik ile kamu görevlisi olduklarını özel olarak belirtme gereği duyulmuştur. Ayrıca, bu düzenlemeyle, Kurulun para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmünde olduğu, Kurulun başkan ve üyeleri ile diğer personeli görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlar ile bunlara karşı işlenen suçlardan dolayı sorumluluk bağlamında Türk Ceza Kanununun uygulamasında kamu görevlisi sayıldığı, bu kişilerin hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacağı, bu konudaki kovuşturmaların genel hükümlere göre yürütüleceği belirlenmiştir. Nitekim, 2499 sayılı Kanunun 25/2. maddesinde 5728 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle birlikte; Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı haklarında yapılacak soruşturma ve kovuşturmalar genel hükümlere göre yapılmakta, 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmamış ve bu şekilde Kurul çalışanlarının soruşturma usulü açısından 4483 sayılı Kanuna tabi olmadıklarına ilişkin açık hüküm getirilmek suretiyle muhtemel tereddütlerin giderilmesi sağlanmıştır (Şan, 2008: 472).

¹³ Danıştay 1. Dairesinin 06.10.2006 tarihli, E:2006/983, K: 2006/864 sayılı kararı

2499 sayılı Kanunun 25/son maddesinde 13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunun 153. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu ise, Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104. maddesi hükümleri uygulanacağı, soruşturma izni, Başkan ve Üyeler için ilişkili Bakan, Kurum personeli için Başkan tarafından verileceği belirlenmiştir. Bu nedenle SPK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü, SPK Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.4. DDK'ların Tabi Olduğu Soruşturma Usullerinin Mukayesesi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturma ve yargılama usulü açısından, ülkemizde ilk ortaya çıkan yaklaşım anılanlar hakkında yapılacak soruşturmanın genel hükümlere göre yürütülmesi yönünde olmakla birlikte, zamanla kurulan yeni DDK'ların kanunlarında yer alan düzenlemeler ve mevcut kurumların Kanunlarında yapılan değişikliklerle 4483 sayılı Kanun veya özel bir izin mekanizması oluşturma yoluna gidildiği görülmekte olup, görev suçları nedeniyle yürütülecek soruşturmalar konusunda farklılıklar göze çarpmaktadır.

Nitekim, Rekabet Kurumu ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli genel hükümlere tabi iken, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma yapılması usulü belirlenmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeler ile personeli için ise 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104. ve 127. maddelerinde aynı şekilde düzenlenmiş hükümler ile özel bir soruşturma usulü getirilmiştir. Ayrıca, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ve Kamu İhale Kurumunun 2008 yılında, Sermaye Piyasası Kurulunun ise 2011 yılında kanunlarında değişiklik yapılmak suretiyle 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 104. maddesinde BDDK için öngörülen özel soruşturma usulüne tabi olmaları sağlanmıştır.

Genel hükümlere tabi olanlar hariç olmak üzere, tüm DDK'ların yönetici ve çalışanlarının görevleri nedeniyle işlemiş oldukları suçların soruşturulması için izin şartı öngörülmüş olup, Cumhuriyet Başsavcılıklarınca

soruşturma yapılabilmesi için izin şartının yerine getirilmesi gerekmekte, aksi takdirde soruşturmaya başlanması mümkün olmamaktadır. İzin şartı öngörülme-yenler için ise Cumhuriyet Başsavcılıklarının doğrudan soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin soruşturulmaları açısından kural, doğrudan soruşturma yapabilmek olup, istisna ise soruşturmanın idari izin gibi belli şartlara bağlanmasıdır. İstisna öngörülmediğinde kural geçerli olup, DDK'ların teşkilat yasalarında açık bir düzenleme bulunmaması durumunda da Savcılık Makamlarınca genel hükümlere göre doğrudan soruşturma yapılabileceği düşünülebilir.

Özel soruşturma usulleri bağlamında, BDDK, BTİK, KİK ve SPK için 5411 sayılı Kanunun 104. ve TMSF için 127. maddeleri ile ayrı bir izin mekanizması oluşturulmuş olup, bu maddeler ile, Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Başkanın izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu usulde, mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunundaki soruşturma usulüne ve idari sistemimizde yer alan diğer tüm soruşturma usullerine nazaran maddi hukuk anlamında daha fazla koruyucu düzenleme yapılmıştır.

Şöyle ki, soruşturma usulü uyarınca izin sistemi ve genel hükümler birleştirilmiş, izin verildikten sonra doğrudan Savcılık Makamlarınca soruşturmaların yapılacağı belirlenmişken, hemen akabinde soruşturma izni verilebilmesi için anılanların *kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya Kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket ederek bu işlemler sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olması* gerektiği belirtilmek suretiyle yeni koşullar öngörülmüştür. Hatta bu da yeterli görülmemiş olup hem kasit unsurunda hem de çıkar sağlama hususunda *açık ve yeterli emarelerin olması* gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca, 5411 sayılı Kanunun 104. ve 127. maddelerinde bu Kanuna tabi kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili soruşturmalara ilişkin usul ve esasların düzenlendiği, yani bu maddelerin usul hükümleri olduğu belirtildiği halde yasa yapım tekniği açısından usul hükümlerinde bulunmaması gerekli olan suçun manevi unsuru olan kastın tanımlandığı görülmektedir. Suçun manevi unsuru olan kasit, izin makamı hatta soruşturma sonunda Savcılık Makamlarınca bile çok açık ve kesin durumlarda sınırlı olarak ele alınabil-

mekte, bu unsurun takdiri ancak dava açıldıktan sonra mahkemece değerlendirme konusu edilebilmektedir. Suçun oluşabilmesinin belirlenmiş bir kasıt unsuruna ve sadece çıkar sağlama fiiline bağlanmak suretiyle ceza normlarının tanımlanarak maddi ceza hukuku kapsamında düzenlemelere yer verilmesinin yasa yapım tekniği açısından doğru bir yöntem olmadığı düşünülmektedir.

Ülkemizde her ne kadar memurlar ve diğer kamu görevlileri için izin sistemi (temel olarak 4483 sayılı Kanun) usulü benimsenmiş olsa da, 5411 sayılı Kanun ile getirilen özel soruşturma usulünde diğer tüm soruşturma usullerinden farklı olarak, belirli bir kastla hareket etme şartı arandıktan sonra, soruşturma izni verilmesi için sadece çıkar sağlama fiili aranmakta olup, bu çıkar sağlama hususunda da açık ve yeterli emarelerin olması gerektiği şeklinde koşullar belirlenmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken önemli nokta ise 5411 sayılı Kanuna tabi olan kamu görevlilerinin, 4483 sayılı Kanuna ve genel hükümlere tabi olanlardan farklı olarak, görevlerinde keyfi davranarak veya ihmal ve gecikme göstererek, örneğin mahkeme kararlarını uygulamamak suretiyle, kamu zararına veya kişi mağduriyetine neden olsalar da kendilerine veya üçüncü kişilere bir çıkar sağlamamışlarsa yargılanamayacak olmalarıdır (Tarhan, 2010: viii).

Dikkat çekici bir başka nokta ise, TCK'nın "Kamu Görevinin Usulsüz Olarak Üstlenilmesi" suçunu düzenleyen 262. maddesi uyarınca, bir kamu görevini, kanun ve nizamlara aykırı olarak yerine getirmeye teşebbüs eden veya terk emri kendisine bildirilmiş olduğu halde görevi sürdüren kimsenin cezalandırılacağı belirlenmiş olmasıdır. Burada fiilin aleni olup olmaması, herhangi bir zarara sebebiyet verip vermemesi ya da fiilin sonucunda failin bir çıkar elde edip etmemesi önem taşımaz (Parlar ve Hatipoğlu, 2008: 3807). Halbuki, 5411 sayılı Kanuna tabi kamu görevlilerinin haklarında soruşturma izni verilmesi için, çıkar sağlama veya zarar verme kastının varlığı ve sadece çıkar sağlama fiilinin vuku bulması gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, bu kişilerin haklarında bu suçu işlemeleri halinde soruşturma açılmayacağı düşünülmektedir.

Buna ilaveten, 5411 sayılı Kanunun 104. ve 127. maddelerinin 3. fıkrası ile Kurul Üyeleri ve personeline, işledikleri iddia edilen suçlarda, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin

Kurum bütçesinden karşılanması, 4. fıkrası ile de bunlara karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması şeklinde diğer kamu görevlileri veya memurlara tanınmayan bazı imkânlar sunulmuştur.

4483 sayılı Kanunda 45 günlük bir soruşturma süresi belirlenmişken, 5411 sayılı Kanunda sürenin olmaması nedeniyle soruşturmaların sürünce-medede bırakılmasına sebebiyet verilebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, 4483 sayılı Kanundaki usulün aksine, 5411 sayılı Kanunda belirlenen usulde, soruşturma ve kovuşturma sürecinin nasıl işleyeceği, soruşturmanın kimler tarafından yapılacağı, soruşturma sonunda kimler tarafından ve ne şekilde itiraz mekanizmasının kullanılacağı hususları düzenlenmemiştir. Ancak, Danıştay tarafından verilen/verilecek kararlar ile bu usule ilişkin hükümlerde yer almayan hususların zaman içerisinde netlik kazanması sağlanacaktır. Nitekim, Danıştay'ın 2008¹⁴ yılında vermiş olduğu bir kararında, 4483 sayılı Kanuna benzer şekilde Danıştay'a yapılacak itirazın kimler tarafından kullanılacağı belirlenmiştir.

Kanun koyucunun madde gerekçesinde de belirttiği üzere, 2000'li yılların başlarında ülkemizde yaşanan finansal kriz ile birlikte bankaların batması nedeniyle, devlet alacaklarının tahsilini, bankacılık sektörünün etkin ve verimli bir şekilde düzenlenmesini ve denetlenmesini sağlamak için BDDK ve TMSF yönetici ve çalışanlarının kasıtlı yıpratmalara ve suçlamalara karşı korunmasının amaçlandığı görülmektedir (Ünsal, 2006: 177;221). Günümüz itibarıyla bu "Olağanüstü Dönem" sona ermesine rağmen, diğer soruşturma usullerinde bulunmayan koruma mekanizması ve imkânlar sağlayan 5411 sayılı Kanundaki bu soruşturma usulünün muhafaza edildiği, hatta ilerleyen zaman diliminde bu koruma mekanizması ve imkânlardan yararlanmak isteyen diğer DDK'ların da bu soruşturma usulüne tabi olmasıyla beraber yaygınlaştığı görülmektedir.

Her ne kadar, 5411 sayılı Kanundaki bu soruşturma usulü sadece BDDK ve TMSF için öngörülmüş ise de, bazı DDK'ların kendi kanunlarında yapılan değişikliklerle bu usule tabi olması, diğer kamu kurumlarının da bu usulden faydalanabileceği anlamına gelmektedir. Diğer kamu kurumlarının da bu usulden faydalanması durumunda, izin sisteminin temel mevzuatı olan

¹⁴ Danıştay 1. Dairesinin 19.06.2008 tarih ve E: 2008/597, K: 2008/740 sayılı kararı

4483 sayılı Kanun gibi mevcut düzenlemeler ile zaten korunan kamu görevlileri daha fazla korunmuş olacaktıdır.

5. SONUÇ

Anayasamızın 129. maddesi ile kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması izin sistemine bağlanmış ve bu maddeye uygun olarak bazı DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri nedeniyle işlediği iddia edilen suçların soruşturmaları genel hükümlere ve 4483 sayılı Kanuna göre yapılmakta iken, bazıları için ise 5411 sayılı Kanunda yer alan ayrı bir özel soruşturma usulü benimsenmiştir. Bazı DDK'ların ise teşkilat kanunlarında bir usul belirlenmemesi veya herhangi bir hüküm bulunmaması nedeniyle bunlara uygulanacak soruşturma usulünün belirlenmesinde farklı görüşler olduğu ve yargı mercilerince de farklı kararlar verildiği görülmekte olup, her bir kurum için yapılacak yeni düzenlemeler ile bunların tabi olduğu soruşturma usullerinin açıkça ortaya konulması önem arz etmektedir.

Ayrıca, 5411 sayılı Kanunda yer alan soruşturma usulünde tanımlanmış (özel) kast ve sadece çıkar sağlama fiilinin cezalandırılması şeklinde maddi ceza hukuku normları ve kısıtlayıcı unsurlar konulmak suretiyle TCK kapsamında bazı suçların anılan Kanuna tabi kamu görevlilerince işlense dahi haklarında soruşturma açılmaması imkânı sağlanmıştır. Buna ilaveten, kurum avukatları tarafından temsil edilme, dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması gibi diğer kamu görevlileri veya memurlara tanınmayan bazı imkânlar sunulmuştur. Tanınan bu imkan ve koruma nedeniyle son dönemde bu özel soruşturma usulüne tabi olan DDK'ların sayısının gittikçe arttığı görülmektedir. Diğer kamu görevlilerine tanınmayan ve tanınmaması da gereken 5411 sayılı Kanunda yer alan soruşturma usulündeki bu koruyucu yapı ve imkânların Anayasa ve TCK'nın en temel ilkelerinden olan "eşitlik ve adalet ilkesi"ne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Netice itibarıyla, 5237 sayılı TCK'daki kamu görevlisi tanımına giren ve kamusal faaliyet yürüten, personeli 657 sayılı DMK'ya tabi olan ve 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlisi" olarak tanımlanabilen, nitekim Anayasa Mahkemesinin kararları ile de kamu görevlisi oldukları ve kamusal faaliyet yürüttükleri netleşen DDK'ların Başkan

ve Üyeleri ile personeli için farklı soruşturma usulleri yerine tek bir yaklaşımın benimsenmesi uygun olacaktır. Ayrıca benimsenmesi gereken bu soruşturma usulünün de DDK'ların yönetici ve çalışanlarından gerek görev ve yetki gerekse yürütülen hizmet ve faaliyetler açısından pek de farkı bulunmayan "memurlar ve diğer kamu görevlileri"nin tabi olduğu 4483 sayılı Kanundaki soruşturma usulüne veya tüm soruşturma usul ve esaslarının net olarak yer aldığı benzer bir soruşturma usulüne tabi olmalarının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Arslan, P. Özlem (2009), Bağımsız Bir İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Antalya
- Atay, Ender Ethem (2006), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Erol, Mesut (2003), Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum, DPT Yayın No: 2680, Ankara.
- Erol, Mesut (2009), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdari Otoriteler) Personel Rejimi, Türk İdare Dergisi, S.465 (Aralık).
- Gökcan, H. Tahsin ve Mustafa Artuç (2008), Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan (1998), İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2004), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Kınalıtaş, Vahit ve Fethi Aslan (2003), Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hukuku, Türkiye Kamu-Sen Yayınları, Ankara.
- Memişoğlu, Dilek (2009), Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Denetimleri, Uluslararası Davraz Kongresi 24-27 Eylül 2009, Isparta.
- Parlar, Ali ve Muzaffer Hatipoğlu (2008), Türk Ceza Kanunu Yorumu, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Pınar, İbrahim (2009), 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Reisoğlu, Safa (2007), Bankacılık Kanunu Şerhi, Yaklaşım Yayınları, Ankara
- Sezen, Seriya (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara
- Sobacı, M. Zahid (2006), Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 55. Sayı: 2, Ankara
- Sökmen, Uğur (2009), Kamu İdaresinde Soruşturma-Kovuşturma, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/400, Ankara.

- Şan, A. Ayhan (2008), *Özel Soruşturma Usulleri*, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Başkanlığı, Ankara.
- Tarhan, R. Bülent (2010), *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma Usulleri*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ali (2003), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Ünsal, Gülen (2006), *5411 Sayılı Bankacılık Kanunu*”, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Ankara.
- Yılmaz, Yüksel (2004), *Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Personelinin Tabi Oldukları Yargılama Usulü*, www.teftis.gov.tr, Ankara.
- Yücel, Bilal (2006), *Teftiş Kurullarının Soruşturma Kapasitesini Sınırlayan Etkenler Ve Soruşturma Sürecindeki Boşluklar*, www.denetde.org.tr, Ankara.
- Zengin, Raşit (2006), *Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- DDK (2010), *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi (İnceleme Raporu)*, Devlet Denetleme Kurulu, 14.05.2010, Ankara.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**EUROSAI-ARABOSAI
ÜÇÜNCÜ ORTAK KONFERANSI
VE ABU DHABİ DEKLARASYONU**

EUROSAI-ARABOSAI ÜÇÜNCÜ ORTAK KONFERANSI VE ABU DHABİ DEKLARASYONU

İsa CAN*

GİRİŞ

INTOSAI bünyesinde faaliyet gösteren bölgesel çalışma gruplarından olan Avrupa Sayıştayları Birliği (EUROSAI) ve Arap Sayıştayları Birliği (ARABOSAI) üyeleri arasında deneyimlerin paylaşılması amacıyla, iki yılda bir gerçekleştirilmesine karar verilen ortak konferansların ilki 01-02 Aralık 2006 tarihlerinde Tunus'ta gerçekleştirilmiştir.

EUROSAI-ARABOSAI Birinci Ortak Konferansının ana teması “Özelleştirme ve Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Üzerindeki Etkileri” idi.

Ortak konferansların ikincisi 30-31 Mart 2009 tarihlerinde Paris'te gerçekleştirilmiştir. EUROSAI-ARABOSAI İkinci Ortak Konferansının ana teması ise “Kamu Kurumlarının Performansının Geliştirilmesinde Sayıştayların Rolü” olarak belirlenmişti.

EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansı, 29-30 Mart 2011 tarihlerinde Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştayının ev sahipliğinde Abu Dhabi'de gerçekleştirilmiştir. Ortak Konferansa 45'in üzerinde EUROSAI ve ARABOSAI üyesi Sayıştaydan 70'i aşkın delege katılmıştır. Konferansın temasını “Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadele” oluşturmuştur.

Bilindiği gibi yüksek denetim kurumları şeffaflık, hesap verebilirlik gibi temel ilkelerin kamu yönetiminde hayat bulmasının sağlanmasında öncü rol üstlenmektedir. Ayrıca Sayıştayların yolsuzlukla mücadeledeki rolü; şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesine olan katkılarının yanı sıra, Sayıştayların başlı başına sahip oldukları yolsuzlukları tespit etme fırsatları açısından da ele alınmaktadır. Bu temel ilkelerin yüksek denetim kurumlarının kendi iç işleyişlerinde de hayata geçmesi, yüksek denetim

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışma, EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansı süresince elde edilen bilgi ve dokümanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

kurumlarının hem kendileri hem de kendilerinden hizmet bekleyen taraflar açısından önem arz etmektedir.

KONFERANS TEMALARI VE YAPILAN SUNUMLAR

Ana teması Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadele olarak belirlenen EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansı üç oturumdan oluşmuştur.

Ev sahibi Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştay Başkanı tarafından yönetilen “Şeffaflık” başlıklı ilk oturumda;

- Fransa Sayıştay Başkanı tarafından; “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık: ISSAI¹ 20 ve 21”,

- Irak Sayıştay Başkanı tarafından; “Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”,

- Almanya Sayıştay temsilcisi tarafından; “Yüksek Denetim Kurumlarının Kapasitelerinin Değerlendirilmesinde Bir Araç: Meslektaş İncelemesi”,

- İsveç Sayıştay Başkanı tarafından; “İsveç Sayıştayının Meslektaş İncelemesi Tecrübeleri”,

başlıklı sunumlar yapılmıştır.

Lübnan Sayıştay Başkanı tarafından yönetilen, “ISSAI 20 Bağlamında Hesap Verebilirlik” temasının işlendiği ikinci oturumda;

- Rusya Federasyonu Sayıştay Başkanı tarafından “Sosyal İlişkilerin Uyumlaştırılmasında Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü,

- Malta Sayıştay temsilcisi tarafından; “Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Malta Sayıştayı Yaklaşımı”,

- Polonya Sayıştay Başkanı tarafından; “Yüksek Denetim Kurumlarının Performans Göstergeleri”,

başlıklı sunumlar gerçekleştirilmiştir.

Bunlara ilaveten Tunus ve İspanya Sayıştay Başkanları da kendi Sayıştaylarının “Raporlama Uygulamaları” hakkında sunumlar yapmışlardır.

¹ International Standards of Supreme Audit Institutions - Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları

Konferansın üçüncü oturumunda ise “Yolsuzlukla Mücadele” teması ele alınmış olup, Portekiz Sayıştay Başkanının yönettiği bu oturumda;

- Suudi Arabistan Sayıştay Başkanı tarafından; “Yüksek Denetim Kurumlarının Şeffaflık, Hesap Verebilirliğin Sağlanmasına ve Yolsuzlukla Mücadele’ye olan Katkıları”,
- Hollanda Sayıştay Başkanı tarafından; “Denetimin Ahlaki Bütünlüğü-Bir Buluşun Kısa Hikâyesi”,
- Macaristan Sayıştay temsilcisi tarafından; “Yolsuzlukla Mücadele Tecrübeleri”,
- Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştay temsilcisi tarafından; “Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele”,
- Lübnan Sayıştay temsilcisi tarafından da “Lübnan’da Yolsuzlukla Mücadele”

başlıklı sunumlar yapılmıştır.

Konferansın Kapanış bölümünde INTOSAI-IDI² Yönetim Kurulu Başkanı (Norveç Sayıştay Başkanı) tarafından INTOSAI-Donör Kuruluşlarla İşbirliği” başlıklı bir sunum yapılmıştır.

Konferansın sonunda Abu Dhabi Deklarasyonunun yayımlanması uygun bulunmuş ve gelecek ortak konferansın Azerbaycan Sayıştay ev sahipliğinde Bakü’de yapılması kararlaştırılmıştır.

ABU DHABİ DEKLARASYONU

EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansının kapanış bölümünde Konferansa katılan üye ülke Sayıştayları tarafından Abu Dhabi Deklarasyonu kabul edilmiştir.

Konferansın sonucunda yayımlanan Abu Dhabi Deklarasyonu ile EUROSAI ve ARABOSAI üyesi Sayıştaylar;

INTOSAI’nin (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Yirminci Genel Kurul Toplantısında (XX. INCOSAI) kabul edilen ve yüksek denetim kurumlarının görevlerini tam olarak yerine getirebilmelerinin temini açısından temel prensiplerin ve ön koşulların belirlendiği bir çerçeveyi ortaya koyan Yüksek

² INTOSAI Development Initiative - INTOSAI Geliştirme Girişimi

Denetim Kurumları Uluslararası Standartlarını (ISSAIs)-Güney Afrika Deklarasyonu’nu kabul etmekte;

Güney Afrika Deklarasyonu’nun INTOSAI üyelerine yaptığı; ISSAIs ile oluşturulan çerçevenin kamu denetimi alanında ortak bir referans noktası olarak kullanılması çağrısını takdir etmekte;

Aynı şekilde, Güney Afrika Deklarasyonu’nun INTOSAI üyelerine yaptığı YDK’ların kendi performans ölçümlerini yapması, ISSAIs ve INTOSAI GOVs³ ile öngörülen düzenlemelerin kendi görev ve yetki tanımlarına, ulusal mevzuatlarına ve diğer düzenlemelerine uygun olarak hayata geçirilmesi çağrısını takdir etmekte;

Kamu denetiminin temel unsurlarının ve yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığının çerçevesini çizen ve bu şekilde YDK’lara görev, yetki ve ulusal mevzuatlarına uygun olarak işlevsel ve mali bağımsızlıkları için mücadele etme hakkını tanıyan Lima ve Mexico Deklarasyonlarını onaylamakta;

“ISSAI 20-Yüksek Denetim Kurumlarının Şeffaflığı ve Hesap Verebilirliği” başlıklı maddelerinin öngördüğü düzenlemelerin yapılmasının desteklenmesinin, vatandaşlarının hak ve menfaatlerini koruyup kollayan ve onlara değer katmak için uğraşan bir YDK için esas olduğunu kabul etmekte;

INTOSAI’nin (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Yirminci Genel Kurul Toplantısında (XX. INCOSAI) gündem maddelerinden olan; Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların İletilmesi ve Tanıtılmasına İlişkin Çerçevenin, ISSAI çerçevesinin 1. düzeyinde ele alınması gerektiği düşüncesini desteklemekte;

INTOSAI’nin Komiteleri, Çalışma Grupları, Görev Güçleri, Proje Grupları ve bunlarla beraber INTOSAI Geliştirme Girişimi (INTOSAI-IDI) aracılığı ile geçmişte bölgesel ve ulusal çapta yol gösteren ilkeler ortaya koyma çabasını yüksek takdirle karşılamaktadır.

Yukarıdakilere ilaveten, EUROSAI ve ARABOSAI toplulukları:

- Bölgesel çalışma grupları ile yüksek denetim kurumlarının belgeleri de dâhil olmak üzere INTOSAI rehberlerini de kapsayan,

³ INTOSAI İyi Yönetişim Rehberleri

Sayıştayların gelişimlerine ilişkin belgelerin daha fazla bilinmesinin desteklenmesi,

- INTOSAI'nin Bölgesel Çalışma Grupları olarak;
 - o Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik alanında ISSAIs prensiplerinin en iyi şekilde nasıl uygulanabileceği ve kullanılabileceği konusunda arayış içerisinde olunması,
 - o Yolsuzlukla mücadele ve dürüstlüğün sağlanması konuları üzerinde yoğunlaşılması için en iyi şekilde nasıl katkı sağlanabileceğinin değerlendirilmesi ile INTOSAI Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubunun bu alanda yaptığı değerli çalışmaların onaylanması,

• Bu deklarasyonda yer alan prensiplerin geliştirilmesinde, bölgeler arası karşılıklı işbirliğinin desteklenmesi için pratik araçlarının düşünülmesi,

gibi konuların, EUROSAI ve ARABOSAI topluluklarının ileriki çalışmalarında göz önünde bulundurmasının yararlı olacağına inanmaktadırlar.

SONUÇ

Şeffaflık, hesap verebilirlik ve yolsuzlukla mücadele gibi konu başlıkları kamu (mali) yönetiminin ve (mali) denetiminin aktörleri ve paydaşları tarafından tartışılacak olan önemli temel gündem maddelerindendir. Bu konuların önemi nedeniyle, bunlar bölgesel çalışma grupları arasında düzenlenen ortak çalışmalarda ana temayı oluşturmaktadır. Teması; “Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadele” olarak belirlenen EUROSAI-ARABOSAI Üçüncü Ortak Konferansının yanı sıra, T.C. Sayıştay Başkanlığı ev sahipliğinde 22-24 Eylül 2011 tarihlerinde İstanbul’da düzenlenecek olan; ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği) ve EUROSAI (Avrupa Sayıştayları Birliği) üyelerinin katılacağı 1. ASOSAI-EUROSAI Ortak Konferansının konusu da benzer şekilde “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Karşılaşılan Temel Güçlükler” olarak belirlenmiştir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 21.03.2011

No : 5307/2

Sözleşmeli personel dahil Sayıştay yönetim mensuplarına ödenecek fazla çalışma ücretine ilişkin “Fazla Çalışma Uygulama Esasları” taslağının, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 63’üncü maddesinin 8’inci fıkrası hükmü uyarınca Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanmasına ilişkin İnsan Kaynakları Birim Başkanlığının 16.3.2011 tarihli ve 2011-220 sayılı yazısı ile eki “Sayıştay Başkanlığı Yönetim Mensupları Fazla Çalışma Uygulama Esasları” taslağı okunarak,

Gereği Görüşüldü:

3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 19.12.2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra, bu Kanun çerçevesinde yönetim işlerinin yürütülmesi esnasında yönetim mensupları ile sözleşmeli personel tarafından yapılacak fazla çalışmalar nedeniyle ödenecek ücretlerin belirlenmesi ihtiyacı doğmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 63’üncü maddesinin 8’inci fıkrasında “Sözleşmeli personel dahil yönetim mensuplarına, ayda elli saati aşmayacak şekilde fiilen yapılan fazla çalışma karşılığında, Bütçe Kanunu ile belirlenen fazla çalışma ücretinin üç katına kadar fazla çalışma ücreti ödenebilir. Fazla çalışma yaptırılacak gün ve saatler ile çalışma mahalli gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle belirlenecek saat başı ödeme miktarı ve ödemeye ilişkin diğer usul ve esaslar Genel Kurul tarafından tespit edilir. Bu madde uyarınca yapılacak ödeme, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.” denilmek suretiyle fazla çalışma karşılığında ödenecek fazla çalışma ücreti ile diğer usul ve esasların belirlenmesinin Sayıştay Genel Kurul kararıyla mümkün olacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanunla, sözleşmeli personel dahil yönetim mensuplarının fazla çalışmaları nedeniyle çalışma yaptırılacak günler, saatler, çalışma yerleri dikkate alınmak suretiyle belirlenecek saat başı ödeme miktarı ve ödemeye ilişkin diğer usul ve esaslar ile ilgili taslağın bu hüküm uyarınca hazırlandığı görülmüştür.

Sayıştayın yönetim mensupları ile sözleşmeli personeline fazla çalışmaları nedeniyle yapılacak ödemeye ilişkin “Sayıştay Başkanlığı Yönetim Mensupları Fazla Çalışma Uygulama Esasları” (...) metninin kabulü karar cümlesinden bulunmuştur.

Karar metnine ekli “Sayıştay Başkanlığı Yönetim Mensupları Fazla Çalışma Uygulama Esasları” aşağıdaki gibidir:

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI YÖNETİM MENSUPLARI FAZLA ÇALIŞMA UYGULAMA ESASLARI

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Esaslar, günlük çalışma saatleri dışında yapılacak fazla çalışmanın uygulanmasına ilişkin hususları düzenler.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Esaslar, 3.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabi sözleşmeli personel dahil yönetim mensupları hakkında uygulanır.

Dayanak

MADDE 3 – (1) Bu Esaslar 6085 sayılı Kanunun 63 üncü maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 4- (1) Bu Esasların uygulanmasında;

a) Birim Amiri: Savcılıkta görev yapan yönetim mensupları için Başsavcıyı, Gruplarda görev yapan yönetim mensupları için ilgili Grup Başkanı, kurullarda veya dairelerde görev yapan yönetim mensupları için en kıdemli denetçiyi, sivil savunma uzmanlığında görev yapan yönetim mensupları için Sivil Savunma Uzmanını, basın ve halkla ilişkiler müşavirliğinde görev yapan yönetim mensupları için Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirini, baştabiplikte görev yapan yönetim mensupları için Baştabibi, diğer birimlerde görev yapan yönetim mensupları için Birim Başkanı ve Birim Müdürünü,

b) Fazla çalışma: Devlet Memurları Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresinin üstünde yapılan çalışmayı,

c) Yönetim mensupları: Sözleşmeli personel dahil 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personeli, ifade eder.

Genel Esaslar

MADDE 5- (1) Fazla çalışmanın ücretle karşılanabilmesi için, yönetim mensuplarının kadrosuna ait görevini, normal günlük çalışma saatleri dışında fiilen yapması gereklidir.

MADDE 6- (1) Çalışma saatleri içinde ve dışında yürütülen nöbet hizmetleri fazla çalışma sayılmaz.

MADDE 7- (1) Sayıştay Başkanı, fazla çalışma yapılacak yer, zaman, birim ve unvanları belirler,

(2) Fazla çalışma ücreti, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenen ücretin üç katı olarak uygulanır.

MADDE 8- (1) Birim Amiri, fazla çalışma yaptıracığı yönetim mensuplarının isim listesini, fazla çalışma mahallini ve saatlerini belirterek bağlı olduğu Başkan Yardımcısının onayına sunar.

(2) Birim Amiri, yönetim mensubuna fazla çalışma yapacağını bir hafta önce bildirir.

(3) Ancak acele ve özel durumlarda bildirme aynı günde de yapılabilir.

MADDE 9- (1) Birim Amirleri, bir aylık dönem içinde yaptırdıkları fazla çalışmalar için Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik uyarınca, düzenleyecekleri "Fazla Çalışma Cetveli"ni imzalayarak ertesi ayın beşine kadar tahakkuk birimine intikal ettirirler. Tahakkuk birimince birimlerden gelen Fazla Çalışma Cetvellerine göre fazla çalışma ücreti aylıklarla birlikte ödenir.

Yürürlük

MADDE 10- (1) Bu esaslar 1.3.2011 tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 11- (1) Bu esaslarda yer alan hükümleri Sayıştay Başkanı yürütür.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 18.01.2011

No : 32731

***B**elediyelerin ilgili Kanunlarında öngörülmediği halde, meclis kararı ile cari hesap şeklinde kısa vadeli borçlanmalarının mümkün olmadığı hk.*

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden ve duruşma talebinde bulunan dilekçi’nın vekili avukat ile Sayıştay Savcılığının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü:

892 sayılı ilamın 30’uncu maddesinde, Belediyenin Özel Finans Kurumu ile 2004 yılında YTL limitli Genel Kredi Sözleşmesi imzaladığı, 6.10.2005 tarihinde kredi limitinin YTL.’ye çıkarıldığı, 2006 yılında toplam YTL tutarındaki kredi nedeniyle kar payı/faiz ve diğer masraflar olarak YTL ödenmesi nedeniyle tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, Genel Kredi Sözleşmesinin imzalandığı tarihte yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanununun "Meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler" başlıklı 70. maddesinin 5. bendinde "ikrazlar istikrazlar" denilerek meclisin borç alıp verme işlerini müzakere edip karara bağlamakla görevli olduğunun belirtildiğini, Aynı Kanunun 19/6 maddesinin belediyeleri belediye hizmetlerinin ifası zımında şahsi hükmü sıfatıyla borç alıp vermeye yetkili kıldığını, Anılan Kanunun yukarıdaki maddelerinde, yapılacak borçlanmanın konusu, miktarı ve geri ödeme yöntemleri hakkında herhangi bir kısıtlayıcı hükme yer verilmediğini, Kredi Limit Artırım Sözleşmesinin imzalandığı tarihte yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanununun 'borçlanma' başlıklı 68. maddesinde; "Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir: d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.. " hükmü yer aldığını,

Aynı Kanunun 15. maddesinde belediyelerin yetkileri arasında 'Borç almak, bağış kabul etmek' de sayıldığını, 18. madde ile Borçlanmaya karar vermenin meclis yetkisine verildiğini, bu çerçevede konunun Belediye Meclisinde görüşülüp 11.2.2005 tarih ve 446 sayılı meclis kararıyla banka ve özel finans kurumlarından kullanılacak krediler ile ilgili sözleşme imzalama ve ödeme şartları konusunda gerekli yetki alındığını, tüm bu düzenlemelerde belediyelerin borçlanma şekline ilişkin bir açıklamaya yer verilmediğini, belediyelerin açık hesap şeklinde kısa vadeli borçlanma yapamayacakları şeklinde kısıtlayıcı bir hüküm bulunmadığını, öte yandan Belediyenin borç toplamı gelirlerinin %10 unu da aşmadığını, denetçinin belediyelerin ancak bir proje karşılığı uzun vadeli borçlanabileceklerini belirttiğini, Belediyenin dış borçlanma veya bir tahvil ihracında bulunmadığını, söz konusu borçlanmanın tamamen yatırım hizmetlerinin hızlandırılması amacı ile kullanıldığını; Belediyesi Halk Sarayı, geneli asfalt ve bordür yapımı, muhtelif parkların yapılması, mahalle konaklarının yapımı, Belediye ve vatandaşların işbirliğiyle yapılan okulların tamamlanması gibi yatırım işlerini aksatmamak ve bir an önce hizmete sunmak amacıyla kredi kullanıldığını, Belediyenin hesap iş ve işlemlerinde 2005 yılında Taahhütler Hesabı ve Taahhütlerden Alacaklar Hesabı çalıştırılmadığından Müdürlüğe intikal eden müteahhit, cari ve kamulaştırmadan ötürü tahakkuk etmiş alacak miktarlarının kayıtlarda görülmediğini, Müdürlüğe intikal eden tahakkukların geliş tarihlerine göre bir sıralama yapılarak ödeme yapıldığı tarihte kayıt işlemleri yapıldığını, 2005 yılı kayıtlarına bakıldığında yukarıda belirtildiği üzere taahhüt hesaplarında kayıt dışı kalmış alacakların işleme konulmadığından ötürü banka mevcutlarında artı bakiye görüldüğünü, oysa ki, süregelen yıllardan bu yana ödemelerin Müdürlüğe intikal ettiği tarihten itibaren ancak ortalama dört-beş ay sonra hak sahiplerine ödeme yapılabildiğini, tüm bu nedenlerle Belediyenin daha çok zamanla sınırlı ihtiyaç duyduğu bazı projelerin finansmanında bir sıkıntı ile karşılaşmamak için bir kredi sözleşmesi imzaladığını, Ayrıca borçlanma öncesi Bank ve Bank nezdinde faiz oranları ile ilgili araştırma yapılarak daha avantajlı teklif sunan finans kurumunun tercih edildiğini, kısacası Belediyenin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yoluna gittiğini, bir kamu zararından bahsedebilmek için Belediyenin borçlanmaması durumunda katlanmak zorunda kalacağı maddi ve manevi maliyetin öncelikle hesaplanabilmesi buna göre bir durum tespiti yapıldıktan sonra karar verilmesi gerektiğini, yapılan ödemeler mevzuata

uygun olduğundan dairenin kararının temyizen incelenerek bozulmasına karar verilmesini talep etmektedir.

Açık hesap şeklinde kullanılması öngörülen Genel Kredi Sözleşmesinin imzalandığı 2004 yılında yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde ikraz ve istikrazlara Belediye Meclisince karar verileceği belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinde, "Belediye görev ve hizmetinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.” denilmektedir.

Yukarıda anılan hükme göre belediyeler;

-4749 sayılı Kanun kapsamında yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma,

-İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanma şeklinde borçlanma,

-Yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca tahvil ihracı yolu ile borçlanma yapabilmektedirler.

Anılan kanun maddesinde belirtilen borçlanmalar dışında borçlanma mümkün değildir ve belediyenin cari hesap şeklinde kısa vadeli borçlanmasına izin veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Dilekçi 11.2.2005 tarih ve 446 sayılı meclis kararıyla banka ve özel finans kurumlarından kullanılacak krediler ile ilgili sözleşme imzalama ve ödeme şartları konusunda gerekli yetki alındığını belirtmekte ise de, genel bir yetki devri ile gerek 1580 sayılı kanun, gerek 5393 sayılı kanunun 68’inci maddesinde yer almayan bir usulle borçlanması mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile 766 sayılı ilamın 30’uncu maddesiyle toplam YTL.’na dair tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 18.01.2011

No : 32738

Mahalli idarelerin tamamının mallarının devlet malı niteliği taşıması dolayısıyla Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin hizmet araçlarına kasko yaptırılarak bedelinin bütçeden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden ve dairesi adına duruşma talebinde bulunan’ün vekilleri avukatve avukat ile Sayıştay Savcılığının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü:

840 sayılı ilamın 1’inci maddesinde, İdaresi bünyesinde bulunan hizmet araçlarının kasko sigortalarının yaptırılması ve bedellerinin bütçesinden ödenmesi suretiyle kamu zararına sebebiyet verildiği için toplam YTL ’na tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, kamuyu zarara uğratmadıklarını, Genel Müdürlüğünün, savunmalarda da ayrıntılı bir şekilde açıklandığı gibi 3645 sayılı kanunla kurulmuş, hükmi şahsiyeti haiz, özel bütçeli (hiçbir yerden katkı almayan) hususi hukuk hükümlerine göre idare edilen, bütçesinin denetimi kuruluş kanununa göre farklı bir sistemle denetlenen, özgün yapıli bir Genel Müdürlük olduğunu, İddia konusu 2006 yılı bütçe ve hesaplarının da aynı sistem içinde denetlendiğini ve Büyükşehir Belediye Meclisince ibra edildiğini, 3645 sayılı yasanın 6. maddesine göre, Genel Müdürlüğünün bilançosu ile kati hesabının Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanmasının Genel Müdürlüğün "ibrası"nı da içerdiğini, Bu kararın bir icrai karar olduğunu, Büyükşehir Belediye Meclisi kararının Büyükşehir Belediyesini, İçişleri Bakanlığını, Genel Müdürlüğünü ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kişileri bağlayacağını, bunun İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı tarafından verilen görüş ile de teyit edildiğini, Bilindiği üzere "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in ilgili hükümlerine göre harcama

yetkililerinin görüşleri alınmak suretiyle üst yöneticinin değerlendirilmesi gerektiği hükmüne göre sorgu konusu değerlendirildiğini ve kamu zararının oluşmadığı kanaatine varıldığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını, adı geçen Genel Müdürlüğün özel bir kanunla kurulduğu ve Sayıştay'ın bu kurumu denetim yetkisinin olmadığı ileri sürülmekte ise de Sayıştay Savcılığı, Anayasa'nın değişik 160'ıncı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68'inci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin Sayıştay'ca denetleneceğini, temyiz talebinin reddedilmesinin uygun olacağını, dilekçi ikinci dilekçesinde ise, Sayıştay'ın yetkisinin tartışılmasının amaçlanmadığını, Sayıştay'ın da yol göstericiliğine müracaat ederek 5018 sayılı Kanunun amaç, yönetim ve işleyişi ile özellikle Genel Müdürlüğünün tabi olduğu mevzuat birlikte değerlendirildiğinde oluşan bir takım boşluklar ve buna bağlı olarak mükerrer denetimden kaynaklanan sorunlar bulunduğunu, Kamu idareleri yönünden bütçe ve denetim standart ilkeleri vazeden 5018 sayılı Kanunda bütçe çeşitleri düzenlenirken Devletin genel idari yapısı gözetilerek Merkezi İdare Bütçesi, Mahalli İdareler Bütçesi, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi gibi bütçe çeşitleri öngörüldüğünü, Kanunda öngörülen bütçelerin tamamının ortak özelliğinin genel bütçeye dahil olmaları veya genel bütçeden pay almaları olduğunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılan düzenlemelerin, bütçe ve idari yapı esas alınarak yapılan ayırım ile örtüşmediğini, bütçe yapısı esas alınarak yapılan ayırımda bütçelerin tamamı ve/veya bir kısmı genel bütçe içinde yer alan ve genel bütçeden pay alan idareler düzenlenirken; idari yapı esas alınarak yapılan ayırımda genel bütçe içinde yer almayan ve genel bütçeden pay almayan müstakil tüzel kişiliği haiz, özel bütçeli idarelerin de yasa kapsamında olduğu değerlendirmesine neden olunduğunu, Genel Müdürlüğünün müstakil tüzel kişiliği haiz, özel bütçeli idari yönden bir kamu kurumu olup genel bütçe ve Büyükşehir Belediye Bütçesine dâhil olmadığı gibi bu bütçelerden pay da almadığını, bütçe yapısı itibarıyla 5018 sayılı kanunda düzenlenmemiş özel ve müstakil bütçeli Genel Müdürlüğünün, sadece idari yönden Mahalli İdareler içinde yer alması nedeniyle 5018 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin diğer yasal mevzuat ile birlikte değerlendirildiğinde mükerrer denetime neden olduğunu, 5018 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ve Sayıştay Kanununun belirlediği mali denetim alanına bakıldığında işbu kanunlarda açıkça Sayıştay tarafından mali denetimleri

yapılacak idareler ile genel bütçe ile ilişkili idarelerin dışında bulunan müstakil tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeli idarelerin dış denetimlerinin sayılmadığını Sayıştay denetimi Belediye Meclisi tarafından verilen kararı ortadan kaldırmıyorsa o halde aynı iş ve işlem hakkında iki farklı karar olacağını; eğer Sayıştay denetimi sonucunda verilen karar Belediye Meclis kararını ortadan kaldırıyorsa o takdirde denetimin Genel Müdürlüğü iş ve işlemleri hakkında değil, Belediye Meclis kararı hakkında olması gerektiğini, Sayıştay yargısının esas itibarıyla Saymanlar ve Tahakkuk Memurlarının denetimi ile sınırlı olup Encümen üyelerinin Sayıştay yargısına bağlı olmadığını, Genel Müdürlüğünde İdare Encümeninin 3645 sayılı Kanunda yer almadığı ancak 1941 tarihli talimatnamede yer alan bir yapı olduğunu, İdare Encümeninin gerek 4734 sayılı Kanunda tanımlanan İhale Yetkilisi olmadığı gibi 5018 sayılı Kanunda tanımlanan Harcama Yetkilisi de olmadığını, esasla ilgili olarak, kasko sigortası yapılan araçların toplu ulaşım araçlarını denetleyen, toplu ulaşım hizmetini yerine getiren idarenin hizmet araçları olup, şehrin trafik durumu, yıllık kaza istatistikleri nazara alındığında kasko sigortası ile sigortalanmasının kamu hizmetine ve kamu yararına uyarlı bir işlem olduğunu, kamu hizmet araçlarının sigortalanmasını engelleyen bir yasal düzenleme mevcut olmadığını, 2918 sayılı Kanundaki kamu araçlarının da zorunlu mali mesuliyet sigortası ile sigortalanması mecburiyetinin kasko sigortasına engel bir düzenleme olmadığını, yine 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda Belediyelerin giderleri arasında sayılan sigorta harcamaları ihtiyari (kasko) ve zorunlu (mali mesuliyet) sigorta ayırımı yapılmayarak belediyelerin kasko sigortası yapmalarının yasaklanmadığını, kaldı ki 5437 sayılı 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Resmi Taşıtlar, Demirbaş Eşya ve Levazım" başlıklı 10. maddesinin 2.bendinde vakıf, dernek, sandık, banka, birlik, firma, şahıs ve benzeri kuruluş veya kişilere ait olup 237 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kurum kurul üst kurul ve kuruluşlarca kullanılan taşıtların giderleri için kurum bütçelerinden hiçbir şekilde ödeme yapılamayacağını düzenlendiğini, 5437 sayılı Bütçe Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetlerindeki araçlar hakkında değil bu kurumlar tarafından kullanılan ancak mülkiyeti kamu kurum ve kuruluşlarına ait olmayan, vakıf, dernek, sandık, banka, şahıs gibi kuruluş ve kişilere ait araçların sigortalarının kamu kurum ve kuruluşları bütçesinden karşılanmasının yasaklandığını, ayrıca 2006 yılı "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalarına İlişkin Esaslar"ın belirlendiği E

cetvelinde de yasaklayıcı bir düzenleme bulunmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Anayasanın 160. maddesinde (Değişik: 29.10.2005-5428/2 md.) “Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. 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 idarî yargı yoluna başvurulamaz.

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

(Ek: 29.10.2005-5428/2 md.) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.....” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 68. maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin Sayıştay’ca denetleneceği, aynı kanunun 2. maddesinde ise mahalli idarelerin genel yönetim kapsamındaki idarelerden olduğu, 3. maddesi(e) fıkrasında ise belediyelerle bağlı idarelerin mahalli idare kapsamında bulunduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55. Maddesinde’de; Belediyeler ile bağlı kuruluş ve işletmelerde iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir. Bütün bu hükümlerden’nin Sayıştay tarafından denetlenip hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. 3645 sayılı yasaya göre, Genel Müdürlüğünün bilançosu ile kati hesabının Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanması ise Sayıştay denetimi ve yargılamasına engel değildir.

Dilekçinin encümen üyesinin sorumlu tutulmaması gerektiği iddiası ile ilgili olarak ise; 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama

yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur denilmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 5189/1 sayılı kararında da; Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacağına karar verilmiştir. Hukuk müşaviri, Genel Müdürün isteği üzerine danışma birimi olarak encümene katılmakla birlikte, ödemeye dayanak olan kararda encümen üyesi olarak imzası bulunmaktadır.

Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 31'inci maddesi hükmü gereği encümen kararıyla yapılan harcamalarda encümenin üyelerinin harcama yetkisinden doğan sorumlulukları bulunduğundan, dilekçinin sorumluluk ile ilgili iddialarının reddine karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Konunun esasına geçildiğinde;

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 106. maddesinde de "Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler." denilmek suretiyle belediyelere ait motorlu araçlara sadece mali sorumluluk sigortası yaptırmaya zorunluluğu getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 60.maddesinin (h) bendinde "faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri" denilerek sigorta giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır. Ancak burada ifade edilen sigorta giderleri mevzuatın izin verdiği sigorta giderlerini kapsamaktadır. İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsayan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelikte kasko sigorta giderinin ödeneceğine dair açık bir hüküm bulunmadığı gibi "Hüküm

Bulunmayan Haller” başlıklı 464.maddesinde de; “Bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Maliye Bakanlığınca Genel Bütçe için yapılan düzenlemeler esas alınır.” denilmektedir. Buradan hareketle 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bakıldığında Bütçe Kanununa bağlı (E) cetvelinin 26. sırasında;

“Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır. Ancak;

a) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi, uçak ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

b) Dış ülkelerdeki Devlete ait temsilcilik binaları ile Devlete ait eşyanın ve kira ile tutulan bina için yapılan kontratta sigorta zorunluluğu varsa kiralık binanın, Türk mülkiyetinde olan veya kira ile tutulan yerlerde organizatör şirket tarafından sigorta zorunluluğu konulmuşsa söz konusu yerlerin sigorta giderleri,

c) Sağlık Bakanlığına ait 112 acil ambulanslarının kasko sigortası ile dış kuruluşlarla ilgili olarak taşıt sigortası (misyon şefinin uygun gördüğü hallerde tam kasko) giderleri,

d) Belgelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri, bütçelerin ilgili tertiplerinden ödenir.” hükmüne yer verildiği görülmektedir.

Buna göre, Merkezi Yönetim kapsamındaki idarelere ait devlet mallarının bazı istisnalar hariç ilke olarak sigorta ettirilmemesi esası benimsenmiştir. Mahalli idareler, merkezi yönetim kapsamında olmamakla birlikte malları Devlet malı niteliğindedir.

Yukarıda sayılan hükümlerin birlikte değerlendirilmesi neticesinde,’ye ait hizmet araçlarına kasko yaptırılarak bedelinin bütçeden ödenmesi mümkün bulunmadığından, dilekçi iddialarının reddi ile, 840 sayılı ilamın 1’inci maddesinde toplam YTL’na dair tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.01.2011

No : 32819

***T**oplu iş sözleşmesinde 6 iş günü çalışılacağı ve Pazar gününün hafta tatili olacağı hükümleri karşısında Cumartesi günü yapılan çalışmaların tamamının fazla çalışma sayılamayacağı ve hafta tatili ücreti şeklinde ücretlendirilemeyeceği hk.*

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

768 sayılı İlam'ın 8. maddesi ile, Belediyesi'nin çeşitli birimlerinde çalışan işçilerle ilgili olarak Toplu İş Sözleşmesi'nde haftalık çalışma süresinin 45 saat olarak belirlenip, bu sürenin 6 iş gününe bölünerek hafta içinde 8 saat, Cumartesi günü ise 5 saat çalışılarak doldurulacağı hüküm altına alınmasına rağmen Cumartesi günü yapılan çalışmalar karşılığı hafta sonu ücreti ödenmesi nedeniyleTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler göndermiş oldukları ortak dilekçede özetle, Belediyede mesai saatlerinin 08.00- 17.00 arasında olmasına rağmen işin yoğunluğu nedeniyle mesai saatlerine bağlı kalmaksızın saat 17.00 den sonra da işin bitirilmesine kadar devam edildiğini ve bu sebeple işçilerin 45 saatlik haftalık çalışma süresini hafta içinde tamamladıklarını ve Cumartesi günü çalışılması halinde 5 saatlik çalışma süresinin dahi haftalık çalışma süresi dışında kaldığını ve bu sebeple işçilere cumartesi günü tam yevmiye fazla mesai ücreti ödendiğini;

2006 yılı denetimi sırasında sözleşmeye aykırı hareket edildiğinin bildirilmesi üzerine 2008 yılı Temmuz ayında bu yanlışlığın düzeltildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Savcılık, Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde; Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi'nde haftalık çalışma süresinin 45 saat olduğu ve bu sürenin haftada 6 iş gününe

bölünerek tamamlanacağı, fazla çalışma ücretinin normal mesai ücretinin %50 fazlası olarak kabul edildiği, haftalık 45 saatlik çalışma süresini 6 günde tamamlayan işçinin 1 günlük hafta tatiline hak kazanacağı ve hafta tatilinin Pazar günü olduğu, Pazar günü çalışılması halinde işçilere yevmiyelerine ilaveten 2 yevmiye daha ödeneceğinin kararlaştırıldığı;

Fakat işçilerin hafta içi 8 saat ve Cumartesi günü de 5 saat çalışmak suretiyle haftalık 45 saatlik çalışma süresini tamamlamalarına rağmen, işçilere Cumartesi günü yapılan tam günlük (8 saatlik) mesaipleri karşılığında 45 saatlik haftalık çalışma süresinin doldurulması dikkate alınarak geriye kalan çalışma süreleri için saat başına fazla çalışma ücreti ödenmesi gerekirken tüm gün için hafta tatili ücreti ödendiği görülmüştür.

..... Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin “İş Süresi (Çalışma Saatleri)” başlıklı 33. maddesinde;

“Haftalık çalışma süresi 45 saattir. Bu süre aşılmamak ve gün ortasında bir saatten az olmamak kaydıyla ara dinlenmesi verilmek şartıyla çalışma saatleri işin icabına göre işverence tanzim edilir. Bu 45 saatlik süre haftada 6 iş gününe bölünerek çalıştırılır.

Çalışma saatlerinde yapılacak değişiklikler temsilcilerle birlikte düzenlenir.” denilmektedir.

“Fazla Çalışma ve Ücretleri” başlıklı 38. maddesinde;

“Bu sözleşmeyle tespit edilen günlük veya haftalık çalışma süresini aşan çalışmalar fazla çalışma sayılır.

1. İşçiye, rızası alınmak koşuluyla gündüzleri 3, geceleri 2 saat kadar fazla çalışma yaptırılabilir.

2. Fazla çalışmalar ücret yerine izinle karşılanamaz.

3. Gündüz yapılan fazla çalışmaların ücreti normal ücretin gece yapılan fazla çalışmaların ücreti ise gece ücretinin %50 fazlasıdır.

4. Fazla çalışmaların yarım saatten az kısımları yarım saat, yarım saatten fazla kısımları ise 1 saat olarak hesaplanır.

5. Hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde işçinin onayı alınarak fazla çalışma yaptırılır.

....” Denilmektedir.

“Günlük Ücret-Aylık Ücret” başlıklı 40. maddesinde;

Günlük ücret, işçinin her türlü tazminat, prim, ikramiye, sosyal yardım v.b. yan ödemeler hariç olmak üzere, esas işi karşılığında bir gün için aldığı ücrettir. Aylık ücret ise, işçiye bir takvim ayı için ödenen ücrettir.” Denilmektedir.

“Hafta Tatili-Çalışma Ücreti” başlıklı 55. maddesinde;

İşçilerin hafta tatili, Pazar günleridir. Haftalık 45 saatlik çalışma süresini diğer 6 günde tamamlayan işçi bu bir gün hafta tatiline hak kazanır. Hafta tatili günlerinde işçilerin onayı alınarak çalışma yaptırılabilir. Bu takdirde kendilerine yevmiyesine ilaveten 2 yevmiye daha ödenir.

Şu kadar ki, yıllık izin süresinin hesabında Pazar günleri hafta tatili olarak kabul edilir.

Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışan işçilere her gün için ilave 2 yevmiye ödenir.

Vardiyalı işçi kendi hafta tatilinde çalıştırıldığı takdirde 2 ilave yevmiye ödenir.

Bakanlar Kurulu Kararlarıyla idari tatil günü olan günlerde c ve d maddeleri de uygulanır.” Denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla Çalışma Ücreti” başlıklı 41. maddesinde;

“Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır. 63 üncü madde hükmüne göre denkleştirme esasının uygulandığı hallerde, işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık iş süresini aşmamak koşulu ile, bazı haftalarda toplam kırkbeş saati aşsa dahi bu çalışmalar fazla çalışma sayılmaz.

Her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle ödenir.

Haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle kırkbeş saatin altında belirlendiği durumlarda yukarıda belirtilen esaslar dahilinde uygulanan ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırkbeş saate kadar yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışmalardır. Fazla sürelerle çalışmalarda, her bir

saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmibeş yükseltilmesiyle ödenir.

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma yapan işçi isterse, bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine, fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat onbeş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir.

İşçi hak ettiği serbest zamanı altı ay zarfında, çalışma süreleri içinde ve ücretinde bir kesinti olmadan kullanır.

63 üncü maddenin son fıkrasında yazılı sağlık nedenlerine dayanan kısa veya sınırlı süreli işlerde ve 69 uncu maddede belirtilen gece çalışmasında fazla çalışma yapılamaz.

Fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerekir.

Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz.

Fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağı çıkarılacak yönetmelikte gösterilir.” Denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Çalışma Süresi” başlıklı 63. maddesinde;

“Genel bakımdan çalışma süresi haftada en çok kırkbeş saattir. Aksi kararlaştırılmamışsa bu süre, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanır.

Tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilir. Bu halde, iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar artırılabilir.

Çalışma sürelerinin yukarıdaki esaslar çerçevesinde uygulama şekilleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Sağlık kuralları bakımından günde ancak yedibuçuk saat ve daha az çalışması gereken işler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.” Denilmektedir.

..... Belediyesi ile Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi hükümleri, yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve dilekçede yer alan hususlar ışığında, haftalık çalışma süresinin hafta içi 8'er saat; Cumartesi günü de 5 saat olmak üzere toplam 45 saat çalışmak suretiyle tamamlanacağı durumunda, Cumartesi günü yapılan 8 saatlik mesainin haftalık 45 saatlik çalışma süresini dolduran ilk 5 saati işçilerin aylık ücretleri dâhilindeki çalışma olduğundan hiçbir fazla çalışma ücretine tabi tutulamaz. Geriye kalan 3 saatlik kısmı ise fazla çalışma ücretine tabi olup işçinin normal yevmiyesinin saat başına düşen kısmının %50 fazlası olarak ödenir.

Dilekçede, hafta içi 8 saatten fazla çalışıldığından bahsedilmiş olsa da bu çalışmaları kanıtlayan herhangi bir belge sunulmamış olmakla birlikte toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresinin 6 iş gününe bölüneceği hükmü karşısında haftalık 45 saatlik çalışma süresinin hafta içinde doldurulduğunu iddia etmek yersizdir. Bununla birlikte, toplu iş sözleşmesinde 6 iş günü çalışılacağı ve Pazar gününün hafta tatili olacağı hükümleri karşısında Cumartesi günü yapılan çalışmaların hafta tatili ücreti şeklinde ücretlendirilmesi de mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddedilerek 768 sayılı İlam'ın 8. maddesi ileTL'ye 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 kelimayı geçmemelidir.
2. Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağılı olduğı kurumun adı, kısa bir özgeçmişı 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 kelimayı 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 diğeri (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 Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981