



ISSN: 1300-1981

# SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı:101 / Nisan - Haziran 2016

■ **Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler**

*Performance Based Budgeting (PBB) System and Suggestions for Improving the Applicability of the System*

■ **Sürekli Denetim ve Denetimin Geleceğine Bakış Üzerine BİST-100 Şirketlerinde Bir Araştırma**

*A Study on BIST-100 Firms with Respect to Continuous Auditing and the Future of Auditing*

■ **Kamu Personel Rejiminde Esnekliğin Bir Yansıması: Savunma Sanayii Müsteşarlığı Personel Rejimi**

*A Reflection of Flexibility in Public Personnel Regime: The Personnel Regime in the Undersecretariat for Defence Industries*

■ **Politika Transferine Karar Verme Süreci**

*The Decision-Making Process on Policy Transfer*

■ **İş Yerinde Karanlık Üçlü: Bir Kamu Kuruluşunun İç Denetim Biriminde Araştırma**

*The Dark Triad at Work: Study of Internal Audit Department of a Public Institution*

■ **Mülteciler ve Yerinden Olunmuş Kişiler İçin Kullanılan Kamu Kaynaklarının Denetimine İlişkin Yuvarlak Masa Toplantısı**

■ **Sayıştay Kararları**



# SAYIŞTAY DERGİSİ

## ULUŞAL HAKEMLİ DERGİ

**ISSN:** 1300-1981

**Sayı:**101 / Nisan - Haziran 2016

### **Sahibi**

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına  
Fikret ÇÖKER  
Başkan Yardımcısı

### **Genel Yayın Yönetmeni**

Necip TOSUN  
Uzman Denetçi

### **Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**

Melek řANAL DEMİRKAN  
Bařdenetçi

### **Yayın Kurulu**

Necip TOSUN Uzman Denetçi, Mehmet KÖSEDAę Uzman Denetçi, Zekeriya ASLAN Uzman Denetçi,  
Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi, Melek řANAL DEMİRKAN Bařdenetçi, Filiz KÖROęLU AYDINLI Bařdenetçi,  
Berna ERKAN Bařdenetçi, Mehmet BALIOęLU Bařdenetçi, Mehmet GÖKMAęARA Denetçi,  
Hilal ULUÇAY DEMİR Denetçi Yardımcısı

### **Grafik Tasarım**

Nadir ARSLANTÖRK  
Grafiker

### **Baskı**

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

### **Baskı Tarihi**

Ocak 2017

### **Yayın Türü**

Yaygın Süreli Yayın

### **Yönetim ve Yazıřma Adresi**

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA

### **Telefon**

+90 (312) 295 39 10

### **Fax**

+90 (312) 295 40 85

### **e-posta**

dergi@sayistay.gov.tr

### **Internet Adresi**

<http://dergi.sayistay.gov.tr/>

## **SAYIŞTAY DERGİSİ** / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

- Sayıştay Dergisi, Sayıştay Başkanlığınca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda dört kez yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Sayıştay Dergisi, EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indeksinde taranmaktadır.
- 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına 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. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Bartın Üniversitesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Başbakanlık
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Milli Eğitim Bakanlığı
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı

# İÇİNDEKİLER / CONTENTS

## **Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler**

*Performance Based Budgeting (PBB) System and Suggestions for Improving the Applicability of the System*

Tolga BAL.....1-29

## **Sürekli Denetim ve Denetimin Geleceğine Bakış Üzerine BIST-100 Şirketlerinde Bir Araştırma**

*A Study on BIST-100 Firms with Respect to Continuous Auditing and the Future of Auditing*

Murat SERÇEMELİ, M. Suphi ORHAN .....31-50

## **Kamu Personel Rejiminde Esnekliğin Bir Yansıması: Savunma Sanayii Müsteşarlığı Personel Rejimi**

*A Reflection of Flexibility in Public Personnel Regime: The Personnel Regime in the Undersecretariat for Defence Industries*

Utku ÜTÜK .....51-78

## **Politika Transferine Karar Verme Süreci**

*The Decision-Making Process on Policy Transfer*

Önder KUTLU, Sema Müge ÖZDEMİRAY .....79-95

## **İş Yerinde Karanlık Üçlü: Bir Kamu Kuruluşunun İç Denetim Biriminde Araştırma**

*The Dark Triad at Work: Study of Internal Audit Department of a Public Institution*

Enver AYDOĞAN, Salih SERBEST ..... 97-121

## **Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**

*Mülteciler ve Yerinden Olunmuş Kişiler İçin Kullanılan Kamu Kaynaklarının Denetimine İlişkin Yuvarlak Masa Toplantısı*

Ahmet TANER ..... 125-128

## **Sayıştay Kararları**

*Temyiz Kurulu Kararları* ..... 131-147

## **Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları**

*Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri*..... 151-152

*Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları* ..... 153-154



# PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİ VE SİSTEMİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN ARTIRILMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

## PERFORMANCE BASED BUDGETING (PBB) SYSTEM AND SUGGESTIONS FOR IMPROVING THE APPLICABILITY OF THE SYSTEM

Tolga BAL\*

### ÖZ

OECD ülkelerinde PEB sistemine yönelik yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de bu yönde reform düzenlemeleri yapılmış ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sistemi uygulamasına geçilmiştir. Uygulamanın 10. yılında kamu mali yönetiminde etkinliği, etkililiği, verimliliği hedefleyen PEB sisteminin kendi etkinliği, etkililiği, verimliliği, uygulanabilirliği farklı alternatif alt model ve yöntemler çerçevesinde tartışılmaya başlanmıştır.

Fakat PEB sisteminin uygulanabilirliğinin tartışılabilmesi için öncelikle sistemin altyapı unsurlarının sağlıklı bir şekilde kurulup, işlerliğinin sağlanması diğer bir ifade ile gerçek anlamda bir PEB sistemi olması gerekmektedir. Ancak bu aşamadan sonra farklı alt yöntemlerin ve modellerin PEB çerçevesinde sistemin uygulanabilirliğinin tartışılması anlamlı olacaktır. Bu makalenin amacı; bu hususa ve doğrudan bağlantı yönteminin sistemin başarısı için önemine dikkat çekmek ve bu çerçevede somut öneriler getirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, Bütçeleme Sistemi, Performans Esaslı Bütçeleme (PEB), Sonuç-Çıktı Odaklı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Yönetimi.

### ABSTRACT

Parallel to the developments in OECD countries regarding the PBB system, reform arrangements have been made in this direction in Turkey, as well, and the PBB system based on Strategic Planning has been put into practice with the Public Financial Management and Control Act No. 5018. In its 10<sup>th</sup> year of implementation, the efficiency, effectiveness, productivity and applicability of the PBB system based on strategic planning which itself targets efficiency, effectiveness and productivity in the public financial management have been discussed within the framework of different alternative submodels and submethods.

However, in order to be able to discuss the applicability of the PBB system, first of all, the infrastructure elements of the system need to be established and function properly, in other words, there has to be a real PBB system. Only after this phase, it will be meaningful to

\* Sosyal Güvenlik Uzmanı ve Ankara Üniversitesi, SBF, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ÇEEİ Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi (Tez Aşamasında), tbal@sgk.gov.tr.



discuss the applicability of the PBB system within the framework of different submethods and submodels. The purpose of this article is to draw attention to this issue and the importance of the direct link method for the success of the system and to present concrete suggestions in this context.

**Keywords:** Budget, Budgeting System, Performance Based Budgeting (PBB), Results- Output Oriented Budgeting, Strategic Planning, Performance Management.

## GİRİŞ

Bütçe kavramı zamanla ülkelerin bir dönemine ait mali plan olmanın ötesinde anlam ve önem kazanmıştır. Bu süreçte bütçe; devletin gelir ve giderlerinin önceden tahmin edilerek bunlar arasında denge kurmak suretiyle belirli bir program doğrultusunda, gelirlerin elde edilerek harcamaların yapılmasına yetki veren mali bir belge olmasının yanında siyasi, hukuki, mali ve iktisadi fonksiyonlara sahip bir maliye politikası aracı haline gelmiştir.

Bütçe kavramında yaşanan bu gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan ve kaynakların tahsisinin rasyonel şekilde yapılmasını amaçlayan modern bütçe sistemlerinin gelişim sürecinde toplumun memnuniyetinin, mal ve hizmet üretiminde kalitenin, mali disiplinin, mali saydamlığın, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmanın, kaynakların etkili, ekonomik, etkin şekilde kullanılmasının ve harcama sürecinde hesap verilebilirliğin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Diğer modern bütçe sistemlerinin güçlü yönlerinin ve gelişen teknolojinin birleşimini ifade eden performans esaslı bütçeleme (PEB) sistemi söz konusu ihtiyaçların karşılanabilmesi için geliştirilmiş bir bütçe sistemidir.

Bu süreçte son 20 yılda birçok OECD ülkesinde; kaynakların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkin, etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere performans bilgisinin bütçe sürecine dâhil edildiği bütçe sistemi olan "Çıktı Odaklı, Sonuç Odaklı Bütçeleme Sistemi" olarak da bilinen PEB sistemine geçilmiştir.

PEB sisteminde performans bilgi sisteminin bütçe sürecindeki önemi üzerinde durularak bu sistemdeki performans verilerinin çıktı ve/veya sonuçlarla ilişkisinin temel olarak; "Sunuma Yönelik Bütçeleme Yöntemi, Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme veya Dolaylı Bağlantı Yöntemi ve Doğrudan Bağlantı Yöntemi" olmak üzere üç farklı yöntem ve yine "Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sistemi, Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Sistemi ve Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Sistemi" olmak üzere üç farklı alt model sistemleri aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmektedir.

OECD ülkelerinde PEB sistemine yönelik yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de bu yönde reform düzenlemeleri yapılmış ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlamaya dayalı PEB modeli esas alınarak kamu kaynaklarının tahsisinde rasyonelliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede “Stratejik Planlamaya Dayalı” alt model sistemi çerçevesinde “Doğrudan Bağlantı Yöntemi” her alanda uygulanmaya çalışılmıştır.

Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sisteminin uygulamasında henüz başlangıç aşamasında sayılabilecek kamu kurumlarında sisteme yönelik farkındalık, iyileştirme ve geliştirme çalışmaları devam etmekte olup, uygulamanın 10. yılında sistemin uygulanabilirliği, etkinliği, etkililiği, verimliliği tartışılır hale gelmiş ve sistemin uygulanabilirliğini artıracak alternatif alt modeller ve yöntemler tartışılmaya başlanmıştır.

Bu makalenin amacı da bu tartışmalara katkı sağlamak amacıyla; Türkiye’de yasal çerçevede uygulanan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin son 10 yıldaki tecrübeler doğrultusunda genel bir değerlendirilmesinin yapılması ve sistemin kamu kurumlarında etkili, etkin ve verimli olarak uygulanabilirliğinin sağlanmasına yönelik somut öneriler getirmektir.

Bu makalede öncelikle konu ile ilgili temel oluşturması bakımından bütçe kavramı ve fonksiyonları ele alındıktan sonra, PEB sisteminin kavramsal çerçevesi ortaya konulmuştur. Bu kapsamda sistemin tanımı, önemi, geçiş nedenleri, gelişimi, özellikleri, uygulama modelleri ve yöntemleri, altyapı unsurları açıklanmıştır. Son bölümde ise 10 yıllık tecrübeler ışığında sistemin uygulanabilirliğinin artırılmasına yönelik öneriler yer almaktadır.

## 1. BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇENİN FONKSİYONLARI

İnsanların bir arada yaşamaları neticesinde toplumsal ihtiyaçların karşılanması sorunu ortaya çıkmıştır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında bireylerin yetersiz kalması, bu ihtiyaçların bireylerin üstünde organize bir güç olan devlet kurumu tarafından karşılanması gerekliliğini beraberinde getirmiştir.

Siyasi bir süreç içerisinde alınan kararlar neticesinde karşılanan toplumsal ihtiyaçları ortaya koyan araç devlet bütçesidir. Demokratik sistemlerde bireylerin oylama mekanizması ile belirlediği siyasi otorite, toplumsal ihtiyaçların karşılanması için gerekli mal ve hizmetlerin sunumundaki miktar ve bileşimine karar verir. Bu mal ve hizmetlerin hangi miktarda hangi kaynaklarla nasıl tahsis

edileceğini gösterir belge olan bütçe ile iktidar; belirli bir zaman diliminde yapacağı harcamaları ve bu harcamaların finansmanında kullanacağı gelirleri ortaya koyar.

Kökene Latince'deki "Bulga" kelimesi olan bütçe kavramı; Fransızca'da "Bouge", "Bougette" ve 17. yüzyıldan itibaren İngilizcede bugünkü anlamıyla "Budget" şeklinde kullanılmaya başlanmış ve Türkçeye Fransızcadan geçmiştir (Tüğen, 2010: 1). Ancak Osmanlı döneminde uzun yıllar bütçe kavramı yerine "muvazene-i umumiye" deyimini kullanılmıştır (Uluatam, 2003: 111).

Devlet harcamaları ve gelirleri için paranın bulunduğu deri çanta anlamında kullanılan "Bougette" kelimesinin zamanla değişmesiyle İngilizceye "Budget" olarak geçen bütçe kavramı; sembolik anlamda iktidar temsilcisinin parlamento'ya taşıdığı, devletin gelir ve gider rakamlarını gösteren dokümanları içeren deri çantayı ifade etmektedir (Swain ve Reed, 2010: 18). 1787 yılında kabul edilen "Consolidated Fund Act" yasası sonucu hazinenin kurulması ve 1822 yılından itibaren kraliyetçe (hükümetçe) bir bütçe taslağının her yıl yasama organına sunulması geleneğinin yerleşmesi ile bütçeleme düzeni bugünkü çağdaş biçimini almıştır (Uluatam, 2003: 111).

Geçmişten günümüze devletin görev ve faaliyetlerinin hem nitelik hem de nicelik yönünden gelişip çoğalması sonucunda bütçe kavramının da içeriği genişleyerek değişmiştir (Akdoğan, 2007: 325-326; Tüğen, 2010: 107). Bütçe kavramı zamanla bir ülkenin bir dönemine ait mali planı olmanın ötesinde anlam ve önem kazanarak, "devletin gelir ve giderlerinin önceden tahmin edilerek, bunlar arasında denge kurmak suretiyle belirli bir program doğrultusunda, gelirlerin elde edilerek harcamaların yapılmasına yetki veren mali bir belge olmasının yanında siyasi, hukuki, mali ve iktisadi fonksiyonlara sahip bir maliye politikası aracı" haline gelmiştir (Akdoğan, 2007: 325-326; Tüğen, 2010: 107).

Bu çerçevede bütçe fonksiyonları geçmişten gelen *klasik fonksiyonlar* ve özellikle 1930'lu yıllardan sonra yaşanan sosyo-ekonomik gelişmeler neticesinde şekillenen çağdaş fonksiyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Moğol T., (Editör) vd, 2012: 4-7; Uluatam, 2003: 111-112).

### 1.1. Devlet Bütçesinin Klasik Fonksiyonları

Devlet bütçesinin *klasik fonksiyonları* "siyasi, hukuki, mali-ekonomik ve denetime ilişkin" olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Bu çerçevede asıl amacın iktidarın sağlayacağı toplumsal hizmetlerin ve bu hizmetlerin sağlanmasında halkın katkısının tespiti olan bütçenin kavram, kurum ve süreç olarak ortaya

çıkışı öncelikle siyasaldır (Moğol vd., 2012: 5). Siyasal rejimlerin en yaygını olan demokrasilerde meclislerin egemenlik hakkını millet adına bütçe yoluyla kullanması siyasi fonksiyonu ifade etmektedir (Uluatam, 2003: 109).

Diğer taraftan bütçenin hükümet tarafından hazırlanmak suretiyle yasama organında görüşülüp onaylanması/onaylanmaması/düzeltilerek onaylanması, kamu yönetim birimlerini ve hükümetleri bağlayıcı nitelikte bir tasarruf olması bütçenin hukuki fonksiyonunun bir parçasıdır (Moğol vd., 2012: 7).

Günümüzde bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu ise bütçe sürecinde belirlenmiş olan kamu hizmetlerinin belirli bir plan dâhilinde, toplumun önceliklerine göre ve en az kaynak (ödenek) tahsisi ile yapılmasını ifade etmektedir (Tüğen, 2010: 20).

Son olarak yürütme organının belirli kurallar dâhilinde bütçeyi yönetmesini ifade eden hukuki ve siyasi fonksiyonun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan denetim fonksiyonu, yürütme organına emanet edilen kaynakların kullanımının etkililiğini, etkinliğini ve iktisadiliğini ölçmeyi amaçlamakta ve hukuki denetim yüksek hesap mahkemesi sıfatıyla Türkiye’de Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Moğol vd, 2012: 7; Uluatam, 2003: 109; TBMM, 2010; TBMM, 2003; Çatak ve Çilingir, 2010: 17-18).

## 1.2. Devlet Bütçesinin Çağdaş Fonksiyonları

Devletin zaman içerisinde görev ve faaliyetlerinin çeşitlenerek artması sonucunda sosyo-ekonomik alanda rol ve önemi artmıştır. Çağdaş fonksiyonlarının ortaya çıktığı bu süreçte bütçe, özellikle 1929’da yaşanan “Büyük Buhran”dan sonra izlenen Keynesyen politikaların etkisiyle bir maliye politikası aracı olarak etkin bir şekilde kullanılmaya başlamıştır.

Çağdaş bütçe fonksiyonları; “kaynakların tahsisinde etkinlik fonksiyonu, gelir dağıtım fonksiyonu, ekonomik istikrar fonksiyonu ve iktisadi kalkınma fonksiyonu” olarak sınıflandırılmaktadır.

Kaynak tahsisinde etkinlik en genel tanımıyla ekonomideki tüm üretim faktörlerinin rasyonel biçimde kullanılarak asgari maliyetle azami fayda sağlanmasını içermektedir (Moğol vd., 2012: 10).

Çağdaş ekonomilerde gelir dağılımında uyumun ve adaletin bozulduğu durumlarda devletler, toplumun sosyo-ekonomik refahının bozulmaması ve toplumdaki gelir dağılımında görece adaleti sağlamak amacıyla düşük gelir gruplarına yönelik politikalar izlerler. Bu politikalarda kullanılan araçlardan biri

olan bütçe vasıtasıyla farklı gelir gruplarından vergilerin toplanarak çoğunlukla alt gelir gruplarına harcamaların yapılması, bütçenin gelirin yeniden dağıtılması fonksiyonunu ifade etmektedir (Akdoğan: 325-328; Moğol vd., 2012: 10).

Ekonomik istikrar fonksiyonu ise bütçenin bir maliye politikası aracı olarak içinde bulunulan konjonktürel dalgalanmalara karşı tepki vermesini ifade etmektedir. Ekonomideki enflasyonist dönemlerde bütçe harcamalarının kısılarak vergi oranlarının artırılması vasıtasıyla "bütçe fazlası" verdirilerek veya deflasyonist dönemlerde harcamaların artırılıp vergi oranlarının azaltılması suretiyle "bütçe açığı" oluşturularak ekonomik dengenin sağlanması amaçlanmaktadır. Konjonktürel dalgalanmalara karşı kendiliğinden refleks gösterebilecek şekilde hazırlanan bütçe yoluyla ekonomideki fiyat istikrarının ve tam istihdamın sağlanması çarpan ve çoğaltan etkileriyle herhangi bir doğrudan müdahaleye gerek kalmadan gerçekleşebilecektir (Akdoğan: 325-328; Moğol vd., 2012: 10).

Son olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletler, iktisadi kalkınmayı ve büyümeyi hedefleyen teşvik politikaları izleyerek sermaye birikimi için piyasaya müdahale etmek durumunda kalmaktadırlar. Burada da bütçenin iktisadi kalkınma fonksiyonu ortaya çıkmaktadır (Moğol vd., 2012: 10).

## **2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİ**

Kamusal faaliyetlerin çeşitliliğinin ve miktarının artması, toplam kalite, performans yönetimi ve stratejik yönetim anlayışlarının kamu kesiminde işlerlik kazanması, kamu kaynaklarının kullanılmasında rasyonel davranılmasını gerektirmiştir. Bu durum devletin elinde bulunan kaynakların, toplumun taleplerine en uygun hizmetlere hesap verilebilirlik, şeffaflık, mali disiplin ilkeleri doğrultusunda etkili ve etkin şekilde yönlendirilmesini gerekli kılmıştır (OECD, 2004a: 18-19). PEB sistemi bu amaca ulaşılmasında bir araç olarak kullanılmaktadır.

### **2.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımı ve Önemi**

Kelime anlamı "iş yapma, belirli bir işi yerine getirme, başarma" olan performans kavramı; belirli bir faaliyeti yapan çalışanın, grubun ya da örgütün, faaliyetin sonucu amaçlanan hedefe yönelik niceliksel ve niteliksel olarak işin yerine getirilme düzeyini veya davranış biçimini ifade etmektedir (Bingöl, 2006: 321). Bu anlamda kamu performansı ise toplumun istekleri doğrultusunda belirli bir amaç çerçevesinde oluşturulan mal-hizmet faaliyetlerinin çıktı ve/veya sonuçlarla ilişkisinin kurulmasını ve amaçlanan hedeflerin yerine getirilme düzeyini kapsamaktadır (Curristine, 2005b: 129).

Bütçelemede kaynakların performans hedefleri ile ilişkilendirilerek performansın artırılmak istenmesi düşüncesi, performans bütçe sistemi ile 20. yüzyılın başlarında getirilmiş olmasına rağmen bu konuda kabul görmüş herhangi bir standart oluşturulamamıştır (OECD, 2007: 20).

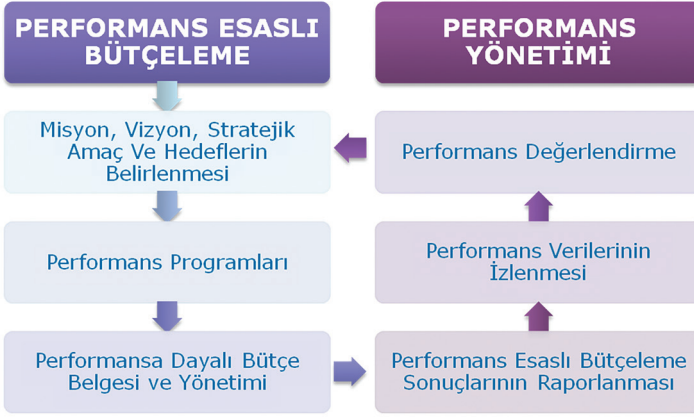
Son 20 yılda gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin kamu harcamalarının artmasıyla kamuda reform çalışmaları başlamıştır. Bu kapsamda performans kavramının önemi artarak kamu faaliyetlerinin; şeffaflık, hesap verilebilirlik, iktisadilik ilkeleri temelinde daha verimli hale getirilmesi amaçlanmıştır (OECD, 2004a: 18-19). Modern bütçeleme anlayışlarının en çağdaş hali olan PEB sistemi bu amacın gerçekleştirilmesi için; kamu kurumlarının performans hedeflerini ve bilgilerini bütçe sürecine dâhil eden, performans değerlendirmelerine göre ödenek tahsis eden temel bir araç olarak oluşturulmuştur (Schick, 2003: 101). Öncelikli hizmetlere tahsis edilecek kaynakların, etkililiğinin ve etkinliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır.

PEB sistemi; “kaynakların, kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir” (Maliye Bakanlığı, 2009: 5). Sistem böylece hesap verilebilirliği ve mali disiplini sağlamakta, sistemin içinde yer alan raporlama mekanizması ile de şeffaflığa katkıda bulunmaktadır.

PEB sistemi, dünyadaki uygulamalara bakıldığında performans yönetim anlayışının bir parçası olarak kabul gören ve “çıktı/sonuç odaklı bütçeleme”, “yeni performans bütçeleme”, “performans esaslı bütçeleme” isimleri altında uygulanan bir bütçeleme sistemidir (OECD, 2007: 20). Aslında performans yönetiminin bir unsuru olan PEB sistemi, kamu idarelerinde sunulan mal ve hizmetlerin etkin, etkili ve iktisadi olarak gerçekleştirilmesini sağlayan araçlardan birisidir.

Şekil 1’de bütçe ve performans yönetimi ilişkisi gösterilmektedir. Performans esaslı bütçeleme; önceden planlanan stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen faaliyetlerin maliyetlendirildiği performans programları, belgeleri aracılığıyla bütçe belgesini ortaya koyarken performans yönetimi uygulama sonuçlarını izlemekte ve hedeflere yönelik çalışmaları analiz ederek raporlamaktadır. Performans değerlendirmeleri sonucu süzülen performans bilgileri doğrultusunda süreç başa dönerek yeni stratejik amaç ve hedefler geliştirilmektedir. Bu süreç bir döngü olarak sürekli bir şekilde devam etmektedir.

## Sekil 1: Performans Yönetimi ve PEB İlişkisi



**Kaynak:** ODI, 2003: 1.

PEB sistemi ile kamu kurumlarının belirlediği misyon ve vizyon çerçevesinde öncelikli stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere kaynak tahsisi yapılarak kaynakların yönetiminde rasyonellik amaçlanmaktadır (Curristine, 2005b: 129; OECD, 2007: 20; Schick, 2003: 101). Böylece sınırlı kaynakların tahsisinde öncelikli ihtiyaçların tespiti ve gerçekleştirilmesi sağlanmakta, bu da sistemin temel özelliğini oluşturmaktadır. Kaynakların PEB sisteminin öngördüğü koşullarda kullanılması mali disiplinin ve saydamlığın sağlanmasını sağlayarak kaynakların etkili ve etkin kullanımı gerçekleştirilebilmektedir. Sistemde sağlanan şeffaflık toplumun ihtiyaçları doğrultusunda kararların oluşturulmasına da katkı sağlamaktadır.

Yöneticilere amaçlarına ulaşmak için tahsis edilecek kaynaklarda esneklik sağlayan sistemde; performans hedefleri doğrultusunda örgütün amaçlarına ulaşıp ulaşmadığı tespit edilerek sonuçlar etkin bir izleme sistemi vasıtasıyla raporlanmaktadır (Curristine, 2005b: 131). Faaliyetlere performanslarına göre ödenek tahsis edildiği için performans değerlendirme raporlarını içeren izleme ve değerlendirme bölümü kaynakların tahsisi açısından PEB sisteminde kritik öneme sahiptir.

PEB sisteminde uygulamanın sonrasında performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi de önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulamanın performans hedefleri ile çıktı/sonuç ilişkisini yansıtan izleme ve değerlendirme mekanizması ile mevcut dönemde ve sonraki dönemlerde oluşan/oluşacak

başarısızlıklar görülerek bunların önlenmesi, başarı söz konusuysa başarıların sürdürülmesi/artırılması sağlanmaktadır (Curristine, 2005b: 131). Sistem bu yönüyle klasik denetimden (teftişten) farklı olarak geçmişi değil geleceği esas alarak performans odaklı iç denetim gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Sistem işin doğru yapılmasının yanında doğru işin olabilecek en az kaynakla zamanında yapılmasını hedeflemektedir.

Özetle PEB sistemi;” toplumun istekleri doğrultusunda şeffaflık, mali disiplin ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri temelinde kaynakların etkili ve etkin kullanımını sağlama amacı taşıyan; teorisi basit fakat uygulaması zor olan bir bütçeleme sistemidir” (Bal, 2015: 27-28; Bal, 2016: 110). Bu çerçevede PEB sisteminde; kaynakların amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisi ve kullanılması sağlanmakta, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılarak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı tespit edilerek, bu tespitler sonucu ortaya çıkan performans değerlendirmeleri raporlanarak yayınlanmakta; böylece hesap verilebilirlik ve şeffaflık sağlanmaktadır (Bal, 2015: 27).

## **2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Nedenleri**

PEB sistemine geçişi gerektiren öncelikli nedenler; kamu mali krizleri, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, kamu harcamalarının miktarının ve kalitesinin artması, teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim ve yeni kamu yönetimi anlayışıdır (Bal, 2015: 27).

Demokratik sistemlerin gelişimi ile kamu hizmetlerinin tüm dünyada toplumun ihtiyaçları doğrultusunda yerine getirilmeye başlanmasıyla kamusal hizmet sunumuna yönelik taleplerde çeşitlilik ve artış ortaya çıkmış; bu durum ise kamu harcamalarının ve vergi yükünün artmasını beraberinde getirerek kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanmasını zorunlu kılmıştır (Curristine, 2005b: 128).

PEB öncesi uygulanan bütçeleme sistemlerinde yer alan bütçe açıkları ve israfı ortaya çıkaran mal ve hizmet üretimi toplumda; kamu kesimi faaliyetlerinin performansının düşük olduğu ve verimsiz uygulamaların yaygın olarak kullanıldığı düşüncesini ortaya çıkarmıştır. Toplumun kamu mali sistemine karşı güvenini zedeleyen bu tür sorunlar, devletlerin performans değerlendirmelerini bütçeleme ve yönetim sistemlerine dâhil etmelerini gerektirerek kaynakların performans değerlendirmeleri çerçevesinde kullanılmasını dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesini zorunlu kılmıştır (Curristine, 2005b: 128).

Girdi odaklı yaklaşımla hazırlanan bütçelerde ödenekler ile üretilecek kamusal mal ve hizmetler arasındaki bağlantı olmaması mali saydamlığı



zedeleyerek kamu harcamalarının sürekli artmasına neden olurken artan vergi yükü halkın yönetimlere karşı huzursuzluklarını ve şikâyetlerini artırmıştır (Mutluer vd., 2007: 126). Ayrıca kaynakların merkezden dağıtılması kaynakların tahsisinde etkinsizliğe yol açmaktadır. Kısa vadeli politikaların uygulandığı, mali saydamlığın, şeffaflığın olmadığı klasik sistemlerde mali disiplin ve hesap verme sorumluluğu da olmamakta, savurganlık, yolsuzluk gibi kaynakların etkin olmayan bir biçimde kullanıldığı durumlar ortaya çıkmaktadır (Mutluer vd., 2007: 126).

PEB sistemi merkezden yönetim ve girdi odaklı yaklaşım yerine yerinden yönetim ve sonuç odaklı yaklaşımı benimseyerek toplumun ihtiyaçları doğrultusunda demokratik yapıyı güçlendirerek vatandaşın memnuniyetini sağlamaktadır. Sistem içinde uygulanan uzun vadeli politikalarla popülist, günlük politikaların uygulanması engellenmekte; stratejik planlamayı gerektiren sürdürülebilirlik ve istikrar sağlayan politikaların uygulanması desteklenmektedir (Curristine, 2005b: 131).

Kaynak kullanımında etkililiğin ve etkinliğin sağlanması için kamu idarelerinin hesap verebilir kılınması ve uygulamalarının mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu ilkelerin temelinde bir kamu yönetiminin gerçekleştirilebilmesi, bunları içinde barındıran bir sistemle mümkün olmaktadır. PEB sistemi bu amaçla; kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliği hesap verilebilir bir yapı içinde mali saydamlık ve disiplin sorumluluklarının farkındalığını oluşturarak başarmaya çalışmaktadır (Curristine, 2005b: 128-131).

Son 20 yılda bilişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler kamu sektöründe de yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasına imkân sağlamıştır (Özer, 2005: 17-18). Toplumun kamu sektöründen beklentilerinin geçmişe göre daha fazla ve çeşitli olduğu günümüzde bütçeleme sistemlerinin teknolojik gelişmelerden faydalanması kaçınılmazdır. İlk ortaya atıldığında tam olarak uygulanması karmaşık ve zor olan PEB sisteminin teknolojik gelişmelerle beraber uygulanabilirliği kolaylaşmakta ve etkinliği artmaktadır.

1970'lerden sonra krizlerin ortaya çıkarmış olduğu toplumsal refah kaybı ve ardından küreselleşmenin ve teknolojik gelişmenin hız kazanması, kamusal alana yönelik bir dizi reformların oluşturulmasına neden olmuştur (Özer, 2005: 2-18). Bu reformların temel amacı; kamu kaynaklarının etkili ve etkin şekilde yönetildiği, toplumun memnuniyetinin ve ihtiyaçlarının dikkate alındığı, mali disiplinin ve şeffaflığın sağlandığı hesap verilebilirliği destekleyen, sonuçlara odaklı bir kamu yönetimi anlayışının meydana getirilmesidir (Özer, 2005: 19-21).

1990'lı yıllarda başlayarak hızla yaygınlaşan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management, NPM) adı verilen bu yönetim anlayışı etkinliğin ve etkinliğin bütçeleme kapsamında özel sektör plan ve bütçe uygulamalarının kamuya yerleştirilmesi vasıtasıyla olabileceğini savunmaktadır (Kelly ve Rivenbark, 2010: 3). Yeni kamu yönetimi anlayışı;

- Performans Bilgi Sistemi,
- Performans Yönetimi ve Performans Odaklı Denetim,
- Hesap Verilebilirlik, Mali Saydamlık, Mali Disiplin,
- Etkililik, Etkinlik, Verimlilik,
- Kalite

kavramlarının kamu mali yönetimi anlayışında bir bütün halinde yerleşmesini sağlamıştır. Mali yönetim alanında bu kavramları bir bütün olarak kapsayan ve bu ilkeler temelinde oluşturulan PEB sistemi vasıtasıyla kamu idarelerinin hesap verilebilirliğinin ve kamusal hizmetlerin kalitelerinin artırılması öngörülmektedir. PEB sistemi ve performans yönetimi, yeni kamu yönetimi anlayışını destekleyen tek sistem değildir fakat bu anlayışın yerleşmesinde kolaylık sağlayan en uygun ve tamamlayıcı bir sistem olarak ortaya çıkmaktadır (Kelly ve Rivenbark, 2010: 4).

PEB sistemini uygulayan veya sisteme geçmekte olan OECD ülkelerinin bu sistemden beklentileri genel olarak aşağıda yer almaktadır (Curristine, 2005a: 96; Curristine, 2005b: 132). PEB sistemi ile birincil olarak;

- Hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla devlet kurumlarının, programlarının etkililik ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi,
- Hizmetlerin toplumun ihtiyaçları doğrultusunda kaliteli olarak sunulması,
- Bütçe sürecinde ve kaynakların tahsisinde karar alma mekanizmasının güçlendirilmesi, geleceğe dönük hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi,
- Kamu idarelerinde çalışanların rol ve sorumluluklarının tespiti ile meclise ve kamuoyuna karşı hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın oluşturulması, ikincil olarak ise;
- Harcamaların kısılmasının ve kaynaklardan tasarruf edilmesinin sağlanması,
- Girdi kontrollerinin gevşetilerek yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğinin sağlanması,
- Kaynak dağılımının stratejik önceliklere göre yapılması ve kaynakların faaliyetlere tahsisi için gerekli bilginin sağlanması,

- Maliye Bakanlığı için kurumların performansına yönelik etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması,
- Yönetim ve bütçe kararlarında çıktı/sonuçlara göre karar verilmesinin sağlanması ve kamuda hizmet sunumunun güçlendirilmesi, amaçlanmaktadır.

Diğer modern bütçe sistemlerinin güçlü yönlerini içinde barındırırken zayıf yönlerini eleyen PEB sistemi, bütçeleme anlayışında; hesap verilebilirlik ve mali saydamlık temelinde stratejik önceliklere göre kaynak tahsisini ve kaynakların etkin, verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır (Curristine, 2005a: 96; Curristine, 2005b: 132).

### **2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Gelişimi**

PEB sisteminin gelişmesinde katkısı olan uygulamalar 20. yy başlarında performans bütçenin oluşturulmasıyla başlamış, 1940'ların sonunda toplanan Hoover Komisyonu'nda performans bilgi sisteminin bütçeleme sisteminin karar alma mekanizmasında kullanılmasının önerilmesiyle devam etmiştir (OECD, 2007: 20-24). Sonraki dönemde uygulanan modern sistemlerden Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi de PEB sisteminin gelişmesine katkı sağlamıştır.

Fakat asıl olarak 1990'lardan itibaren meydana gelen gelişmeler ile birlikte PEB sisteminin bugünkü anlamıyla temelleri atılmıştır. Dünya genelinde birçok ülkede performans bilgi sistemleri gelişmeye başlamış ve ülkeler elde ettikleri performans bilgilerini mali kararlarında ve kaynakların tahsisi sürecinde kullanmak istemişlerdir (OECD, 2007: 20). Bu süreç PEB sistemine geçişi zorunlu kılarak bütçeleme sistemlerinin değişmesine yol açmıştır.

1990'ların sonuyla 2000'li yılların başlarında günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde, çıktı odaklı ve sonuca dayalı, performansı ön plana alan PEB anlayışı önem kazanmış ve bu doğrultuda ülkelerde PEB sistemine geçişe yönelik reformlar yapılmıştır. PEB sisteminin ilk uygulama örnekleri 1990'ların ortalarında gerçekleştirilmiş ve 2000'li yılların başından itibaren neredeyse tüm OECD ülkeleri PEB sistemini uygulama yönünde reformlar gerçekleştirmiştir (Curristine, 2005a: 91). Türkiye'de PEB sisteminin yasal çerçevesi 10.12.2003 tarihinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulmuştur.

## 2.4. Performans Esaslı Bütçeleme Yöntemleri ve Alt Modelleri

OECD ülkelerinde genellikle performans bilgi sisteminin bütçe sürecindeki önemi üzerinde durularak bu sistemdeki performans verilerinin çıktı ve/veya sonuçlarla ilişkisinin temel olarak üç farklı yöntemle yapıldığı görülmektedir (OECD, 2007: 21; Curristine, 2005b: 102-103; OECD, 2008: 2). Bunlar;

- i. Sunuma yönelik bütçeleme yöntemi,
- ii. Performans bilgisine dayalı bütçeleme veya dolaylı bağlantı yöntemi,
- iii. Doğrudan bağlantı yöntemidir.

i. *Sunuma yönelik bütçeleme yöntemi (Presentational Performance Budgeting)*; performans bilgilerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği ve kaynakların performans ölçümüne göre dağıtılmadığı bir PEB yaklaşımıdır. Performans sonuçları gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Hesap verilebilirliği artırmaktadır. Bu yaklaşım performans bütçe uygulamasının başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır. Diğer iki yöntemin alt yapı ve diğer nedenlerden dolayı uygulanamadığı ülkelerde bu yaklaşım zorunluluktan benimsenmektedir.

ii. *Performans bilgisi kullanılan bütçeleme veya dolaylı bağlantı yönteminde (Performance Informed or Indirect Performance Budgeting)*; kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçları ile ilişkilendirilir.

Performans bilgisinin önem kazandığı bu yaklaşımda kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmektedir. Performans bilgilerinin karar alma sürecinde doğrudan bağlantı yaklaşımında olduğu gibi önceden tanımlanan kesin bir ağırlığı yoktur. Performans bilgisi ile birlikte politik öncelikleri yansıtan hükümet politikalarından da yararlanıldığı yöntemde performansı çok yüksek olan bir faaliyete mutlaka daha fazla kaynak ayrılmamakta, yine performansı düşük olan bir faaliyete yüksek kaynak ayrılabilir.

iii. *Doğrudan bağlantı yönteminde (Direct Performance Budgeting)*; kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde faaliyetlerin performans sonuçlarına bağlanmaktadır. Bütçe ödenekleri doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara göre tahsis edilmektedir. Bu yaklaşım PEB sistemini uzun süredir uygulayan kısıtlı sayıda OECD ülkesinde, formüller vasıtasıyla ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır (OECD, 2004b: 4-5).

Bunun nedeni sistemin doğrudan performansla göre kaynak tahsisi yapması sonucu ortaya çıkabilecek yanlışlar ve hatalardır. Ancak çıktıları çok net ve

ölçülebilir olan faaliyetler ve sektörler için uygulanabilecek yöntemde, performans sonuç verilerinin kirlenmesi durumunda yanlış sonuçlara yanlış miktarda kaynak tahsisi yapılması ihtimali doğmaktadır. Kesin çıktı/sonuç ölçümleri ve birim maliyet bilgileri gerektiren bu yöntemin genelde eğitim ve sağlık sektörlerinde uygulandığı görülmektedir (OECD, 2007: 47).

**Tablo 1:** PEB Yöntemleri

Kaynak Tahsisi Yaklaşımları	Kaynak Tahsisi ve Performans Verisi Arasında İlişki	Performans Bilgisinin Kapsamı	Performans Bilgisinin Temel Amacı
Sunuma Yönelik Bütçeleme Yaklaşımı	Yok	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Hesap verme sorumluluğu
Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme Veya Dolaylı Bağlantı Yaklaşımı	Dolaylı	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Planlama ve/veya hesap verme sorumluluğu
Doğrudan Bağlantı Yaklaşımı	Doğrudan	Performans sonuçları	Kaynakların tahsisi ve hesap verme sorumluluğu

**Kaynak:** OECD, 2007: 21

Uygulamada performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılmasına yönelik yöntemlerin yanı sıra sistemde kullanılan belgelere göre üç alt model sistemi yer almaktadır. Bunlar,

- i.* Performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi,
- ii.* Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi ve
- iii.* Stratejik planlamaya dayalı PEB sistemidir.

*i. Performans sözleşmesine dayalı PEB sisteminde amaç hesap verme mekanizması aracılığıyla kamu kurumlarının performanslarının artırılmasıdır. Bu modelde hükümet (temsilcisi) ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmeleri, üst yöneticiler ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır (OECD, 1999: 9-10). OECD ülke uygulamalarında yedi tür performans sözleşmesi bulunmaktadır. Bunlar (OECD, 1999: 10-11): Çerçeve sözleşmeleri (framework agreements), bütçe ve kaynak sözleşmeleri (budget contracts and resource agreements), kurumsal performans sözleşmeleri (organizational performance agreements), idari amir performans sözleşmeleri (chief executive performance agreements), müşteri - tedarikçi sözleşmeleri (purchaser-provider agreements), kurumlararası performans sözleşmeleri ile*

ortaklık sözleşmeleri (inter- governmental performance contracts and partnership agreements) ve müşteri hizmetleri sözleşmeleridir (customer service agreements). Etkinlik, sorumluluk ve tasarruf amacıyla yapılan bu sözleşmeler vasıtasıyla bütçe dönemi sonunda gerçekleşen performans ile hedeflenen performans arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmekte ve kaynak tahsisi yapılmaktadır. Bu modeli uygulayan ülkeler arasında Danimarka ve İngiltere yer almaktadır (OECD, 2007: 26, 29-31, 121-144, 157-171, 191-208).

*ii. Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sisteminde* bütçe metni dışında performansı ölçmek amacıyla ayrıca bağımsız bir belge düzenlenmemekte, bütçenin kendisi performans bilgileri ile ödenek bilgilerinin beraber yer aldığı belge şeklinde düzenlenmektedir. Bu modeli uygulayan olan ülkeler arasında Hollanda yer almaktadır (OECD, 2007: 29-30, 157-177)).

Ülkemizde de uygulanan *stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminde* ise kamu kurumları orta ve uzun vadeli bir stratejik plan hazırlamakta ve bütçeler bu planlara göre hazırlanmış olan performans programları doğrultusunda oluşturulmaktadır. Bütçe uygulama dönemi sonunda hesap verme, şeffaflık ve mali disiplin ilkeleri gereği bütçe uygulamalarının performans sonuçları hazırlanan faaliyet raporlarında yer almaktadır. Bu modeli uygulayan ülkeler arasında kurucusu ABD'nin yanında Türkiye Kanadave GüneyKore yer almaktadır OECD, 2007: 29, 32, 146-155, 210-222).

Alt modeller arasında performans sözleşmesine dayalı yöntemle beraber en çok tercih edilenlerden biri olan ve ülkemizde de uygulanan *stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi* bu çalışmanın konusunu içerdiği için detaylı bir şekilde Türkiye'de Uygulanan PEB sistemi ve Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Sisteminin Aşamaları ve Araçları başlıkları altında incelenmektedir.

## **2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Alt Yapı Unsurları**

Yukarıda anlatıldığı üzere PEB sisteminin tek tip yöntemi ve alt modeli yoktur. Her ülke veya kurum kendi iç dinamikleri doğrultusunda en iyi olanı seçerek sistemi uygulamaktadır (OECD, 2007). Herkes için tek tip yöntem ve alt model olmamasına karşın PEB sisteminin verimli çalışabilmesi için gerekli olan altyapının tüm yöntemler ve alt modeller için oluşturulması gerekmektedir.

Sistemin kurulabilmesi ve etkin şekilde işlerliğe sahip olabilmesi için performans bilgilerinin, orta vadeli harcama sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin ve analitik bütçe sınıflandırmasının varlığı gerekmektedir (Bal, 2016: 93).

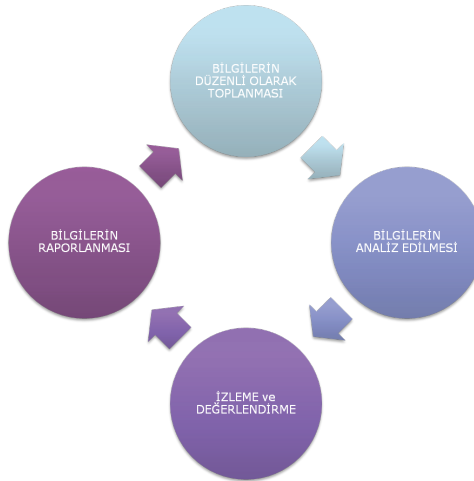
### 2.5.1. Performans Bilgisi (Performance Information)

Performans bilgilerinin (Performance Information-PI) bütçeleme sürecinde kullanılarak bu bilgiler ışığında ödeneklerin tahsis edildiği sonuç ve/veya çıktı odaklı bir bütçeleme anlayışı olan PEB sisteminde; kamu faaliyetleri neticesinde ne kadar harcadığı değil önceden belirlenen amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığı önemlidir. Böylece performans değerlendirme sonuçlarının ve çıktılarının önem kazandığı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu durum yöneticilere amaç ve hedeflere ulaşmalarında girdilere bağlı kalmaksızın performansın artırılması çerçevesinde esneklik sağlamaktadır (Curristine, 2005a: 130-131).

Bu esneklikle beraber sistem geleneksel merkeziyetçi anlayışın aksine harcama yetki ve sorumluluklarını dağıtarak kaynakların yerinden yönetimini esas alarak harcama yetkililerine yetkiyle beraber hesap verme sorumluluğunu da vermektedir (Curristine, 2005a: 130-131).

PEB sisteminin etkinliği açısından son derece önemli olan performans bilgi sisteminde; bilginin düzenli şekilde toplanması, analiz edilmesi, değerlendirmeye tabi tutulması ve raporlanması gereklidir (Curristine, 2005a: 130-131). Performans bilgi sistemi sadece bilgi toplama işinden ibaret olmayıp aynı zamanda edinilen verilerin performansı yansıtılabilmeleri açısından analize tabi tutulmasını da kapsamaktadır. Elde edilen performans bilgisinin raporlanması hesap verilebilirlik ve mali saydamlık açısından önemlidir. Bu durum da performans bilgi sisteminin bütçeleme sürecinde kullanılmasının oldukça yararlı olacağını göstermektedir.

#### Şekil 2: Performans Bilgi Sistemi



**Kaynak:** Curristane, 2005a'dan yararlanılarak yazar tarafından türetilmiştir.

Performans bilgi sistemini kurmuş olan çeşitli ülkeler bu sistemin yukarıda bahsedilen faydalarını bütçeleme sürecinde de kullanabileceklerini düşünerek bu kapsamda çalışmalar yapmışlardır. Çalışmalar sonunda ortaya çıkan faydalar OECD tarafından aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir (OECD, 2007: 11):

- Kamuda sonuç odaklılığı sağlar.
- Kamuda öncelikli amaç ve hedeflerin belirlenmesini ve bunların başarılması için hangi faaliyetlerin oluşturulabileceğine ilişkin bilgi sağlar.
- Planlama ve faaliyetlerin önemini vurgulayarak karar alıcılara performans değerlendirmeleri sonucu detaylı bilgi sunar.
- Meclise ve kamuoyuna kaliteli ve sağlıklı bilgi sağlayarak şeffaflığı artırır.
- Program (Performans) yönetimi ve etkinliğin geliştirilmesinde etkili bir araçtır.

Yukarıda sayılan faydaların görülmesiyle beraber birçok ülkede çeşitli reformlarla performans bilgilerinin bütçeleme sürecinde kullanılmasına dönük çalışmalar yapılmıştır. Bu süreçte OECD tarafından performans bilgilerinin bütçeleme sürecinde kullanırken dikkat edilmesi gereken bazı genel faktörler tespit edilmiştir (OECD, 2007: 12):

- Performans bütçeleme sisteminde herkesi kapsayacak tek bir model oluşturulması söz konusu değildir; ülkeler kendi şartlarına göre bir yaklaşım geliştirmelidir. Bu yaklaşım çerçevesinde ülkeye en uygun şekilde sistem tasarlanmalı ve değişen şartlara uyum sağlamalıdır.
- Tüm kamu sistemini kapsayacak şekilde planlama ve raporlama çerçevesi oluşturulmalıdır.
- Performans bilgileri bütçeleme sürecine dâhil edilmelidir. Performans bilgilerinin doğru, zamanında çıktı ve sonuç verileri üretmesi gereklidir. Bu bilgilerin sürekli güncellenmesi önem taşımaktadır.
- Kamunun genelinde kaynakların doğrudan performans sonuçlarıyla bağlantısının kurulduğu bir bütçe sistemi en başta tasarlanmamalıdır. Aksi halde kötü performans sonuçları anlamlı olmayabilir.
- Siyasi liderlerin ve kamu yöneticilerinin sisteme destek vermesi kritik önem taşımaktadır.
- Performans değerlendirmeleri zamanlı ve anlaşılır olmalıdır. Bu değerlendirmeler bağımsız denetim kuruluşları ve alanında uzman kişilerce dışarıdan desteklenmelidir.



Bu öneriler ışığında geliştirilecek performans göstergeleri ve çıktıları/ sonuçları, sistemin amacına uygun, verimli olarak işlenmesini sağlayacaktır.

### **2.5.2. Orta Vadeli Harcama Yönetim Sistemi (Medium Term Expenditure Framework – MTEF)**

PEB sisteminde stratejik planlamayla orta vadeli stratejik amaç ve hedefler belirlenmektedir. Bu amaç ve hedeflere yıllık performans programları doğrultusunda hazırlanan bütçelerle ulaşılmaktadır. Orta vadede (3-5 yıllık) hazırlanan stratejik amaç ve hedeflerle bütçenin uyumu orta vadeli harcama yönetim sistemi ile mümkündür (Altay ve Kaplan, 2006: 7). Bütçelemenin de stratejik planlar ile uyumlu şekilde yapılması gerekmektedir.

Geleceğe dönük ve uzun vadeli bir bakış açısıyla işleyen PEB sisteminde bir yıl gibi kısa sürede arzu edilen amaç ve hedeflere ulaşılması mümkün değildir. PEB sistemi için stratejik amaç ve hedefleri kapsayarak, kaynakların amaç ve hedefler doğrultusunda harcanmasını sağlayacak orta vadeli harcama yönetimi ile bütçelerin hazırlanması gerekmektedir (Arslan ve Aktan 2006: 80-85). Böylece etkililik sağlanmış olacaktır.

### **2.5.3. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi**

Bütçeler muhasebe verileri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Bu nedenle bütçe sistemi ile muhasebe sisteminin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. PEB sisteminin işleyişi ve performansın etkin ölçülebilmesi için maliyetlerin detaylı ve net bir şekilde ölçülebildiği tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmelidir (Dayar ve Esenkar, 2008: 273-274).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, faaliyetlerin maliyetlerinin tamamı hesaplanarak raporlanabilmekte ve performans ölçümünde verilerin sağlıklı olması, mali saydamlık ve mali hesap verilebilirlik sağlanmaktadır (Kerimoğlu ve Aktan (Editör), 2006: 101-106; Dayar ve Esenkar, 2008: 274-278).

Çıktı ve/veya sonuç odaklı olan ve kaynakların stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini amaçlayan PEB sistemi; performans yönetimini tamamlayıcı olan, tüm kamu hizmetlerinin maliyetlerini içeren bilgileri raporlayarak şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlayan tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ihtiyaç duymaktadır. PEB sisteminin temelinde yer alan performans ölçümü ancak tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin alt yapısını oluşturduğu; hesap verilebilirlik ve mali disiplin temelinde şeffaf bir ortamın oluşturulması ile sağlanabilir.

#### 2.5.4. Analitik Bütçe Sınıflandırması

PEB sisteminin amaçladığı şeffaflığın, mali disiplinin ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve kamu kesiminin performansını bu çerçevede ölçebilmek için analitik bütçe sınıflandırması önemli bir araçtır (Dayar ve Esenkar, 2008: 265).

Analitik bütçe sınıflandırması kamu harcamalarının ve gelirlerinin detaylı olarak sınıflandırıldığı bir bütçe kod yapısıdır (Dayar ve Esenkar, 2008: 266). Bu kod yapısı içinde ekonomik kaynaklarına göre sınıflandırılan kamu gelirleri analitik sınıflandırma öncesine göre pek değişiklik göstermezken kamu harcamaları kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma şeklinde dörtlü bir sınıflamaya tabi tutularak performans ölçümü için temel oluşturmaktadır (Dayar ve Esenkar, 2008: 266; Moğol vd., 2012: 99-100). Özellikle ekonomik ve fonksiyonel sınıflama, performans ölçümleri için zemin oluşturmaktadır.

Kurumsal sınıflama, kamu kesiminin idari yapısını esas alarak bu yapı içerisindeki yetki ve sorumlulukların görünmesini amaçlamaktadır (Dayar ve Esenkar, 2008: 267). Böylece idari yapı içerisinde hiyerarşik ve siyasi sorumluluklar belirlenirken aynı yetki ve sorumluluklara sahip kurumlar arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlarken hesap verilebilirliği artırmaktadır.

Hizmet türlerini esas alan fonksiyonel sınıflamayla kamu kesiminin hangi tür hizmetlere, ne kadar kaynak tahsis edildiği görülebilmektedir (Dayar ve Esenkar, 2008: 268). Kaynakların amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen faaliyetlere tahsisini amaçlayan PEB sisteminin işlerliği için önemli bir sınıflama türü olan fonksiyonel sınıflamayla öncelikli hizmetlere kaynak tahsisi yapılabilmektedir. Bu sayede faaliyetlerin maliyetlerinin görünmesi ve uluslararası karşılaştırma yapılabilmesi sağlanırken mali saydamlık ve mali disiplin ilkeleri etkinlik kazanmaktadır.

Finansman tipi sınıflama, ödeneklerin hangi kaynaktan sağlandığını ortaya koymaktadır (Dayar ve Esenkar, 2008: 267-268). Ekonomik sınıflama ise bir yandan yöneticilerin harcamaların ekonomik etkilerini bilerek ekonomiye yön vermelerine olanak sağlarken diğer yandan kamuoyunun mali politika ve harcama sonuçlarını izleme olanağı sağlamaktadır (Dayar ve Esenkar, 2008: 269; Moğol vd., 2012:107-109). Fonksiyonel sınıflamayla belirlenen faaliyet maliyetlerinin ekonomik sınıflama ile milli gelire, gelir dağılımına ve ekonomik sektörlere olan etkilerinin ölçülebilmesi neticesinde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin işlerliği artarken mali disiplin sağlanmaktadır.

## 2.6. PEB Sisteminin Diğer Bütçe Sistemlerinden Farkları

Klasik ve çağdaş bütçe sistemleri değerlendirildiğinde PEB sistemi, diğer bütçe sistemlerinin olumlu yönlerini kendinde toplayarak olumsuz yönlerini engellemeye çalışmaktadır. PEB sistemi geleneksel bütçe ile benzer şekilde hesap verilebilirliği, şeffaflığı önemsemekte, performans (çıkıtı) bütçe gibi sonuçlara/çıkıtlara odaklanmakta, planlama, programlama, bütçeleme sistemi (PPBS) gibi planlama sonucu oluşturulan faaliyetlerin maliyet tespitine imkân vermekte ve sıfır esaslı bütçeleme gibi kamu harcamalarının artışı önlemeye çalışarak mali disiplini amaçlamaktadır (Diamond, 2003: 5).

Tüm bunlar PEB sistemi içerisinde; kaynak tahsisinin stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi sağlanarak, vatandaşların (müşterilerin) istekleri ve memnuniyeti gözetilerek, etkililik (efficiency), etkinlik (effectiveness) ve verimlilik (productivity) ilkeleri temelinde yapılmaktadır (OECD, 2004a: 18-19, OECD, 2007: 20-21).

PEB sisteminin diğer bütçe sistemlerinden farklılıkları, üstün ve zayıf yanları aşağıda maddeler halinde değerlendirilmiştir:

- Girdilere odaklanan geleneksel bütçe sisteminde kamu kurumları yalnızca mevcut işlemlerin devamı için çaba sarf etmekte ve sistemde etkililik, verimlilik, etkinlik analizlerine yer verilmemektedir (İpek vd, 2014: 83-84; Moğol vd., 2012: 33-34). Çıktı/sonuç analizleri yapılamamakta, kurumlar alternatif maliyetlerini sistemde tespit edememektedir. Devletin kasasından çıkan her paranın maliyet olarak değerlendirildiği sistemde etkin bir maliyet analizi yapılamamaktadır. Dolayısıyla performans ölçme amacının bu sistemde etkin olarak uygulanması mümkün değildir.

- Çıktıya odaklanarak PEB sisteminin temelini oluşturan performans bütçe sisteminde işler faaliyetler olarak sınıflandırılmakta ve işlerin maliyetleri tespit edilmektedir (İpek vd, 2014: 85-86). Buraya kadar PEB sisteminde de yer alan öğeleri içinde barındıran performans bütçe sistemi planlamaya yeteri kadar önem vermemesi ve yöneticiye amaç ve hedefleri gerçekleştirmede yeterli esnekliği ve kamuoyu için şeffaflığı sağlayamaması ile PEB sisteminden ayrılmaktadır. Ayrıca kurumun misyon ve vizyonu doğrultusunda yapılacak planlamaya kaynak tahsisini öngören PEB sistemi, yöneticiye burada belirlenen amaç ve hedefleri gerçekleştirmede esneklik sağlayarak eski performans bütçe sisteminden farkını ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle performans bütçe sistemi sadece çıktıya ve maliyete odaklanırken, PEB sistemi stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine öncelik tanıyarak yöneticilere bu konuda kaynak tahsisinde esneklik sağlamaktadır

(Curristine, 2005b: 131). Böylece vatandaş (müşteri) istekleri çerçevesinde oluşturulan stratejik amaç ve hedeflere ulaşılarak vatandaş (müşteri) memnuniyeti sağlanmaktadır.

• PEB sisteminin Program, Planlama-Programlama, bütçeleme sistemlerinde planlama performanstan daha öncelikli olarak yer almakta ve performanstan ziyade plana uyulması önem arz etmektedir (İpek vd, 2014: 87-88). Fayda-maliyet analizlerinin yer aldığı fakat hesap verilebilirliğin zedelendiği bu sistemlerde sürekli, sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi yer almamaktadır. PEB sisteminin temelini oluşturan toplumsal öncelikler de bu sistemlerde yeterince gözetilmemektedir.

• Sıfır esaslı bütçeleme (SEB) sisteminde karar paketleri oluşturulurken önceliklerin belirlenmesi fazla zaman ve emek kaybına yol açarken, kamu düzeninde birçok hizmetin doğası gereği sıfır esaslı olmaması sistemin etkinliğini azaltmaktadır (İpek vd., 2014: 90-91). Sistem birçok hizmet için performansı ölçmekten uzak kalmaktadır.

**Tablo 2:** PEB Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinin Temel Odak Noktaları

<b>BÜTÇE SİSTEMİ</b>	<b>ODAK NOKTASI</b>
Geleneksel Bütçe	Girdi Kontrol
Performans Bütçe	Tutumluluk Sınıflama Önceliklendirme
PPBS (Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi)	Planlama Maliyet-Fayda Analiz ilişkilendirme
Sıfır Esaslı Bütçeleme (SEB)	Önceliklendirme Yönetici Karar Paketleri
Performans Esaslı Bütçeleme ( Yeni Performans Bütçe )	Hesap Verme Sorumluluğu, Etkililik, Etkinlik, Verimlilik Şeffaflık, Çıktı, Sonuç

Şekil İpek vd., 2014; ve Moğol vd., 2012'den yararlanılarak yazar tarafından türetilmiştir.

### **3. PEB SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN ARTIRILMASINA YÖNELİK ÖNERİLER**

Uygulamada stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisi yapılarak etkililik; bu amaç ve hedeflere en az maliyetle ulaşılmaları sağlanarak

etkinlik ve verimlilik sağlanması hedeflenmektedir (OECD, 2004a: 18-19; OECD, 2007: 20-21). Fakat bunların başarılması için öncelikle; idarelerde performans esaslı bütçeleme ile ilgili farkındalık oluşturulması, personelin ve yöneticilerin PEB sistemine inanması, performans gösterge/ölçüt ve hedeflerinin ölçülebilir, sağlıklı olarak idarelerin amaçlarını ve hedeflerini yansıtır şekilde seçilmesi, yöneticilere hesap verilebilirlik çerçevesinde amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere kaynak tahsisinde esneklik tanınması sağlanmalıdır.

Tam kamusal mal ve hizmet sınıfına giren kamusal hizmetlerden performanslarına bakılarak vazgeçilmesi mümkün değildir. Örneğin ulusal güvenlik, adalet, kolluk vb. gibi tüketiminde rekabetin olmadığı, ortak tüketime konu olan ve dışlamanın mümkün olmadığı tam kamusal hizmetler açısından çoğu zaman performans bilgileri doğrultusunda kaynak tahsisi yapılması mümkün olmamaktadır. Yapılan çalışmalar sonucu PEB sisteminin etkinliğinin sağlık ve eğitim gibi yarı kamusal mallarda daha yüksek olduğu ve genellikle bu alanlardaki hizmetler kapsamında kullanıldığı görülmektedir (Curristine, 2005a: 100-101). Tam kamusal alanlarda PEB sisteminin dışında farklı bir sistem uygulanabilir ya da en azından kaynak tahsisinde; doğrudan bağlantı yöntemi yerine sunuma yönelik bütçeleme yöntemi veya dolaylı bağlantı yöntemi tercih edilebilir.

Uygulamalarda performans ölçümlerinin performansa göre kaynak tahsisinden ziyade yönetimi geliştirmek amacıyla kullanıldığı ve sistemin uygulanabilirliğinin zor olduğu görülmektedir (Aksaraylı, vd., 2007: 324-325; Bal, 2016: 109-111; Bilge ve Demirtaş, 2012: 67-68). Çoğu durumda kaynak tahsisi geleneksel olarak gerçekleştirilmektedir. Sistemde kaynak tahsisi yapan kurum veya kuruluşların; diğer kamu kurumlarını bir yandan PEB sistemi çerçevesinde yoğunlukla dökümantasyon içeren bürokratik işlemlerle uğraştırırken diğer taraftan kaynak tahsisini geleneksel yöntemlerle sürdürmesi sistemin uygulanabilirliğini ve kredibilitelerini azaltmaktadır.

Sisteme geçiş aşamasında, sistemde performans değerlendirmesine tabi tutulacak olan seçilmiş ve atanmış yöneticiler PEB sistemine karşı direnc gösterebilmektedir. Bunun nedeni, sistemin performans sonuçlarını raporlayarak kamuoyuna sunması ile şeffaflık sağlanırken performansı düşük olan faaliyetlerin açıkça herkes tarafından görülebilecek olmasıdır. Etkinliği, etkililiği ve verimliliği esas alan PEB sistemi atanmış yöneticilerde ödeneklerinin azaltılmasına, icraatlarının manipüle edilmesine ya da kamuoyunda başarısızlık algısının oluşacağına yönelik kaygılara yol açabilmektedir. Seçilmiş yöneticiler ise verilerin kamu tarafından yanlış yorumlanabileceği ve anketlerde aleyhlerinde kullanılabileceği

korkusu taşıyabilmektedir. Ayrıca yöneticilerin kendilerini hedef baskısı altına sokmak istemeyecek olması da PEB sisteminin uygulanabilirliğini etkilemektedir. Yöneticilerin yaşayabileceği söz konusu kaygıların giderilmesi için kendilerine güvence verilmesi, kamuoyunun bilgilendirilmesi, performans hedeflerinin belirli, ölçülebilir, başarılabılır, ilgili ve süreli (SMART; Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound) olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yine performansı gözetirken dış etkileri de gözetmeli, kurum içinden kaynaklanmayan performans düşüklüğü de göz önüne alınmalıdır.

Veri toplama hususunda ortaya çıkan güçlükler aşılmalıdır. Yöneticiler PEB sistemine destek vermiyorsa performans bilgilerinin toplanması süreci evrak işlerinin ve prosedürlerin artması olarak algılanabilmektedir. Sistemde performans bilgisinin izlenmesi ve kayıt altına alınması için yüksek kalitede bir bilişim mekanizması geliştirilmesi gerekmektedir. Bu mekanizmanın başlangıç maliyetleri ise yüksek olmaktadır. Merkezi, ayrıntılı verileri içeren, birim başına maliyeti düşürebilecek ve pratik işleyen bir otomasyon sistemi ile bu olumsuzluk giderilebilir.

PEB sisteminin etkinliği ve uygulanabilirliği yöneticiler ve yasa koyucular arasındaki iletişimin gücüne ve liderlerin sistemi sahiplenmesine bağlıdır. Eğer bu koşullar sağlanamazsa performans sonuçları yöneticiler tarafından manipüle edilebilmektedir.

Çıktı/sonuç ölçümleri kalite boyutunu yakalama eğiliminde olmadığı için (stratejik hedefleri ve amaçları yansıtmadığından) performans bütçeleme ve yönetimindeki çıktı odağı kalite ve sonuçların bozulmasına neden olabilmektedir. Kalitenin ön planla tutulduğu alanlarda bu sorunun giderilmesine yönelik tedbirler alınmalı, ölçütler kaliteyi de yansıtacak şekilde belirlenmelidir.

Planlamalarda yer alan gereğinden fazla iyimser çok yıllık projelerin, daha az önceliğe sahip olması gereken projeler için bir mazeret olarak kullanılmasının önüne geçilmelidir. PEB sisteminin işleyişinin etkinliği için performans kültürünün yerleşik olması ve sadece yöneticilerin değil tüm paydaşların performans sonuçlarına güvenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede toplumda performans kültürünün oluşturulması için politikalar uygulanmalıdır.

PEB sisteminde hedeflerin geniş tabanlı bir uzlaşısı sonucu açık, gerçekçi olarak oluşturulması gerekmektedir. Eğer hedefler açık ve gerçekçi değilse o zaman performans bütçeleme sürecinin kalan kısmı da başarısız olmaktadır. Bu tip durumlarda iktidarın, yasa koyucunun ve diğer tüm paydaşların beklentileri

ve hedefleri birbirinden farklı ve çatışma içinde olacaktır. Taraflar karşılıklı olarak tatminsizliğe uğrayacaklardır.

Performans ölçümü karmaşık, maliyetli ve zor bir uygulama olmaktan çıkarılmalıdır. Maliyetler bilişim teknolojileri kullanılarak, örnek uygulama örnekleri çalışılarak kısılmalı, hangi performans ölçütünün/göstergesinin kullanılacağı ve kullanılan ölçütün/göstergenin etkin olup olmadığı hususlarında titiz bir şekilde analizler yapılmalıdır. Performans ölçümü oldukça titizlikle, misyon, vizyon ve amaçlara ulaşılabilecek şekilde hazırlanmalı ve temel ölçütlere/göstergelere veri teşkil etmelidir. Göstergeler belirlenirken hedef göstergelerinin amaç göstergelerine veri teşkil etmesi hususunda gerekli önem gösterilmelidir. Aksi takdirde ölçütler/göstergeler işe yaramamakta; bu iş için harcanılan kaynaklar israf olmaktadır.

PEB sistemi kaynakların tahsisinde iktisaden rasyonel davranılması ve maksimum sosyal fayda sağlanması gerektiğini savunurken seçilmiş yöneticiler için bütçeleme akılcı olmaktan ziyade politik olabilmektedir. Bu riskin azaltılması için gerekli önlemler alınmalıdır.

Pratikte PEB sisteminin hesap verilebilirlik çerçevesinde amaç ve hedeflere ulaşma doğrultusunda kaynak tahsisinde yöneticilere verdiği esnekliğin, uygulamada kötüye kullanılmamasının gözetilmesi gerekmektedir.

Performans yönetim sistemi ve mali yönetim sisteminin uyumlu ilişkisi neticesinde performans verilerinin bütçeleme sürecinde kullanılmasıyla etkin bir kaynak tahsisini ifade eden PEB sisteminde söz konusu iki sistemin birbirlerine bağlı duruşlarına rağmen mali yönetim ve performans yönetiminin entegre edilmesinin uygulamada teoriye nazaran oldukça zor olduğu görülmektedir. Bu iki sistemle yeni tanışan ülke ve kurumlar için her iki sistemi de kendi başına uygulamak yeterince zorken birbirleriyle entegre edilmeleri ancak performans kültürünün yerleşmesi, gerekli bilişim teknolojisi sistemlerinin işlerliği ve uygulayıcıların bu iki sisteme inancının tam olmasıyla sağlanabilir.

Yine PEB altyapısı temelinde doğrudan bağlantı yöntemi yerine, PEB'i kavrayamayan kurumlarda geçiş aşaması olarak ya da etkili olamayacağı görülen tam kamusal alanlarda, sunuma yönelik bütçeleme yöntemi veya dolaylı bağlantı yöntemi tercih edilebilir. Ayrıca stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi, performans sözleşmesine dayalı veya bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemlerinden hangisi etkin olursa o sistemin uygulanması sistemin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

PEB sisteminin uygulanmasıyla kurumlarda zaman içerisinde performans verileri ve stratejik planlama önem kazanırken hedef belirleme kültürü oluşmakta, mali disiplinin yanında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin değerinin arttığı görülmektedir. Bu ise gelecekte performans yönetiminin ve mali yönetimin birbirine entegre olma sürecini kolaylaştıracaktır.

Gerçek anlamda sonuç/çıktı odaklı olarak çalıştırılacak sistem; uygulama esnasında dahi izleme ve değerlendirme aracılığıyla performans verilerini raporlayarak, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak; kaynakların, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi doğrultusunda kullanımını gerçekleştirebilecektir.

Son olarak bu zamana kadar farklı kamu kurum ve kuruluşlarında PEB sisteminin uygulanabilirliğine dönük yapılan çalışmaların sonuçlarına bakıldığında (Aksaraylı, vd., 2007: 324-325; Bal, 2016: 109-111; Bilge, ve Demirtaş, 2012: 67-68) yukarıda ifade edilen önerilerin yerinde olduğu ve mevcut sorunların kurumlara ve zamana bağlı değil yapısal oldukları ve aslında performansa göre tahsis kültürünün henüz oluşmadığı görülmektedir.

## SONUÇ

Kaynakların hesap verilebilirlik, mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri temelinde vatandaş (müşteri) odaklı anlayış çerçevesinde etkili, etkin ve verimli kullanımının amaçlandığı PEB sisteminin teorisi basit fakat uygulaması zor olan bir bütçeleme sistemi olduğu görülmektedir.

Bu durumun başlıca nedeni ise; sistemin kurulabilmesi, etkin ve etkili şekilde işlerliğe sahip olabilmesi için performans bilgi sisteminin, orta vadeli harcama sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin ve analitik bütçe sınıflandırmasının, diğer bir ifadeyle altyapı unsurlarının tümünün birden birbiriyle uyum içerisinde varlığının gerekmesidir. Birçok kamu kurumu ise bu altyapı unsurlarını kurma ve sürdürme kapasitesine hem mali hem de beşeri açıdan sahip değildir. Sistemin işlerliği için öncelikle bu sorunun çözülmesi hayati önem taşımaktadır.

Altyapı unsurları tamamıyla işler şekilde oluşturulduktan sonra; şartların ve hizmetlerin izin verdiği ölçüde performansa göre kaynak tahsisinin yapılması ve bu yapılırken doğrudan bağlantı yönteminin esas alınması gerekmektedir. Aksi takdirde PEB sisteminin kurulmasının kaynakların verimli ve etkin kullanılması çerçevesinde bir önemi kalmayacaktır.



Bu hususlar dışında bir önceki bölümde ifade edilen önerilerin hayata geçirilmesi, gerçekte olması gereken PEB sisteminin, işleyişini ortaya çıkaracaktır. Ancak bu aşamadan sonra farklı alt yöntemlerin ve modellerin PEB çerçevesinde tartışılması anlamlı olacaktır.

Diğer taraftan PEB sisteminin yüzde yüz işlerliğinin sağlanması bir anda değil uzun vadede sağlanacak bir süreci ifade ederken kısa ve orta vadede sistemin altyapısının oluşturulması ve PEB sisteminin benimsediği temel ilkelerin tüm paydaşlarca içselleştirilmesi beklenmelidir.

## KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (2007), Kamu Maliyesi, 12. Baskı, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Aksaraylı, M., Egeli, H., Tüğen, K. ve Özen, A. (2007), "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(3), s. 313-326.
- Altay, A. ve Kaplan, E. (2006), "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF'nin Rolü", Maliye Dergisi, 151, s. 1-15.
- Arslan, M., Aktan, C. Coşkun (Editör) (2006), "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği," Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 73-97.
- Bal, T. (2015), "Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye'de Uygulanabilirliği", Sayıştay Dergisi, 96, s. 25-54.
- Bal, T. (2016), "Sosyal Güvenlik Kurumunda PEB Sisteminin Farkındalık ve Uygulamanın Etkililiği Analizi", Maliye Dergisi, 170, s. 90-115.
- Bilge, S. ve Demirtaş S. (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği", Maliye Dergisi, 162, Ocak-Haziran, s. 51-72.
- Bingöl, D. (2006), İnsan Kaynakları Yönetimi, 6. Basım, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Currstine, T. (2005a), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", OECD Journal on Budgeting, 5(2), s. 87-131.
- Currstine, T. (2005b), "Government Performance: Lessons and Challenges," OECD Journal on Budgeting, 5(1), s. 127-151.
- Çatak, S. ve Çilingir, C. (2010), "Performance Budgeting in Turkey", OECD Journal on Budgeting, 2010 (3), 7, s. 263-294.
- Dayar, H. ve Esenkar, Y. (2008), "Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi ile Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Uygulanması ve Etkinliği: Maliye Bakanlığı Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (2).

- Diamond, J. (2003), "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies", IMF Working Paper, WP/03/169, Haziran, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2013).
- İpek, E. A. Ş., Sakal, M., Çiçek, H. G. (2014), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme", *Sosyoekonomi*, 22(22), s. 82-104.
- Kelly J., M. ve Rivenbark W.C. (2010), *Performance Budgeting for State and Local Government: Introducing Statistico-Organizational Theory*, 2. Baskı, M. E. Sharpe Yayıncılık, New York, ABD.
- Kerimoğlu, B. ve Aktan, C. C. (Editör) (2006), "Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları," *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 97-114.
- Maliye Bakanlığı (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Moğol T. (Editör), Dülger C., Çakır, T., Yereli A. B., Çetinkaya, Ö. (2012), *Devlet Bütçesi*, 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Mutluer, M. K., Öner E., Kesik A. (2007), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, 4. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ODI (2003), "Results-Oriented Public Expenditure Management: Will It Reduce Poverty Faster?", ODI Briefing Paper, April.
- ODI (2003), "Results-Oriented Public Expenditure Management: Will It Reduce Poverty Faster?", ODI Briefing Paper, Nisan.
- OECD (1999), "Performance Contracting; Lessons from Performance Contracting Case Studies A Framework for Public Sector Performance Contracting", PUMA/PAC(99)2, Paris, Fransa, [http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc\\_complementarios/Lessons%20from%20Performance%20Contracting%20Case%20Studies%20OECD.pdf](http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc_complementarios/Lessons%20from%20Performance%20Contracting%20Case%20Studies%20OECD.pdf), (Erişim Tarihi: 10.01.2012).
- OECD (2004a), *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, OECD Journal on Budgeting, Özel Sayı, 4 (3), Fransa, s. 1-479.

- OECD (2004b), *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OECD Policy Brief, OECD Observer, Ekim.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, ABD.
- OECD (2008), *Performance Budgeting: A Users' Guide*, OECD Policy Brief, OECD Observer, Mart.
- Özer, M. A. (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, 59, s. 3-46.
- Schick, A. (2003), "The Performing State: Reflection on An Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 3, Sayı 2, s. 71-103.
- Swain, J.W. ve Reed, B. J. (2010), *Budgeting for Public Managers*, M. E. Sharpe, New York-ABD.
- TBMM (2003), *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 25326 sayılı ve 24/12/2003 tarihli T.C. Resmi Gazete, Ankara.
- TBMM (2010), 6085 sayılı *Sayıştay Kanunu*, 27790 sayılı ve 19/12/2010 tarihli T.C. Resmi Gazete, Ankara.
- Tüğen, K. (2010), *Devlet Bütçesi*, 9. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- Uluatam, Ö. (2003), *Kamu Maliyesi*, 8. Baskı, Ekim, Kalkan Matbaacılık, Ankara.



# SÜREKLİ DENETİM VE DENETİMİN GELECEĞİNE BAKIŞ ÜZERİNE BIST-100 ŞİRKETLERİNDE BİR ARAŞTIRMA<sup>1</sup>

*A STUDY ON BIST-100 FIRMS WITH RESPECT TO  
CONTINUOUS AUDITING AND THE FUTURE OF AUDITING*

**Murat SERÇEMELİ\***  
**M. Suphi ORHAN\*\***

## ÖZ

Teknolojide meydana gelen gelişmeler, iş dünyası ve denetim uygulamalarını önemli derecede etkilemiştir. Gittikçe daha fazla sayıda kuruluş, finansal raporlarını gerçek zamanlı ve bilgisayar ortamında tutmayı tercih etmektedir. Gerçek zamanlı muhasebe çağında ise denetim sonucunda birçok hata ya da hilenin, gerçekleşikten uzun süre sonra ortaya çıkması, geri dönüşü zor sonuçlara neden olmaktadır. Bu durumu önlemek için kullanılabilir en iyi yollardan birisi, teknolojinin yoğun olarak kullanıldığı sürekli denetimdir. Sürekli denetim, bağımsız denetçilere, belirlenen denetim konusunun temelini oluşturan olaylar, gerçekleştiği anda ya da kısa bir süre sonrasında, denetim raporlarını kullanarak yazılı güvence vermelerine olanak sağlayan bir yöntemdir.

Bu çalışmanın amacı; sürekli denetim ve denetimin geleceği hakkında denetçilerin bakış açılarını sunmaktır. Bu amaçla, öncelikle sürekli denetim kavramı ve bu yaklaşımın ortaya çıkmasını sağlayan nedenlerden bahsedilmiştir. Ardından BIST-100 şirketlerinde sürekli denetim ve denetimin geleceği hakkında yapılan anket uygulaması sonuçları sunulmuştur. Sonuç olarak denetçilerin sürekli denetime oldukça olumlu baktıkları ve denetimin gelecekte bu yönde gelişeceğini düşündükleri söylenebilir. Bununla birlikte denetçilerin, her ne kadar teknoloji denetimi etkin hale getirip kolaylaştırırsa da yine sorumluluğun kendilerinde olacağını düşündükleri ifade edilebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Sürekli Denetim, Denetim, Teknolojik Araçlar.

## ABSTRACT

Technological advances have significantly altered the business world and the audit practices. An increasing number of entities prefer keeping their financial reports real-time in the computer environment. In the age of real time accounting, the revealing of many errors or fraud in audits a very long time after the audit took place leads to irreversible

<sup>1</sup> Bu makale "İç Denetim Stratejisinde Sürekli Denetim Yaklaşımı BIST-100 Şirketlerinde Bir Araştırma" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

\* Başlıca Yazar, Yrd. Doç. Dr., Giresun Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, muratsercemeli@gmail.com

\*\* Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, msuphi@atauni.edu.tr

results. One of the methods to be used to prevent such situations is continuous auditing where technology is intensively used. Continuous auditing is a method that enables independent auditors to provide assurance on a subject matter using a series of auditor reports issued simultaneously with or within a short period of time following the occurrence of the events underlying the subject matter.

The purpose of this study is to present the viewpoints of auditors on the continuous auditing and future of auditing. To this end, first the concept of continuous auditing and the reasons paving the way for its emergence will be mentioned and then the results of questionnaire applied on BIST-100 firms with respect to continuous auditing and future of auditing will be presented. As a conclusion, it can be stated that auditors think quite positively about continuous auditing and expressed that auditing will progress in this direction in the future. Another finding is that auditors think that they will continue bearing the responsibility although technology activates and facilitates auditing.

**Keywords:** Continuous Auditing, Auditing, Technological tools.

## **GİRİŞ**

Bilgiye hızlı bir şekilde ulaşma ihtiyacı, teknolojik ilerlemeler, değişen müşteri ve yatırımcı beklentileri, işletmeler arasında güçlenen rekabet gibi unsurlar birçok alanı etkilediği gibi muhasebe denetimini de etkilemiştir. Denetim de çağdaş ihtiyaçları karşılayabilmek adına devamlı gelişim göstermektedir. Günümüzde hata ya da hilelerin, gerçekleşikten uzun süre sonra tespit edilmesi yeterli olmamakta, bu gibi durumları mümkün olan en kısa sürede tespit etmek, hatta gerçekleşmeden önleyici önlemler almak daha fazla önem arz etmektedir. Artık işletmeler, verilerini yoğunlukla kâğıt ortamında değil elektronik ortamda tutmakta ve saklamaktadır. Bununla birlikte gelişen piyasalar ve artan iş hacimleriyle, tutulan verilerin de boyutları çok büyük hale gelmiş, bunların denetimi de güçleşmiştir. Elektronik ortamdaki verilerin denetimi, yine elektronik ortamlar ve araçlar yardımıyla gerçekleştirilirse, doğru ve yerinde sonuçlar elde edilebilecektir. Denetimin geleceğinde ise bu elektronik araç ve teknikler büyük önem arz edecektir.

Sürekli denetim kavramı, denetimin gelişen teknolojiyle birlikte ulaştığı en ileri kavramlardan biridir. Bu yaklaşımla şirketler, ileride gerçekleşmesi muhtemel hata ve hileleri, birtakım senaryolarla önceden belirlemekte ve olayın gerçekleşme anına çok yakın bir zamanda tespit edebilmektedir. Sürekli denetimin tam anlamıyla yapılabilmesi için de teknolojik altyapı imkânlarının son derece gelişmiş olması gerekir. Günümüzde ise bu denetim stratejisini mümkün kılan birçok teknolojik araç ve yardımcıları bulunmaktadır.

Bu çalışmada, denetim alanında sorumluluğu bulunan denetçi ya da çalışanların sürekli denetim ve denetimin geleceğine bakış açılarının sunulması amaçlanmıştır. Bu amaçla öncelikle sürekli denetim kavramından bahsedilerek, bu yaklaşımın ihtiyacını ortaya çıkaran nedenler incelenecek, ardından denetçilerin sürekli denetim ve denetimin geleceğine bakış açılarını ortaya koyan, BIST-100 şirketlerinde yapılan anket çalışması sonuçlarına yer verilecektir.

## **1. SÜREKLİ DENETİMİN TANIMI**

Sürekliliğe ilişkin kavramlar, günümüzün karmaşık IT (Bilgi Teknolojileri) sistemlerinin denetlenmesinde bir çözüm olarak görülmeyle birlikte, bu kavramların denetimin geleceğinde de önemli bir yere sahip olması kaçınılmazdır. 2003 yılında yapılan "Gerçek Zamanlı İşletme Araştırması" adlı çalışmada, muhasebe ve finans alanında çalışan 261 kişiye yapılan anket sonucu, katılımcıların %76'sı tarafından, bilgiye daha hızlı ulaşmanın, günümüzde gerekli olduğu ifade edilmiştir (Warren ve Parker, 2003: 2).

Son yıllarda teknoloji platformları, teknik ve araçlarının çeşitlenerek yaygınlaşması ve sürekli denetimin uygulanabilme potansiyeli, akademik dünyada, iş dünyasında, danışmanlık kurumlarında ve muhasebe alanında dikkat çekerek çalışılmaya başlanmıştır. Sürekli denetim, 1980'li yılların başlarından itibaren mesleki dergilerde yer almıştır. Bu tarihten itibaren de sürekli denetim hakkında akademik çalışmalar yapılmıştır (Warren ve Parker, 2003: 11).

Sürekli denetim fiziki belgelere ihtiyaç duyulmaksızın, gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde üretilen bilgilerin denetlenmesine olanak sağlayan, ACL, IDEA gibi özel bilgisayar destekli denetim programları kullanılarak yapılan bir denetim türüdür. Bu yaklaşımda yapılması muhtemel hata ve hileler henüz gerçekleşmeden, programlarla bütünleşmiş senaryolarla tespit edilebilmektedir. Dolayısıyla geçmişin değil, aslında geleceğin denetimi yapılmış olmaktadır. Denetlenen her olay bir senaryodur ve senaryolar işletmelerin yapısı ve faaliyet gösterdikleri sektörlere göre farklılıklar arz etmektedir. Kullanılan programlar vasıtasıyla, bu senaryoların devamlı artırılabilmesi ve geliştirilmesi mümkündür. Programlar insan müdahalesine gerek duymadan, herhangi bir anormalliği tespit için devamlı tarama yaparak, ilgililere olayın gerçekleşme anına çok yakın veya oldukça kısa bir süre sonrasında uyarı gönderebilmektedir. Ayrıca sürekli denetim; anlık, günlük, haftalık gibi kısa sürelerde örneklere ihtiyaç duymadan, tüm bilgileri denetleme olanağı sağlamaktadır (Orhan ve Serçemeli, 2015: 85-86).



Sürekli denetim, denetçilerin bilgilerin elektronik olarak izlenmesi, bilgisayar yazılımları ve özel yazılım araçlarını kullanmaları hususunda özel beceriler geliştirmelerini gerekli kılar. Sürekli denetim bilgi kullanıcılarına elde edilen bilgilerin finansal raporların sürekli raporlanmasıyla daha doğru ve zamanlı güvence elde etmelerine olanak sağlar. Tüm bu tanımlardan şu anlaşılıyor ki sürekli denetim, denetim ile ilgili raporlamalarda gerçek zamanlı rapor sağlamayı amaçlar ve teknoloji, sürekli denetimin uygulanmasında önemli bir role sahiptir (Bibi, 2010: 4).

## **2. SÜREKLİ DENETİM İHTİYACINI DOĞURAN NEDENLER**

Büyük ölçekli şirket yönetimleri, değişen piyasa koşulları ve ekonomik krizler sonucu, daha etkin yönetim ve denetim mekanizmaları kurmak veya mevcut mekanizmaları geliştirmek şeklinde baskılara maruz kalmaktadırlar. Bu açıdan, risk yönetimi, gözetim ve şeffaflık gibi yönetim kabiliyetlerini geliştirecek, bu kabiliyetleri geliştirirken şirketin performans ve kârlılık hedeflerini negatif şekilde etkilemeyecek, hatta destek olacak mekanizmaların oluşturulması ihtiyacı meydana gelmektedir (Tamay, 2010: 14).

Günümüzde teknolojik gelişmeler sonucu, üretilen verilerin hacmi artmış ve kurumlar, elektronik ortamlara bağımlı hale gelmiştir. Yine teknoloji, büyük ve orta ölçekli birçok firmada iş süreçlerinin bilgi teknolojileri vasıtasıyla yürütülmesine yol açmıştır. Yüksek hacimli bilgi ile çalışma ihtiyacı sonucunda, eski usullerle denetim ve kontrol çalışmaları gerçekleştirilemez hale gelmiştir. Rekabet ortamında bilginin tamamı ile çalışma ihtiyacı, hukuki risklerin artması, hızlı ve etkin denetimlerin ihtiyacı yine bilgi teknolojileri nimetlerinden faydalanılmaya yönelmiştir (Özgeneci, 2007: 2).

İş dünyası ve denetimde meydana gelen gelişmeler sonrasında artık geçmişe dönük ve geleneksel yıllık raporların denetimi, finansal rapor kullanıcılarının ihtiyacını karşılayamamaktadır. Gerçek zamanlı muhasebe sistemleri, elektronik finansal raporlar ve sürekli denetim, iş dünyası ve muhasebe çevrelerinde dikkat çekmeye başlamıştır (Rezaee vd., 2002: 150). Gelişen teknolojiyle birlikte artık bu yaklaşım uygulanabilir haldedir.

Sürekli denetimin ortaya çıkmasına neden olan olayları genel olarak dışsal nedenler, iç kontrole odaklanma, kanunlar ve düzenlemeler ile teknoloji olarak ifade edebiliriz. Literatürde bununla ilgili yapılmış çalışmalar Tablo 1'de özetlenmiştir (Brown, Wong ve Baldwin, 2007: 1-3);

**Tablo 1:** Sürekli Denetimin Ortaya Çıkmasına Neden Olaylar

Neden	Nedeni Tetikleyen Olaylar	Konuyla İlgili Çalışmalar	Çalışmanın İçeriği
<b>Dışsal Nedenler</b>	Ticaretin Elektronikleşmesi	(Vasarhelyi ve Greenstein, 2003)	Elektronik ticaretin ve muhasebe bilgi sistemlerinin gelişmesi, sürekli denetim ihtiyacını artırmıştır.
	Daha Sık Sunum İhtiyacı	(Hunton, Wright ve Wright, 2003)	İşletmelerin daha sık finansal raporlama yapması sonucu gelirleri artmakta, yönetimin agresif uygulamaları ve hisse senedi fiyatlarındaki değişkenlik azalmaktadır.
		(Elliott, 2002)	İşletmelerin finansal raporlamalarını daha sık yapmaları, denetim prosedürleri için hızlandırıcı etki oluşturmaktadır.
		(Rezaee vd., 2002)	Gerçek zamanlı raporlama, bilgisayar destekli bilgi teknolojilerinin kullanımı, sürekli denetimin gelişimine katkı sağlamaktadır.
	Anormalliklerin Daha Güncel Olarak Tespit Edilmesi	(Krass, 2002)	Sürekli denetim olgusu içerisinde etkin bir hale gelen bilgisayar programlarının, gelecekte yaşanabilecek Enron niteliğindeki olayları, yüksek oranda engelleyemeyeceği ifade edilmiştir.
		(Vasarhelyi ve Alles, 2002)	Enron olayı sonrasında sürekli denetim olgusu, bağımsız denetçiler tarafından daha çok kabul görme imkânına kavuşmuştur.
<b>İç Kontrole Odaklanma</b>	İşlemlerin Bütünlüğünü Garanti Etme	(Greenstein ve Ray, 2002)	Günümüz iş dünyasında elektronik ticaret hâkimdir ve iş dünyasında işletmelerdeki operasyonel verinin entegrasyonu çok önemlidir.
		(Vasarhelyi, Alles ve Kogan, 2004)	İşletme faaliyetleri arasında ve özellikle de elektronik bilgiler anlamında entegrasyonun sağlanması, sürekli denetim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.
<b>Kanunlar ve Düzenlemeler</b>	Diğer Düzenlemeler	(Harrison, 2005)	Ülkelerde yapılan yasal düzenlemeler, sürekli denetimin gelişmesini direkt etkilemektedir.
	Sarbanes – Oxley Yasası	(Vasarhelyi vd., 2004)	SOX 404. maddesine göre sürekli denetimin gelişimi incelenmiştir.
		(White, 2005)	İşletmelerdeki iç kontrol sistemleri, yönetimin kontrol üzerindeki faaliyetlerini daha etkin hale getirmektedir.
		(Means ve Warren, 2005)	SOX 302 ve 404. maddelerine göre sürekli denetim, bir ihtiyaç haline gelmiştir.
<b>Teknoloji</b>	Denetim Bilgilerinin Depolanması	(Rezaee vd., 2002)	Denetim için toplanan bilgilerin depolanması ve bilgi kullanıcıları arasındaki işlevsel ilişkiye değinilmektedir.
	Elektronik İşlemler	(Kogan ve Vasarhelyi, 1999)	CICA/AICPA'nın birlikte hazırladıkları rapordan yola çıkılarak, elektronik ticaretteki artışın sürekli denetimi gerekli kıldığı ileri sürülmektedir.
	ERP Çevresi	(Vasarhelyi vd., 2004)	Sürekli denetim açısından gerekli olan denetim verilerinin depolanması sürecinde, ERP sistemleri önem taşımaktadır.

Küreselleşmenin etkisiyle ülkeler arasındaki sınırlar kalkmış, gelişen teknolojinin getirdiği yeniliklerden yararlanmak kaçınılmaz hale gelmiştir. Ticarete elektronikleşmenin yaygınlaşması, işlemlerin anında kayıt altına alınması ve son yıllarda ortaya çıkan denetim skandalları, şirketleri denetim alanında yenilikleri takip etmeye zorlamaktadır. Günümüzde denetimin geldiği en ileri noktalardan birisi de sürekli denetimdir. Sürekli denetim yukarıda belirtilen ihtiyaçları karşılayacak, güncel bir stratejidir.

### **3. ARAŞTIRMANIN METHODOLOJİSİ**

#### **3.1. Araştırmanın Amacı, Kapsamı ve Sınırı**

Araştırmanın amacı dünyada hızla yaygınlaşan sürekli denetim yaklaşımı ve denetimin geleceğine; BIST-100 şirketlerinde çalışan, denetim alanında sorumluluğu bulunan denetçi ve çalışanların bakış açılarını tespit ederek aralarında farklılık olup olmadığını ortaya koymaktır.

Araştırmanın kapsamını, BIST-100 endeksine kayıtlı şirketler oluşturmuştur. Ana kütlenin seçiminde; BIST-100 endeksinde yer alan şirketlerin işlem hacimlerinin genişliği, sermaye piyasasını temsil edici nitelikleri, farklı sektörlerden şirketler olmaları, faaliyet konuları ve büyüklüklerinin iç denetimi gerektirecek unsurlar içermesi ve yaşanan değişimlerin öncüsü olma özellikleri, yönetim ve denetim konuları açısından güncel uygulamaları takip etme olanaklarının yüksek olması ve sürekli denetimi ekonomik bakımdan, teknik bakımdan ve personel bakımından uygulayabilme potansiyellerinin yüksek oluşu dikkate alınmıştır. Çalışmada sermaye piyasasını temsil edici niteliği ve yaşanan değişimlerin öncüsü olma özelliğini taşıyan BIST'te yer alan şirketlerden, hisse senetlerinin fiili dolaşımında bulunan kısmının piyasa değeri ile işlem hacmi en yüksek ilk yüz şirket araştırma kapsamına alınmıştır.

#### **3.2. Veri Toplama Yöntemi Ve Aracı**

Araştırmada kullanılan veriler, anket yöntemi ile toplanmıştır. Anket uygulaması bir araştırma şirketi tarafından gerçekleştirilmiştir. Anketler, şirketlerin iç denetim alanında sorumluluğu bulunan yönetici ya da çalışanlarına yapılmıştır. Bununla birlikte, anket şirketlerin ilk önce yönetici pozisyonunda bulunanlarına uygulanmış, bunlara ulaşılamadığı takdirde diğer çalışanlarına da uygulama yapılmıştır. Araştırmaya katılan iç denetim alanında sorumluluğu bulunan yönetici ya da çalışanların çalıştıkları işletmelerin isimleri gizli tutulmuştur. Anket

uygulanması anket firması tarafından gerçekleştirildikten sonra ilgili kişilerin iletişim bilgilerine ulaşılarak anketin uygulamasıyla ilgili teyit alınmıştır.

Katılımcı şirketlerin bir kısmı iş yoğunluklarını öne sürerek, bir kısmı böyle çalışmalara destek olmadıklarını belirterek, bir kısmı da gizlilik politikaları gereği ankete katılamayacaklarını bildirmişlerdir. Geri dönüş alınan şirket sayısı 65'tir. Sonuç olarak istatistiksel analize tabi tutulan geçerli anket sayısı 62'dir.

### 3.3. Analiz Yöntemi

Anket çalışması sonucunda elde edilen verilerin analizinde SPSS programı kullanılmış ve program vasıtasıyla frekans, yüzde, ortalama gibi tanımlayıcı istatistiksel yöntemler kullanılmıştır. Çalışmada ayrıca bağımsız gruplar t testi ile tek yönlü varyans analizleri yapılmıştır.

### 3.4. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın amaçları çerçevesinde aşağıda belirtilen alternatif hipotezler belirlenmiş ve bu hipotezler istatistiksel analizler sonucunda test edilmiştir:

**H<sub>1</sub>:** *Cinsiyete Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.*

**H<sub>2</sub>:** *Yaşa Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.*

**H<sub>3</sub>:** *Eğitim Durumuna Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.*

**H<sub>4</sub>:** *Şirketteki Pozisyonlarına Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.*

**H<sub>5</sub>:** *Şirketteki Pozisyon Sürelerine Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açılırları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.*

### 3.5. Güvenilirlik Analizi

Araştırmada uygulanan anket yönteminin güvenilirliğini test etmek için Cronbach Alfa Güvenilirlik Katsayısı yöntemi kullanılmıştır.

Cronbach Alfa katsayısı, ölçeğin genel güvenilirliğini değerlendirir. Ölçekte kullanılan "k katsayısı" sorunun türdeş bir yapıyı ya da açıklamak üzere bir bütünü meydana getirip getirmediğini sorgular, değerlendirir. Bu katsayı, 0 ile 1 arasında değişir ve 0,70 ile 0,90 arasında olması ölçeğin yüksek güvenilir düzeye sahip olduğunu ifade eder (Özdamar, 2011: 605).

Demografik ve şirket özelliklerinin dışında kalan denetime ve sürekli denetime bakış açıları ile ilgili 14 adet kapalı uçlu ifadenin güvenilirlik analizi yapılmış, araştırmadan elde edilen verilerin yüksek güvenilirlik düzeyine sahip oldukları tespit edilmiştir (Cronbach Alfa = 0,743).

## 4. ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE ANALİZİ

Araştırmadan elde edilen sonuçlar başlıklar halinde aşağıda özetlenmiştir.

### 4.1. Katılımcıların Demografik Özellikleri

Araştırmaya katılan yönetici ya da çalışanların demografik bilgilerine göre dağılımları Tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2:** Demografik Özellikler

Demografik Özellik		Frekans	%
<b>Cinsiyet</b>	Kadın	18	29
	Erkek	44	71
	Toplam	62	100
<b>Yaş</b>	30’dan küçük	7	11,3
	30 - 34	22	35,5
	35 - 39	15	24,2
	40 - 44	8	12,9
	45 - 49	3	4,8
	50 ve daha fazla	7	11,3
	Toplam	62	100
<b>Eğitim Durumu</b>	Lisans	36	58,1
	Lisansüstü	26	41,9
	Toplam	62	100
<b>Şirketteki Pozisyon</b>	İç denetim müdürü	17	27,4
	İç kontrol yöneticisi	4	6,5
	İç denetçi	22	35,5
	Mali işler müdürü	6	9,7
	Mali işler müdür yardımcısı	1	1,6
	Bütçe ve raporlama müdürü	1	1,6
	Muhasebe müdürü	7	11,3
	Muhasebe müdür yardımcısı	1	1,6
	Muhasebe uzmanı	2	3,2
	Mali işler şefi	1	1,6
	Toplam	62	100
<b>Pozisyon süreleri (Yıl)</b>	5’den az	30	48,3
	5 - 9	21	33,9
	10 - 14	5	8,1
	15 - 19	4	6,5
	20 ve daha fazla	2	3,2
	Toplam	62	100

Katılımcıların demografik özelliklerinden en fazla öne çıkan hususlara bakıldığında, %71'nin erkek, %35,5'nin 30-34 yaş aralığında, %58,1'nin lisans mezunu, %35,5'nin iç denetçi ve %48,4'ünün de ilgili pozisyonda 5 yıldan az süredir çalıştıkları görülmektedir.

#### 4.2. Şirket Özelliklerinin Analizi

Araştırmaya katılan şirket bilgilerine göre dağılımlar Tablo 3'de yer almaktadır.

**Tablo 3:** Şirket Özellikleri

Şirket Özellikleri		Frekans	%
<b>Faaliyet Gösterilen Sektör</b>	Bankalar ve özel finans kurumları	5	8,1
	Holdingle ve yatırım şirketleri	10	16,1
	Gayrimenkul yatırım ortaklıkları	5	8,1
	Petrol, kauçuk ve plastik ürünleri	9	14,5
	Gıda, içki ve tütün	4	6,5
	Metal eşya makine ve gereç	4	6,5
	Ulaştırma	2	3,2
	Haberleşme	2	3,2
	Kağıt ve kağıt ürünleri	2	3,2
	Taş ve toprağa dayalı sanayi	3	4,8
	İnşaat ve bayındırlık	2	3,2
	Perakende ticaret	5	8,1
	Elektrik, gaz ve buhar	1	1,6
	Sigorta	2	3,2
	Metal ana sanayi	2	3,2
	Madencilik	2	3,2
	Teknoloji	2	3,2
Toplam	62	100	
<b>Faaliyet Süreleri (Yıl)</b>	20 den az	9	14,5
	20 - 39	18	29,0
	40 - 59	20	32,3
	60 - 79	10	16,1
	80 ve daha fazla	5	8,1
	Toplam	62	100
<b>İşçi Sayıları</b>	250'den az	8	12,9
	250 - 499	5	8,1
	500 - 749	3	4,8
	750 - 999	5	8,1
	1000 ve daha fazla	41	66,1
	Toplam	62	100

Katılımcı şirket özelliklerinden en fazla öne çıkanlara bakıldığında, %16,1'nin holdingle ve yatırım şirketleri sektöründe, %32,3'ünün 40-59 yıldır faaliyet gösterdiği ve %66,1'inin 1000 ve daha fazla işçiye sahip oldukları görülmektedir.

### 4.3. Sürekli Denetimle İlgili Bulguların Analizi

Sürekli denetimin şirketlerde uygulanıp uygulanmadığını belirlemek amacıyla sorulan soruya araştırmaya katılan şirketlerin verdikleri cevaplar Tablo 4’de yer almaktadır.

**Tablo 4:** Sürekli Denetimin Uygulanma Durumu

Sürekli denetimin uygulanma durumu	Frekans	%
Evet	26	41,9
Hayır	36	58,1
Toplam	62	100

Tablo 4’e göre araştırmaya katılan şirketlerde sürekli denetimin uygulanma durumlarına göre dağılımları incelendiğinde; şirketlerin 26’sında (41,9) uygulandığını, 36’sında (%58,1) ise uygulanmadığı görülmektedir.

Sürekli denetimi uygulayan şirketlerde uygulama sonrası denetimden beklentilerin karşılanması durumları Tablo 5’de özetlenmiştir.

**Tablo 5:** Sürekli Denetimin Beklentileri Karşılama Düzeyine İlişkin Kanaatlere Göre Dağılımlar

Sürekli denetimin uygulanma sonrası beklentilerin karşılanma düzeyi	Frekans	%
Evet	26	100
Hayır	-	-
Kararsızım	-	-
Toplam	26	100

Tablo 5 incelendiğinde araştırmaya katılan ve sürekli denetimi uygulayan şirketlerin tamamında sürekli denetimin beklentileri karşıladığı görülmektedir. Buna göre şirketler için sürekli denetimin son derece faydalı olduğu ifade edilebilir. Uygulayan şirketlerde beklentilerin karşılanması, sürekli denetimi uygulamayan veya uygulamayı düşünen şirketleri uygulama yönünde motive edici olabilir.

### 4.4. Sürekli Denetim ve Denetime Bakış Açıları

Araştırmaya katılan şirketlerin yönetici ya da çalışanlarının denetim ve sürekli denetime bakış açıları Tablo 6’da özetlenmiştir.

**Tablo 6:** Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açılarında Göre Dağılımlar

İFADELER	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Ortalama	Standart Sapma
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde		
Sürekli denetim, geleneksel denetim tekniklerini uygulayan denetçilere ek bilgi teknolojisi becerileri gerektirecektir	-	-	-	-	3	4,8	39	62,9	30	32,3	4,27	0,548
Sürekli denetim, denetimin etkinliğini artırır	-	-	-	-	7	11,3	32	51,6	23	37,1	4,26	0,651
Gelecekte sürekli denetim şirketler için gerekli ve kaçınılmazdır	1	1,6	2	3,2	8	12,9	25	40,3	26	41,9	4,18	0,897
Denetim giderek geçmişten ziyade gelecek odaklı hale gelecektir	1	1,6	3	4,8	4	6,5	32	51,6	22	35,5	4,15	0,865
Sürekli denetim, hileleri önleme ve tespit etmede denetçiye yardımcı olur	1	1,6	2	3,2	4	6,5	35	56,5	20	32,2	4,15	0,807
Sürekli denetim, iyi bir yönetim sağlamada katkı sağlar	-	-	-	-	10	16,1	42	67,7	10	16,1	4,00	0,573
Denetim süreci; fiziki belgeleme ile sürdürülen muhasebe sistemlerinden, elektronik veri transferinin sürekli denetimine yönelik online çevrimiçi bir sürece dönüşmektedir	1	1,6	2	3,2	7	11,3	40	64,5	12	19,4	3,97	0,768
Sürekli denetim, denetçilerin harcadıkları zaman miktarını azaltır	1	1,6	4	6,5	9	14,5	32	51,6	16	25,8	3,94	0,903
Sürekli denetim daha kapsamlı güvence sağlar	1	1,6	3	4,8	10	16,1	35	56,5	13	21	3,90	0,844
Sürekli denetimde kullanılan program ya da sistemden kaynaklanan problemler denetimi olumsuz etkiler	1	1,6	9	14,5	14	22,6	25	40,3	13	21	3,65	1,026
Sürekli denetim, denetim uygulamalarının maliyetini azaltır	1	1,6	6	9,7	16	25,8	32	51,6	7	11,3	3,61	0,875
Sürekli denetim, teknoloji yoğun bir denetim olduğundan insan unsurunu göz ardı eder. Bu yüzden denetim unsurlarından olan mülakattan yararlanamayarak dezavantaj oluşturur	2	3,2	20	32,3	15	24,2	18	29	7	11,3	3,13	1,094
Sürekli denetim, denetçilerin sorumluluklarını azaltır	6	9,7	35	56,5	4	6,5	9	14,5	8	12,9	2,65	1,229
Sürekli denetim yararlı olmakla birlikte gerekli değildir	12	19,4	30	48,4	13	21	6	9,7	1	1,6	2,26	0,940

Tablo 6 incelendiğinde; şirketlerin %95,2'si sürekli denetimin geleneksel denetim tekniklerini uygulayan denetçilere ek bilgi teknolojisi becerileri gerektireceğini, %88,7'si sürekli denetimin, denetimin etkinliğini artıracaklarını, %88,7'si sürekli denetimin hileleri önleme ve tespit etmede denetçiye yardımcı olacağını, %87,1'i denetimin giderek geçmişten ziyade gelecek odaklı hale geleceğini, %83,9'u denetim sürecinin; fiziki belgeleme ile sürdürülen muhasebe



sistemlerinden elektronik veri transferinin sürekli denetimine yönelik online çevrimiçi bir sürece dönüşmekte olduğunu, %83,8'i sürekli denetimin iyi bir yönetim sağlamada katkı sağlayacağını, %82,2'si gelecekte sürekli denetimin şirketler için gerekli ve kaçınılmaz olduğunu, %77,5'i sürekli denetimin daha kapsamlı güvence sağlayacağını, %77,4'ü sürekli denetimin denetçilerin harcadıkları zaman miktarını azaltacağını, %62,9'u sürekli denetimin denetim uygulamalarının maliyetini azaltacağını ve %61,3'ünün de sürekli denetimde kullanılan program ya da sistemden kaynaklanan problemlerin denetimi olumsuz etkileyeceğini ifade ettikleri görülmektedir.

Şirketlerin %66,2'sinin "Sürekli denetim, denetçilerin sorumluluklarını azaltır" ve %67,8'i de "Sürekli denetim yararlı olmakla birlikte gerekli değildir" fikirlerine katılmadıkları görülmektedir.

Küreselleşen dünyada bilgiye daha hızlı ulaşma ihtiyacı denetim alanında da kendini göstermektedir. Hata ve hilelerin gerçekleşikten sonra tespiti ve geri dönüşü zor olan sonuçlara neden olabilmektedir. Teknolojik gelişmeler hata ve hilelerin tespitini daha kısa zamanlarda ve daha kolay hale getirmiştir. Sürekli denetim bu noktada kullanılan senaryolarla birlikte hata ve hilelerin gerçekleşmesine yakın bir zamanda tespit edilmesinde kullanılabilir bir denetim şeklidir. Böylece geçmişin değil geleceğin denetimi mümkün hale gelmiştir. Yukarıda ifade edilen yanıtlara göre şirketlerdeki denetim uygulayıcılarının da bu görüşlere katıldıkları görülmektedir.

Eskiden fiziki belgelerle yürütülen kayıt işlemleri yerini bilgisayar ortamına bırakmıştır. Bilgisayar ortamında yapılan kayıtlar da yine bilgisayar ortamında denetlenmektedir. Denetim süreci de sürekli online bir sürece dönüşmektedir. Yukarıda ifade edilen yanıtlara göre şirketlerdeki denetim uygulayıcılarının da bu görüşlere katıldıkları görülmektedir.

Sürekli denetimi uygulasin ya da uygulamasın, katılımcıların büyük çoğunluğunun sürekli denetimin gelecekte tüm şirketler için gerekli ve kaçınılmaz olduğu yönünde görüş bildirmeleri de dikkat çekicidir. Bu da katılımcıların bu sistemin öneminin farkında olduklarının bir göstergesidir.

Sürekli denetimin uygulanmasının en büyük faydalarından birisi de denetim uygulamalarının maliyetinin azalmasıdır. Sürekli denetim müşterilere ait ticari işlemleri %100'e kadar ve verileri bilgisayarla hızlı ve etkili şekilde test etme olanığı sağlar. Sürekli denetim denetçilerin geleneksel olarak ticari işlemleri ve bilançoları incelemeleri için harcadıkları zaman miktarını ve maliyeti azaltabilir. Yukarıda ifade edilen yanıtlara göre şirketlerdeki denetim uygulayıcılarının da bu görüşlere katıldıkları görülmektedir.

Sürekli denetim erken uyarı sistemi olarak kullanılabilirdiğinden, gerçek zamanlı tüm veriler ile çalışılabildiğinden ve örneklem riskini ortadan kaldırdığından, hata ve hilelerin tespitinde denetçilere büyük faydalar sağlamaktadır. Yukarıda ifade edilen yanıtlara göre şirketlerdeki denetim uygulayıcılarının da bu görüşlere katıldıkları görülmektedir.

Sürekli denetim teknoloji yoğun bir denetim türü olduğundan, ayrıca kullanılan programlara senaryo eklenmesi gibi teknik beceriler gerektirdiğinden, denetçilerin de teknik anlamda kendilerini geliştirmesi gerekmektedir. Yine ankete katılımcı denetçilerin neredeyse tamamı bu fikre katıldıklarını ifade etmişlerdir.

Sürekli denetim yaklaşımında saha denetiminde kullanılan görüşme, gözlem vb. psikolojik metotlar kullanılamamaktadır. Dolayısıyla insan kaynaklı denetim yollarının kullanılamaması bu sistemin bir dezavantajıdır. Ankete katılan denetçiler bu hususta ya kararsız kalmakta ya da katılmamaktadırlar.

Sürekli denetimde kullanılan program ya da sistemden kaynaklanan problemlerin denetimi olumsuz etkilememesi için etkin bir bilgi teknolojileri denetimi (IT Auditing) yapılması gerekmektedir. Sistemde meydana gelebilecek aksaklıklar ya da dışarıdan müdahaleler denetimi olumsuz etkileyebilecek hususlardır. Ankete katılan denetçiler bu hususa katılmaktadırlar.

#### 4.5. Araştırma Hipotezlerine İlişkin Bulgular

Araştırma hipotezlerinin test edilmesi için ilk olarak verilerin normal dağılımına bakılacak, ardından verilere uygun analiz yapılacaktır.

Gözlem sayısı 29'dan az olduğunda Shapiro-Wilk testi, gözlem sayısı 29 ve daha büyük olduğunda ise Kolmogorov-Smirnov testi kullanılabilir (Kalaycı, 2010: 10). Veri sayımız 62 olduğu için Kolmogorov-Smirnov testi kullanılmıştır.

**Tablo 7:** Normallik testi

	Kolmogorov-Smirnov		
	Test İstatistiği	F	P
<b>Sürekli Denetim ve Denetime Bakış</b>	0,099	62	0,200

Verilerin normallik analizi yapıldığında %5 anlamlılık düzeyinde P değeri (0,200) %5'ten büyük olduğu için verilerin normal dağıldığı kabul edilir.

Veriler normallik varsayımını karşıladığından hipotezlerin test edilmesi için "bağımsız gruplar t testi" ile "tek yönlü varyans analizi" yapılacaktır. Aşağıda sırasıyla hipotezlerin test sonuçlarına yer verilecektir.

### **H<sub>1</sub>: Cinsiyete Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıkları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.**

H<sub>1</sub> hipotezinin sınanması konusunda, cinsiyetler dikkate alınarak sürekli denetim ve denetime bakışla ilgili sorular neticesi elde edilen sonuçlar için gruplar arasındaki farklılıklar, "bağımsız gruplar t testi" ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sınama sonuçları Tablo 8'de verildiği gibidir.

**Tablo 8:** Cinsiyet – Bakış Açıkları İlişkisine Yönelik Bağımsız Gruplar T Testi Özet Tablosu

Cinsiyet	N	Sıra Ortalaması	t	p
Bay	44	3,73	0,176	0,861
Bayan	18	3,71		

Denetçilerin sürekli denetim ve denetime bakış açılarını belirlemeye yönelik sorulara verdikleri cevaplar, cinsiyet açısından test sonucu %5 anlamlılık düzeyi ( $P=0,0861>0,05$ ) için H<sub>1</sub> hipotezi reddedilmiştir.

### **H<sub>2</sub>: Yaşlara Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıkları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.**

H<sub>2</sub> hipotezinin sınanması konusunda, yaşlar dikkate alınarak sürekli denetim ve denetime bakışla ilgili sorular neticesi elde edilen sonuçlar için gruplar arasındaki farklılıklar, "tek yönlü varyans analizi" ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sınama sonuçları Tablo 9'da verildiği gibidir.

**Tablo 9:** Yaş – Bakış Açıkları İlişkisine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Özet Tablosu

Yaş	N	Sıra Ortalaması	p
30'dan küçük	7	3.93	0,395
30 - 34	22	3.74	
35 - 39	15	3.64	
40 - 44	8	3,51	
45 - 49	3	3,71	
50 ve üzeri	7	3,88	

Denetçilerin sürekli denetim ve denetime bakış açılarını belirlemeye yönelik sorulara verdikleri cevaplar, yaş açısından test sonucu %5 anlamlılık düzeyi ( $P=0,395>0,05$ ) için H<sub>1</sub> hipotezi reddedilmiştir.

### **H<sub>3</sub>: Eğitim Durumuna Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıkları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.**

H<sub>3</sub> hipotezinin sınanması konusunda, eğitim durumları dikkate alınarak sürekli denetim ve denetime bakışla ilgili sorular neticesi elde edilen sonuçlar için gruplar arasındaki farklılıklar, “bağımsız gruplar t testi” ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sınama sonuçları Tablo 10’da verildiği gibidir.

**Tablo 10:** Eğitim Durumu – Bakış Açıkları İlişkisine Yönelik Bağımsız Gruplar T Testi Özet Tablosu

<b>Eğitim Durumu</b>	<b>N</b>	<b>Sıra Ortalaması</b>	<b>t</b>	<b>p</b>
<b>Lisans</b>	36	3,69	-0,761	0,45
<b>Lisansüstü</b>	26	3,77		

Denetçilerin sürekli denetim ve denetime bakış açılarını belirlemeye yönelik sorulara verdikleri cevaplar, eğitim durumları açısından test sonucu %5 anlamlılık düzeyi ( $P=0,45>0,05$ ) için H<sub>3</sub> hipotezi reddedilmiştir.

### **H<sub>4</sub>: Şirketteki Pozisyonlarına Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açıkları Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.**

H<sub>4</sub> hipotezinin sınanması konusunda, şirket pozisyonları dikkate alınarak sürekli denetim ve denetime bakışla ilgili sorular neticesi elde edilen sonuçlar için gruplar arasındaki farklılıklar, “tek yönlü varyans analizi” ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sınama sonuçları Tablo 11’de verildiği gibidir.

**Tablo 11:** Şirket Pozisyonu – Bakış Açıkları İlişkisine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Özet Tablosu

<b>Şirket Pozisyonu</b>	<b>N</b>	<b>Sıra Ortalaması</b>	<b>p</b>
İç denetim müdürü	17	3,66	0,941
İç kontrol yöneticisi	4	3,75	
İç denetçi	22	3,75	
Mali işler müdürü	6	3,70	
Mali işler müdür yardımcısı	1	3,64	
Bütçe ve raporlama müdürü	1	3,29	
Muhasebe müdürü	7	3,83	
Muhasebe müdür yardımcısı	1	4,21	
Muhasebe uzmanı	2	3,71	
Mali işler şefi	1	3,50	

Denetçilerin sürekli denetim ve denetime bakış açılarını belirlemeye yönelik sorulara verdikleri cevaplar, şirketteki pozisyonlar açısından test sonucu %5 anlamlılık düzeyi ( $P=0,941>0,05$ ) için  $H_4$  hipotezi reddedilmiştir.

**$H_5$ : Şirketteki Pozisyon Sürelerine Göre Katılımcıların Denetim ve Sürekli Denetime Bakış Açılı Arasında Anlamlı Bir Fark Vardır.**

$H_5$  hipotezinin sınanması konusunda, şirket pozisyonları dikkate alınarak sürekli denetim ve denetime bakışla ilgili sorular neticesi elde edilen sonuçlar için gruplar arasındaki farklılıklar, "tek yönlü varyans analizi" ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sınama sonuçları Tablo 12'de verildiği gibidir.

**Tablo 12:** Çalışma Süresi – Bakış Açılı İlişkisine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Özet Tablosu

Süre	N	Sıra Ortalaması	p
5'den az	30	3,78	0,459
5 - 9	21	3,58	
10 - 14	5	3,76	
15 - 19	4	3,84	
20 ve daha fazla	2	3,89	

Denetçilerin sürekli denetim ve denetime bakış açılarını belirlemeye yönelik sorulara verdikleri cevaplar, şirketteki pozisyon süreleri açısından test sonucu %5 anlamlılık düzeyi ( $P=0,459>0,05$ ) için  $H_5$  hipotezi reddedilmiştir.

Hipotezlerin test edilmesi sonucunda demografik özellikler açısından sürekli denetim ve denetime bakış açıları bakımından istatistiksel anlamda bir farklılık bulunamamıştır.

## SONUÇ

Küreselleşme sonucu ülkeler arasındaki sınırların kalkması, gelişen ve değişen işletme yapıları, teknolojinin hızla ilerlemesi gibi etmenler büyük ölçüde işletmeleri ve muhasebeyi de etkilemiştir. Artık muhasebe kayıtları elektronik ortamda tutulmakta ve saklanmaktadır, dolayısıyla bunların denetiminin de elektronik olarak yapılması kaçınılmazdır.

Elektronik denetim yapılabilmesi için bilgisayar destekli denetim programları gibi araçlar geliştirilerek kullanıcılara sunulmuştur. Ancak sadece bu programları

belirli dönem ya da aralıklarda kullanarak yapılan denetim günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir. Günümüzde bir hata ya da hilenin gerçekleşikten uzun süre geçtikten sonra tespit edilmesi yetersiz kalmaktadır. Nitekim Enron, WoldCom gibi skandallardan sonra denetimin önemi daha da artmış, yeni önlemler alınması söz konusu olmuştur.

Denetim, küreselleşen dünyada meydana gelen hızlı değişim ve gelişmelere kayıtsız kalmamakta, teknolojinin nimetlerinden faydalanarak daha etkin bir şekilde yapılabilmektedir. Teknolojik imkânlar vasıtasıyla denetimin süreklilik temelinde yapılabilmesini mümkün kılan sürekli denetim gibi yaklaşımlar artık uygulanabilir haldedir. Bu yaklaşımda hata ya da hile ortaya çıktığı ana yakın bir sürede tespit edilebilmektedir.

Sürekli denetimin tam olarak uygulanabilmesi için kullanılan sistemler arasında kesintisiz iletişimin gerçekleştirilebilmesi, teknik anlamda sağlam bir altyapının olması, bu sistemleri kullanabilecek nitelikli personel istihdamı ve ekonomik anlamda bu sistemlere yatırım yapılması oldukça önemlidir.

Bu çalışmada, ülkemizin en önemli ve büyük şirketlerinden olan BIST-100 şirketlerinde çalışan, denetim alanında sorumlu yönetici ya da çalışanların, teknolojinin son derece etkin kullanıldığı sürekli denetim yaklaşımı ve denetimin geleceğine bakış açıları sunulmaktadır.

Katılımcılar genel olarak sürekli denetimin, denetimin etkinliğini artıracacağı, hileleri önleme ve tespit etmede denetçiye yardımcı olacağı, iyi bir yönetim sağlamada katkı sağlayacağı, daha kapsamlı güvence sağlayacağı, denetçilerin harcadıkları zaman miktarını azaltacağı ve denetim uygulamalarının maliyetini azaltacağı şeklinde görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte katılımcıların, sürekli denetimin, geleneksel denetim tekniklerini uygulayan denetçilere ek bilgi teknolojisi becerileri gerektireceği ve denetçilerin sorumluluğunu azaltmayacağını ifade etmeleri dikkat çekicidir. Bu yaklaşımın dezavantajı olarak katılımcılar, sürekli denetimde kullanılan program ya da sistemden kaynaklanan problemlerin denetimi olumsuz etkileyebileceğini ifade etmişlerdir.

Denetimin geleceğiyle ilgili olarak katılımcıların denetimin giderek geçmişten ziyade gelecek odaklı hale geleceği, denetim sürecinin fiziki belgeleme ile sürdürülen muhasebe sistemlerinden, elektronik veri transferinin sürekli denetimine yönelik online çevrimiçi bir sürece dönüşmekte olduğu ve gelecekte sürekli denetimin şirketler için gerekli ve kaçınılmaz olduğunu ifade ettikleri görülmektedir.

Demografik açılardan sürekli denetim ve denetimin geleceğine bakış açıları arasında ise istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Sonuç olarak katılımcıların sürekli denetime oldukça olumlu baktıkları ve denetimin gelecekte bu yönde gelişeceğini düşündükleri, bununla birlikte her ne kadar teknoloji denetimi etkin hale getirip kolaylaştırırsa da yine sorumluluğun kendilerinde olacağını düşündükleri ifade edilebilir.

## KAYNAKÇA

- Bibi, Wa'el F. (2010), "Continuous Auditing: The Basics, Reality and the Future", [http://www.bibiconsulting.net/Continuous\\_audit\\_Article.pdf](http://www.bibiconsulting.net/Continuous_audit_Article.pdf), (Erişim Tarihi: 29.06.2014).
- Brown, Carol E., Jeffrey A. Wong ve Amelia A. Baldwin (2007), "A Review and Analysis of the Existing Research Streams in Continuous Auditing", *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 4(1), 1-28.
- Elliott, Robert K. (2002), "Twenty-First Century Assurance", *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 21(1), 139-146.
- Harrison, R. (2005), "Embracing Compliance with Continuous Online Auditing", *Sarbanes Oxley Compliance Journal*.
- Hunton, J, Wright, A, Wright, S. (2003), "Assessing the Impact of More Frequent External Financial Statement Reporting and Independent Auditor Assurance on Quality of Earnings and Stock Market Effects", Paper Presented at the Fifth Continuous Auditing Symposium, Rutgers University.
- Kogan, Alexander, Ephraim F. Sudit, ve Miklos A. Vasarhelyi (1999), "Continuous Online Auditing; A Programme of Research", *Journal of Information Systems*, 13(2).
- Krass, Peter (2002), "The Never-Ending Audit: Can Software Prevent Future Enrons?", *CFO Magazine*.
- Means, G., Warren Jr, J. (2005), "Continuous Financial Controls Review Processes (CFCRP): Using Powerful New Technologies May be the Only Real Answer to the Demands of Sarbanes-Oxley", *Sarbanes Oxley Compliance Journal—Financial Market Solutions*.
- Orhan, Mehmet S., Murat Serçemeli (2015), "İç Denetim Stratejisinde Sürekli Denetimin Uygulanabilirliğine İlişkin Bir Araştırma", *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1(2), 83-110.
- Özgeneci, Aylin (2007), "Denetim Çalışmalarında Teknoloji - Veri Analizi", [http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/CAAT\\_Makale.pdf](http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/DeloitteMakaleleri/CAAT_Makale.pdf). (Erişim Tarihi: 10.08.2014).
- Özdamar, K. (2011), *Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi* (8.Baskı). Eskişehir: Kaan Kitabevi.



- Rezaee, Zabihollah, Ahmad Sharbatoglie, Rick Elam, Peter L. McMickle (2002), "Continuous Auditing Building Automated Auditing Capability", *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 21(1), 147-163.
- Tamay, Göktürk (2010), "Sürekli Denetim Sürekli Gözetim", *KPM Gündem Risk Yönetimi ve Uyum Hizmetleri Özel Sayısı*, Temmuz-Eylül, 14-15.
- Vasarhelyi, Miklos, ve Marilyn Greenstein (2003), "Underlying Principles of the Electronization of Business: A Research Agenda", *International Journal of Accounting Information Systems*, 4(1), 1-25.
- Vasarhelyi, Miklos A., Michael G. Alles, ve Alexander Kogan (2004), "Principles of Analytic Monitoring for Continuous Assurance", *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 1(1), 1-21.
- Warren, J. Donald, Xenia Ley Parker (2003), "Continuous Auditing: Potential for Internal Auditing", USA: The Institute of Internal Auditors Research Foundation.
- White, Larry (2005), "Does Internal Control Enhance or Impede", *Strategic Finance*, 86(8), 6-7.

# KAMU PERSONEL REJİMİNDE ESNEKLİĞİN BİR YANSIMASI: SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI PERSONEL REJİMİ

*A REFLECTION OF FLEXIBILITY IN PUBLIC PERSONNEL  
REGIME: THE PERSONNEL REGIME IN THE UNDERSECRETARIAT  
FOR DEFENCE INDUSTRIES*

**Utku ÜTÜK\***

## ÖZ

Tarih boyunca kapitalizm krizlerini yeni bir sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi ile kendisini yeniden üreterek aşmıştır. Kapitalizm her yeniden doğuşunda devlet, bürokrasi ve kamu personel rejimini de dönüştürmüştür. Kapitalizmin 1970'li yılların başında karşı karşıya kaldığı bunalımlar 1980'lerle birlikte Fordist birikim rejiminden Post-Fordist rejime geçiş sonucunu doğurmuş, kamu personel rejimi de birikim rejimi doğrultusunda esnekleşmiştir. Bu dönemde Türkiye'de de "bağımlı Fordist" rejimden "bağımlı Post-Fordist" rejime bir geçiş yaşanmıştır. Çalışma; Türkiye'de Post-Fordist kamu personel rejiminin inşa edildiği tarihsel dönemde, 3238 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulması ile 1985 yılında kurulan Savunma Sanayii Müsteşarlığının personel rejimini konu almaktadır. Çalışmada yöntem olarak literatür ve mevzuat taraması benimsenmiştir. 3238 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulduğu süreçten hareketle, çalışmada temel olarak Savunma Sanayii Müsteşarlığı personel rejiminin esneklik doğrultusunda yapılandığı savunulmaktadır. Çalışma "Giriş" ve "Sonuç ve Değerlendirme" dışında iki bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde 1980 sonrası Türk kamu personel rejimine ilişkin genel görünüm sunulmakta ardından ikinci bölümde "istihdam türleri", "iç süreçler" ve "zaman/mekan bakımından çalışma koşulları"na odaklanılarak kuruluşun günümüze Müsteşarlık personel rejiminde esnekliğin izleri sürülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personel Rejimi, Esneklik, Fordizm, Post-Fordizm, Savunma Sanayii Müsteşarlığı.

## ABSTRACT

Throughout history, capitalism has overcome its crises by regenerating itself with a new capital accumulation regime and a new form of regulation. Whenever regenerated, capitalism has transformed state, bureaucracy and public personnel regime accordingly. Capitalism's crises in early 1970s resulted in a transition from Fordist accumulation regime to Post-Fordist accumulation regime in 1980s and, in line with the transformation of the accumulation regime, public personnel regime has become flexible. In 1980s, a shift from

\* Savunma Sanayii Uzmanı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, utkuutuk@yahoo.com

“dependent Fordist” to “dependent Post-Fordist” regime took place in Turkey. This study is about the personnel regime of the Undersecretariat for Defence Industries established in 1985 with the enforcement of the Law No. 3238 in the historical period when the Post-Fordist public personnel regime was built in Turkey. The method of the study is literature and legislation review. With reference to the period when the Law No.3238 was put into effect, the main argument of this study is that the personnel regime of the Undersecretariat for Defence Industries has been structured in line with the principle of flexibility. The study consists of two parts apart from “Introduction” and “Conclusion and Evaluation”. In the first part, the general view of the public personnel regime in Turkey after 1980s is presented and in the second part, the traces of flexibility within the personnel regime of the Undersecretariat for Defence Industries since its establishment is followed with focus on “employment types”, “internal processes” and “working conditions regarding time/place”.

**Keywords:** Public Personnel Regime, Flexibility, Fordism, Post-Fordism, Undersecretariat for Defence Industries.

## GİRİŞ

Kamu yönetiminin emek unsurunu kamu görevlileri oluşturmaktadır (Aslan, 2012a: 3). Ancak Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde de işaret edildiği üzere Türk hukukunda kamu görevlisi kavramı bütün hukuk dalları bakımından geçerli olacak şekilde tanımlanmış değildir (Tan, 2014: 128):

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6. maddesine göre ceza kanunlarının uygulanmasında kamusal etkinliğe katılan herkes; statüsü, etkinliğe ne şekilde katıldığı ve katkısının niteliği konusunda fark gözetilmeksizin ceza hukuku bakımından kamu görevlisidir (Aydın, 2010: 111; 127).

Kavram idare hukukunda tanımlanmamakla birlikte geniş ve dar anlamda olmak üzere genellikle iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Ancak her iki durumda da kamuya yararlı bir hizmette bulunan veya kamu hizmeti gören herkesin kamu görevlisi olmadığı, kamu görevlisinin bir kamu kurum veya kuruluşuna bağlı olarak çalışması gerektiği kabul görmektedir (Günday, 1997: 386; Gözübüyük, 1994: 145-146; Atay, 2006: 666; Karatepe, 1988: 133).

Anayasa hukukunda 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’nda kamu görevlilerine ilişkin bir tanımlama yapılmamıştır: 1924 Anayasası’nda 92. ve 93. maddelerde memur-kamu görevlisi ayırımına gidilmemiş, 1961 Anayasası’nın 117. maddesinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. 1982 Anayasası ile 1924 ve 1961 Anayasaları’ndan farklı olarak “kamu hizmeti görevlileri” kavramı anayasa metninde yer almıştır. Ancak 1982 Anayasası da 1961 Anayasası’na benzer şekilde kamu görevlilerini tanımlamamıştır (T.C. Adalet Bakanlığı, <http://>

www.adalet.gov.tr/.). 1982 Anayasası'nda 128. maddede "memurlar" ve diğer kamu görevlileri" nin başka istihdam türlerinden ayırt edilmesine yönelik ölçütler belirlenmiştir (Güler, 2005: 81).

Üzerinde uzlaşılan bir tanım bulunmamakla birlikte kavram; "bir kamu kurumunda personel olarak görev yapanlar ve kamu otoritesi kullanmak suretiyle iş görenleri" kapsayacak şekilde geniş veya "sadece atanmışları" içerecek biçimde dar olmak üzere genellikle iki farklı anlamda kullanılabilir. "Kamu görevlisi" ile karşılaştırıldığında daha açık bir içeriğe sahip olan "kamu personeli" kavramı ise; bir kamu kurumunda görev yapan ve seçimle değil, atama ile istihdam edilenleri kapsamaktadır (Güler, 2005: 63). Kamu personeli temel olarak memurlar ve yardımcıları şeklinde bir ayrıma tabi tutulmakta, "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memur olarak belirlenenler ile hakim, savcı, askeri personel ve akademik personelden oluşan diğer kamu görevlileri" memur, "sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler" ise yardımcı kümesinde ele alınmaktadır. Ayrıca kamuda çalışan taşeron personelin de yardımcıları arasında incelenmesi mümkündür (Aslan, 2012a: 4).

Kamu personel rejimi ile tanımlanan da devlet tarafından istihdam edilen personelin çalıştırılma rejimidir. Ve bu rejim; kapitalizm tarihsel süreç içinde kendisini yeni bir sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi ile yeniden ürettikçe, değişim geçirmektedir (Aslan 2012b: 17; 609).

## **1. 1982 ANAYASASI'NDA KAMU PERSONEL REJİMİ**

1982 Anayasası bağımlı Post-Fordist birikim rejiminin anayasasıdır. Bununla birlikte Anayasa'da kamu personel rejiminin ilkeleri bağımlı Fordist birikim rejiminde konumlanan 1961 Anayasası doğrultusunda düzenlenmiştir. Buna göre; 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde 1961 Anayasası'nın 171. maddesine benzer şekilde asli ve sürekli görevlerin statü hukukuna bağlı memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceğine yer verilmiştir (Aslan, 2006: 354-357).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 1982 Anayasası'nın 70. maddesinde kamu hizmetine girme hakkı her vatandaşa tanınmış, hizmete girmede görevin gerektirdiği nitelikler dışında bir ayırım gözetilmeyeceği de açıkça belirtilmiştir. 128. maddede asli ve sürekli görevleri yerine getirecekler ise memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak belirlenmiştir. Güran (1984: 34)'a göre Anayasa'da memur kavramı açıkça tanımlanmamakla birlikte çerçevesi 128. maddede çizilmiştir. Güran (1984: 34) diğer kamu görevlilerinin belirlenmesinde de 128. maddenin ilk fıkrasında memurlar bakımından çizilen bu çerçeveden hareket etmekte, diğer kamu görevlileri "[...] [i]dare ile "kamu hukuku" ilişkisi içinde bulunan ve hizmetin "asli elemanı" sayılabilecek bir görevde çalışanlar [...]" olarak tespit etmektedir. Anayasa'da 128. maddede yer verilen "diğer kamu görevlileri" ise memurların tamamlayıcısıdır, memurlarla birlikte düşünülmüştür ve memurların has görevleri yerine getirmektedirler (Eren, 1998: 86). Buna göre "diğer kamu görevlileri" hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi memurlardan ayrı bir personel kanununa tabi görevlilerdir (Gözübüyük, 1994: 146).

Anayasa'nın 128. maddesi aynı zamanda "(...) kamu personel rejiminin özü (...)” dır (Aslan, 2007: 9). Madde; “[a]sli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmesi (...), [m]emurlar ve diğer kamu görevlilerinin özlük işlerinin yasa ile düzenlenmesi (...) [ve] [ü]st kademe yöneticilerin yetiştirilmesinin yasa ile özel olarak düzenlenmesi (...)” olmak üzere rejimin üç temel anayasal ilkesinden oluşmaktadır (Aslan, 2012a: 10).

Maddenin ilk fıkrasında asli ve sürekli görevlerin yer bakımından uygulama alanı; merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarının tümü olarak belirlenmiştir (Güler, 2005: 81). Fıkrafta yer verilen aslilik ve süreklilik çalışanın kişiliği ve durumuna (Serim, 1988: 137) veya kamu hizmetinin niteliğine değil göreve ilişkindir (Aslan, 2012a: 11). Fıkrafta geçen “Genel idare esasları” ise kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usullerini ifade etmektedir (Sever, 2013: 251). Bu usulün karşısında özel idare usulleri bulunmaktadır. Özel idare usullerinin uygulandığı kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), fıkrafta kapsam içine alındığından, genel idare esasları memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilecek asli ve sürekli kamu hizmetlerinin ön koşulu olmaktan çıkmıştır. Buna göre ilk ilkede bütün devlet teşkilatının yürüttüğü kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi öngörülmektedir (Aslan, 2007: 23-24; Aslan, 2012a: 10-11).

İkinci fıkrafta; ilke olarak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışma rejiminin tüm öğelerinin bütün boyutları ile “yasama organı tarafından” ve “yasa olarak” düzenlenmesi öngörülmüştür. Rejim “(...) yasallık ilkesine bağla[na] rak, liyakat ilkesinin başlıca mekanizmalarından biri olan hizmet (...) güvencesi anayasal koruma altına (...)” alınmış, yürütme organının rolü uygulayıcılık ile sınırlandırılmıştır (Güler, 2005: 82).<sup>2</sup> Tek istisna ise mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleridir.

Son fıkra ise üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine verilen özel önemi ortaya koymakta, kanun koyucuya bu konuda yasa çıkarma ödevi yüklemektedir. Ancak bu ilkeye dayalı olarak çıkarılan kanun Anayasa Mahkemesi tarafından 1985 yılında iptal edilmiş bulunmaktadır (Aslan, 2012a: 111).

2 1982 Anayasası 128. maddesi ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin rejimlerinin yasa ile belirlenmesini öngörmektedir. 129. madde de memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statü hukukuna bağlı istihdam edilmesi yönündeki 128. maddeyi tamamlar niteliktedir. 128. madde ile birlikte “Kamu hizmeti görevlileri ile ilgili hükümler” başlığı altında düzenlenen ve 129. maddede Anayasa statü hukukunun bir koşulu olarak memurlar ve diğer kamu görevlilerine disiplin kovuşturması ve yargılama bakımından güvence getirmiştir. (Aslan, 2007: 49; 117).

## 2. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE ESNEKLİK VE TEMEL BOYUTLARI

Zengin (2009: 2) tarafından işaret edildiği üzere "(...) 1970'li yıllarda sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanmalar, [F]ordist üretim biçiminden ve müdahaleci refah devletinden vazgeçilip onun yerine zorunlu devleti anlatan minimal devletin gözetiminde daha geniş bir pazar coğrafyasında mümkün olduğunca piyasa derinleşmesini kucaklayan esnek birikim modeliyle aşılmaya çalışılmıştır (...)" . 1970'lerin başında yaşanan bunalımlar sonrasında kapitalizm 1980'lere kadar süren bir yeniden yapılanma sürecine girmiş, 1980'lerle birlikte Post-Fordist birikim rejimi belirmeye başlamıştır. 1990'larda bütünüyle uygulanır hale gelen bu rejimde temel paradigma esnekliktir. 1980 sonrasında kapitalist devletlerde kamu personel rejiminin aldığı biçim de birikim rejimi doğrultusunda "Post-Fordist", bir başka anlatımla "esnek" tir. Post-Fordist rejimde; iç süreçlerde değer ilişkisi hakimdir, memurlar Fordist statü ilişkisi ile değil esnek biçimde, güvencesiz olarak çalıştırılmakta ve maaş almaktadır. Post-Fordist kamu personel rejiminin düşünsel kökleri 1968 yılında İngiltere'de yayınlanan Fulton Raporu'na uzanmakla birlikte ABD'de 1978 yılında Memurluk Rejimi Yasası ile rejimin dünyada kurulması yönünde ilk adım atıldığı kabul edilmektedir. Post-Fordist rejim 1978 Memurluk Rejimi Yasası sonrasında ABD'de gerek federal hükümette, gerekse eyaletlerde uygulamaya konulmuş, 1990'ların ikinci yarısından itibaren İngiltere'de kamu personel rejiminin niteliğini oluşturmuş, güçlü memurluk rejimi geleneği olan Fransa'da yavaş ve parçalı, Almanya'da ise yerel düzeyde ve parçalı olarak ilerlemiştir (Aslan, 2012b: 161; 245-282).

Yeni rejim 1980 sonrasında statü hukuku ve esneklikle ilgili ilkeler arasında bir gerilimi de beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak; metalaşma ilkesi ile kamu hizmetleri sözleşmeli ve taşeron personel tarafından görülür olmuş, esneklik yasa ile düzenleme ilkesini tersine çevirmiş, kamu görevlilerinin yargı güvencesi ortadan kalkmaya, sosyal nitelikli anayasal ilkeler biçim değiştirmeye veya yok olmaya başlamıştır (Aslan, 2006: 112-132). Dolayısıyla Post-Fordist birikim rejiminin "(...) 1980'li yıllardan başlayarak kamu yönetiminin dönüşümünü sağlayan reform hareketlerinin temel dayanağını oluşturduğu anlaşılmaktadır (...)" (Saklı, 2013: 127)

Türkiye'de de 24 Ocak 1980 kararları ile piyasa ekonomisine dayanan bir kalkınma anlayışının ilanı ve bu anlayışın oluşturduğu baskı, kamu yönetimi ve kamu personel rejiminde dönüşüm adımlarının atılmasına neden olmuştur. Dönüşüm sürecinde devlet; piyasa aktörleri ve ilişkileri lehine etkinleşmiş ancak toplumun ortak çıkarlarının gözetilmesi ve sosyal devlet uygulamaları konusunda

geri çekilmiştir (Eren, 2009: 175). Türkiye’de 1980 sonrasında bağımlı Post-Fordist birikim rejiminin ortaya çıkışı ve esnek bir kamu personel rejimi kurma gereksinimi, 1982 Anayasası’nın statü hukuku doğrultusundaki ilkeleri ile anayasa altı düzenlemeler ve yargı kararları arasında çatışmayı kaçınılmaz kılmıştır (Aslan, 2006: 357).

Esneklik doğrultusunda yeniden yapılanma sürecinde, Anayasa’nın kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirilmesi kuralı aşınmıştır. Kamu personel rejiminin statü hukukunun gereği olarak yasa ile düzenlenmesi şeklindeki anayasal kural ise kanun hükmünde kararname ve bütçe kanunları ile yıpratılmış, sözleşmeli ve taşeron personel istihdamı ile uygulanmaz kılınmıştır (Aslan, 2007: 117-118; 87). 1980 sonrasında Türkiye’de esnekleşen kamu personel rejimi ile; memurluğa dayalı olarak şekillenen tekçi istihdam yerini çoklu-parçalı istihdama bırakmış, memur statüsü azaltılırken sözleşme ilişkisine dayalı diğer statüler ve taşeronlaşma artırılmış, personel rejiminin iç süreçleri yeniden biçimlendirilmiştir. Bu çerçevede Türkiye’de kamu personel rejiminde yaşanagelen dönüşümde esnekliğin üç temel boyutu öne çıkmaktadır (Aslan, 2012a: 27-28):

Birinci boyut; nicel olarak memur statüsünün azaltılması, sözleşme ilişkisine dayalı statülerin artırılması ve kamu personeli tarafından görülen hizmetlerde taşeronlaşmadır (Aslan, 2012a: 27-28).

Sözleşmeli statü; 1980 öncesinde istisnai iken sonrasında mevcut personel rejiminin etkisiz kılınması ve memur statüsünün dışına çıkılması yönünde esnekliğin bir aracı olmuştur. Kamu İktisadi Teşebbüslerini (KİT) teşkilat, personel ve bütçe bakımından zayıflatmak ve özelleştirmeye hazırlamak hedefi doğrultusunda 1984’de çıkarılan 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile başlayan uygulama KİT’lerle sınırlı kalmamış, idari yapıda giderek yaygınlaşmıştır (Aslan, Can, Canman vd., 1999: 94). 2015 itibariyle KİT’lerde sözleşmeli personel oranı toplam istihdamın %51,68’i, memur oranı ise %3,42’i halini almıştır. (DPB, 2015a). İşçi dışındaki istihdam biçimleri göz önünde bulundurulduğunda memur istihdamı toplam kamu istihdamının 1980’de %94’ünü, 2010’da %86’sını oluşturmuştur (Aslan, 2012a: 27). 2015 yılında ise bu oran 1980’deki düzeye ulaşmamakla birlikte %88,16’ye yükselmiştir (DPB, 2015b). Kamuda sözleşmeli çalışma istisna olmaktan çıkarak kural olmuştur (Çapar, 2011: 16). Bu duruma verilebilecek önemli örneklerden biri 657 sayılı Kanun’un 4/b maddesine göre yapılan istihdamdır. 4/b maddesi ile kamuda güvenceli ve iş garantisi bulunan istihdam biçimi esnekleştirilmiş ve geçici bir çalışma biçimi olarak oluşturulan bu kadro asli istihdam biçimine dönüşmüş ve 657 sayılı Kanun’un 4/b maddesinde

belirtildiği şekilde zaruri ve istisnai hallerle sınırlı olmak üzere değil, memur kadrosu ile istihdam yerine kullanılır olmuştur (Kablay, 2014: 159;172).

Post-Fordist kamu personel rejimi ile kurulan memurluk temelli tekçi istihdam yerine kamuda parçalı istihdam yerleşmiştir. Bu yapıda farklı kurum ve kuruluşlarda çeşitli istihdam biçimleri birlikte uygulanmakta ve aynı iş farklı şekillerde istihdam edilen çalışanlarca yerine getirilmektedir (Aslan, 2012a: 27). Buna göre örneğin sözleşmeli personel "657 sayılı Kanun'un 4/b maddesi"<sup>3</sup>, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ek madde 3 örneğinde olduğu üzere "örgüt kanunları (kadro karşılıklı/kadro karşılıksız sözleşmeli personeli ile aylıksız izinli çalışanlar)"<sup>4</sup> ve "399 sayılı KHK"<sup>5</sup> kapsamında sözleşmeli görev yapanlar" olmak üzere temel olarak üç farklı şekilde çalışmaktadır. Ayrıca Eren (2009: 180-181) tarafından üzerinde durulduğu gibi yerel yönetimlerde memur statüsünde personel istihdamının yanı sıra 5393 sayılı Kanun düzenlemeleri taşeronlaşmaya bağlı olarak hizmet alımı usulü ile personel istihdamını da mümkün kılmıştır.

Rejimin bir diğer unsuru taşeron personeldir. 1988'de 657 sayılı Kanun'un 36. maddesi değiştirilerek yardımcı hizmetler sınıfına dâhil personelin yerine getirdiği hizmetler arasında yer alan temizlik, tesisat bakım ve işletilmesi vb. işlerin ihale yolu ile gördürülmesinin yolu açılmıştır. Güler, (2013) yapılan bu değişiklik ile kamuda taşeronlaşmanın ilk adımının atıldığını tespit etmektedir. Taşeronlaşma KİT'lerde temizlik, bahçe bakımı gibi işlerle başlamış, yeni personel alımında kısıtlamaya gidilmesi, personel sayısının dondurulması gibi politikalar nedeniyle, üretim etkinliklerinde başvurulan bir yöntem dönüşmüştür (Şaylan, 2000: 82). 1990'larda KİT'lerde başlayan taşeronlaşma 2000'lere gelindiğinde merkezi yönetimde uygulanır olmuştur (Aslan, 2012b: 587). 2003'de yine 657 sayılı Kanun'un 36. maddesinde, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetlerinin gerekli görülmesi durumunda -bedeli döner sermaye gelirlerinden karşılanmak suretiyle-hizmet satın alımı ile sağlanması yönünde değişiklik yapılmıştır. 4734 sayılı Kanun ise 4. maddesinde hizmet tanımı içinde sayılan ihtiyaçlar ile 3. maddesinde istisna kapsamında düzenlenen hizmet alımları bakımından taşeronlaşmanın önünü açmıştır.<sup>6</sup> Taşeronlaşma yerel yönetim hizmetlerinin gördürülmesi konusunda da yaşanmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 70. maddede yapılan düzenleme ile belediyelerin şirket kurmaları ve kamu hizmetlerini kuracakları bu şirketler aracılığıyla yürütmeleri imkânı getirilmiş, 67. maddede ise belediyelerce park, bahçe, temizlik, güvenlik, bakım-onarım, sayaç okuma, toplu ulaşım, taşıma hizmetlerinin ihale ile üçüncü kişilere gördürebilmesi sağlanmıştır. 5393 sayılı

3 Bkz.: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/>.

4 Bkz.: 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/>.

5 Bkz.: 399 sayılı KHK, <http://www.mevzuat.gov.tr/>.

6 Bkz.: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/>.



Kanun'da 14. madde ile de belediyelerin "(...) [i]mar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, iftayıe, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları (...) sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini (...) yapacağı veya yaptıracığı düzenlenmiştir. Yerel yönetim hizmetlerinde özellikle kamu düzenine ilişkin zabıta, iftayıe, şehir içi trafik hizmetlerinde taşeronlaşma dikkat çekicidir (Eren, 2009: 180-181). Yapılan bu düzenlemelerle Aslan (2012b: 588-589)'ın dikkat çektiği üzere asli ve sürekli görevlerin statü hukukuna tabi olarak görev yapanlarca yerine getirilmesi gerektiği yönündeki Anayasa ilkesi aşınmıştır.

Esnekliğin ikinci boyutu memurluğun iç süreçlerinin dönüştürülmesidir. Bu dönüşümde rasyonelleşme ve esnekleşme öne çıkmaktadır (Aslan, 2012a: 27-28; Aslan, 2012b: 494-496).

Hizmete almada rasyonelleşme yönünde adımlar atılmıştır. 1984'de 657 sayılı Kanun'da devlet memuru olarak atanacaklar bakımından devlet memurluğu sınavında başarılı olma koşulu getirilmiş, sınavlar ve sınavsız girilebilecek hizmetler ile ilgili usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığınca (DPB) hazırlanacak genel bir yönetmelik ile düzenlenmesi öngörülmüş ve bu yönetmelik 1985'de çıkarılmıştır.<sup>7</sup> Buna karşın göreve almada kurumsal sınav usulü 1999'a kadar devam etmiş, kamu personelinin merkezi sınavla göreve alınması ancak 1999'da konu yönetmelikte yapılan değişiklik<sup>8</sup> ve 2002'de yürürlüğe giren bir başka yönetmelik<sup>9</sup> ile gerçekleşebilmiştir. Hizmete almada genel kural yarışma ve yeterlilik sınavı olmakla birlikte, 657 sayılı Kanun'a göre bazı hizmetlere sınavsız atama yapılması da mümkündür (Güler, 2005: 172). Bununla birlikte sınavsız atama yapılacak hizmetler bakımından genel bir yönetmelik henüz çıkarılmamıştır. Ayrıca 657 sayılı Kanun'un 59. maddesinde belirtilen kadrolara Kanun'un atama, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesini düzenleyen hükümleri ile bağlı olmaksızın memur atanabilmektedir. 2011'de 657 sayılı Kanun'da yine rasyonelleşme yönünde değişiklik yapılarak Ek Madde 41 ile kamu kurum ve kuruluşlarında uzman yardımcılığına atanmada yarışma sınavı, uzmanlığa atanmada tez hazırlama başta olmak üzere düzenlemeler eklenmiştir.

7 Bkz.: İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/>.

8 Bkz.: İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/>.

9 Bkz.: Kamu Görevlilerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/>.

Yükselmeye ise eğilim ağırlıklı olarak esneklik yönündedir. 657 sayılı Kanun'da kariyer ilkesine ters düşen olağan dışı yükselmenin yolu 1970'de açılmıştır. Yapılan düzenleme ile Kanun'un 4. maddesindeki kurumlarda en az 10 yıl çalışmış ve atanacağı görev için gerekli nitelikleri taşımış bulunmak şartıyla daha aşağı derecelerden atama yapılabilmesi imkanı sağlanmıştır (Canman, 1985: 7-8). 1989'da 375 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanun'un 68/B maddesinde yapılan değişiklikle ise<sup>10</sup> özel sektör deneyimli üst düzey yöneticilerin kamuda üst düzeye geçmesi imkanı sağlanmış ve yükselme daha da esnekleştirilmiştir (Aslan, 2012b: 496-497). 1999'da Devlet Memurları Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik ile bazı görevlere atanma bakımından hizmet içi eğitim ve sınav koşulu getirilmekle birlikte, üst düzey görevler, kariyer meslekler gibi önemli atamaların kapsam dışında tutulması mümkün kılınmıştır. 2011 yılında 657 sayılı Kanun'un 68/B maddesinde yapılan değişiklik ile ise özel sektörde veya serbest olarak çalışılan sürenin tamamı veya bir kısmının üst düzey atamalarda dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Rejimin iç süreçlerinde bir diğer dikkat çekici nokta hizmet içi eğitimde dönüşümdür. 1990'lı yıllardan başlayarak kamu kurumlarının eğitim ihtiyaçlarını giderek artan oranda piyasa koşullarından karşılama eğilimi ile hizmet içi eğitim alanında bir pazar oluşmuştur ve kamu kesimi bu pazarda ağırlıklı müşteri olarak konumlanmıştır (Uluğ, 2015: 351-352). Hizmet içi eğitimin piyasaya açılması, kamu personel yönetiminde iç süreçlerde metalaşma bakımından ilk adımdır (Aslan, 2012b: 501).

İç süreçlerde metalaşma ilerleyişini, işletmeci yönetim anlayışı desteği ile sürdürmüştür. 1990'larda kamu yönetimi sisteminde hedeflenen reformlarda değerlendirme sisteminde performansın dikkate alınması ve etik temel oluşturma şeklinde iki araç öne çıkmaktadır. Performans değerlendirmede sicil sisteminden farklı olarak ücreti belirleyen bir ölçüt ortaya konularak maaş ile doğrudan ilişki kurulmaktadır. Performansın değerlendirilebilmesi personel rejiminde kariyer sisteminden iş sınıflaması sistemine geçiş şeklinde değişiklik yapılmasını gerektirmekte, iş sınıflamasına dayanan rejim ise sözleşmeliği ön plana çıkarmaktadır (Güler, 2005: 295-296). Performans değerlendirmenin kamu kesiminde uygulandığı alanlar ücretlendirme ve -kısmen- yükselmedir (Sayan ve Şahan, 2011: 34). 2011'de 657 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile sicil sistemi kaldırılmış, Kanun'un 122. maddesinde "(...) memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, [DPB]'nin uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri (...)"nin belirlenmesini mümkün kılan bir düzenleme yapılmıştır. Sicil sisteminde bir diğer yeni uygulama ise kamu

10 1989 tarihli değişiklik için bkz.; 657 sayılı Kanun, <http://web.nevsehir.edu.tr/iysdosya/k657.pdf>.

personeline etik sözleşme imzalatılmasıdır (Güler, 2005: 296-297). 2004 yılında yürürlüğe konulan 5176 sayılı Kanun<sup>11</sup> ve 2005 tarihli Yönetmelik<sup>12</sup> ile kamu personel rejiminde etik sözleşme uygulaması başlatılmıştır. Yönetmelik'in 23. maddesinde etik ilkelerin "(...) kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluştur[ması]", etik sözleşmenin personelin özlük dosyasında tutulması ve personelin gerek sicilinin gerekse performansının etik davranış ilkelerine uygunluk bakımından değerlendirilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemeler ile etik sözleşme ve ilkeler 657 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki yemin kurumunun üstünde konumlandırılmıştır. Bu durumu Güler (2005: 299) "(...) yemin kurumunun toplumsal-bireysel vicdana gömülü tuttuğu bir ölçütler dizisini[n] piyasacı sözleşme ilişkilerine dönüş[tüğü]" şeklinde yorumlamaktadır. Güler (2005: 304)'in etik kurallar ile ilgili olarak dikkat çektiği ve eleştirdiği bir başka husus ise Anayasa hükmü gereği kamu personel rejiminin yasa ile düzenlenmesi gerekirken, suç-ceza tanımı taşımayan ve esasen yönetmelik ile düzenlenen etik ilkelerin disiplin rejiminde etkinleştirilmesidir. Esnekliğin izlerini memurların yargılama yönteminde de sürmek mümkündür. Memurların görevleri nedeniyle işledikleri suçlar bakımından ayrı bir yargılama yöntemine tabi olmaları ayrıcalık değil, memur güvencesinin bir sonucudur. 1999'da yürürlüğe konulan 4483 sayılı Kanun; kapsamının memurların görevleri nedeniyle işledikleri suçlar ile sınırlanması ve Kanun ile ön izin sürecinde Cumhuriyet Savcısı'nın rol almasının sağlanması nedeniyle, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat sistemini tam olarak ortadan kaldırmamakla birlikte esnetmiştir (Aslan, 2000: 63; 67;71;75).

Üçüncü boyut ise personelin zaman ve mekan bakımından esnek koşullarda çalıştırılmasıdır (Aslan, 2012a: 27-28). 657 sayılı Kanun'da 2011'de 6111 ve 2006'da 6663 sayılı Kanun gerçekleşen değişiklikler ise kamu personelinin çalışma koşullarının zaman ve mekân bakımından da esneklediğini ortaya koymaktadır. 6111 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun'un 100. maddesine "[m] emurların, yürüttükleri hizmetin özelliklerine göre, bu madde uyarınca tespit edilen çalışma saat ve süreleri ile görev yerlerine bağlı olmaksızın çalışabilmeleri (...)" konusunda hüküm eklenmiş, buna ilişkin usul ve esasların ise Devlet Personel Başkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Aynı Kanun ile 657 sayılı Kanun'da ek madde 8'de memurların "(...) kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması halinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya

11 Bkz.. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/>.

12 Bkz.; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>.

kadar geçici süreli olarak(...)" görevlendirilme imkânı getirilmiştir. 6663 sayılı Kanun ile ise 657 sayılı Kanun'a eklenen "ek madde 43" ile doğum yapan veya eşi doğum yapan memurlara yarım zamanlı çalışma hakkı getirilmiştir.

### 3. SAVUNMA SANAYİİ MÜSTEŞARLIĞI PERSONEL REJİMİNE BAKIŞ

Türkiye'de savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) modernizasyonu amacıyla 1985'de 3238 sayılı Kanun ile Milli Savunma Bakanlığı'na (MSB) bağlı, tüzel kişiliği haiz Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (SAGEB) kurulmuş, SAGEB, 1989 yılında Savunma Sanayii Müsteşarlığı'na (SSM) dönüştürülmüştür.

3238 sayılı Kanun ile ortaya çıkan yapıda Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK) ve Kanun'un amacının gerçekleştirilebilmesi için T.C. Merkez Bankası nezdinde Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF) oluşturulmuştur. SSM bütçesi SSDF'nin % 2'sini aşmayacak miktardan meydana gelmekte, bu miktar Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile azami %50 oranında artırılabilir. SSM idari harcamaları bu bütçeden gerçekleştirilmektedir. Kanun ile verilen görevlerin yerine getirebilmesine yönelik harcamaların kaynağı ise SSDF oluşturmaktadır.

1985'de kurulan sistemde Kanun kapsamında yapılan iş ve işlemlerde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmaması öngörülmüştür. Günümüzde ise SSM; 5018 sayılı Kanun'unda II sayılı Cetvel'de Özel Bütçeli Kurumlar arasında yer almakta, Sayıştay tarafından denetlenmekte, idari bütçeden yapacağı alımlarda 4735 ve 4735 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kanun'un 3(b) istisna maddesi kapsamındaki alımlarda ise BKK ile yürürlüğe konulan Esaslar doğrultusunda işlem yapmaktadır.<sup>13</sup> 3238 sayılı Kanun'da personelin atanması 7. maddede, personel rejimi ise 8. maddede düzenlenmektedir.

3238 sayılı Kanun'un ilk halinde 7. maddede SAGEB Başkanının müşterek kararname ile Başkan Yardımcısı ve Daire Başkanlarının Başkanın teklifi Milli Savunma Bakanının onayı, diğer personel ise Başkanın onayı ile atanacağı, Başkanın bu yetkisini bir alt kademeye devredebileceği düzenlenmiştir. 1991'de yapılan değişiklikle SSM'de 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan

13 Bkz.: 3238 sayılı Kanun (İlk Halî) 3238 sayılı Kanun (Güncel), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/>, Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (B) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Ekli Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar, <http://www.ihale.gov.tr/>. 6085 sayılı Kanun öncesinde Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimine tabi olup olmadığı hususundaki tereddüt hk ise Bkz.: 24.07.2008 tarih ve 5225/1 Karar No'lu Sayıştay Genel Kurul Kararı (Sayıştay 2008: <http://www.sayistay.gov.tr/>).

memurlardan daire başkanının Müsteşarın teklifi Milli Savunma Bakanının onayı, diğer personelin ise Müsteşarın onayı ile atanacağı, Müsteşarın bu yetkisini alt kademeye devredebileceği belirtilmiştir. 2011’de ise düzenleme SSM’de 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan memurların Milli Savunma Bakanının onayı ile atanacağı, Bakan tarafından bu yetkinin Müsteşara devredebileceği şeklinde değiştirilmiştir.

Çalışmada bu bölüm altında 1985 yılından günümüze SSM personel rejiminde esneklik “istihdam türleri”, “iç süreçler” ve “zaman/mekan bakımından çalışma koşulları”na odaklanılarak incelenmektedir:

### **3.1. İstihdam Türleri**

3238 sayılı Kanun’un 8. maddesine göre kurum personeli 657 sayılı Kanun’a tabidir. SAGEB kadroları 190 sayılı KHK’nın I sayılı cetvelinde düzenlenmiş, SSM kadroları da aynı şekilde düzenlenmeye devam olunmuştur.<sup>14</sup> Gerek SAGEB döneminde gerekse SSM’de ayrıca hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personel de bulunmaktadır.

#### **3.1.1. 657 sayılı Kanun’a Tabi Personel**

1985’de yürürlüğe konulan hali ile 3238 sayılı Kanun’da memur ve sözleşmeli personel olmak üzere iki statü öngörülmüştür. Farklı unvan ve derecelerde memur kadroları ihdas edilmiş, bu kadrolardan Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Daire Tabibi, Müşavir Avukat ve Şube Müdürünün istekleri halinde T.C. Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmek suretiyle sözleşme ile çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Bu şekilde çalıştırılacaklar için sözleşme esasları, adedi ile ücret taban ve tavanının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi ayrıca bunlar arasından T. C, Emekli Sandığı’ndan aylık alanların aylıklarının kesilmemesi öngörülmüştür. Kanun’da gerek SAGEB gerekse diğer kurum ve kuruluş personelinin maaşsız izinli ve sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği de belirtilmiştir.

Tutum (1985: 242) Kanun görüşmeleri sırasında “kaymak grubun” sözleşmeli olduğu, bunlardan emeklilik aylığı alanların aylıklarının kesilmediği, sadece yardımcı hizmetlerin memur statüsünde çalıştırıldığı bu düzenlemeyi “oldu olacak onları da mukavele ile alın” demek suretiyle şiddetle eleştirmiştir. Kaldı ki madde SAGEB personelinin sözleşmeli çalıştırılmasına imkân vermekle bu gibi bir uygulamaya da açık tutulmuştur. Görülmektedir ki Kanun ile içinde bulunulan tarihsel sürecin bir yansıması olarak memurluk rejimi sözleşmeli personel statüsü ile aşındırılmıştır.

<sup>14</sup> Bkz.:190 sayılı KHK., <http://www.mevzuat.gov.tr/>.

1988’de 310 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanun’un istisnai memuriyetleri düzenleyen 59. maddesine SAGEB’e ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman) kadroları eklenmiştir. KHK ile 3238 sayılı Kanun’un 8. maddesi de değiştirilmiş ve maddede 657 sayılı Kanun’un 59. maddesinde belirtilen unvanlara ait kadrolar ve daire tabibi kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Yapılan değişiklikle ayrıca SAGEB’de 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırmasına ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda sözleşmeli personel çalıştırılabileceği, bu personelin sosyal güvenlik açısından T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilişkilendirileceği de 3238 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. 310 sayılı KHK’da SAGEB’de sözleşmeli çalıştırılacakların adedi, ücretlerinin taban ve tavanı ile diğer mali haklarının Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak hizmet sözleşmesi esaslarına göre belirlenmesi de öngörülmüştür. Bu değişiklikler ile uzman yardımcısı ve üstü atamalar 657 sayılı Kanun’un istisnai memuriyetlerine ilişkin esnek düzenlemelerinin zırhına bürünmüş, 3838 sayılı Kanun’a “özel bilgi ve ihtisas gerektiren” konularda sözleşmeli istihdamı da eklenerek sözleşme uygulaması genişletilmiştir. 2005 yılında 5335 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ise kadro karşılıksız sözleşmeli personelin sosyal güvenlik açısından T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilişkilendirilmesi yönündeki takdir yetkisi kaldırılmış, madde personelin sadece T.C. Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesini düzenler şeklinde değiştirilmiştir. Kadro karşılıksız sözleşmeli statüyü memur güvencesine yaklaştıran konu değişiklik yine memurluk statüsünün aşındırılmasını örneklemektedir.

2011 yılında 649, 662 ve 666 sayılı KHK’lar ile yapılan değişikliklerle ise; 3238 sayılı Kanun’da kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin madde kaldırılmış,<sup>15</sup> 657 sayılı Kanun’un 59. maddesi kapsamında istisnai memur olarak görev yapanlar Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadroları ile sınırlandırılmış, Şube Müdürü (Uzman) kadrosu kaldırılmış ayrıca Uzman Yardımcıları ve Uzmanlar Savunma Sanayii Uzman Yardımcısı ve Savunma Sanayii Uzmanı olarak 657 sayılı Kanun’un 36. maddesinde kariyer meslekler arasında konumlanmıştır.

2013’de 657 sayılı Kanun’a eklenen geçici madde 41 ile SSM’de kadro karşılıksız sözleşmeli personel olarak çalışanlardan şartları uyanların memur

<sup>15</sup> Kadro karşılık gösterilmek suretiyle yeni personel istihdamı yapılmamakla birlikte maddenin ilgili fıkrasının kaldırılması öncesinde Daire Tabibi, Müşavir Avukat, Uzman gibi kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle çalışan personel aynı şekilde görev yapmaya devam etmektedir.

kadrolarına atanmaları imkânı getirilmiş, değişiklik doğrultusunda talep edenlerin memur kadrolarına ataması yapılmıştır.

SSM’de ayrıca 2005’de 5436 sayılı Kanun<sup>16</sup> ile ihdas edilen İç Denetçi ve Mali Hizmetler Uzmanı kadrolarında da personel çalıştırılmaktadır.

Buna göre günümüzde SSM’de 657 sayılı Kanun’a tabi personel; memur ve sözleşmeli olmak üzere başlıca iki statüde görev yapmakta, sözleşmeli personel kural olarak kadro karşılıksız istihdam edilmektedir.<sup>17</sup> Özellikle 2011 yılından itibaren mevzuatta KHK’lar ile yapılan değişikliklere bağlı olarak SSM’de memur statüsünde çalışan personel sayısında artış olmuştur. Son beş yılda kadro karşılıksız sözleşmeli personel sayısının 657 sayılı Kanun’a tabi toplam personel içindeki oranı ise yaklaşık olarak; 2012’de %31,8, 2013’de %10,3, 2014’de %15,9, 2015’de %23,9 ve 2016’da %23,5 şeklindedir.<sup>18</sup> Görüldüğü üzere kadro karşılıksız sözleşmeli statüde çalışanların sayısında 2013’de bir düşüş olmuş ancak 2014’den itibaren tekrar yükseliş başlamıştır.

### **3.1.2. Taşeron Personel**

SSM’de hizmet alımı SAGEB dönemine uzanmaktadır: 1988’de White&Case, 1989’da ise Arnold Porter firmaları ile Hukuk Danışmanlık Hizmetleri Anlaşması imzalanarak, SSM tarafından yürütülen projelere ilişkin sözleşme müzakereleri ile ilgili olarak hizmet alınmıştır (Yazılı Soru Önergesi, 2002). 1991’de ise TSK ve SSM’ye “(...) sistem mühendisliği, teknik destek, proje yönetimi, teknoloji transferi, lojistik destek hizmetleri (...)” sağlamak üzere Savunma Sanayii İcra Komitesi (SSİK) kararı ile Savunma Teknolojileri Mühendislik ve Ticaret A.Ş. (STM) kurulmuştur. Hali hazırda STM’nin %34 hissesine SSM doğrudan sahiptir ve Yönetim Kurulunda temsil edilmektedir (STM). Dolayısıyla Türkiye’de 1988’de yardımcı hizmetlerde başlayan taşeronlaşma (Aslan, 2012b: 466) o tarihte iş ve işlemleri 2886 sayılı Kanunu’na tabi olmayan SSM’de 3238 sayılı Kanun ile verilen temel görevlere doğru genişlemiştir. Günümüzde SSM’de 4734 sayılı Kanun kapsamında yardımcı hizmetler ve 4734 sayılı Kanun’un 3(b) istisna maddesi kapsamında danışmanlık ve yapılabirlik etütleri ile ilgili hizmet alınmaktadır.<sup>19</sup>

16 Bkz.: 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

17 Ayrıca gerek SSM gerekse diğer kamu kurum kuruluşları personelinin maaşsız izinli ve sözleşmeli olarak çalıştırılması mümkündür. SSM’de yeni kadro karşılıklı sözleşmeli personel alınmamakla birlikte halen bu statüde istihdam edilen personel bulunmaktadır. Kadro karşılıklı çalışan sözleşmeli personel sayılarına ilişkin bilgiye ise ulaşılammıştır.

18 Bkz.: Savunma Sanayii Müsteşarlığı, 2016, İnsan Kaynakları, İstatistikler, <http://www.ssm.gov.tr/>.

19 Bkz. Esaslar, <http://www.ihale.gov.tr/>.

SSM'nin 4734 sayılı Kanun'un 3(b) maddesine dayalı alınan danışmanlık hizmeti çerçevesinde STM'den personel çalıştırılması Sayıştay raporlarına da konu olmuştur (Sayıştay, 2014: 9-10; Sayıştay, 2015: 16-17). Sayıştay, Anayasa'nın 128. maddesinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yapılmasının öngörüldüğünü, SSM'de görevlerin 3238 sayılı Kanununun 8. maddesi ve 657 sayılı Kanununun 4. maddesi hükümlerince istihdam edilen personelle yapılması gerektiğini belirterek daha maliyetli bir şekilde hizmet ve danışmanlık alınmasını eleştirmektedir. Sayıştay danışmanlık alımını hukuka aykırı bulmamakta ancak STM'nin SSM adına personel istihdam ettiğini öne sürerek bu alımın sürekli personel istihdamına dönüştürülmesinin hukuka uygun olmadığını değerlendirmektedir. Sayıştay raporlarında SSM'nin bunun yerine özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda 3238 sayılı Kanun'un 8. maddesi kapsamında sözleşmeli personel çalıştırması gerektiği belirtilmektedir. Bu eleştirilere karşı SSM; hizmet alınan alanların özel nitelikli olduğu, kamu personeline sağlanan özlük hakları ile bu alanlarda personel istihdamının mümkün olmadığı, yetersiz personel sayısı nedeniyle personel ihtiyacının bu yolla karşılandığı yönünde açıklamalarda bulunmuştur (Sayıştay, 2014: 9-10; Sayıştay, 2015: 16-17). Sayıştay raporlarında STM'den yapılan hizmet alımları konusunda 128. maddeye vurgu yapılması ancak taşeron personel karşısında bir çözüm olarak kadro karşılıksız personel istihdamının sunulması ise yine esneklik doğrultusunda bir yaklaşımdır. Çünkü kadro karşılıksız sözleşmeli personel de esas olarak 128. maddede belirtilen "memurlar ve diğer kamu görevlileri" arasında yer almamaktadır. İlk bölümde açıklandığı üzere kadro karşılıksız sözleşmeli personel memur olmadığı gibi diğer kamu görevlileri arasında da kabul edilmemekte, Gözübüyük (1994: 146) tarafından da belirtildiği gibi "diğer kamu görevlileri"ni hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi memurlardan ayrı bir personel kanununa tabi görevliler oluşturmaktadır. Ayrıca temizlik, güvenlik, sağlık hizmetleri vb. de kamuda taşeron eliyle yerine getirilmektedir. Sayıştay raporlarında dikkate alınmayan önemli bir diğer husus ise STM'nin kuruluş amaçları arasında SSM'ye hizmet sağlamanın yer alması, bu amaçın 1991 yılında SSK tarafından karar altına alınmış bulunması ve SSM'nin de STM'de önemli oranda hissesi bulunmasıdır (Sayıştay, 2014: 9-10; Sayıştay, 2015: 16-17; STM).

### **3.2. İç Süreçler**

1988'den bu yana SSM'ye ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarında istihdam bakımından,



657 sayılı Kanun'un istisnai memuriyete ilişkin 60. ve 61. madde hükümleri uygulama alanı bulmaktadır. Uzman yardımcısı, uzman ve kadro karşılıksız sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeler ise zaman içinde değişiklik göstermiştir:

1987'de yürürlüğe konulan SAGEB Uzman Yardımcılığı ile Uzmanlığı Yeterlilik İmtihan Yönetmeliği'nde uzman yardımcılığına atanmada temel olarak yarışma sınavı, uzmanlığa atanmada ise uzmanlık tezi hazırlanması ve yapılacak yeterlilik sınavında başarılı olunması koşulu öngörülmüştür. Buna göre uzman yardımcılar yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamalı yarışma sınavı ile mesleğe alınacak ve en az bir yıllık adaylık süreci geçirecektir. Uzmanlığa atanabilmek için ise uzmanlık yeterlilik sınavında başarılı olma, adaylık sürecini ve SSM birimlerindeki staj koşulunu başarı ile tamamlama, adaylıkta geçen süre dâhil üç yıllık fiili hizmeti doldurma, olumlu sicil alma, tez hazırlama, tezin değerlendirilmesi, tez savunması ve yazılı ve sözlü yabancı dil sınavı aşamalarından oluşan yeterlilik sınavında başarılı olma koşulu mevcuttur. Yönetmelik'te 23 ve 24. maddelerde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından mülakat ile uzman ve uzman yardımcısı alınması da mümkün kılınmıştır. 1991'de yapılan değişiklik ise SSM'de istihdam edilen kadro karşılıksız sözleşmeli personelin mülakat ile uzman yardımcısı, uluslararası kuruluşlarda ve/veya özel kuruluşlarda mesleği ile ilgili asgari 5 yıl çalışan ve SSM'de en az 1 yıl süreyle istihdam edilen kadro karşılıksız sözleşmeli personelin ise yine mülakatla uzman olarak atanmasının önünü açmıştır.<sup>20</sup> SSM uzman ve uzman yardımcısı kadroları 657 sayılı Kanun'un 59. maddesinde istisnai memuriyet olarak yer aldığı tarihlerde dahi bu kadrolarda yarışma sınavı ile personel istihdamı rasyonelleşmenin bir göstergesidir. Ancak yarışma sınavı koşulu başka kurumlarda, uluslararası kuruluşlarda ve/veya özel kuruluşlarda çalışanların ve kadro karşılıksız sözleşmeli personelin uzman yardımcısı ve uzman kadrolarına mülakatla atanmasının yolu açılarak esnetilmiştir. 2010'dan itibaren ise uzman yardımcısı olarak atanmada Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS)'nden SSM tarafından belirlenecek puanı ve Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (KPDS)'den 80 puan almak, ayrıca SSM tarafından yapılacak sınavda başarılı olmak şart koşulmuştur.<sup>21</sup> 2011'da 649<sup>22</sup>, 662 ve 666 sayılı KHK'lar ile yapılan değişiklikler neticesinde Savunma Sanayii Uzmanlığı

20 Bkz.: Savunma Sanayii Müsteşarlığı Uzman Yardımcılığı ile Savunma Sanayii Müsteşarlığı Uzmanlığı Yeterlilik İmtihani Yönetmeliği'nin 10 uncu ve 22 nci Maddelerinin Sonuna Birer Fıkra Eklenmesi ve Yönetmeliğe Bir Geçici Madde İlave Edilmesi Hakkında Yönetmelik, md. 1, md. 2 ve md. 3.

21 Bkz.: Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları.

22 649 sayılı KHK ile uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarına atanma koşulları da 3238 sayılı Kanun'da düzenlenmiş, ancak ilgili madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

ve Uzman Yardımcılığı kariyer meslek olarak düzenlenmiştir.<sup>23</sup> 2011'den itibaren 657 sayılı Kanun'un kamu kurumlarında uzman istihdamına dair hükümleri ve 2012'de yürürlüğe konulan Savunma Sanayii Uzmanlığı Yönetmeliği çerçevesinde; Savunma Sanayii Uzman Yardımcılığı'na atanmada yarışma sınavı, Savunma Sanayii Uzmanlığına atanmada ise tez ve yeterlilik sınavları temel koşullar olmuştur.

Kadro karşılıksız sözleşmeli personelin hizmete alımında ise; SAGEB Uzman Yardımcılığı ile Uzmanlığı Yeterlilik İmtihan Yönetmeliği'nde sözlü sınav öngörülmüş, 1999 yılından itibaren de alımlar devlet memurluğu sınavı sonuçlarına göre başarılı olanlara ODTÜ tarafından uygulanan sınav ve SSM tarafından yapılan mülakatla gerçekleştirilmiş, (Yazılı Soru Önergesi, 2002) adaylarda gerek alan gerekse yabancı dil bilgisi ölçülmüştür. 2010 yılından itibaren ise yürürlüğe konulan Esaslar ile kadro karşılıksız sözleşmeli personel istihdamında KPSS'den SSM'nin belirleyeceği asgari puanı almış olma, SSM tarafından yapılacak sınavda başarılı olma ve Esaslar'da belirlenen düzeyde yabancı dil bilgisi aranmıştır.<sup>24</sup> 2014'de Esaslar'da yapılan değişiklikle proje mühendisi ve bilgi yönetimi pozisyonlarında istihdam edilecek kadro karşılıksız sözleşmeli personelin sınav ilanında belirtilen konularla ilgili asgari yedi yıl iş tecrübesine sahip olması halinde KPSS şartı aranmamış, bu şekilde istihdam edileceklerin sayısı mevcut sözleşmeli personel sayısının yüzde onu ile sınırlı tutulmuştur.<sup>25</sup> Böylelikle istihdam daha da esnek hale getirilmiştir.

SSM'de İç Denetçi ve Mali Hizmetler Uzmanı istihdamında ilgili mevzuat hükümleri,<sup>26</sup> Savunma Sanayii Uzman Yardımcısı, Uzmanı ve 657 sayılı Kanun'un 59. maddesinde belirtilen kadrolar ile İç Denetçi ve Mali Hizmetler Uzmanı kadroları dışındaki memur kadrolarında hizmete almada ise 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

Yükselmeye; müdür pozisyonları ile daire başkanı ve üstü istisnai memuriyet kadrolarına yapılacak görevlendirmelerde esneklik diğer unvan ve kadrolarda çalıştırılmada ise rasyonelleşme ön plandadır: SSM'de ara kademe yönetici olarak proje müdürü veya müdür şeklinde görevlendirmeler yapılmaktadır (2012-2016 Stratejik Planı, 73-74). Ancak bu görevlendirmeler bir yönetmeliğe dayalı olarak ya da sınavla gerçekleştirilmemektedir. Daire Başkanlığı ve üstü görevlere SSM

23 Bkz.: 649, 662 ve 666 sayılı KHK.

24 Bkz.: Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları.

25 Bkz.: Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (a)

26 Bkz.: İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği.

personelinin yükselmesi bakımından da yine herhangi bir kanun veya yönetmelik hükmü bulunmamaktadır. Diğer memurların yükselmesinde ise 657 sayılı Kanun, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik ve SSM Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

SSM’de iç süreçlerde esnekliğin bir diğer yansıması performans değerlendirme sistemidir: SSM’nin 2007-2011 dönemi stratejileri arasında “(...) çağdaş insan kaynakları yaklaşımının bir parçası olarak personel performans yönetim sistemi(...)” oluşturulması, “(...) personel teşvik ve ödül mekanizması kurul[ması]” ve “(...) performans odaklı bir yönetim anlayışı uygulan[ması]” (2007-2011 Stratejik Planı, 21; 51) yer almıştır. Bu doğrultuda 360 Derece Performans Değerlendirme Sistemi oluşturulmuş ve ilk uygulaması 2008 yılında gerçekleştirilmiştir. Kurulan sistem ile çalışanlar hem üstleri, hem çalışma arkadaşları hem de astları tarafından değerlendirilmiştir (2012-2016 Stratejik Planı, 69). 2011 yılında 657 sayılı Kanun’da sicil uygulamasının kaldırılmasının ardından Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları’nda değişiklik yapılmış, teşvik ikramiyesi alabilme koşulu “(...) olumlu sicil almak (...)” iken “(...) olağanüstü gayret ve çalışma sonucunda emsallerine göre başarılı görev yapmak (...)” şekline dönüşmüştür.<sup>27</sup> Bu düzenleme ile performans değerlendirme sonuçlarının uygulanabileceği bir alan oluşturulmuştur. Esaslar’da 2014 yılında yapılan değişiklik ile ise proje mühendisi, bilgi yönetimi uzmanı, proje asistanı, yönetici asistanı pozisyonlarında çalışan kadro karşılıksız sözleşmeli personelin görev ve hizmetlerine ilişkin performansının usul ve esasları SSM tarafından belirlenecek performans değerlendirme sistemine göre değerlendirileceği, bu sonuçlar göz önünde bulundurularak SSM’nin sözleşmeyi feshedebileceği düzenlenmiştir.<sup>28</sup>

SSM’de eğitimde esneklik ise iki koldan ilerlemektedir. Personelin eğitim ihtiyacı hizmet alımı yolu ile metalaşmaya açık olduğu gibi e-öğrenme uygulamaları ile personelin uzaktan ve dilediği zaman erişebileceği şekilde mesleki ve kişisel eğitimler verilmektedir (SSM, 2016).

### **3.3. Zaman ve Mekân Bakımından Çalışma Koşulları**

SSM’de 1986’dan bu yana kadro karşılıklı ve karşılıksız sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesi esaslarında belirli sürede bitirilmesi gereken işler bulunduğu personelin ayrıca ücret ödenmeksizin 657 sayılı Kanun’da

27 Bkz.:Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (b)

28 Bkz: Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (a)

belirlenen süreler dışında da çalıştırılabileceği belirtilerek esnek çalışma koşulları oluşturulmuştur. Konu düzenleme gerek 1986 tarihli ve 86/10287 sayılı BKK eki Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları'nda gerekse 2010 tarihli Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları'nda yer almaktadır.

2007-2011 döneminde yine esneklik doğrultusunda bir başka uygulama ile 2 yıllık tecrübe edinen uzman yardımcılarının 6 ay süre ile savunma sanayii firmalarındaki SSM ofislerinde görevlendirmeleri yapılmıştır (2012-2016 Stratejik Planı, 69). 2011 tarihinde bir uzmanın SSM'nin hissesi bulunan bir şirkette sürekli görevlendirilmesi dahi söz konusudur (Sayıştay, 2014: 9-10).

2007-2011 döneminde ise çalışanların tecrübe kazanması ve kalıplaşmış yaklaşımlarda iyileştirme amacıyla üst yöneticiler dahil tüm kademelerde rotasyon uygulanmıştır (2012-2016 Stratejik Planı, 69).

SSM'nin kurumsal yapının iyileştirilmesine dönük bazı projeleri de zaman ve mekan bakımından esnek çalışmaya imkan sağlayan bir altyapı oluşturmaktadır: Evrak-Doküman-Arşiv ve Süreç Yönetim Sistemi (EDASYS) ihalesi 2007 yılında gerçekleştirilmiş ve kağıtsız ofis ve elektronik imza yönünde gelişme sağlanmıştır (SSM; 2012-2016 Stratejik Planı, 71). 2012-2016 dönemi için ise "uygulamaların yazılı hale getirilmesi ve yazılanın uygulamaya aktarılması" anlayışından yola çıkarak üçüncü düzey CMMI<sup>29</sup> sertifikasyonu hedeflenmiştir (2012-2016 Stratejik Planı, 3;49). Yine Program Yönetimi Bilgi Sistemi (PYBS) projesi kapsamında; SSM süreçlerinin "(...) elektronik ortama aktarılması, ilgili paydaşların belirlenmiş yetkiler çerçevesinde PYBS ile güvenli veri alış verişi yapabilecek yapıların kurulması, PYBS kapsamında geliştirilecek sistemin üzerinde koşacağı donanımların temini, ilgili eğitimlerin alınması ve CMMI sertifikasyon (...)" etkinliklerinin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir (Havelsan).

## **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Kanun Tasarısı'na ilişkin görüşmelerde personel rejimini düzenleyen 8. madde ile ilgili olarak Tutum (1985: 242)'un belirttiği üzere 3238 sayılı Kanun ile "(...) ana personel rejimine tamamen ters düşen bir ayrıcalıklı müessese (...) yaratılmıştır. Bu yapıda zaman içerisinde ağırlıklı olarak KHK'larla ayrıcalıklı başkaca düzenlemeler de yapılmıştır.

29 Capability Maturity Model Integration (Bütünleşik Yetenek Olgunluk Modeli)

SSM’de 2011’de kadro karşılıklı sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin madde yürürlükten kaldırılincaya kadar eğilim; memur statüsünün azaltılması ve kadro karşılıklı/karşılıksız sözleşme ilişkisine dayalı statülerin arttırılması yönünde olmuş, 2014’den bu yana da sözleşmeli statüde yeniden bir yükseliş yaşanmaya başlanmıştır. Sözleşmeliğe esnekliğin bir diğer unsuru olan taşeronlaşma da eşlik etmektedir. Kadro karşılıklı/karşılıksız sözleşmeli personel ve memur statüleri arasındaki geçişler, ayrıca STM tarafından yerine getirilen hizmetler; aynı veya benzer görevlerin farklı statüde personel tarafından yerine getirdiğini ortaya koymaktadır. Personelin işe alımı rasyonelleşme ve esneklik arasında gidip gelmekte, ancak özellikle 2010 sonrasında rasyonelleşme ağır basmaktadır. Bununla birlikte üst düzey personel bakımından istisnai memuriyet hükümleri uygulanmaktadır. SSM’de müdür ve üstü pozisyonlara yükselmeye esneklik hâkimdir. İç süreçlerde esnekliğin önemli bir yansıması olan performans değerlendirmesinin; sözleşmeli personelin teşvik ikramiyesi ve işten çıkarılmasında esas alınması yönünde yapılan düzenleme ile çalışma koşulları daha da güvencesizleştirilmiştir. SSM’de gerek eğitimde gerekse zaman ve mekân bakımından çalışma koşullarında esneklik yönünde uygulamalar ve yaşama geçirilmeyi bekleyen projeler bulunmaktadır.

Bu tabloda Türkiye’de 1980 sonrasında kamu personel rejiminde yaşanan değişimle uyumlu biçimde, SSM’de personel rejiminin; esneklik doğrultusunda yapılandığı görülmekte, bu bakımdan 1982 Anayasası’nın statü hukuku gözetilerek düzenlenen ilkeleri ile gerilimli bir görünüm sergilediği değerlendirilmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- Aslan, Onur Ender (2000), "Memurların Yargılanması Hakkında Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(1), 59-77.
- Aslan, Onur Ender (2006), *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, Ankara: TODAİE Yayın No: 330.
- Aslan, Onur Ender (2007), *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında-1982 Anayasası'na Göre Kamu Personel Rejimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, Hukuk Kitapları Dizisi: 795.
- Aslan, Onur Ender (2012a), *Kamu Personel Hukuku*, Ed.: O. E. Aslan, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2701, Açık Öğretim Fakültesi Yayını No: 1667.
- Aslan, Onur Ender (2012b), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Aslan, Onur Ender, Can, Mevlüt, Canman, Doğan ve ark. (1999), *Belediye Personel Sistemi*, Ed.: B. A. Güler, Ankara: TODAİE Yayın No: 294, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No: 7.
- Atay, Ender Ethem (2006) *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Aydın, Hüseyin (2010), "Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı", *Ankara Barosu Dergisi*, 1, 109-128.
- Canman, Doğan (1985), "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi* 18(1), 3-23.
- Çapar, Selim (2011), "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişimi", *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, 757, 12-17.
- Devlet Memurları Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik (1999, 18 Nisan) T.C. Resmi Gazete, 23670, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23670.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23670.pdf> (Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- Devlet Memurları Kanunu, <http://web.nevsehir.edu.tr/iysdosya/k657.pdf> (Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- DPB (2015a) KİT'lerde Çalışan Personelin İstihdam Bazında Dolu Kadro Dağılımları, [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu\\_](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_)

per\_istatistikleri/312015/kit\_ist\_baz\_dolu\_kadro\_dagilim\_312015.pdf  
(Erişim Tarihi: 16.03.2016).

DPB (2015b) Kamu Personeli İstihdam Rakamları, [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu\\_per\\_istatistikleri/312015/kamu\\_per\\_genel\\_dagilim\\_312015.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/312015/kamu_per_genel_dagilim_312015.pdf) (Erişim Tarihi: 16.03.2016).

Eren, Erdal (2009) "Personel Sisteminde Dönüşüm", Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform (Ed: B. Övgün) Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:5, 175-186.

Eren, Hayrettin (1998), "1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı," Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, II(1), 55-87.

Gözübüyük, Şeref (1994) Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, Birgül Ayman (2005) Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, Birgül Ayman (2013), TODAİE - 2014 Bütçe Kanunu Tasarısı Konuşması, [http://www.birgulaymanguler.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1201&Itemid=185](http://www.birgulaymanguler.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1201&Itemid=185) (Erişim Tarihi: 16.03.2016).

Günday, Metin (1997), İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi.

Güran, Sait (1984), "Anayasanın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu", Amme İdaresi Dergisi 17(3), 28-35.

Havelsan, Program Yönetim Bilgi Sistemi (SSM-PYBS) <http://www.havelsan.com.tr/a/Main/urun/755/program-yonetim-bilgi-sistemi-ssm-pybs> (Erişim Tarihi: 26.03.2016).

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006, 12 Temmuz) T.C. Resmi Gazete, 26226, [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=3.5.200610654&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=iç denetçi](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=3.5.200610654&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=iç%20denetçi) (Erişim Tarihi: 18.03.2016).

İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği (1986, 30 Ocak) T.C. Resmi Gazete, 19004, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19004.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19004.pdf> (Erişim Tarihi: 18.03.2016).

- İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (1999, 22 Şubat) T.C. Resmi Gazete, 23619, [http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23619\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23619\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23619_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23619_1.pdf) (Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- Kablay, Sebiha (2014) "Kamu İstihdamında Esnekleşmeye 4B Örneğinden Bakış", Türkiye'de Esnek Çalışma, Hazırlayan: Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar, İstanbul: Evrensel Basım Yayın 561, Evrensel Kültür Kitaplığı 5, 158-184.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005, 13 Nisan) T.C. Resmi Gazete, 25785, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8044&Mevzuatliski=0&sourceXmlSearch=etik> (Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- Kamu Görevlilerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik (2002, 3 Mayıs) T.C. Resmi Gazete, 24744, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/05/20020503.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/05/20020503.htm>(Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (1999, 18 Nisan) T.C. Resmi Gazete, 23670, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.9912647&Mevzuatliski=0&sourceXmlSearch=yükselme> (Erişim Tarihi: 25.03.2016). Karatepe, Şükrü (1988), İdare Hukuku, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği (2013, 6 Şubat) T.C. Resmi Gazete, 28551 [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.17099&Mevzuatliski=0&sourceXmlSearch=mali\\_hizmetler](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.17099&Mevzuatliski=0&sourceXmlSearch=mali_hizmetler) (Erişim Tarihi: 25.03.2016).
- Saklı, Ali Rıza (2013) Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Kış-2013 12 (44), <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000068572/5000063633>,107-131(Erişim Tarihi: 18.11.2016).



Savunma Sanayi Müsteşarlığı tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (B) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Ekli Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar/Esaslar (2009, 8 Temmuz) T.C. Resmi Gazete, 27282, <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> (Erişim Tarihi: 26.03.2016).

Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Uzman Yardımcılığı ile Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Uzmanlığı Yeterlik İmtihanı Yönetmeliği (1987, 12 Haziran) T.C. Resmi Gazete, 19485.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı Görevde Yükselme Yönetmeliği (2000, 13 Ocak) T.C. Resmi Gazete, 23932.

Savunma Sanayii Müsteşarlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği (2016, 8 Şubat) T.C. Resmi Gazete, 29618, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.21404&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=SAVUNMASANAYII> (Erişim Tarihi: 25.03.2016).

Savunma Sanayii Müsteşarlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği (2006, 5 Ocak) T.C. Resmi Gazete, 26044

Savunma Sanayii Müsteşarlığı Uzman Yardımcılığı ile Savunma Sanayii Müsteşarlığı Uzmanlığı Yeterlik İmtihanı Yönetmeliği'nin 10uncu ve 22nci Maddelerinin Sonuna Birer Fıkra Eklenmesi ve Yönetmeliğe Bir Geçici Madde İlave Edilmesi Hakkında Yönetmelik (1991, 5 Mart) T.C. Resmi Gazete, 20805.

Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları (2010, 29 Nisan) T.C. Resmi Gazete, 27566.

Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (a) (2014, 10 Mayıs) T.C. Resmi Gazete, 28996.

Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (b) (2011, 4 Temmuz) T.C. Resmi Gazete, 27984 (2. Mükerrer).

Sayan, İpek Özkal ve Şahan, Yusuf (2011), "Sağlık Bakanlığında Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", Memleket Siyaset Yönetim 6(16), 33-70.

- Sayıştay (2008), Sayıştay Genel Kurul Kararı, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/Sgkk3.asp?GKID=41488> (Erişim Tarihi: 20.03.2016)
- Sayıştay (2014), Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, [http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Özel\\_Bütçeli\\_İdareler-B/SAVUNMA%20SANAYİ%20MÜSTEŞARLIĞI.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2013/Özel_Bütçeli_İdareler-B/SAVUNMA%20SANAYİ%20MÜSTEŞARLIĞI.pdf) (Erişim Tarihi: 26.03.2016).
- Sayıştay (2015), Savunma Sanayii Müsteşarlığı 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, [http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2014/Özel\\_Bütçeli\\_İdareler-B/SAVUNMA%20SANAYİİ%20MÜSTEŞARLIĞI.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kid/2014/Özel_Bütçeli_İdareler-B/SAVUNMA%20SANAYİİ%20MÜSTEŞARLIĞI.pdf) (Erişim Tarihi: 26.03.2016).
- Serim, Bülent (1988), "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 135-154.
- Sever, Çiğdem (2013), "Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası", *Ankara Barosu Dergisi* 3, 246-268.
- SSM (2007), 2007-2011 Stratejik Plan Ver. 1.0.
- SSM (2012), 2012-2016 Savunma Sanayii Müsteşarlığı Stratejik Planı
- SSM (2015), 2015 Faaliyet Raporu, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/Faaliyet%20Raporlar/2015%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- SSM (2016), İnsan Kaynakları, Eğitim ve Gelişim Yönetimi, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/ik/Sayfalar/egitim.aspx> (Erişim Tarihi: 26.03.2016).
- SSM (2016), İnsan Kaynakları, İstatistikler, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/kurumsal/ik/Sayfalar/peristatistik.aspx> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- SSM İhale İlanı, <http://www.ssm.gov.tr/anasayfa/hizli/duyurular/projeDuyurulari/arsiv/2007Arsiv/Sayfalar/EDASYS%C4%B0halesi.aspx> (Erişim Tarihi: 26.03.2016).
- STM, Hakkımızda, <https://www.stm.com.tr/hakkimizda.html#sirket-profil> (Erişim Tarihi: 26.03.2016).
- Şaylan, Gencay (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları No:18.

- T.C. Adalet Bakanlığı, 1982, 1961, 1924 ve 1921 Anayasaları Karşılaştırma Tablosu, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/1982.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2016).
- Tan, Turgut (2014), "Kamu Görevlisi", Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed.: Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriyse. Sezen, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 382.
- Tutum, Cahit (1985), Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının Kurulması ile Millî Piyango Teşkiline Dair Kanunun İki Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Millî Savunma; Plan ve Bütçe komisyonları raporları içinde.
- Uluğ, Feyzi (2015), "Kamu Kesiminde Hizmetiçi Eğitim ve Yönetici Yetiştirme", Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, Ed.: F. Kartal, Ankara: Todaie Yayın No:386, 325-364.
- Yazılı Soru Önergesi, 2002, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/7/7-5939c.pdf> (Erişim Tarihi: 25.03.2016).
- Zengin, Ozan (2009) "Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar", Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform (Ed: B. Övgün) Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:5, 1-41.
- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1983, 14 Aralık) T.C. Resmi Gazete, 18251 Mük, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.190.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03. 2016).
- 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (1990, 29 Ocak) T.C. Resmi Gazete <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.399.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11. 2016).
- 1982 Anayasası (1982, 9 Kasım) T.C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>. (Erişim Tarihi: 15.03.2016).
- 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (1984, 17 Mart) T.C. Resmi Gazete, 18344. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2985.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11.2016).

- 3238 sayılı Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının Kurulması Hakkında Kanun (İlk hali) (1985, 13 Kasım) T.C. Resmi Gazete, 18927.
- 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığının Kurulması Hakkında Kanun, (1985, 13 Kasım) (Güncel) T.C. Resmi Gazete, 18927, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3238.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak) T.C. Resmi Gazete, 24648, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2016).
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (2002, 22 Ocak) T.C. Resmi Gazete, 24648, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4735.pdf> (Erişim Tarihi: 27.03.2016).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 10 Aralık) T.C. Resmi Gazete, 25326, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004, 8 Haziran) T.C. Resmi Gazete, 25486, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> (Erişim Tarihi: 18.03.2016).
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (2004, 12 Ekim) T.C. Resmi Gazete, 2561. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>. (Erişim Tarihi: 15.03.2016).
- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005, 24 Aralık) T.C. Resmi Gazete, 26033, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5436.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (2010, 3 Aralık) T.C. Resmi Gazete, 27790, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2016).
- 649 sayılı KHK (2011, 17 Ağustos) T.C. Resmi Gazete, 28028.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965, 23 Temmuz) T.C. Resmi Gazete, 12056, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2016).

662 sayılı KHK (2011, 2 Kasım) T.C. Resmi Gazete, 28103 (Mükerrer).

310 sayılı KHK, (1988, 5 Şubat) T.C. Resmi Gazete, 19716.

666 sayılı KHK (2011, 2 Kasım) T.C. Resmi Gazete, 28103 (Mükerrer).

86/10287 sayılı BKK eki Savunma Sanayii Müsteşarlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları (1986, 15 Ocak).

# POLİTİKA TRANSFERİNE KARAR VERME SÜRECİ

## THE DECISION-MAKING PROCESS ON POLICY TRANSFER

Önder KUTLU\*  
Sema Müge ÖZDEMİRAY\*\*

### ÖZ

Kamu yönetimleri açısından, geniş ve karmaşık ilişki ağlarını bünyesinde barındıran karar verme olgusu önem arz etmekte; kamu yönetiminin kalbinin attığı yerde gerçekleşmektedir. Siyasi sürecin çıktılarında olan ve son dönemde Türkçe literatürde kamu politikası olarak çalışılmaya başlanan kamu siyasasının oluşum süreci; problemi tanımlayarak gündem oluşturma, siyasa formülasyonu, siyasa tasarımı, siyasanın eyleme dönüştürülmesi ve son olarak siyasanın değerlendirilmesi aşamalarını içermektedir. Gündem oluşturma aşamasında hızlı karar verme gereği; uluslararası topluluktaki yerini meşrulaştırma, perçinleme gayreti; alınan kararlara ve benimsenen politikalara meşruluk sağlama isteği ya da direkt olarak başka bir ülkenin zorlaması gibi nedenlerle transfer olgusu gündeme gelebilmektedir. Ancak politika transferine karar verme süreci de siyasa oluşturma süreci gibi birden çok konuda karar vermeyi içeren ayrıntılı bir süreçtir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı ülkelerin politika transferi sürecinde hangi konularda karar vermeleri gerektiğinin ve bu kararları alırken hangi adımları atmaları gerektiğinin açıklığa kavuşturulmasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Politika Transferi, Karar Verme, Kamu Politikası.

### ABSTRACT

In terms of public administration, decision making that incorporates large and complex relationship network is important and it takes place at the heart of public administration. The formation process of public policies which is one of the outcomes of the political process and worked as politics in the recent Turkish literature comprises the steps such as creating agenda by defining the problem; formulation of policy, policy-design, transformation of policy to action and finally assessing the policy. Policy transfer can come up with reasons such as obligation of rapid decision-making on step of creating agenda, effort to legitimate of position in international community, request of providing legitimacy to decisions that were made and policy that were adopted or forcing by another country directly. However, the decision-making process of policy transfer is a detailed process that includes multiple issues such as the formation process of public policies. In this context, the

\* Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, okutlu@konya.edu.tr

\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, myilmazgil@selcuk.edu.tr

aim of the study is to clarify the necessity of that which decisions are made and which steps are taken about these decisions in the process of policy transfer for countries.

**Keywords:** Policy Transfer, Decision-Making, Public Policy.

## GİRİŞ

Kamu politikaları kamu yönetimi yazınında son dönemde sıklıkla vurgu yapılan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yerine getirme düzeyi, tespit edilen kamu politikalarının değeriyle doğru orantılıdır. Kamu politikalarının tespit edilmesi konusu ise ince elenip sık dokunulması gereken bir konudur. Çünkü karar verme noktasında dikkate alınacak unsur özel işletmelerde olduğu gibi rakamla ifade edilebilen ve kolayca ölçülebilen kar ya da zarar değil, kamu yararı başka bir ifadeyle toplumsal yarardır. Bu nedenle kamu politikalarını yapanlar alınacak her bir kararda atılması gereken adımları detaylı bir şekilde planlamak zorundadırlar.

Kamu politikalarının oluşturulması noktasında karar vericilerin başarılı kamu yönetimlerine karşı duydukları ilgi tarihin her döneminde görülmekle birlikte son dönemde yaygınlaşmıştır. Teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte globalleşmenin günümüz devlet ve kamu yönetimlerini kuşatıcı etkisi dikkate alındığında, uluslararası arenada kamu yönetimleri arasındaki sınırların ortadan kalkması, hükümetlerin başka ülkelere ilgi duyup incelemesi ve onlardan öğrenmesi için çok fazla çaba sarf etmelerine gerek bırakmamıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin alt başlıklarından biri olan politika transferi konusu da bu noktada gündeme gelmektedir. Çalışmanın amacı politika transferi kararının verilmesinde üzerinde durulması gereken unsurları ortaya koyabilmek ve politika transfer sürecini açıklığa kavuşturabilmektir. Bu doğrultuda öncelikle hakkında literatürde sınırlı sayıda çalışmanın bulunduğu politika transferi kavramı açıklığa kavuşturulmaya çalışılacak daha sonra ise politika transferinin nedenleri, türleri ve dereceleri doğrultusunda politika transferi sürecinde karar verme noktasında önem arz eden unsurlar ele alınacaktır.

## 1. POLİTİKA TRANSFERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Politika transferi Dolowitz ve Marsh (1996: 344) tarafından öykünme ve ders çıkarma kavramlarını da kapsayacak şekilde "belirli bir zaman veya yerdeki kurumlara, idari düzenlemelere ve politikalara dair bilginin, başka

bir zaman veya yerdeki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci” olarak tanımlanmaktadır. Literatürde bu süreci anlatmaya yönelik “ders çıkarma, politika yakınsaması, politika yayılması” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Ancak Dolowitz ve Marsh (1996: 344) söz konusu terminoloji farkına çok önem atfetmemekle birlikte kavramları da birbiri yerine kullanmadıklarını dile getirmiştir. Nitekim ders çıkarma kavramı daha çok çalışmanın ileriki bölümlerinde değinilecek olan politika transferinin bir alt tipi durumundaki gönüllü transfere denk gelmektedir. Politika yakınsaması kavramı ise çoğunlukla sonuçlarla ilgilenmektedir. Stone (2004: 547)’a göre yakınsama kavramı politika yapıcılara daha pasif bir rol yüklemekte ve ülkeler arasındaki ilişkiye bağlı olmaksızın benzer gelişmelerin gözlemlenebileceğini öngörmektedir. Bunun yanı sıra yakınsama kavramının transfer kavramından bir diğer farkı politika transferinin mekânsal boyutundan ziyade zamansal boyutunu ön plana çıkarmasıdır. Politika yayılması kavramı ile politika transferi kavramları ise sıklıkla birbirleri yerine kullanılmaktadır. Bu duruma yol açan neden iki kavramın da belirli bir fikir, politika ve modelin bir yerden başka bir yere aktarılmasını öngörmesidir. Ancak politika yayılması daha çok ABD’deki federal sistemle sınırlı kalmakta, eyaletler arasında gerçekleşecek transfere odaklanmaktadır (Sobacı, 2009: 64-69). Dolayısıyla politika transferi, politika yayılması kavramını içinde barındıracak şekilde daha kapsayıcı bir kavramdır.

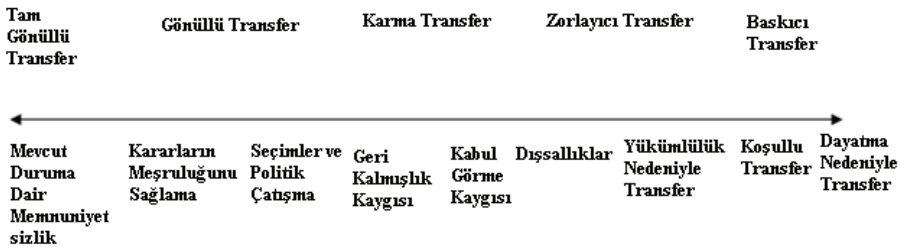
Politika transferi sömürgecilik çağından kurtuluş olarak nitelendirilen II. Dünya Savaşı’ndan sonra bir süre kuşkuyla karşılanmış ve “modern sömürgecilik” anlayışının farklı bir tezahürü olarak yorumlanmıştır. Ancak özellikle 1970’ler ve 1980’lerde dönemin ekonomik, siyasal ve toplumsal koşulları ülkelerarası işbirliklerini ve kamu politikalarının başka ülkeler tarafından öğrenilmesini gerektirince transfer konusuna yönelik olumsuz görüşler yumuşamış, karşılaştırma ve transfer yapma ihtiyacı kamu yönetimi bilimcileri kadar politikacı ve bürokratları da meşgul eden konulardan biri haline gelmiştir. Söz konusu taraflar arasında yapılan tartışmalarda ise çoğunlukla karşılaştırma yapılınsın mı sorusundan ziyade transfer yapılınsın mı ya da transfer yapılacaksa nasıl yapılmalı soruları tartışılmaktadır (Kutlu, 2012: 17-19). Başka bir ifadeyle günümüzde karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde devletlerin birbirleriyle daha yakın ilişkiler içerisine girmesi gerektiği düşüncesinin kabul edilmesi ve devletlerarasında daha fazla ortak girişimi ve işbirliğini gerektiren sorunların ortaya çıkması, devletlerin diğer devletlerde benimsenen politika ve uygulamaları gözlemlemesini ve incelemesini zorunluluk haline getirmiştir. Bu gerekliliğin yanı sıra politika transferinin ardında ise karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırma noktasında fayda sağlamanın





Gönüllü transfer, politika yapıcılar diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etmeye ilişkin bilinçli ve rasyonel bir karar aldıklarında söz konusu olmaktadır; zorlayıcı transfer bir devletin veya uluslararası örgütün başka bir devleti belirli bir politika, program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde baskı yapması durumunda meydana gelmektedir. Ancak bu iki uç nokta arasında da gönüllülük ve zorunluluk derecesine göre farklı transfer tipleri mevcuttur (Sobacı, 2011: 195).

## Şekil 2: Politika Transfer Nedenleri



**Kaynak:** Kutlu, 2012: 29-33; Sobacı, 2009: 71-72

Şekilde de görüldüğü üzere gönüllü transfer farklı nedenlerle gerçekleşebilmektedir. Bir ucunda tam gönüllü transferin yer aldığı düzlemde sağa doğru gidildikçe politika transferi konusundaki isteklilik azalmaktadır. Tam gönüllü transfer, Rose (1993: 19-20) tarafından ortaya konulan ders çıkarma kavramını karşılayan bir kavramdır (Sobacı, 2011: 195). Hükümetleri bu sürece yönelten en önemli neden ise mevcut politikaların işleyişinden ve uygulanmasından duyulan memnuniyetsizliktir (Rose, 1993: 50). Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki politikacıların birincil amacı seçilmek ya da yeniden seçilmektir. Bu amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için de karşılaşılan sorunları başarıyla çözmeleri, söz konusu memnuniyetsizleri gidermeleri gerekmektedir. Ancak onlar teorisyen değillerdir ve çoğunlukla çözüm bulma noktasında hızlı davranmaları gerekmektedir (Rose, 1993: 5-6). Bu nedenle de başarılı olmak isteyen politikacılar yeni bilgi yerine başka ülkelerde denenmiş ve başarılı olmuş uygulamalara bakmakta (Evans, 2004: 3); bilineni her zaman bilinmeyene tercih etmektedirler. Bu nedenle politika transferini cazip kılan nedenler, daha önce bir yerde etkinliği kanıtlanmış uygulamaların alınmasına, uygulamanın daha önce etkili olduğunun ispatlanmasına ya da hayalcilikle gündeme alınmadığının gösterilmesine olanak tanınmasıdır (Haktankaçmaz, 2010: 37).

Mevcut duruma dair memnuniyetsizliğin yanı sıra karar alıcılar aldıkları kararlara ve benimsedikleri politikalara meşruluk sağlamak ve politik baskıları yatıştırmak amacıyla da gönüllü bir şekilde politika transferine karar verebilmektedir (Sobacı, 2009: 73). Yani politika transferi bağımlı veya bağımsız bir değişken olarak karşımıza çıkabilir. Karar alıcılar tarafından politika transferi, süreci açıklamak amacıyla kullanılabilirdiği gibi politika çıktılarını açıklamak için de kullanılabilir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 8).

Dönemsel olaylar nedeniyle politika transferi yapılması durumu da gönüllü transfer nedenlerinden bir tanesidir. Özellikle seçim dönemleri ve parti kongrelerinden sonraki dönem kamu yönetimlerinde yabancı ülke uygulamalarından yararlanma konusunda kayda değer dönemlerdir. Bu gibi dönemlerde politikacılar arkalarına parti delegelerinin ve halkın desteğini aldıkları için ellerinin güçlü olduğunu hissetmekte ve kendilerini rakiplerinden farklılaştırabilmek adına transfer girişiminde bulunabilmektedir. Aynı zamanda zaten bahsedilen dönemler politika belirleme ve bu politikaları uygulama dönemleridir (Kutlu, 2012: 29-30).

Politika yapıcılarının kendi sistemlerinin öncelikli rakipleri karşısında geri kaldığını düşünmeleri nedeniyle transfer gerçekleştirmeleri karma politika transferi olarak nitelendirilebilmektedir. Çünkü söz konusu transferde politika yapıcılar daha çok psikolojik ve pratik kaygılarla hareket etmekte ve genellikle diğer hiçbir faktöre bakmaksızın rakip ülkedeki uygulamayı en iyi uygulama örnekleri olarak ele alıp transfer etmektedir (Sobacı, 2009: 73; Kutlu, 2012: 30-31).

Transfer konusunda hem bir istekliliğe hem de bir zorunluluğa işaret eden neden ise politika transferi yapan ülkenin kendisini uluslararası arenada kabul ettirme isteği, tanınır olma arzusu ve bir nevi uluslararası topluluktaki yerini meşrulaştırma, perçinleme gayretidir (Sobacı, 2009: 73-74). Bir diğer ifadeyle uluslararası kamuoyunda ortaya çıkan bir konsensüs, ülkelerin bu fikir birliğine uygun politikaları kabullenmesi ve transfer etmesi noktasında itici bir güç olabilmektedir (Kutlu, 2012: 31).

Dışsallıklar bir başka karma transfer nedeni olarak ifade edilebilir. Bir ülkenin aldığı kararlar ve tercihler başka bir ülke açısından dışsallık yaratacak bir özelliğe sahipse dışsallıkla karşı karşıya kalan ülke politika transferi kararı verebilmektedir. Avrupa ülkelerinin, Çin’de var olan ucuz işgücü piyasası nedeniyle oluşan üstünlüğünü etkisiz hale getirmek için esnek bir çalışma ekonomisi yaratmak amacıyla karşılaştırmaya girişmesi bunun en güzel örneğidir (Kutlu, 2012: 31-32).

Bu gibi nedenlerin yanı sıra ülkeler açısından zorunlu transferlerden de söz etmek mümkündür. Dünya ekonomisi yeni üretim ve ticaret şekilleri tarafından dönüştürüldüğü ve ulus üstü kurumların ve uluslararası kuruluşların etkisi ve gücü arttığı için ulusal politika yapıcılarının kendi gündemlerini belirleme kapasitesi azalmıştır. Günümüzde kamu politikaları ulusal siyasal sistemin yanı sıra küresel bir sistemin içerisinde oluşmaya başlamıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6). Örneğin AB gibi uluslarüstü ve uluslararası kuruluşlara üyelik ülkeleri politika transferi yapma noktasında önemli güdüleyicilerden bir tanesidir. Çünkü AB, üye ülkelerin belirli politika alanlarında birbirlerine benzemeleri noktasında baskı kurabilmekte bir diğer ifadeyle farklı ülkeler için benzer politikaları savunmakta ve ülkeleri buna zorlamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 7; Sobacı, 2009: 75). Ancak bu noktada zorunluluğun derecesine etki eden unsur, ülkelerin bu uluslararası ve ulusüstü kuruluşlara kendi istekleriyle katılması ve aday olmasıdır. Dolayısıyla bu politika transferi, zorlayıcı transfer düzleminin merkeze yakın olan kısmında yer almakta ve “yükümlü transfer” olarak nitelendirilmektedir (Sobacı, 2009: 75).

Politika transferinde uluslararası örgütlerin rolü söz konusu olduğunda bu durum hemen zorlayıcı transfer olarak yorumlanmamalıdır. Nitekim uluslararası örgütler bir nevi siyasa aracı olarak herkesin tecrübesinin ve uluslararası bilgi hazinesinin bir parçası konumundadır (Haas, 1990: 14). Bazı durumlarda ise (özellikle AIDS, deli dana, kuş gribi gibi salgın hastalıkların olduğu dönemlerde) ülkeler açısından hızlı reaksiyon önemlidir. Bu tür olaylarda uluslararası örgütlerle birlikte çalışılması ve politika transferi, politika yapıcılarının daha hızlı hareket edebilmelerine ve uluslararası örgütlerin deneyimlerinden faydalanarak yaşadıkları krizlere uygun tepkiler vermelerine imkân sağlamaktadır (Nedley, 2004: 7’den aktaran Haktankaçmaz, 2010: 37).

Politika transferinde zorlayıcılık unsurunun görece daha fazla olduğu neden ise uluslararası kuruluşların ülkelere sağladıkları yardımlar karşılığında politika yapıcılarını transfer yapmaya zorlamasıdır. Bu duruma “koşullu transfer” adı verilmektedir. Türkiye’deki reformlar çerçevesinde yaşanan transferler bu koşullu transferin kapsamına girmektedir. Örneğin Türkiye ile Dünya Bankası arasında “yapısal uyarlanma kredileri” çerçevesinde yürütülen ilişkilerin sonuçlarından biri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’dur. Benzer şekilde AB de Türkiye’nin son dönemde yaptığı reformlarda etkili bir diğer güçtür. Örneğin Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasında AB’nin aday ülkelere beklentilerinin ortaya konulduğu Katılım Ortaklığı belgelerinde yer alan Türkiye’den kalkınma ajanslarının temelini oluşturan İstatistik Bölge Birim Sistemi

olarak ifade edilen sınıflandırmayı talep etmesinin önemli bir payı vardır (Sobacı, 2009: 210-211). Son olarak ülkeleri en zorlayıcı politika transferi bir devletin diğerini bir politika, program ya da tercih belirlemeye direkt olarak zorlamasıdır. Bu durum günümüzde ülkeler arasında pek rastlanır bir durum olmasa da II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika'nın Japon Anayasası'nın taslağını hazırlaması direkt zorlamaya örnek olarak verilebilir (Sobacı, 2009: 76).

Politika transferine karar verilmesi noktasında üzerinde dikkatle durulması gereken bir diğer konu transfer sürecine müdahil olacak olan aktörlerdir. Transfer sürecinde görev alacak ve sorumluluk üstlenecek kimselerin bilinmesi, uygulanacak olan politikaların başarı şanslarını etkilemek bakımından ve yapılacak değerlendirme açısından önem teşkil etmektedir. Transferde doğrudan ve dolaylı olarak yani ikincil olarak görev alabilecek aktörler bulunmaktadır. Seçilmiş görevliler, bürokratlar, girişimciler, danışmanlar ve politik partiler doğrudan görev alabilecek aktörlerken; baskı grupları, düşünce kuruluşları ve uluslararası organizasyonlar ikincil görev üstlenebilmektedir. Seçilmişlerin yani politikacıların ve bürokratların politika transferinde rol almaları kaçınılmazdır. Politikacıların, içinde buldukları ülkenin ve kurumun nihai politikalarını tespit ve genel gidişatı tayin etmedeki rolü; bürokratların ise belirlenen politikaların uygulanması noktasındaki rolü bu iki aktörün transfer sürecine aktif katılımını gerektirmektedir. Girişimcilerin ve danışmanların transfer sürecinde rol almaları ise son yıllarda artış göstermiştir. Diğer iki aktörün sistemin parçası durumunda olmaları nedeniyle politika transferi sürecinde çıkarları doğrultusunda hareket etme olasılığına karşılık özellikle son dönemde danışmanların sürece dahil edilmesi sıklıkla karşılaşılan bir durumdur (Kutlu, 2012: 34-35).

Baskı grupları olarak ifade edilen örgütler ise karar verme konumunda olanları belli bir konuda davranmaya teşvik ve tahrik etmeleri nedeniyle politika transferi sürecinde dolaylı bir etkiye sahiptir. Düşünce kuruluşları ise örgütsel bağımsızlık ve süreklilik, gündemini kendi belirleme kapasitesi, çalışanların uzmanlığı ve profesyonelliği gibi özellikleri nedeniyle özellikle teknik bilgi ve uzman tavsiyesi gerektiren politikaların transferi sürecinde önemli bir rol oynamaktadır (Sobacı, 2009: 80). Uluslararası kuruluşlar da sahip oldukları güç oranında süreç üzerinde etkili olabilmektedir. Bir ülkede başarıyla uygulanan bir politikayı transfer etmek isteyen başka bir ülke bu kuruluşlara başvurabilmekte ya da bu kuruluşlar kendiliğinden harekete geçebilmektedir (Kutlu, 2012: 37).

Politika transferine karar verilmesi sürecinin bir diğer aşaması neyin transfer edileceğinin belirlendiği aşamasıdır. Bu aşamada transfer sürecinin nesnesinin ne

olacağına karar verilmektedir. Söz konusu süreçte “politika içerikleri, amaçları ve araçları”, “politika programları”, “kurumlar”, “ideolojiler”, “fikir ve tutumlar” ve “negatif dersler” transfer edilebilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12).

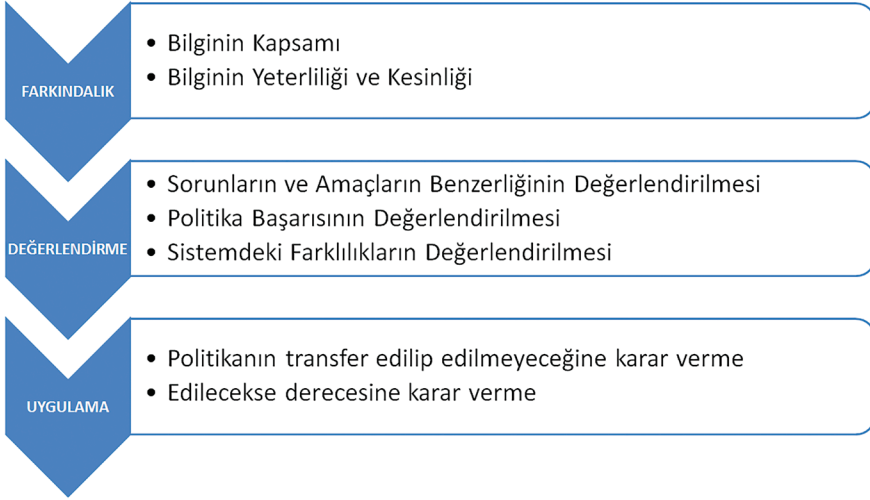
Neyin transfer edileceğine karar verildikten sonra nereden transfer edileceğine karar vermek gerekmektedir. Transferin “zamansal” ve “mekânsal” olmak üzere iki tür kaynağından bahsedilmektedir (Sobacı, 2009: 87). Bu iki kaynağın ülke içi ve ülke dışı olmak üzere de iki boyutu bulunmaktadır. Yani örneğin a ülkesi bir politika transferi gerçekleştireceği zaman ülke içinde veya ülke dışında geçmişte uygulanmış politikalardan yararlanabilir. Mekânsal açıdan ise ülke içinden yapılacak transfer birleşik devlet şeklinde örgütlenen devletlerde federe devlet organlarından, bölgesel ve yerel düzeylerden yapılacak transferlerden oluşmaktadır. Ülke dışından yapılacak transferde ise transfer kararı veren a ülkesi; b ülkesinden, b ülkesinin bölgesel ve yerel düzeyinden transfer yapabileceği gibi uluslararası kuruluşlardan da transfer gerçekleştirilebilmektedir.

Geçmişten politika transfer etme; geçmişte uygulanmaya konulmuş ve yararlı- zararlı yönlerinin ortaya çıkmış olmasından dolayı avantajlı iken, geçmiş bugün aynıyla bulamama ihtimali dolayısıyla arzu edilen sonuçlara ulaşamama riskini de beraberinde getirmesi nedeniyle dezavantajlı bir yöntemdir (Kutlu, 2012: 41).

Wolman (1992: 42), özellikle mekânsal açıdan gerçekleştirilecek politika transferi açısından ele alınması gereken üç kritik soru bulunduğunu dile getirmiş ve karar verme sürecinde bu üç soruya cevap bulunması gerektiğini ifade etmiştir (Wolman, 2009: 17-18):

- Politikanın alıcı ülkede çözeceği sorunlar köken aldığı ülkede çözdüğü sorunlara benzemekte midir? Benzemiyorsa, politikanın alıcı ülkede uygulanacağı sorunlar yine de politikaya duyarlı mıdır?
- Politika köken alınan ülkede ne derecede başarılı olmuştur?
- Politikanın köken aldığı ülkede kurumunun oradaki başarısı açısından kritik öneme sahip olan, ancak alıcı ülkede mevcut olmayan ya da farklı bir formda mevcut olan yönleri var mıdır?

Bu soruların yanı sıra Mossberger ve Wolman nereden transfer gerçekleştirileceğine yönelik sorunun aşağıdaki süreç göz önünde bulundurularak cevaplanması gerektiğini ifade etmişlerdir:

**Şekil 3: Politika Transferine Karar Verme Süreci**

**Kaynak:** Mossberger ve Wolman, 2003, 431-435; Wolman, 2009: 18-24

Yazarlara göre, politika transferi bir başka ülkedeki politikalar hakkında farkındalık bulunduğu yönünde bir *ön kabulü bünyesinde barındırır, fakat ileriye dönük karar vericilerin mümkün olduğunca birden fazla sayıda kaynaktan gelen (birden fazla ülkedeki benzer politikalar) ayrıntılı ve doğru bilgiye sahip olması gerekmektedir* (Wolman, 2009: 18). Kişilerin ve ülkelerin politika, program veya fikir transfer etmek amacıyla yakın ve bilindik yerleri inceleme eğiliminde oldukları görülmektedir. Bu eğilim zaman ve kaynak açısından avantajlı olsa da araştırmayı dar bir alan ile sınırlayacak ve taraflı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Dolayısıyla politika transfer sürecine girildiğinde alıcı ülkeye coğrafi yakınlık, sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan, eğitim düzeyi açısından benzerlik gibi kıstaslar açısından uygun olan birden fazla ülkeyi ve modeli incelemek daha sağlıklı, gerçekçi bilgilerin elde edilmesi ve daha uygun politikanın benimsenmesi açısından yararlı olacaktır (Sobacı, 2009: 89).

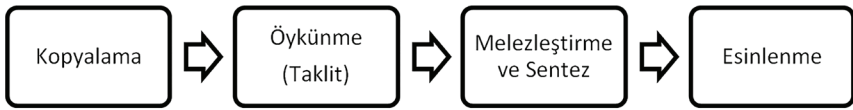
Bu niteliklere uygun bilgilere sahip olunduktan sonra *önemli bir diğer aşama*; transfer yapılacak ülke ile transfer yapacak ülkenin sistemleri ve yaşadıkları sorunlar arasındaki ve transfer edilecek söz konusu politikanın amaçları arasındaki farklılıkların değerlendirilmesi aşamasıdır. Başarısız politika transferi nedeni olarak en sık gösterilen nedenlerden biri transfer yapılacak ülkede belli bir amaca hizmet eden politikanın alıcı ülkede farklı amaçlar için kullanılmaya çalışılmasıdır. Politikalar arasında amaç benzeşmesinin olmaması transfer işleminin her zaman başarısızlıkla sonuçlanacağı anlamına gelmez. Ancak önemli olan söz

konusu farklılıkların farkına varılmış olması ve dikkate alınıp *adımların ona göre planlanmasıdır* (Wolman, 2009: 18-19). Farklılıklar açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer konu ise politikanın uygulandığı ve uygulanması düşünülen *ülkelerdeki siyasi, sosyal ve ekonomik kurumların, siyasi kültürün, tutumların, inanç sistemlerinin, eldeki mevcut kaynakların ve sorunların arasındaki benzerliklerin ve farklılıkların değerlendirilmesidir* (Wolman, 2009: 22-23). Politika transferi, ancak transferi gerçekleştirilecek politika, ülkenin değerler sistemiyle uyumluysa akılcı ve ilerlemeci bir öğrenme aktivitesi olarak değerlendirilebilir (Evans, 2004: 4). Aynı zamanda transferin yapıldığı ülkede uygulanan program ya da politikanın performansının değerlendirilmesi de gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi için de politikanın, sonuçlarını değerlendirebilecek kadar bir zaman diliminde uygulanmış olması önemli bir özelliktir (Kutlu, 2012: 41).

Değerlendirme aşamasından sonra uygulama aşamasında, elde edilen bilgilerin karar verme sürecinde kullanılması söz konusudur. Bu aşamada transfer işleminin yapılıp yapılmayacağı karara bağlanır ve eğer transfer gerçekleştirilecekse alternatifler arasından transferi gerçekleştirecek olan ülkeye en uygun ülke ve politika belirlenir. Transferin gerçekleştirileceği ülkeye karar verildikten sonra söz konusu transferin derecesinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Politika transfer sürecindeki önemli aşamalardan biri de toplanan bilgiler doğrultusunda incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edileceği veya edilmesi gerektiğidir. Çünkü politika transferi ya hep ya hiç ifade eden bir süreç değildir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13). Aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere "kopyalama", "öykünme", "melezleştirme ve sentez", "esinlenme" olmak üzere dört farklı derecesi bulunmaktadır. Şekilde sağa doğru gidildikçe orijinal politikaya benzerlik düzeyi azalmaktadır.

#### Şekil 4: Politika Transfer Derecesi



**Kaynak:** Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Kutlu, 2012: 43

Bu yöntemlerden yalnızca birini seçmek mümkün olabileceği gibi, belli bir kamu politikasının bazı boyutları farklı yöntemler kullanılarak *transfer edilebilmektedir*. Söz konusu yöntemlerin farklı kombinasyonları birleştirilerek orijinal denilebilecek yeni bir politikanın üretilmesi de olasıdır (Kutlu, 2012: 43).



Kopyalama yöntemi bir ülkede uygulanan politikanın, programın hiçbir değişiklik yapılmadan transfer edilmesidir. Öykünme (taklit) ise bir devletin başka bir devletin uyguladığı programı tüm detayları ile kopyalamayı reddetmesi, kaba çizgilerin korunarak uygulanacak politikanın farklılıklar sergilemesine izin verilmesidir. Karma bir yöntem olarak nitelendirilebilecek “melezleştirme ve sentez” yöntemi ise birden çok ülkeden ve modelden taklitler yaparak yeni bir model oluşturulmasıdır. Taklitten farkı tek bir ülke ile değil birden fazla ülke ile karşılaştırmayı içermesidir. Esinlenme ise politika belirleyicilerin yeni yollar, yöntemler açısından diğer ülkelerden ilham almasıdır. Esinlenme sonucunda uygulamaya konulan politikanın orijinal politika ile uzaktan yakından bir benzerliği bulunmayabilir (Kutlu, 2012: 44-45).

Genel olarak ülkeler politika transferinin derecesine karar verme konusunda serbesttirler. Ancak bu tercih hakkı tam gönüllü transferin söz konusu olduğu durumlarda bir anlam ifade etmektedir. Aksi durumlarda ise politika transferinde sürece dâhil olan aktörlerin bu özgürlüğü sınırlanmaktadır (Sobacı, 2009: 90).

Politika transferine karar verme sürecinde bütün bu sorulara cevap vermek gerekmektedir. Ancak politika transferine karar verme noktasında politika yapıcıların subjektif ve politik olması olasılığının yüksek olması nedeniyle karar verme sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla Evans ve Davies gönüllü politika transferi sürecini multi-disipliner bir yaklaşım olarak tanımladıkları “politika transferi ağı” ile açıklamışlardır.<sup>1</sup> Evans ve Davies “politika transferi ağlarının politika değişimi mühendisliği amacıyla kurulmuş, doğaçlama, eylem-odaklı olgular” olduğunu belirtmiş ve bu ağların, ancak bir transferin olduğu süre boyunca var olduğunu dile getirmişlerdir. Bir politika ağının söz konusu olduğu transfer sürecinin ise 12 aşamadan oluştuğunu ileri sürmüşlerdir (1999: 366-377).

1 Nitekim karma, zorlayıcı ve baskıcı transfer türlerinde politika transferine karar verme sürecinde rol oynayan aktörlerin özgürlüklerinin sınırlanması dolayısıyla politika transfer sürecinin benzer aşamalardan oluştuğundan bir diğer ifade ile “politika transfer ağı”nın varlığından söz etmek güçtür.

### Şekil 5: Politika Transfer Süreci



**Kaynak:** Evans ve Davies, 1999: 377.

Farkındalık aşaması, bir hükümetin varlığı süresince mevcut politika sistemine duyulan bir memnuniyetsizliğin ve politika veya sistem değişikliği ihtiyacının varlığında başlar. Memnuniyetsizlik politika yapıcılar için belirleyici bir rol oynamaktadır, çünkü Rose'a (1993: 10) göre "tatminsizlik bir şeylerin yanlış gittiğine dair kanıttır, ancak politika yapıcılara ne yapmaları gerektiğini söylemez". Araştırma aşaması ise genellikle gönüllü transferin söz konusu olduğu ve dikkat gerektiren mevcut sorunlara, ülke içinde kabul edilebilir alternatif tepki ya da çözüm bulunamadığında oluşur. Bu, bir kurumu, ülkeyi politika fikirleri konusunda uluslararası, ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde araştırma yapmaya yöneltebilir. Ancak Wolman'a (2009: 12) göre bu araştırmalar açısından önemli olan, zaman yatırımı gerektirmeyen bilgi kaynaklarına ulaşmaktır. Bu nedenle yapılan araştırmalarda söz konusu politikalarla ilgili uzmanlık ve teknik bilgi sunabilecek danışmanlarla bağlantı kurulması, politika transfer sürecinin önemli bir diğer aşamasıdır. Söz konusu bağlantılar kurulduktan sonra ise bilgi besleyici ağın kurulması, danışmanların bilgi ağlarına erişimlerinin kalitesinin geliştirilmesi

ve danışmanların bilgi hacminin ve ayrıntısının artırılması gerekmektedir (Mokhtar ve Haron, 2007: 71-72). Evans ve Davies'e (1999) göre politika transferi ağının biliş, tepki ve transfer ağının ortaya çıkış aşamasında, bilgi besleyici ağ aracılığıyla sağlanan bilgiler değerlendirilir. Bu değerlendirme işlemi için ayrıca enstitüler, komiteler kurulabilmektedir. Elit ve bilişsel mobilizasyon sürecinde ise seçilmiş siyasi yetkililere, profesyonellere, politika girişimcilerine, yöneticilere, bürokratlara, siyasi partilere, düşünce kuruluşlarına, baskı gruplarına, akademisyenlere, uluslararası örgütlere ve uzmanlara politika transferinin başarısı için başka yerlerde benzer bir sorun ele alınırken uygulanan programlar, politikalar hakkında ayrıntılı bilgi verilir. Sonraki aşama etkileşimdir. Transferi gerçekleştirecek olan kişilerle bilgi elitler arasında fikir alışverişi için, politikayla ilgili bilgi içeren forumlar düzenlenir. Bu forumlarda transferi yapılması öngörülen politikanın değerlendirilmesi gerçekleştirilir. Politikayla ilgili verilen öneriler ya da sunulan teklifler değerlendirilir. Bu değerlendirmeler sonucunda politika transferini gerçekleştirecek aktörler bir karara vararak süreci başlatırlar (Mokhtar ve Haron, 2007: 72).

## SONUÇ

Kamu politikaları; kamu yönetimi ile ilgili olumlu ya da olumsuz kararların alınması sonucunda oluşan, vatandaşların hayatları üzerinde etkili olan politikalarlardır. Karar verme ise; kamu politikalarının özünü oluşturan; geçmişle, mevcut durumla ve gelecekle bağlantısı olması dolayısıyla pek çok boyutu bulunan bir olgudur. Dolayısıyla kamu politikalarına karar verme sürecinde geçmişte uygulanmış politikalar, mevcut kaynaklar ve gelecekte olması beklenen sonuçlar etkili olmaktadır. Bütün bu unsurlar dikkate alındığında ülkeler kendi iç mekanizmaları ile çözme noktasında sıkıntıya düştikleri konularla ilgili olarak alternatif bir yol olan politika transferine girişebilmektedirler. Bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte küreselleşmenin sonucunda kamu yönetimleri arasındaki sınırların ortadan kalkması, ülkelerin başka ülkeleri yakından takip etmesinin ve onlardan öğrenmelerinin önünü açarak, ülkeleri politika transferi alternatifini düşünmeye sevk etmiştir. Ancak politika transferinin ülkeler açısından faydacı bir boyutunun bulunması için sürecin sadece teknik bir süreç olarak ele alınmaması, çok boyutlu düşünülmesi ve atılacak adımların önceden planlanması gerekmektedir.

Politika transferine karar verme sürecinde atılacak adımları şekillendiren en önemli konu politika transferine neden girildiği konusudur. Ülkeler transfer işlemine gönüllülük esas çerçevesinde karar verdikleri takdirde atılacak adımlar; ne transfer edilecek, nereden edilecek, aktörler kimler olacak, transferin derecesi ne olacak sorularına cevap bulmaktır. Ancak söz konusu transferde bir koşulluluk ya da yükümlülük mevcutsa bir diğer ifadeyle zorlayıcılık unsuru mevcutsa; karar verme sürecinde ülkelerin hangi aşamalardan geçmesi gerektiği sorusu bir anlam ifade etmemektedir. Süreç bazı aktör ya da faktörlerin etkisiyle veyahut baskısıyla şekillenmekte, politika transferinde alıcı konumunda olan ülke sürecin dışına itilmektedir. Bu durumun her zaman alıcı ülke açısından olumsuz bir sonuç teşkil edeceği söylenemese de; ülkedeki kültürel, toplumsal, siyasi, idari vb. yapıyı en iyi ülkenin kendisi analiz edebileceği için politika transferine karar verme noktasında ülkelerin özgür olabilmeleri önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Dolowitz, David, David Marsh (1996), Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Literature, *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, David, David Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", (Ed. Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham 38-58.
- Dolowitz, David, David Marsh (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.
- Evans, Mark, Jonathan Davies (1999), Understanding Policy Transfer: A Multi Level, Multi Disciplinary Perspective, *Public Administration*, 77 (2), 361-385.
- Evans, Mark (2004), Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?, (Ed.: Mark Evans), *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 1-9.
- Haas, Ernst B. (1990), *When Knowledge is Power-Three Models of Change in International Organisations*, University of California Press, Berkeley.
- Haktankaçmaz, İlker (2010), Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 6 (22), 23-54.
- Kutlu, Önder (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Mokhtar, Khairiah Salwa, Mahmud Sabri Haron (2007), Lesson Drawing: The Congruence of Policy Transfer and Benchmarking, *Asia-Pacific Social Science Review*, 7 (1), 65-76.
- Mossberger, Karen, Harold Wolman (2003), Public Policy as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations, *Public Administration Review*, 63 (4), 428-440.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Sobacı, Mehmet Zahid (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

- Sobacı, Mehmet Zahid (2011), Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyo-Ekonomi*, 16 (16), 191-210.
- Stone, Diane (1999), Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19 (1), 51-59, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9256.00086/pdf>, (Erişim Tarihi: 15.05.2013).
- Stone, Diane (2004), Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566.
- Wolman, Hal (2009), Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It, Gastein European Forum for Health Policy, [https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working\\_Paper\\_038\\_PolicyTransfer.pdf](https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf), (Erişim Tarihi: 16.05.2013).



# İŞ YERİNDE KARANLIK ÜÇLÜ: BİR KAMU KURULUŞUNUN İÇ DENETİM BİRİMİNDE ARAŞTIRMA

*THE DARK TRIAD AT WORK: STUDY OF INTERNAL AUDIT DEPARTMENT OF A PUBLIC INSTITUTION*

**Enver AYDOĞAN\***  
**Salih SERBEST\*\***

## ÖZ

Bu çalışmada kişiliğin karanlık yönü olarak ele alınan ve karanlık üçlü olarak değerlendirilen kişilik özellikleri (narsisizm, Makyavelizm ve psikopati), örgütsel davranış bağlamında incelenmiştir. Bu kapsamda bir kamu kuruluşunun iç denetim biriminde görev yapan iç denetçilerdeki karanlık üçlü olarak değerlendirilen kişilik özellikleri ile demografik özellikler arasındaki ilişki araştırılmıştır. Araştırma kapsamına bir kamu kuruluşunun iç denetim biriminde çalışan 78 iç denetçi alınmıştır. Verilerin toplanmasında karanlık üçlü ölçeği kullanılmıştır. Araştırmada hipotezlerin test edilmesinde, t testi, varyans analizi ve Tukey testi kullanılmıştır. Yapılan analizler sonucunda; narsizm boyutunun cinsiyete göre farklılık göstermediği ancak yaşa, medeni duruma ve çalışma süresine göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Makyavelizm düzeyi ise, demografik değişkenlere göre hiç farklılaşmamaktadır. Psikopati düzeyinde ise yaşa, cinsiyete ve çalışma süresine göre farklılık görülmezken; medeni duruma göre farklılık tespit edilmiştir. Konunun Türk kamu yönetimi örgütsel davranış alanında ihmal edildiği, özellikle uluslararası alanda daha yaygın bir şekilde çalışıldığı sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Karanlık Üçlü, Narsisizm, Makyavelizm, Psikopati, İç Denetim, İç Denetçi.

## ABSTRACT

In this study, personality traits (narcissism, Machiavellianism and psychopathy) assessed as the dark side of the personality and Dark Triad were examined in the context of organizational behavior. In this context, the relationship between the dark triad personality traits and demographic characteristics of internal auditors working in a public institution's internal audit department were investigated. 78 internal auditors working in the internal audit department of a public institution were included in the study. The Dark Triad Inventory was used to collect data. T-test, variance analysis and Tukey test were used in order to test the hypotheses during the research. The analyses indicated that the dimension of narcissism did not differ according to gender but differences were found according to age,

\* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi İİBF, İşletme Bölümü, aydogan@gazi.edu.tr

\*\* Yönetim Organizasyon Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, serbestsalih@hotmail.com



marital status and duration of work. Machiavellianism level did not differ according to the demographic variables. Psychopathy level did not differ according to age, gender and duration of work; differences were found according to marital status. It is concluded that the subject is neglected in the field of Turkish Public Administration organizational behavior while it is studied widely in the international field.

**Keywords:** Dark Triad, Narcissism, Machiavellianism, Psychopathy, Internal Audit, Internal Auditor.

## GİRİŞ

Kişilik özelliklerinin, bireylerin örgütsel süreçlerde ve sosyal yaşamlarında sergiledikleri davranışların önemli bir belirleyicisi olduğu ifade edilebilir (Sığırı ve Gürbüz, 2011: 31). Kişiliğin, bireylerarası sosyal etkileşim düzlemlerine yansımalarıyla, iş görenlerin çalışma arkadaşlarına ve müşterilere karşı sergiledikleri tutum ve davranışları etkilemesi beklenmektedir (Sarkey, Turkson ve Anah, 2013: 2). Toplumda olumlu kişilik özelliklerinin yanında, karanlık yön olarak nitelendirilen bazı özelliklere sahip olan bireyler de mevcuttur.

Çoğu zaman bu özelliklere sahip bireylerin, iş gören seçim süreçlerinde belirlenemediği ve örgütlerde istihdam edildiği göz ardı edilmemelidir. Bu doğrultuda, örgütlerin karanlık kişilik özelliklerine sahip iş görenlerin nasıl yönetilmesi gerektiği sorusuyla karşı karşıya geldikleri ifade edilebilir (Kanten, Yeşiltaş ve Arslan, 2015: 366-367).

Kişilik özelliklerinin, iş görenlerin örgütsel süreçlerdeki tutum ve davranışlarını önemli düzeyde etkilemesi ve örgüt tarafından istenen çıktıların elde edilmesinde kritik bir role sahip olması, kişiliğin olumlu ve karanlık yönünün birlikte ele alınmasını gerektirmektedir (Heijnis, 2009: 4). Kişiliğin karanlık yönünü, bireylerin iş ve sosyal yaşamdaki birçok tutum ve davranışı üzerinde belirleyici rol oynayan bir kişilik bozukluğu olarak ifade etmek mümkündür (Kanten vd., 2015: 367). Günümüzde, örgütler ve araştırmacılar, kişilik özelliklerini olumlu boyutuyla değerlendirmekten ziyade, kişiliğin karanlık yönünü de dikkate almaları, örgüt ve toplum açısından oluşturacağı zararları daha geniş bir perspektiften değerlendirmeleri gerektiğinin farkındadır (Heijnis, 2009: 4).

Son yıllarda yıkıcı, kötü niyetli ya da toksik çalışanlar üzerine yapılan araştırmalarda büyük bir artış gözlenmektedir. Özellikle, araştırma -karanlık üçlü olarak isimlendirilen narsisizm, psikopati ve Makyavelizm- (Paulhus ve Williams, 2002) gibi karanlık kişilik özelliklerinin çok sayıdaki iş yeri sonuçlarını nasıl

etkilediği üzerine odaklanmıştır (Brunell vd., 2008; Penney ve Spector, 2002; Robinson ve O'Leary-Kelly, 1998). Narsisizm CEO'lardaki etik dışı davranış (Amernic ve Craig, 2010; Galperin, Bennett ve Aquino, 2011) ve güç ihtiyacı ile ilişkili olmuştur (Rosenthal ve Pittinsky, 2006). Kurumsal psikopatlar, kurumsal sorumluluk düzeylerini azaltmakta ve verimliliği olumsuz olarak etkileyebilmektedir (Boddy, 2010). Makyavelizm asları tarafından taciz olarak algılanmaya (Kiazad, Restubog, Zagenczyk, Kiewitz ve Tang, 2010) ve gücü muhafaza ve manipülatif davranışları kullanarak odaklanmak eğilimi ile birlikte (Kessler vd., 2010), azalmış örgütsel, gözetmen ve takım taahhüdü ile ilişkilidir (Zettler, Friedrich ve Hilbig, 2011).

Özellikle, son yıllarda iş yaşamında etik olmayan uygulamaların artması nedeniyle, yönetim alanındaki araştırmacıların, örgütsel yaşamın ve kişiliğin karanlık yönüne odaklandığı görülmektedir (Harms, Spain ve Wood, 2014; Jonason, Wee ve Li, 2015: 112; Spain, Harms ve LeBreton, 2014: 41). Bu bağlamda kişiliğin karanlık yönü özellikle uluslararası literatürde yaygın bir şekilde çalışılmaya başlanmıştır (Özen Kutanis, Özsoy, Karakiraz ve Uslu, 2015: 734). Öte yandan, Türkçe literatürde kişiliğin karanlık yönünü örgütsel davranış bağlamında ele alan çalışma sayısının çok daha az (Kanten vd., 2015) olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, kişiliğin karanlık yönünü oluşturan narsisizm (Cihangiroğlu, 2012; Kanten, 2014; Timuroğlu ve İşcan, 2008) ve Makyavelizm (Ergun Özler, Giderler Atalay ve Birican, 2013; Katrinli, Günay ve Zaptçioğlu, 2013) ile ilgili sınırlı sayıda çalışmaya rastlanmıştır (Özen Kutanis vd., 2015: 734).

Bu bağlamda, karanlık kişilik özelliklerine sahip bireylerin örgütsel ve toplumsal açıdan olumsuz tutum ve davranışlar sergilemeleri beklenmektedir. Bununla birlikte, iş ve sosyal yaşamda kişilik bozukluğuna veya karanlık kişilik özelliklerine sahip olan bireylerle karşılaşmak kaçınılmazdır. Dolayısıyla, toplumsal yaşamın bir gerçeği olan karanlık kişilik özelliğine sahip bireylerin örgütsel süreçlerdeki olumsuz tutum ve davranışlarının önlenmesi, bu tutum ve davranışların azaltılması örgütlerin başarısı açısından oldukça önem taşımaktadır (Kanten vd., 2015: 367).

Bu doğrultuda, kişiliğin karanlık yönünü oluşturan ve karanlık üçlü olarak adlandırılan narsistik, Makyavelist ve psikopat kişilik özellikleri ele alınarak, bir kamu kuruluşunun iç denetim biriminde görev yapan iç denetçilerdeki bu özellikler ile demografik özellikler arasındaki ilişkinin araştırılması amaçlanmıştır.

## 1. KARANLIK ÜÇLÜ: NARSİSİZM, MAKYAVELİZM VE PSİKOPATI

Karanlık kişilik özellikleri literatürde iki ayrı şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan ilki narsisizm, Makyavelizm ve psikopati olarak karanlık kişilik özelliklerinin kategorize edilmesidir (Paulhus ve Williams, 2002). Diğer ayırım ise, DSM-IV Ruhsal Bozuklukların Tanısal ve İstatistiksel El Kitabı'nda yer alan kişilik bozukluklarıdır (R. Hogan ve J. Hogan, 2001). Ancak örgütsel davranış çalışmalarında kişiliğin karanlık yönü ağırlıklı olarak narsisizm, Makyavelizm ve psikopati üçlüsü etrafında sürdürülmektedir (Harms, Spain ve Hannah, 2011; Jonason, Kaufman, Webster ve Geher, 2013; Jonason, Slomski ve Partyka, 2012; Jonason ve Webster, 2010; Spain vd., 2014).

Bunların üçü de itici olan, ama bazen gayet iyi gizlenen bir özü farklı derecelerde paylaşırlar: Sosyal kötü niyet ve ikiyüzlülük, benmerkezcilik ve saldırganlık ile duygusal soğukluk (Paulhus ve Williams, 2002).

### 1.1. Narsisizm

Narsisizm kavramı, Yunan mitolojisindeki Narcissus'dan gelmektedir (Chatterjee ve Hambrick, 2007). Günümüzde ise psikoloji, örgütsel davranış ve psikiyatri alanlarında incelenen bir konu haline gelmiştir (Raskin ve Terry, 1988). Narsisizm, kısaca kendini aşırı derecede beğenen, kibirli, başkaları üzerinde otorite kuran, teşhirciliğe meyilli, kendini eşsiz ve diğer insanlardan üstün gören bireysel özellikleri ifade etmektedir (W. K. Campbell, Hoffman, S. M. Campbell ve Marchisio, 2011; Robbins ve Judge, 2013).

Psikologlar, böyle insanların tek bir dürtüyle hareket ettiklerini ileri sürmektedirler: Şan-şöhret hayali (Wallace ve Baumeister, 2002). Narsistik kişilik özelliğine sahip bireyler, çevresindekilerin dikkatini çekme niyetinde olan ve kendisine hayranlık duyulmasını isteyen kişilerdir. Ayrıca, bu bireyler toplumda güç, prestij, statü kazanma ve lider olma arzusu da duymaktadırlar (Rauthmann ve Kolar, 2013: 582). Narsistik kişiler, kendilerini dünyanın merkezinde görmekte, eleştiriye tahammül edememekte ve çevresindeki insanlara değer vermemektedirler (Farzianpour, Fouroushani, Beyzaiee ve Hosseini, 2012: 687; Paulhus, Williams ve Harms, 2001). Bununla birlikte, narsistik kişiler, duygusal yakınlıktan hoşlanmayan, insan ilişkilerinde çıkarıcı davranan, samimi olmayan, karşılıklı ilişkilerde empati kuramayan, çevresindekilere karşı tolerans göstermeyen, başkalarına karşı kuşkucu ve güvensiz olan, kendilerini herkesten üstün gören, çok rekabetçi davranan, sıradan işlerden sıkılmakla beraber, zor engeller karşısında açılan ve

yeteneklerini tam olarak kullanabileceği ve büyük ödüller vaat eden baskı yüklü, yüksek profilli işleri –tüm risklerine karşın– tercih eden bireylerdir (Kanten, 2014: 163; Maccoby, 2000; Sedikides, 2004). Bu bağlamda, narsist kişilik özelliğine sahip bireylerin iş ve sosyal yaşamlarında stratejik önem taşıyan bir konuma erişme arzusu için çaba göstermeleri beklenmektedir (Kanten vd., 2015: 369).

İş dünyasında bu tür narsistik kişiler, sonuçta etkileyici ve vazgeçilmez liderler haline gelebilirler. Narsistik liderleri inceleyen (ve tedavi eden) Michael Maccoby (2000) adlı psikanalist, rekabet ortamının gerilimi –ve de üst düzey yöneticiliğin maaşıyla parılması– arttıkça, bu kişilik tipine iş dünyasının en üst kademelerinde gitgide daha sık rastlandığını gözlemlemiştir.

Böyle tutkulu ve özgüvenli liderler, günümüzün amansız iş ortamında olağanüstü etkili olabilirler. En iyileri, geniş manzarayı kavrayıp riskli engelleri aşarak, arkalarında olumlu bir miras bırakabilen yetenekli, yaratıcı strateji uzmanlarıdır. Üretken özseverler (narsistler), haklı bir özgüvenle –en azından güvendikleri birinden gelen– eleştirilere karşı açıklığı birleştirirler.

Narsistik liderler, kendileri hakkında gözlemde bulunabilirler ve gerçeklikle yüzleşmeye açıktırlar. Yeni bilgilere açık olduklarından, başkalarına kıyasla daha sağlam kararlar alabilirler ve olaylar karşısında körleşmeleri daha az olasıdır.

Güçlü yanları arasında, ikna edici vizyonlar sunma yeteneği ve insanları peşine takma becerileri de vardır. İş yaşamında yenilikçi olan bu kişiler, başarıya güdülenmişlerdir; ancak bunun nedeni, yüksek bir mükemmellik standardına sahip olmaları değil, başarının getirdiği ayrıcalıkları ve şan-şöhreti istemeleridir. Eylemlerinin başkalarını nasıl etkileyeceğini pek umursamadıklarından, insani maliyetine bakmaksızın amaçlarını saldırganca gerçekleştirmekten çekinmezler (Goleman, 2007: 105, Çev., Deniztekin).

Maccoby (2000)'ye göre, büyük karışıklık dönemlerinde bu tür liderler, en azından kökten değişim yaratacak programları uygulamaya koyma cüretine sahip oldukları için çekici görünebilirler.

Gerçekçi olmayan hayallere kapıldıklarında, hiçbir sınır tanımadıkları ve bilgece öğütlere kulak asmadıkları için şirketi yanlış yola sürüklerler (Goleman, 2007:106, Çev., Deniztekin). Maccoby (2000)'nin uyardığı gibi, bugün çok sayıda şirketin narsistik liderlerin yönetiminde olması nedeniyle, kuruluşların liderlerini başkalarının lafını dinlemeye ve görüşlerini hesaba katmaya zorlayacak yollar bulmaları gerekir. Aksi takdirde böyle liderler, ne olursa olsun kendilerini destekleyen bir dalkavuk çemberiyle yalıtılmış durumda kalırlar (Maccoby, 2000).

Narsisizmin boyutları hakkında literatürde uzlaşıya varılmış olunmasa da ağırlıklı olarak liderlik, teşhircilik, kendini beğenme, otorite kurma, kibir ve hak iddia etme boyutları üzerinden söz konusu kişilik özelliğinin ölçümlendiği söylenebilir (Ames, Rose ve Anderson, 2006; Raskin ve Terry, 1988).

## 1.2. Makyavelizm

Makyavelizm, bireylerin Machiavelli'nin yazılarından oluşan bakış açısı ile ne ölçüde benzer düşündüğünü ifade eden manipülatif bir kişilik kavramıdır (Christie ve Geis, 1970'den akt., Spain vd., 2014). Makyavelistler için, insanlara çektirebileceği acı ne olursa olsun, amaçlar araçları meşru kılar. Makyavelistin -yüzeysel cazibeyi, kurnazlığı ve özgüveni de içeren- yetenekleri, değerli nitelikler olarak görülebilir. Öte yandan, Makyavelistler sinsice içten pazarlıklı, küstah, güven ve iş birliğinin altını oyan davranışlara yatkın kişilerdir (Paulhus vd., 2001). Makyavelist kişiler kendi amaçları uğruna başkalarını ve içinde buldukları koşulları manipüle etme eğiliminde olan bireylerdir (Spain vd., 2014). Bununla birlikte, Makyavelist bireyler, duygusal açıdan soğuk, çevresindeki insanları suçlama eğiliminde olan, kendi zayıf yönlerini gizleyen ancak çevresindekilerin zayıflıklarını ortaya çıkaran kişilerdir (Wai ve Tiliopoulos, 2012: 794). Ayrıca Makyavelistler, bireylerarası ilişkilerde genellikle ikiyüzlü tutum ve davranışlar sergileyen, samimi olmayan ve dışadönük özelliğe sahiptir (Carter, Campbell ve Muncer, 2014: 58). Bu bireyler, yaşamlarında toplumsal değerleri küçümsemeleri sebebiyle çevresindekileri kendi çıkarları için kullanabilmekte ve ahlaka aykırı davranış sergileyebilmektedir (Nagler, Reiter, Furtner ve Rauthmann, 2014: 48). Dünyayı, yalnızca duygulardan değil, insani kaygının doğurduğu ahlak anlayışından da yoksun olan akılcı ve ihtimallere dayalı bir bakış açısıyla görürler. Bu yüzden de kolaylıkla kötülüğe saparlar (Krystal, 1988'den akt., Goleman, 2007). Dolayısıyla, Makyavelist bireylerin iş ve sosyal yaşamlarında güç ve statü elde etmek amacıyla etik olmayan tutum ve davranışlar sergilemeleri beklenebilir (Kanten vd., 2015: 369).

Makyavelistler, Karanlık Üçlü'nün diğer iki tipiyle huysuzluk ve bencillik gibi birçok özelliği paylaşır. Ancak, kendisi ve başkaları konusunda, narsiste ya da psikopata kıyasla çok daha gerçekçidir; ne aşırı iddialarda bulunur, ne de iyi izlenim bırakmak için çaba gösterir (Paulhus vd., 2001).

Bugün de üstünü koltuklayıp astını tekmeleyen yönetici gibi Makyavelist tipler pekâlâ belli bir kişisel başarı elde edebilirler. Fakat uzun vadede, Makyavelci stratejiler, zehirli ilişkilerinin ve sonuçta kazandıkları kötü şöhretin günün birinde o tipleri raydan çıkarabilmesi riskini doğurur (Davis ve Kraus, 1997).

### 1.3. Psikopati

Psikopati, subklinik olarak ele alınmıştır ve bireylerin kendilerini değerlendirmeleri yolu ile ölçümlenmiştir (Paulhus ve Williams, 2002). Bu kapsamda, psikopati dürtüsellik, düşük seviyeli kaygı, empati yoksunluğu ve anti sosyal girişimlerde bulunma eğilimini ifade etmektedir (Babiak ve Hare, 2006: 124-125). Psikopatinin belirtileri, hilekârlık ve başkalarına karşı pervasız bir aldırmaçlıktır. Bir psikopatın tutarlı sorumsuzluğu, hiçbir pişmanlığa yol açmaz; o sadece başkalarının hissedebileceği duygusal acılara karşı kayıtsızdır (McHoskey, Worzel ve Szyarto, 1998).

Bireyin empati eksikliğine sahip olması, düşük düzeyde endişe taşıması, macerayı sevmesi ve dürtülerine hâkim olamaması gibi özellikler içermektedir. Psikopat kişilik özelliğine sahip bireyler; soğukkanlı, kişilerarası ilişkileri kötüye kullanma potansiyeli oldukça yüksek olan ve duyarsız kişilerdir (Hodson, Hogg ve MacInnis, 2009: 686; Rauthmann ve Kolar, 2013: 582-583). Başka bir ifadeyle, bu bireyler kişilerarası ilişkilerde bencil, merhametsiz ve duygusuz olma ile ilişkileri kendi çıkarları için kullanma özelliğine sahiptirler. Bununla birlikte, psikopat kişiler çoğu zaman güvensiz ve düşüncesiz davranışlar da sergileyebilmektedirler (Furtner, Rauthmann ve Sachse, 2011: 371). Diğer taraftan, bu bireyler kendilerini beğenen, kendilerinin reklamını yapan ve genellikle çevresindekilere muhalefet eden kişilerdir. Psikopat kişilerin, öz bilinç eksikliğine sahip olduğu, suçluluk ve utanç gibi duyguları pek fazla önemsemedikleri belirtilmektedir. Ayrıca, bu bireyler genellikle toplumda içinden geldiği gibi davranan, öncelikle kendi istek ve ihtiyaçlarını tatmin etme arzusunda olan kişilerdir (Spain vd., 2014: 43). Bu bağlamda, psikopat kişilerin değişken ve düzensiz bir hayat yaşadığı aynı zamanda anti sosyal davranışlar sergilediklerini ifade etmek mümkündür (Carter vd., 2014:58).

Ancak, Makyavelist ve narsistlerden farklı olarak, psikopatlar neredeyse hiç kaygı duymazlar; korku hissinden habersiz görünürler. Strese karşı bağışık gibidirler ve birçok kişinin paniğe kapıldığı durumlarda sakin kalırlar (Patrick, 1994; Raine ve Venables, 1988'den akt., Goleman, 2007).

Bu serinkanlılık, psikopatların makyavelistlerde ya da narsistlerde nadiren görülen şekilde tehlikeli olabilecekleri anlamına gelir. En yoğun baskı altında bile son derece sakin kalan psikopatlar, beklentiye bağlı bir korkuya kapılmadıkları için cezalandırılma tehdidine karşı neredeyse tamamen kayıtsızdırlar. Başkalarını yasalara itaat etmeye zorlayan yaptırımlara karşı bu ilgisizlik, psikopatları Karanlık Üçlü içinde cezaevine girmeye en yatkın adaylar haline getirir (Paulhus ve Williams, 2002). Makyavelistler gibi psikopatlar da sosyal bilişte ustalaşabilirler (Ishikawa, Raine, Lencz, Bihrl ve Lacasse, 2001).

## 2. KARANLIK ÜÇLÜ İLE İLGİLİ KURAMSAL ÇERÇEVE

Yapılan inceleme sonucunda, konunun özellikle 2010 yılı sonrası uluslararası literatürde yaygın bir şekilde çalışıldığı söylenebilir. Yapılan araştırmaların ise ağırlıklı olarak nicel yöntem benimsenerek yürütüldüğü görülmüştür. Bu kapsamda yapılan çalışmalara ise ağırlıklı olarak çalışanların ve üniversite öğrencilerinin örneklem olarak seçildiği tespit edilmiştir (Özen Kutanis vd., 2015:735).

Kişiliğin karanlık yönü olarak üç kişilik özelliğinin bir araya getirilmesinden (Paulhus ve Williams, 2002) bu yana, her bir kişilik özelliğinin ölçümü için geliştirilmiş mevcut ölçeklerden yararlanılmaktadır. Söz konusu değişkenlerin, ayrı ayrı ölçümü sağlanmaktadır.

Son yıllarda üç değişkeni de birlikte ölçen iki ayrı kısa Karanlık Üçlü ölçeği geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, Jonason ve Webster (2010) tarafından geliştirilen 12 maddelik Karanlık Üçlü ölçeğidir. Diğeri ise, 27 maddeden oluşan Jones ve Paulhus (2014) tarafından geliştirilen Kısaltılmış Karanlık Üçlü ölçeğidir. İncelenen çalışmalarda ise, kişiliğin karanlık yönünün ölçümünde söz konusu üç değişkenin üçünü birlikte ölçen ve en sık başvurulan ölçeklerin Karanlık Üçlü (Jonason ve Webster, 2010) ve Kısaltılmış Karanlık Üçlü (Jones ve Paulhus, 2014) olduğu söylenebilir (Furnham, Richards, Rangel ve Jones, 2014; Özen Kutanis vd., 2015: 735-736). Bununla birlikte, söz konusu değişkenlerin ölçümüne ilişkin daha fazla çalışma yapılması gerektiği de vurgulanmaktadır (Aghababaei, Mohammadtabar ve Saffarinia, 2014; Campbell vd., 2011).

## 3. METOD

### 3.1. Araştırmada Kullanılan Ölçek

Çalışmada Jonason ve Webster (2010) tarafından geliştirilen 12 maddelik Karanlık Üçlü ölçeğinden yararlanılmıştır. Ölçek, Eraslan-Çapan, Satıcı, Yılmaz ve Kayış (2015) tarafından Türkçeye uyarlanarak, aynı zamanda geçerlik ve güvenilirliği test edilmiştir. Ölçek, narsisizm (narcissism), Makyavelizm (Machiavellianism) ve psikopati (psychopathy) olmak üzere üç boyuttan ve her boyut ise 4'er sorudan oluşmaktadır. İlk 4 soru Makyavelizmi, sonraki 4 soru (5.-8. arası sorular) psikopatiji ve son 4 soruda (9.-12. arası sorular) narsisizmi ölçmeye yöneliktir. Cevaplar 5'li Likert tarzında (1=kesinlikle katılmıyorum, 5=kesinlikle katılıyorum) derecelendirilmiştir. Jonason ve Webster (2010)'in araştırmasında bu ölçeğin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.86) yüksek bulunmuştur. Narsisizmin

güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.81), Makyavelizmin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.85) ve psikopatının güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.72) olmak üzere yüksek bulunmuştur. (Jonason ve Webster, 2010). Diğer taraftan, Eraslan-Çapan ve diğerlerinin (2015) çalışmasında ise ölçeğin güvenilirliği yüksek (Cronbach Alpha=0.85) bulunmuştur. Narsisizmin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.87), Makyavelizmin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.79) ve psikopatının güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.71) olmak üzere yüksek bulunmuştur (Eraslan-Çapan vd., 2015).

Bu çalışmada, Narsisizmin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.91), Makyavelizmin güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.84) ve psikopatının güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.74) ve ölçeğin toplam güvenilirliği (Cronbach Alpha=0.91) bulunmuştur.

### 3.2. Araştırmanın Örnekleme

Araştırma örneklemini; bir kamu kuruluşunun iç denetim birimindeki (78 kişi) iç denetçiler oluşturmaktadır. Araştırmada anket tekniği kullanılmış ve görüşmeler yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Çalışmada, bilimsel açıdan kullanılabilir 78 anket formu elde edilmiştir. Sonuçların değerlendirilmesi için tanımlayıcı istatistikler, t testi, varyans analizi ve Tukey testi yapılmıştır.

### 3.3. Araştırmanın Hipotezleri

“Karanlık Üçlü (Narsisizm, Makyavelizm, Psikopati) ile demografik özellikler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığı” bu araştırmanın sorunsalını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda hipotezler;

H 0 = Karanlık Üçlü ile demografik özellikler arasında anlamlı bir farklılık yoktur.

H 1 = Karanlık Üçlü ile demografik özellikler arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Alt Hipotezler:

Hipotez 1.1. Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 1.2. Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 1.3. Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 1.4. Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 2.1. Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır.



Hipotez 2.2. Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 2.3. Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 2.4. Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 3.1. Karanlık Üçlünün psikopati faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 3.2. Karanlık Üçlünün psikopati faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 3.3. Karanlık Üçlünün psikopati faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır.

Hipotez 3.4. Karanlık Üçlünün psikopati faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır.

### 3.4. Bulgular ve Yorumlar

**Tablo 1:** Araştırma Örneğinin Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler		Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Kadın	18	23,1
	Erkek	60	76,9
Yaş	25-30 arası	4	5,1
	31-35 arası	13	16,7
	36-40 arası	26	33,3
	41-45 arası	13	16,7
	46-50 arası	13	16,7
	51 ve üstü	9	11,5
Medeni Durum	Evli	64	82,1
	Bekâr	14	17,9
Çalışma Süresi	1-5 yıl	4	5,1
	6-10 yıl	15	19,2
	11-15 yıl	21	26,9
	16-20 yıl	18	23,1
	21-25 yıl	9	11,5
	26 ve üstü	11	14,2
<b>TOPLAM</b>		<b>78</b>	<b>100</b>

Araştırmaya katılanların % 76,9'u erkek, % 33,3'ü 36-40 yaş aralığında ve % 82,1'i evlidir. Araştırmaya katılanların çalışma sürelerine bakıldığında ise ilk sırada % 26,9 oranı ile 11-15 yıl aralığının yer aldığı görülmektedir. Yapılan analizler sonucunda; narsisizm boyutunun cinsiyete göre farklılık göstermediği ancak yaşa, medeni duruma ve çalışma süresine göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Makyavelizm düzeyi ise, demografik değişkenlere göre hiç farklılaşmamaktadır. Psikopati düzeyi ise yaşa, cinsiyete ve çalışma süresine göre farklılık göstermezken; medeni duruma göre farklılık tespit edilmiştir.

### Hipotez (H<sub>1</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>1</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 2:** Narsisizm Faktörünün Yaş Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	YAŞ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
Narsisizm	25-30 arası	3,25	1,02	3,215	0,042*
	31-35 arası	2,53	1,20		
	36-40 arası	2,43	0,92		
	41-45 arası	1,84	0,61		
	46-50 arası	2,30	0,73		
	51 ve üstü	1,86	0,91		
	TOPLAM	2,30	0,94		

\*p<0,05

Tablo 2'ye baktığımızda, narsisizm boyutunda yaş değişkenine (F = 3,215, p=0,042<0,05'e) göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tukey testi sonucunda, bu farkın yaş grubu 25-30 arası ve 41-45 arası olan iç denetçilerden kaynaklandığı görülmüştür. Bu bulgu, mesleğin başlarında olan ve genç olarak adlandırılabilir olan iç denetçilerin beklentilerinin ve hedeflerinin yüksek olması şeklinde yorumlanabilir. Buradan, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır" hipotezi kabul edilmiştir.

### Hipotez (H<sub>2</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>2</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 3:** Narsisizm Faktörünün Cinsiyet Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	CİNSİYET	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
Narsisizm	Kadın	2,62	1,03	1,638	0,106
	Erkek	2,21	0,90		
	TOPLAM	2,30	0,94		

\*p&lt;0,05

Tablo 3'e baktığımızda, narsisizm boyutunda cinsiyet değişkenine ( $t=3,215, p=0,106 > 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Narsisizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmaktadır. Bu durum, kadın-erkek iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>3</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>3</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 4:** Narsisizm Faktörünün Medeni Durum Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	MEDENİ DURUM	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
Narsisizm	Evli	2,17	0,88	2,827	0,006*
	Bekâr	2,92	1,01		
	TOPLAM	2,30	0,94		

\*p&lt;0,05

Tablo 4'e baktığımızda, narsisizm boyutunda medeni durum değişkenine ( $t=2,827, p=0,006 < 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farkın, medeni durumu bekâr olanların lehine olduğu görülmüştür. Bekâr olan iç denetçilerin evli olanlara göre sorumluluklarının daha az olmasından dolayı beklentilerine ve hedeflerine ulaşması daha kolay gözükmektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır" hipotezi kabul edilmiştir.

### Hipotez (H<sub>1,4</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>1,4</sub>) hipotezi, “Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır” şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 5:** Narsisizm Faktörünün Çalışma Süresi Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	ÇALIŞMA SÜRESİ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
Narsisizm	1-5 yıl	3,00	0,91	3,300	0,044*
	6-10 yıl	2,80	1,03		
	11-15 yıl	2,21	0,84		
	16-20 yıl	2,05	0,95		
	21-25 yıl	2,47	0,73		
	26 ve üstü	1,84	0,88		
	TOPLAM	2,30	0,94		

\* $p < 0,05$

Tablo 5'e baktığımızda, narsisizm boyutunda çalışma süresi değişkenine ( $F=3,300$ ,  $p=0,044 < 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tukey testi sonucunda, bu farkın çalışma süresi 1-5 yıl arası olan iç denetçilerden kaynaklandığı görülmüştür. Ortalamalar incelendiğinde, çalışma süresi arttıkça narsisizm puanının azaldığı söylenebilir. Bu bulgu, yaş ve medeni durum değişkenlerine göre elde edilen sonuçlarla değerlendirildiğinde beklenen bir sonuç olarak elde edilmiştir. Buradan, “Karanlık Üçlünün narsisizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır” hipotezi kabul edilmiştir.

### Hipotez (H<sub>2,1</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>2,1</sub>) hipotezi, “Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır” şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 6:** Makyavelizm Faktörünün Yaş Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	YAŞ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
<b>Makyavelizm</b>	25-30 arası	2,12	0,14	0,505	0,771
	31-35 arası	1,82	1,13		
	36-40 arası	1,74	0,66		
	41-45 arası	1,50	0,54		
	46-50 arası	1,61	0,58		
	51 ve üstü	1,72	1,16		
	TOPLAM	1,71	0,77		

**\*p<0,05**

Tablo 6'ya baktığımızda, Makyavelizm boyutunda yaş değişkenine (F=0,505, p=0,771>0,05'e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Makyavelizm ortalama puanları incelendiğinde, en yüksek puanın yaş grubu 25-30 yaş arası, en düşük puanın ise 41-45 yaş grubu olduğu görülmüştür. Makyavelizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, genç-yaşlı iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>2</sub>) ile İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>2</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 7:** Makyavelizm Faktörünün Cinsiyet Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	CİNSİYET	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
<b>Makyavelizm</b>	Kadın	1,69	,51	0,106	0,288
	Erkek	1,71	,84		
	TOPLAM	1,71	0,77		

**\*p<0,05**

Tablo 7'ye baktığımızda, Makyavelizm boyutunda cinsiyet değişkenine (t=0,106, p=0,288>0,05'e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Makyavelizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, kadın-erkek iç denetçiye göre farklılık

göstermemektedir. Buradan, “Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır” hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>2,3</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>2,3</sub>) hipotezi, “Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır” şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 8:** Makyavelizm Faktörünün Medeni Durum Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	MEDENİ DURUM	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
Makyavelizm	Evli	1,67	0,72	0,962	0,804
	Bekâr	1,89	0,99		
	TOPLAM	1,71	0,77		

\*p<0,05

Tablo 8’e baktığımızda, Makyavelizm boyutunda medeni durum değişkenine (t = 0,962, p=0,804>0,05’e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Makyavelizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, evli-bekâr iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, “Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır” hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>2,4</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>2,4</sub>) hipotezi, “Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır” şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 9:** Makyavelizm Faktörünün Çalışma Süresi Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	ÇALIŞMA SÜRESİ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
Makyavelizm	1-5 yıl	1,93	0,47	0,792	0,559
	6-10 yıl	1,93	1,04		
	11-15 yıl	1,66	0,54		
	16-20 yıl	1,45	0,66		
	21-25 yıl	1,88	0,65		
	26 ve üstü	1,68	1,07		
	TOPLAM	1,71	0,77		

\*p<0,05

Tablo 9'a baktığımızda, Makyavelizm boyutunda çalışma süresi değişkenine ( $F = 0,792$ ,  $p=0,559>0,05'e$ ) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Makyavelizm ortalama puanları incelendiğinde, en yüksek puanın çalışma süresi 1-5 yıl, en düşük puanın ise 16-20 yıl olduğu görülmüştür. Makyavelizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, mesleğin başlarındaki ile mesleğin ilerleyen zamanlarında olan iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün Makyavelizm faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>3,1</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>3,1</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 10:** Psikopati Faktörünün Yaş Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	YAŞ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
<b>Psikopati</b>	25-30 arası	1,87	0,43	1,499	0,201
	31-35 arası	1,98	0,89		
	36-40 arası	1,55	0,55		
	41-45 arası	1,40	0,39		
	46-50 arası	1,52	0,42		
	51 ve üstü	1,65	0,95		
	TOPLAM	1,63	0,66		

\* $p<0,05$

Tablo 10'a baktığımızda, psikopati boyutunda yaş değişkenine ( $F=1,499$ ,  $p=0,201>0,05'e$ ) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Psikopati ortalama puanları incelendiğinde, en yüksek puanın yaş grubu 31-35 arası, en düşük puanın ise 41-45 arası olduğu görülmüştür. Psikopatinin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, genç-yaşlı iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü yaşa göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>3,2</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>3,2</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 11:** Psikopati Faktörünün Cinsiyet Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	CİNSİYET	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
Psikopati	Kadın	1,61	0,52	0,146	0,354
	Erkek	1,63	0,71		
	TOPLAM	1,63	0,66		

\* $p < 0,05$

Tablo 11'e baktığımızda, psikopati boyutunda cinsiyet değişkenine ( $t = 0,146$ ,  $p = 0,354 > 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Psikopatının özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, kadın-erkek iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü cinsiyete göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### Hipotez (H<sub>3</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>3</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 12:** Psikopati Faktörünün Medeni Durum Değişkenine Göre T Testi Sonuçları

	MEDENİ DURUM	$\bar{X}$	S.S.	T DEĞERİ	P DEĞERİ
Psikopati	Evli	1,54	0,59	2,463	0,016*
	Bekâr	2,01	0,85		
	TOPLAM	1,63	0,66		

\* $p < 0,05$

Tablo 12'ye baktığımızda, psikopati boyutunda medeni durum değişkenine ( $t = 2,463$ ,  $p = 0,016 < 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farkın, medeni durumu bekâr olanların lehine olduğu görülmüştür. Bekâr olan iç denetçilerin evli olanlara göre sorumluluklarının daha az olmasından dolayı beklentilerine ve hedeflerine ulaşması daha kolay gözükmektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü medeni duruma göre farklılaşmaktadır" hipotezi kabul edilmiştir.



### Hipotez (H<sub>3,4</sub>) İle İlgili Bulgular ve Yorumlar

Araştırmanın (H<sub>3,4</sub>) hipotezi, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır" şeklinde düzenlenmiştir.

**Tablo 13:** Psikopati Faktörünün Çalışma Süresi Değişkenine Göre ANOVA Sonuçları

	ÇALIŞMA SÜRESİ	$\bar{X}$	S.S.	F DEĞERİ	P DEĞERİ
<b>Psikopati</b>	1-5 yıl	1,87	0,43	1,499	0,201
	6-10 yıl	1,98	0,89		
	11-15 yıl	1,55	0,55		
	16-20 yıl	1,40	0,39		
	21-25 yıl	1,52	0,42		
	26 ve üstü	1,65	0,95		
	TOPLAM	1,63	0,66		

\* $p < 0,05$

Tablo 13'e baktığımızda, psikopati boyutunda çalışma süresi değişkenine (F=1,499,  $p=0,201 > 0,05$ 'e) göre anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Psikopati ortalama puanları incelendiğinde, en yüksek puanın çalışma süresi 6-10 yıl, en düşük puanın ise 16-20 yıl olduğu görülmüştür. Psikopatinin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, mesleğin başlarındaki ile mesleğin ilerleyen zamanlarında olan iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Buradan, "Karanlık Üçlünün psikopati faktörü çalışma süresine göre farklılaşmaktadır" hipotezi reddedilmiştir.

### SONUÇ

Bu çalışmada, kişiliğin karanlık yönünü oluşturan ve karanlık üçlü olarak değerlendirilen kişilik özellikleri (narsisizm, Makyavelizm ve psikopati) ele alınarak, bir kamu kuruluşunun iç denetim biriminde görev yapan iç denetçilerdeki bu özellikler ile demografik özellikler arasındaki ilişki araştırılmıştır. Konunun Türk kamu yönetimi örgütsel davranış alanında ihmal edildiği, özellikle uluslararası alanda daha yaygın bir şekilde çalışıldığı görülmektedir.

Araştırmaya katılanların % 76,9'u erkek, % 33,3'ü 36-40 yaş aralığında ve % 82,1'i evlidir. Araştırmaya katılanların çalışma sürelerine bakıldığında ise ilk sırada % 26,9 oranı ile 11-15 yıl aralığının yer aldığı görülmektedir.

Yapılan analizler sonucunda; narsizm boyutunun cinsiyete göre farklılık göstermediği ancak yaşa, medeni duruma ve çalışma süresine göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Makyavelizm düzeyi ise, demografik değişkenlere göre hiç farklılaşmamaktadır. Psikopati düzeyi ise yaşa, cinsiyete ve çalışma süresine göre farklılık göstermezken; medeni duruma göre farklılık tespit edilmiştir.

Karanlık Üçlünün narsisizm boyutunda yaş değişkenine göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tukey testi sonucunda bu farkın, yaş grubu 25-30 arası ve 41-45 arası olan iç denetçilerden kaynaklandığı görülmüştür. Bu bulgu, mesleğin başlarında olan ve genç olarak adlandırılabilir olan iç denetçilerin beklentilerinin ve hedeflerinin yüksek olması şeklinde yorumlanabilir.

Karanlık Üçlünün narsisizm boyutunda medeni durum değişkenine göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farkın, medeni durumu bekâr olanların lehine olduğu görülmüştür. Bekâr olan iç denetçilerin evli olanlara göre sorumluluklarının daha az olmasından dolayı beklentilerine ve hedeflerine ulaşması daha kolay gözükmemektedir.

Karanlık Üçlünün narsisizm boyutunda çalışma süresi değişkenine göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tukey testi sonucunda bu farkın, çalışma süresi 1-5 yıl arası olan iç denetçilerden kaynaklandığı görülmüştür. Ortalamalar incelendiğinde, çalışma süresi arttıkça narsisizm puanının azaldığı söylenebilir. Bu bulgu, yaş ve medeni durum değişkenlerine göre elde edilen sonuçlarla değerlendirildiğinde beklenen bir sonuç olarak elde edilmiştir.

Narsisizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmaktadır. Bu durum, kadın-erkek iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Bu bağlamda, Karanlık Üçlünün narsisizm boyutuna yönelik olarak oluşturulan alt hipotezlerle ilgili elde edilen sonuçların beklentilerle aynı doğrultuda çıktığı görülmektedir.

Makyavelizmin özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, demografik değişkenlere göre farklılık göstermemektedir. Bu kapsamda, Karanlık Üçlünün Makyavelizm boyutuna yönelik olarak oluşturulan alt hipotezlerle ilgili elde edilen sonuçların beklentilerle aynı doğrultuda çıktığı görülmüştür.

Karanlık Üçlünün psikopati boyutunda, medeni durum değişkenine göre anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farkın, medeni durumu bekâr

olanların lehine olduğu görülmüştür. Bekâr olan iç denetçilerin evli olanlara göre sorumluluklarının daha az olmasından dolayı beklentilerine ve hedeflerine ulaşması daha kolay gözükmemektedir.

Psikopatının özellikleri, denetim mesleğinin gerektirdiği ve getirdiği şartlar ile özelliklerden dolayı genel olarak denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğunda bulunmamaktadır. Bu durum, genç-yaşlı, kadın-erkek ve mesleğin başlarındaki ile mesleğin ilerleyen zamanlarında olan iç denetçiye göre farklılık göstermemektedir. Bundan dolayı, Karanlık Üçlünün psikopati boyutuna yönelik olarak oluşturulan alt hipotezlerle ilgili elde edilen sonuçların beklentilerle aynı doğrultuda çıkmadığı anlaşılmıştır.

Araştırmanın sadece bir kamu kuruluşunun iç denetim biriminde yapılmış olması, sonuçların diğer kamu kuruluşlarındaki iç denetim birimlerine genellenememesi, çalışmanın en önemli kısıtlılığını oluşturmaktadır. Ayrıca, bu araştırmanın ülkemizde yapılmış olan ilk çalışmalardan biri olması çalışmanın diğer bir önemli kısıtlılığını oluşturmaktadır. Ancak, yapılan bu çalışma bu konuda ülkemizde yapılacak olan diğer çalışmalara da bir örnek olacaktır. İlerde yapılacak araştırmaların farklı kurumlarda, daha fazla sayıda iç denetçiyi ve/veya iç denetim birimini içerecek şekilde planlanması faydalı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Aghababaei, N., S. Mohammadtabar ve M. Saffarinia (2014), Dirty Dozen vs. the H Factor: Comparison of the Dark Triad and Honesty Humility in Prosociality, Religiosity and Happiness, *Personality and Individual Differences*, 67, 6-10.
- Amernic, J. H. ve R. J. Craig (2010), Accounting as a Facilitator of Extreme Narcissism, *Journal of Business Ethics*, 96 (1), 79-93.
- Ames, D. R., P. Rose ve C.P. Anderson (2006), The NPI-16 as a Short Measure of Narcissism, *Journal of Research in Personality*, 40, 440-450.
- Babiak, P. ve R. Hare (2006), *Snakes in Suits: When Psychopaths Go to Work*, New York: Regan Books.
- Boddy, C. R. P. (2010). Corporate Psychopaths and Organizational Type. *Journal of Public Affairs*, 10 (4), 300-312.
- Brunell, A. B., W. A. Gentry, W. K. Campbell, B. J. Hoffman, K. W. Kuhnert ve K. G. DeMarree (2008), Leader Emergence: The Case of the Narcissistic Leader, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34 (12), 1663-1676.
- Campbell, W. K., B. J. Hoffman, S. M. Campbell ve G. Marchisio (2011), Narcissism in Organizational Contexts, *Human Resource Management Review*, 21 (4), 268-284.
- Carter, G. L., A. C. Campbell ve S. Muncer (2014), The Dark Triad Personality: Attractiveness to Women, *Personality and Individual Differences*, 56, 57-61.
- Chatterjee, A. ve D. C. Hambrick (2007), It's All About Me: Narcissistic Chief Executive Officers and their Effects on Company Strategy and Performance, *Administrative Science Quarterly*, 52 (3), 351-386.
- Christie, R. ve F. L. Geis (1970), *Studies in Machiavellianism*, New York: Academic Press.
- Cihangiroğlu, N. (2012), Narsistik Kişilik ile Kurumsal Bağlılık Arasında Bir İlişki Var mıdır?, *TAF Preventive Medicine Bulletin*, 11 (2), 119-126.
- Davis, M. ve L. Kraus (1997), *Personality ve Empathic Accuracy*. W. Ickes (Ed.), *Empathic Accuracy içinde*, New York: Guilford Press.
- Eraslan-Çapan, B., S. A. Satıcı, M. F. Yılmaz ve A. R. Kayış (2015), Karanlık Üçlü Ölçeği: Türkçeye uyarlama çalışması, 13. Ulusal Psikolojik Danışma ve Rehberlik Kongresi, 7-10 Ekim, Mersin, Türkiye.

- Ergun Özler, D., C. Giderler Atalay ve M. Birican (2013), Örgütlerin Karanlık Yüzü ve Makyavelizm ile İlgili Literatür Taraması ve Çalışanların Makyavelist Eğilimlerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma, 21. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, 29 Mayıs-1 Haziran, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Farzianpour, F., A. R. Fouroshani, S. Beyzaiee ve S. Hosseini (2012), Evaluation of the Self-Esteem Managers in Clinical Wards of Hospitals Affiliated to Tehran University of Medical Sciences, World Applied Sciences Journal, 16 (5), 686-692.
- Furnham, A., S. Richards, L. Rangel ve D. N. Jones (2014), Measuring Malevolence: Quantitative Issues Surrounding the Dark Triad of Personality, Personality and Individual Differences, 67, 114-121.
- Furtner, M. R., J. F. Rauthmann ve P. Sachse (2011), The Self-Loving Self-Leader: An Examination of the Relationship between Self-Leadership and the Dark Triad, Social Behavior and Personality, 39 (3), 369-380.
- Galperin, B. L., R. J. Bennett ve K. Aquino (2011), Status Differentiation and the Protean Self: A Social-Cognitive Model of Unethical Behavior in Organizations, Journal of Business Ethics, 98 (3), 407-424.
- Goleman, D. (2007), Sosyal Zekâ İnsan İlişkilerinin Yeni Bilimi, (O. Ç. Deniztekin, Çev.). 1. Basım, İstanbul: Varlık Yayınları.
- Harms, P. D., S. M. Spain ve S. T. Hannah (2011), Leader Development and the Dark Side of Personality, The Leadership Quarterly, 22 (3), 495-509.
- Harms, P. D., S. M. Spain ve D. Wood (2014), Mapping Personality in Dark Places. Industrial and Organizational Psychology, 7 (1), 114-117.
- Heijnis, T. (2009), The Dark Side of Personality and Counterproductive Behavior, Unpublished Master Thesis, University of Amsterdam, Netherland.
- Hodson, G., S. M. Hogg ve C. C. MacInnis (2009), The Role of "Dark Personalities" (Narcissism, Machiavellianism, Psychopathy), Big Five Personality Factors, and Ideology in Explaining Prejudice. Journal of Research in Personality, 43 (4), 686-690.
- Hogan, R. ve J. Hogan (2001), Assessing Leadership: A View from the Dark Side, International Journal of Selection and Assessment, 9 (1-2), 40-51.
- Ishikawa, S. S., A. Raine, T. Lencz, S. Bihrl ve L. Lacasse (2001), Autonomic Stress Reactivity and Executive Functions in Successful and Unsuccessful Criminal

- Psychopaths from the Community, *Journal of Abnormal Psychology*, 110 (3), 423-432.
- Jonason, P. K., S. B. Kaufman, G. D. Webster ve G. Geher (2013), What Lies Beneath the Dark Triad Dirty Dozen: Varied Relations with the Big Five. *Individual Differences Research*, 11 (2), 81-90.
- Jonason, P. K., S. Slomski ve J. Partyka (2012), The Dark Triad at Work: How Toxic Employees Get their Way, *Personality and Individual Differences*, 52 (3), 449-453.
- Jonason, P. K. ve G. D. Webster (2010), The Dirty Dozen: A Concise Measure of the Dark Triad, *Psychological Assessment*, 22 (2), 420-432.
- Jonason, P. K., S. Wee ve N. P. Li (2015), Competition, Autonomy, and Prestige: Mechanisms through which the Dark Triad Predict Job Satisfaction, *Personality and Individual Differences*, 72, 112-116.
- Jones, D. N. ve D. L. Paulhus (2014), Introducing the Short Dark Triad (SD3): A Brief Measure of Dark Personality Traits, *Assessment*, 21 (1), 28-41.
- Kanten, P. (2014), Narsistik Kişilik Özelliğinin Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Üzerindeki Etkisinde Örgüt İkliminin Düzenleyici Rolü, *Yönetim: İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Dergisi*, 25 (76), 160-184.
- Kanten, P., M. Yeşiltaş ve R. Arslan (2015), Kişiliğin Karanlık Yönünün Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarına Etkisinde Psikolojik Sözleşmenin Düzenleyici Rolü, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 29 (2), 365-391.
- Katrinli, A., G. Günay ve D. Zaptıoğlu (2013), Etik Liderliğin Örgütsel Bağlılık ve İş Doyumu ile İlişkisinde Makyavelizm Yöneliminin Düzenleyici Rolü, 21. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, 30-31 Mayıs-1 Haziran, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Kessler, S. R., A. C. Bandelli, P. E. Spector, W. C. Borman, C. E. Nelson ve L. M. Penney (2010), Re-examining Machiavelli: A Three-Dimensional Model of Machiavellianism in the Workplace, *Journal of Applied Social Psychology*, 40 (8), 1868-1896.
- Kiazad, K., S. L. D. Restubog, T. J. Zagenczyk, C. Kiewitz ve R. L. Tang (2010), In Pursuit of Power: The Role of Authoritarian Leadership in the Relationship between Supervisors' Machiavellianism and Subordinates' Perceptions of Abusive Supervisory Behavior, *Journal of Research in Personality*, 44 (4), 512-519.

- Krystal, H. (1988), *Integration and Self-Healing*, Hillsdale, N.J: Analytic Press.
- Maccoby, M. (2000), *Narcissistic Leaders: The Incredible Pros, the Inevitable Cons*, *The Harvard Business Review*, 78, 68-77.
- Mchoskey, J. W., W. Worzel ve C. Szyarto (1998), *Machiavellianism and Psychopathy*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 74 (1), 192-210.
- Nagler, U. K. J., K. J. Reiter, M. R. Furtner ve J. F. Rauthmann (2014), *Is There a "Dark Intelligence"? Emotional Intelligence is Used by Dark Personalities to Emotionally Manipulate Others*, *Personality and Individual Differences*, 65, 47-52.
- Özen Kutanis, R., E. Özsoy, A. Karakiraz ve O. Uslu (2015), *Örgütsel Davranış Araştırmalarında Kişiliğin Karanlık Yönü (Narsisizm, Makyavelizm ve Psikopati) Dikkate Alınıyor mu?*, 23. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi, 14-16 Mayıs, Muğla Sıtkı Koçman, Muğla.
- Patrick, C. J., B. N. Cuthbert ve P. J. Lang (1994), *Emotion in the Criminal Psychopath: Fear Imaging Processing*, *Journal of Abnormal Psychology*, 103 (3), 523-534.
- Paulhus, D. L., Williams, K. ve Harms, P. (2001), *Shedding Light on the Dark Triad of Personality: Narcissism, Machiavellianism, and Psychopathy*, *Society for Personality and Social Psychology Convention*, San Antonio.
- Paulhus, D. L. ve K. M. Williams (2002), *The Dark Triad of Personality: Narcissism, Machiavellianism, and Psychopathy*, *Journal of Research in Personality*, 36, 556-563.
- Penney, L. M. ve P. E. Spector (2002), *Narcissism and Counterproductive Work Behavior: Do Bigger Egos Mean Bigger Problems?*, *International Journal of Selection and Assessment*, 10 (1/2), 126-134.
- Raine, A. ve P. H. Venables (1988), *Skin Conductance Responsivity in Psychopaths to Orienting, Defensive and Consonant-Vowel Stimuli*, *Journal of Psychophysiology*, 2 (3), 221-225.
- Raskin, R. ve H. Terry (1988), *A Principal-Components Analysis of the Narcissistic Personality Inventory and Further Evidence of Its Construct Validity*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 54 (5), 890-902.
- Rauthmann, J. F. ve G. P. Kolar (2013), *The Perceived Attractiveness and Traits of the Dark Triad: Narcissists are Perceived as Hot, Machiavellians and Psychopaths Not*, *Personality and Individual Differences*, 54 (5), 582-586.

- Robbins, S. P. ve T. A. Judge (2013), *Organizational Behavior*, 15. Basım, İngiltere: Global Edition ve Pearson Education Limited.
- Robinson, S. L. ve A. M. O'Leary-Kelly (1998), *Monkey See, Monkey Do: The Influence of Work Groups on the Antisocial Behavior of Employees*. *Academy of Management Journal*, 41 (6), 658-672.
- Rosenthal, S. A. ve T. L. Pittinsky (2006), *Narcissistic Leadership*, *The Leadership Quarterly*, 17, 617-633.
- Sarkey, A. S., A. H. Turkson ve J. K. Ansah (2013), *A Study of the Impact of Frontline Employee Traits on Service Quality and Customer Satisfaction in UK Hotels*, *Social Science Reserach Network*, <http://ssrn.com/abstract=2280603>.
- Sedikides, C., E. A. Rudich, A. P. Gregg, M. Kumashiro ve C. Rusbult (2004), *Are Normal Narcissists Psychologically Healthy?: Self-Esteem Matters*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 87 (3), 400-416.
- Sığrı, Ü. ve S. Gürbüz (2011), *Akademik Başarı ve Kişilik İlişkisi: Üniversite Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma*, *Savunma Bilimleri Dergisi*, 10 (1), 30-48.
- Spain, S. M., P. Harms ve J. M. LeBreton (2014), *The Dark Side of Personality at Work*, *Journal of Organizational Behavior*, 35 (1), 41-60.
- Timuroğlu, K. ve Ö. F. İşcan (2008), *İşyerinde Narsisizm ve İş Tatmini İlişkisi*, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22 (2), 239-264.
- Wai, M. ve N. Tiliopoulos (2012), *The Affective and Cognitive Empathic Nature of the Dark Triad of Personality*, *Personality and Individual Differences*, 52 (7), 794-799.
- Wallace, H. M. ve R. F. Baumeister (2002), *The Performance of Narcissists Rises and Falls with Perceived Opportunity for Glory*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 82 (5), 819-834.
- Zettler, I., N. Friedrich ve B. E. Hilbig (2011), *Dissecting Work Commitment: The Role of Machiavellianism*, *Career Development International*, 16 (1), 20-35.





**YÜKSEK DENETİM  
DÜNYASINDAN  
HABERLER**



# MÜLTECİLER VE YERİNDEN OLUNMUŞ KİŞİLER İÇİN KULLANILAN KAMU KAYNAKLARININ DENETİMİNE İLİŞKİN YUVARLAK MASA TOPLANTISI

**Dr. Ahmet TANER\***

## SUNUŞ

20 Nisan 2016 tarihinde İstanbul'da Dünya Bankası'nın koordinatörlüğünde, Suriye'ye sınırı bulunan ve çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerin Sayıştayları tarafından mülteci ve yerinden edilmiş kişiler için kullanılan kamu fonlarının denetimine yönelik yürütülen çalışmalarla ilgili tecrübe ve bilgi paylaşımını amaçlayan bir toplantı düzenlenmiştir. Hollanda Sayıştayından bir ekibin de hazır bulunduğu toplantıya Türkiye, Irak, Lübnan ve Ürdün Sayıştaylarından temsilciler katılmış, her ülkeden bir katılımcı, mültecilere tahsis edilen fonların kaynağı, mülteci sayısı, yapılan harcamalar ve sunulan hizmetlerle, bunları yürütmekle görevli kamu kurumlarının mali işlemlerinin ne şekilde denetlendiği gibi konularda sunum yapmıştır.

## TOPLANTININ AMAÇ VE KAPSAMI

Toplantı esas olarak mülteciler ve yerinden edinmiş kişiler için harcanan kamu kaynaklarının denetimi açısından ülkelerin mevcut durumunu tahlil ederek, muhtemel bir paralel denetim çalışması için gerekli koşulların mevcut olup olmadığının değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Dünya Bankası'nın Global Yönetişim Uygulamaları Biriminde (*Governance Global Practice*) görevli Kıdemli Uzman Mona El-Chami'nin koordinatörlüğünde gerçekleştirilen toplantının düzenlenmesinde daha önce mültecilere tahsis edilen fonlarla ilgili bir denetim çalışması yürüten Irak Sayıştayının, ilgili ülkeler arasında işbirliği ve tecrübe paylaşımının sağlanması yönündeki talebinin etkili olduğu anlaşılmıştır.

Hollanda Sayıştayından Dış İlişkiler Grup Başkanı Andrea Connell ve ekip arkadaşlarının moderatörlüğünde yürütülen toplantıda, mülteci fonlarına yönelik bir denetim için sayıştayların gerekli yasal yetkisinin ve kurumsal kapasitenin olup olmadığı hususu ön plana çıkmıştır. Hollanda Sayıştayınca hazırlanan taslak toplantı programında, ülkelere mültecilerin sosyal problemlerine ilişkin

\* Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, ataner@sayistay.gov.tr

yürüttükleri performans denetim sonuçlarını paylaşımlarının istenmesi, olası bir denetim çalışmasının performans denetimi metodolojisine uygun olarak yürütülmesinin planlandığına işaret etmektedir.

Diğer ülke sayıştaylarının sunumlarından Lübnan Sayıştayının performans denetimi ile ilgili yasal yetkisinin bulunmadığı, Irak ve Ürdün Sayıştaylarının ise yasal yetkileri bulunmakla beraber, performans denetimi için kurumsal kapasitesinin yeterli olmadığı anlaşılmış, özellikle Irak Sayıştayının güvenlik sorunu nedeniyle performans denetimi için gerekli verilere ulaşmada ciddi güçlükler yaşadığı ifade edilmiştir.

Kurumumuz adına “Mültecilere Tahsis Edilen Kamu Fonlarında Hesap Verebilirlik ve Şeffaflığın Sağlanmasında Yaşanan Güçlükler” başlıklı bir sunum yapılmıştır. Sunumda, AFAD ve İçişleri Bakanlığının resmi verileri esas alınarak, Suriye’de yaşanan iç karışıklıkların neden olduğu mülteci krizine karşı ülkemizin attığı adımlar, mültecilerin ihtiyaçları ve kurulan kamplar hakkında bilgi verilmiş, ayrıca, mülteci krizinin yönetilmesinde görev alan kamu kurumları ile bu kurumların hesap ve işlemleri üzerinde Türk Sayıştayının yürüttüğü dış denetimlerle ilgili olarak katılımcılar bilgilendirilmiştir. En son başlıkta, AFAD başta olmak üzere mültecilere hizmet sunan diğer kamu idarelerinin önceki yıl denetim raporlarındaki bulgular esas alınarak mültecilere tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili karşılaşılan güçlüklerle ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır. Yapılan sunumda, Türk Sayıştayını olarak mültecilere tahsis edilen kamu fonlarını esas alan konu bazlı bir denetim çalışmamızın olmadığı, ancak, mültecilerin ihtiyaçlarını karşılayan kamu idarelerinin hesaplarının ayrı ayrı denetlendiği, bu denetimler sonucunda, düzenlilik ve performans bilgisi denetim raporları hazırlandığı belirtilmiş, mültecilerin sorunlarına yönelik etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği esas alan bir performans denetim çalışması yürütmediğimiz ifade edilmiştir.

Toplantının öğleden sonraki ikinci kısmında katılımcılar üç farklı gruba ayrılmış, her bir gruptan mülteci ve yerinden edilmiş kişiler için yürütülecek bir denetim için gerekli koşullar, denetim konuları, denetim sürecinde karşılaşılabilecek muhtemel güçlükler ve çözüm önerileri gibi konularda beyin fırtınası yaparak, daha önce belirlenen 5 temel soru/konuyla ilgili öneri geliştirmeleri istenmiştir. Grup çalışmasının sonucu yanda yer almaktadır.

<b>Temel Tartışma Konuları</b>	<b>Çözüm Önerileri</b>
1- Sayıştaylar mülteci krizinin etkili şekilde yönetilmesine nasıl katkı sağlayabilir?	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kamu kurumlarının idari faaliyet raporlarını zamanında kamuoyuna ve parlamentoya sunmalarını sağlama</li><li>- Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin gelişimine katkıda bulunma</li><li>- İlgili kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlama</li></ul>
2- Sayıştaylar hangi konuları denetleyebilir? Denetimin amacı, denetim konuları neler olabilir?	<ul style="list-style-type: none"><li>- İç kontrol süreçlerinin etkinliği değerlendirilebilir.</li><li>- Performans denetimi bağlamında kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığı denetlenebilir.</li><li>- Sunulan hizmetlerin kalite ve memnuniyet oranı incelenebilir.</li></ul>
3- Mültecilere tahsis edilen kaynaklarla ilgili olarak denetim açısından öncelik kazanan en önemli konu nedir?	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mültecilerin kayıt altına alınması</li><li>- Kamp dışındaki mültecilerin sorunları</li></ul>
4- Denetim için gerekli bilgi ve veriler mevcut değil ise ya da manipüle edilmiş ise Sayıştayların atacağı adımlar nelerdir?	<ul style="list-style-type: none"><li>- Farklı kaynaklardan veri/bilgi toplanabilir.</li><li>- Çapraz sorgulamalarla verilerin doğruluğundan emin olunmaya çalışılır.</li><li>- Sunulan hizmetler bizzat sahada incelenebilir.</li><li>- Anket, gözlem gibi teknikler kullanılabilir.</li></ul>
5- Sayıştaydan mültecilere/yerinden edinmiş kişilere yönelik bir denetim çalışması yürütmesi istendiğinde, ihtiyaç duyacağınız şeyler nelerdir? Süreç ile ilgili temel konular neler olabilir?	<ul style="list-style-type: none"><li>- Eğitim</li><li>- Mali kaynak ve yeterli insan kaynağı</li><li>- Yasal yetki</li></ul>

## **SONUÇ**

Yapılan sunumlar ve yürütülen tartışmalar sonucunda, mültecilere/yerinden edilmiş kişilere yönelik bir denetim çalışmasında, Sayıştayların odaklanması gereken alanlar şu şekilde belirlenmiştir.

- Mültecilerin tam ve doğru şekilde kayıt altına alınması,
- Kamu kurumları arasındaki işbirliği ve koordinasyon,
- Tahsis edilen kamu kaynaklarının tam ve doğru şekilde hesaplanması,
- Denetim yasal ve kurumsal çerçevesinin belirlenmesi,
- Mültecilere ilişkin mevcut bilgi ve verilerin güvenilirliği,
- Mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan ihale/satın alma işlemleri.

Sayıştayların muhtemel bir denetim sırasında karşılaştacağı güçlükler (challenges) ise şunlardır.

- Denetim için gerekli yasal yetki meselesi,
- Güvenlik (özellikle Irak Sayıştayı için),
- Denetim riskinin fazlalığı,
- Mültecilere yardım sağlayan diğer paydaşların denetimi meselesi.

# **SAYIŞTAY KARARLARI**

## **•Temyiz Kurulu Kararları**





## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih : 14.06.2016**

**No : 42053**

***Genel idare hizmetleri sınıfına dâhil birinci dereceli uzman unvanlı kadroda görev yapan kişiye işgal ettiği kadro karşılığında 375 sayılı KHK'ya göre ek ödeme yapılması gerekirken, kariyerine ilişkin mühendis unvanı esas alınarak ek ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.***

65 sayılı ilamın 2. maddesiyle; Genel idare hizmetleri sınıfına dahil birinci dereceli uzman unvanlı kadroda görev yapan ...'a işgal ettiği uzman unvanlı kadro karşılığında 375 sayılı KHK'ya göre 115 puan üzerinden ek ödeme yapılması gerekirken, kariyerine ilişkin mühendis unvanı esas alınarak 150 puan üzerinden ek ödeme yapılması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği gerekçesi ile ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Harcama Yetkilisi ... (İnsan Kayn. ve Eğ. Md. V.) temyiz dilekçesinde özetle; kamu görevlilerinin bazı mali haklarına ilişkin düzenleme yapılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 11/10/2011 tarihinde kararlaştırılmış olup 666 sayılı KHK'nin:

MADDE 1- 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye aşağıdaki ek maddeler eklendiğini,

"EK MADDE 9- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personeli Kanunu'na göre almakta olan personele; 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye ekli (II) sayılı Cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personele; subay; sözleşmeli subay; sözleşmeli astsubay; sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşları, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılır,

Ek ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu maddeye göre yapılacak ek ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte

olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.” denildiğini,

Kurumlarında kariyer unvanı Ziraat Mühendisi olan sırasıyla Mülga Köy Hizmetleri İl Müdürü ve İl özel İdare Genel Sekreteri olarak görev yapan daha sonra 12.07.2012 tarihinden itibaren G.İ.H. sınıfında Uzman kadrosuna atanan ... 'a 666 sayılı KHK'nın madde 1 başlıklı bölümünde belirtildiği üzere “Ek ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır” hükmü gereği aylık ödemesine uygun olarak 1 sayılı cetvelin Mühendis unvanlı personellere ödenecek oran (150) üzerinden ödeme yapıldığını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 69. maddesinde “Kurumlar, Eğitim ve Öğretim, Sağlık ve Yardımcı Sağlık ve Teknik Hizmetler Sınıflarına dahil memurlardan, kariyerlerden yararlanmak istediklerini 2-4. dereceler arasındaki idari görevlere ait olup kazanılmış hak derecelerinin iki altındaki derecelerden tespit ve ihdas edilmiş kadrolara atayabilirler.

Bu suretle atanan memurların aylıkları kazanılmış hak dereceleri üzerinden ödenir. Ancak kazanılmış aylık dereceleri ve kariyer hizmet sınıfları için tespit edilen ek gösterge, zam ve tazminatlar ile atandıkları görevlerin ek gösterge, zam ve tazminatlarının farklı olması halinde fazla olanı ödenir.” hükmü gereğince aylık unsurlardan olan ek tazminattan fazla olanın ödendiğini, belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Sayıştay Başsavcılığı karşılama yazısında;” 666 sayılı Kararname ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 9. maddesi gereği aynı kararnamenin ek (1) sayılı cetvelin A Bölümünün (1) no.lu (k) bendinde belirtilen uzmanlara ait 115 puan üzerinden ek ödeme yapılması gerektiği halde (1) sayılı cetvelin (A2-a) bendinde belirtilen 150. oran üzerinden ödeme yapılması yasal değildir.

Bu durum karşısında uzman kadrosunda bulunan ... 'a Mühendis unvanı esas alınarak yapılan ödeme dolayısıyla verilen tazmin kararının 6085 sayılı Kanun'un 55/7. maddesi gereği olduğu gibi tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı mütalaa edilmektedir.” demiştir.

Harcama Yetkilisi ... 2. Temyiz dilekçesinde, MADDE 23-27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye aşağıdaki ek maddenin eklendiğini,

“EK MADDE 18- (I) 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hariç olmak üzere, tabi oldukları personel kanununa bakılmaksızın Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile başkan ve üyeleri hariç olmak üzere

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda;

a) Görevden alınan veya görev süreleri sona eren müsteşarlar ile ek göstergesi 7600 ve daha yüksek tespit edilen yönetici kadrolarında bulunanlar Başbakanlık merkez müşaviri kadrolarına, ek göstergesi 7000 olan yönetici kadrolarında bulunanlar Başbakanlık müşaviri kadrolarına,

b) (a) bendinde belirtilenler hariç olmak üzere ek göstergesi 6400 ve daha yüksek tespit edilen yönetici kadrolarında veya pozisyonlarında bulunanlardan Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında olanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde Başbakanlık müşaviri, bakanlık merkez teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında olanlar bakanlığın müşavir kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda olanlar kurumlarının müşavir veya danışman kadro veya pozisyonlarına,

c) Ek göstergeleri 3600 (dahil) ila 6400 (hariç) olarak tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde;

1) Daha önce 657 sayılı Kanun'un 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan merkez teşkilatına ait kadrolar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatına ait kadro veya pozisyonlarda bulunanlar daha önceki bu kadro veya pozisyonlarına,

2) Daha önce (I) numaralı alt bentte belirtilen kadrolarda bulunmayanlardan ek göstergesi 3600 (dahil) ila 6400 (hariç) olarak tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar ilgili kuruma ait (1) numaralı alt bentte yer alan kadro veya pozisyonlardan kurumlarınca tespit edilmiş olan kadro veya pozisyonlarına,

3) (2) numaralı alt bentte belirtilenlerden üç yıldan az görev yapmış olanlar, bu maddeye göre ihdas edilmiş sayılan merkez veya taşra teşkilatına ait araştırmacı kadro veya pozisyonlarına,

ç) Ek göstergesi 3600'den daha düşük tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde;

1) Daha önce 657 sayılı Kanun'un 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolar ile mesleğe

alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda bulunanlar daha önceki bu kadro veya pozisyonlarına,

2) Diğerleri, bu maddeye göre ihdas edilmiş sayılan merkez veya taşra teşkilatına ait araştırmacı kadro veya pozisyonlarına, atanırlar. Bu şekilde atananlardan bir ay içinde talepte bulunanlar, atamaya yetkili amirler tarafından bu fıkra kapsamında yer alan yönetici kadro veya pozisyonları dışındaki daha önce buldukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara bir ay içinde atanırlar.

(2) Birinci fıkra kapsamında atananlar ile anılan fıkranın son cümlesi uyarınca talep üzerine yapılacak atamalar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması halinde, bunlar için başka bir işleme gerek kalmaksızın, söz konusu kadro veya pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır. Bu şekilde ihdas edilmiş sayılan kadro ve pozisyonlar boşalması halinde, herhangi bir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır. Anılan kadro ve pozisyonlara atananlar, atamaya yetkili amirleri tarafından belirlenen birimlerde istihdam edilir.

(3) Birinci fıkra hükmü kapsamında atananlardan birinci fıkra kapsamında yer alan yönetici kadro veya pozisyonlarında kesintisiz olarak en az iki yıl fiilen görev yapmış olanların mali hakları, atandıkları söz konusu kadro veya pozisyonlarda bulunmaları kaydıyla, atandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren ikinci yılın sonuna kadar fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, önceki görevine ait ödeme unsurları esas alınarak verilmeye devam edilir.

(4) Bu madde hükümleri hakim ve savcılar, Dışişleri meslek memurları, mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfı, milli istihbarat hizmetleri sınıfı ve emniyet hizmetleri sınıfı kapsamına giren ve yönetici kadrolarında bulunanlar, 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun'un 21/A maddesi kapsamında bulunanlar, atanma şartlarını kaybetme, ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınanlar ile mevzuatı uyarınca görevde yükselme sınavıyla atanılabilecek kadro veya pozisyonlardan ek göstergesi 3000 (dahil) ve daha düşük tespit edilenlerde bulunanlar hakkında uygulanmaz.

(5) Bu maddenin uygulanması bakımından özel mevzuatına göre emeklilik bakımından yararlanılanlar da dâhil olmak üzere ek göstergeleri farklı tespit edilenler hakkında 657 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan aynı veya benzer kadro unvanları için uygulanan ek gösterge rakamları dikkate alınır.

(6) Diğer kanunların bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.

(7) Bu maddenin uygulanmasında mali konularda ortaya çıkabilecek

tereddütleri gidermeye Maliye Bakanlığı, diğer konularda ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir.” denildiğini,

Sonuç olarak, yukarıda izah edildiği gibi yapılan ödemelerin önceki görevine ait ödeme unsurları esas alınarak yapıldığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sayıştay Başsavcılığı karşılama yazısında;” adı geçen tarafından ileri sürülen hususların 06.04.2015 tarih ve 15780-26617 sayılı yazımızda belirttiğimiz görüşlerimizin değiştirilmesini sağlayacak bir mahiyet taşımadığı anlaşıldığından, yargılamanın söz konusu mütalaamıza göre karara bağlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.” demiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

Bilindiği üzere, 5302 sayılı İl idaresi Kanunu’nun 36. maddesinin 4. fıkrasında

“İl özel idaresinde görev yapmakta iken genel sekreterliğe atananlar görevlerinin sona ermesinden itibaren il özel idaresinde bulunan uzman kadrosuna atanırlar. Diğer kurumlarda görev yapmakta iken genel sekreterliğe atananlar ise görevlerinin sona ermesinden itibaren, en son görev yaptıkları kurumdaki kadrolarına veya eşdeğer bir kadroya bir ay içinde atanırlar. Ayrıldıkları kadronun dolu olması ve eşdeğer kadronun bulunmaması halinde genel sekreterlikten önceki hizmet sınıfında durumlarına uygun bir göreve, bunun da mümkün olmaması halinde il özel idaresinde bulunan uzman kadrosuna atanırlar. Uzman olarak atananlar, doğrudan genel sekretere bağlı olarak çalışırlar.” hükmü yer almaktadır.

375 sayılı KHK’ye 666 sayılı KHK ile eklenen ek 9 uncu maddesinde, “Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’na göre almakta olan personele, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye ekli (II) sayılı Cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personele, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşlara, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılır.” denilmektedir.

Ek 9 uncu maddeye ekli (1) sayılı Cetvelin (A) bölümünün 1 no’lu grubunun

(k) işaretli sırasında ise, "Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan personel ile Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri sınıflarında bulunan personelden ek ödeme oranları ilgili gruplarında düzenlenmeyen ve kadro unvanları bu bölümde yer alan personel" den, "Raportör, mütercim, tercüman, çözümleyici, programcı, araştırmacı, muhasebeci, muhasip, kontrolör, antrenör, ayniyat saymanı, teberrukat saymanı, sıhhi malzeme saymanı, malzeme saymanı, uzman, danışman, aktüer, araştırmacı, APK uzmanı, talim ve terbiye kurulu uzmanı, eğitim uzmanı, savunma uzmanı, sivil savunma uzmanı ve diğer uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar" dan aylık dereceleri 1-2 olanlara ödenecek ek ödemenin oranı (115) ve aynı bölümün 2 no'lu grubunun (a) işaretli sırasında da, "Başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, bölge plancısı ve şehir plancısı kadrolarında bulunanlardan;" aylık derecesi 1-2 olanlara ödenecek ek ödemenin oranı (150) olarak tespit edildiğinden, uygulanacak ek ödeme oranının tespitinde işgal edilen kadro unvanının esas alınması gerekmektedir.

Harcama Yetkilisi ... temyiz dilekçelerinde söz konusu ödemenin, "Ek ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır." hükmü gereğince yapıldığını belirtmekte ise de bilindiği üzere aylıklara ilişkin hükümlerin uygulanması ile kastedilen, 657 sayılı Kanu'nun 164 ve müteakip maddelerinde yer alan, aylığın ödenme zamanı ve esaslarına ilişkin olarak yapılan düzenlemeleri içeren hükümlerdir. Oysa, 666 sayılı KHK, personele yapılacak ek ödemenin ödenme koşullarını belirlemiştir. İlamda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 666 sayılı KHK'nın 9 uncu maddesi gereği ödenecek ek ödeme oranının belirlenmesinde işgal edilen kadro unvanının esas alınması gerekmektedir.

Öte yandan, 15 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6639 numaralı Kanunun 23. Maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek madde 18. Madde Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile başkan ve üyeleri hariç olmak üzere 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda görevden alınacak personele yapılacak ödemelerle ilgili olup il özel idaresi personelini kapsamadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, sorumluların talebinin reddi ile 65 sayılı ilamın 2. maddesiyle ... TL' ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih : 07.06.2016**

**No : 41986**

***Uzman statüsü bulunmayan hukuk müşavirine diğer uzman personel olarak değerlendirilerek daha yüksek döner sermaye katkı payı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.***

141 sayılı İlam'ın 3'üncü maddesi ile, ...Başkanlığı 1. Hukuk Müşavirliği kadrosunda görev yapmakta olup uzman statüsü bulunmayan ...'ın, ...Başkanlar Kurulunca alınan ve alanında doktora derecesinin bulunduğu gerekçesine dayanan Karar uyarınca; 2659 sayılı ...Kanunu'nun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde yer alan "diğer uzman personel" olarak değerlendirilerek kendisine % 250 oranında döner sermaye katkı payı ödenmesi nedeniyle ...-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlamda Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... temyiz dilekçesinde özetle;

Kurumda 1. Hukuk Müşaviri olarak çalışmakta olan ...'ın hukuk doktorası yapmış olması dikkate alınarak 2659 sayılı ...Kanunu'nun 30. maddesinin (g) bendi kapsamındaki "alanında doktora derecesi almış olan mühendis, psikolog, biyolog, eczacı, antropolog, astronom ve sosyal hizmet uzmanları ile diğer uzman personele uygulanan %250 oranında döner sermaye katkı payı ödenmesi hususunda görüş sorulduğunu; Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının 05.08.2013 tarih, 9943242/9871/869-11/1214/2947 sayılı cevabi yazısında, 2659 sayılı Kanun'un "Kurum personeline yapılacak ödeme" başlıklı 30 (g) maddesinde Alanında doktora derecesi almış olan mühendis, psikolog, biyolog, kimyager, fizikçi, pedagoğ, eczacı, antropolog, astronom ve sosyal hizmet uzmanları ile diğer uzman personel için %250'sini geçemez." hükmünün yer aldığı, anılan mevzuat çerçevesinde, ilgilinin uzman personel olarak değerlendirilmesi ve 2659 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesinin (g) bendi uyarınca %250 oranında döner sermaye geliri almasının Başkanlar Kurulunca karara bağlanması durumunda mümkün olduğunun belirtildiğini;

Başkanlar Kurulunun 11.09.2013 tarih, B.031. ATK.0.00.00.00/050.01.04/28 sayılı kararı ile 1. Hukuk Müşaviri ...'ın 28.06.2013 tarihli dilekçesinde ileri sürdüğü hususlar dikkate alınarak ve Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının 05.08.2013 tarih,



9943242/9871/869-11/1214/2947 sayılı görüş yazısı gereğince, kendisine 2659 sayılı Kanun'un 30. maddesinin (g) bendi uyarınca %250 oranında döner sermaye ödenmesine oybirliği ile karar verildiğini;

2659 sayılı ...Kanunu'nun 30. maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde; alanında doktora derecesi almış olan mühendis, psikolog ... astronom ve sosyal hizmet unvanı ile diğer uzman personel için yapılacak döner sermaye ödemesinin azami %250 oranında belirlendiğini, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğe göre, doktora öğrenimini bitirmiş olan personelin görevde yükselme sınavına katılmaksızın doğrudan "uzman" kadrosuna atanmasının uygun görüldüğünü, bu düzenlemenin ise alanında doktora yapmış bir kimsenin "uzman" sıfatına haiz bulunduğu açık bir göstergesi olduğunu,

Yasanın değişiklik yapılmadan önceki metninde kimlerin kapsam içinde olduğunu sınırlı olarak sayılmış olduğunu; "Alanında doktora derecesi almış olan mühendis, psikolog, biyolog, kimyager ve eczacılar için %250'sini" düzenlenmesinin 2011 yılında yapılan değişiklik ile kadro isimleri itibariyle tadadi olarak düşünülmemen uzman niteliğini haiz bulunan bütün personeli ihtiva edecek şekilde düzenlenerek, "alanında doktora derecesi almış olan ... diğer uzman personel" ibaresinin eklenmesiyle konusunda akademik unvan almaya hak kazanmış teknik, idari vs. tüm personelin alanındaki bilgi birikim ve donanımının bir anlamda ödüllendirilmesinin amaçlandığını; ...'ın yüksek lisans tezinin "Tıpta Yapay Döllenme ve Hukuki Sorunlar" başlığını taşıdığını ve Tıp Hukuku alanında olduğunu; kurumun bütün birimlerine, ihtisas kurul ve dairelerine danışmanlık yapmanın, hukuki görüş bildirmenin, kurumun birliktelik işlevinin yerine getirilmesinde son derece önemli olduğunu;

Alanında doktora derecesi bulunan ...'a Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının görüşüne istinaden alınan Başkanlar Kurulu Kararı uyarınca %250 oranında döner sermaye ödemesinde bulunulmasının "Kanunlar lafzı ve ruhu ile mer'idirler" şeklindeki genel hukuk kuralının bir gereği olduğunu ve mevzuata aykırı bir işlemin söz konusu olmaması nedeniyle kamu zararına sebebiyet verilmediğini;

04.08.1982 tarih ve 17772 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ...Döner Sermaye İşletme Yönetmeliği'nin; "Kurum personeline yapılacak ödemeler" başlıklı 30. maddesinde;

"Döner sermaye gelirlerinden ilgili mevzuatında öngörülen paylar ayrıldıktan sonra kalan kısım, ...ve birimde görevli personele aşağıda belirtilen esaslar dikkate alınarak dağıtılabilir.

a) Başkanlar Kurulu, döner sermaye saymanlık müdürünün de görüşünü alarak kurum tavan ödeme tutarını geçmemek üzere, döner sermaye gelirlerinden personele dağıtılacak toplam ödeme tutarını, her ay itibarıyla belirler. Kurul, dağıtılabilecek tutarı belirlerken Adli tıp hizmetlerinin iyileştirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun sağlanması amacıyla kurumun gelir-gider dengesi ile borç, alacak, nakit durumu ve ihtiyaçlarını gözetmekle yükümlüdür” hükmüne yer verildiğini;

Azami sınırları geçmemek üzere, dağıtılabilecek oranların nasıl tespit edileceği ve ödemelerin ne şekilde yapılacağı hususlarının yine aynı Yönetmelik ile ayrıntılı olarak düzenlendiğini ve ...Başkanlar Kuruluna, Kanun ile belirlenen azami tavan dahilinde her ay itibarıyla dağıtılabilecek toplam ödeme tutarını belirleme yetkisinin verilmiş olduğunu; bu yetkiye dayanılarak, Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının görüşü ve Başkanlar Kurulu Kararı da alınmak suretiyle 1.Hukuk Müşaviri ...'a %250 oranında döner sermaye katkı payı ödenmesine karar verildiğini;

Anayasa'nın 160. maddesinde, İdarenin bütün gelir, gider ve malları ile buna ilişkin işlerin Sayıştay denetimine tabi olduğunun ifade edildiğini; ancak İdari kararların doğruluk ve yasalara uygunluğunun denetiminin Sayıştay denetimi kapsamı dışında olduğunu; bu denetimin ancak yargı mercilerince yapılabileceğini;

1982 Anayasası'nın “Yargı Yolu” üst başlıklı 125. maddesinde 5982 sayılı Kanun'la yapılan ve halk oylaması sonucu kabul edilerek yürürlüğe giren değişiklik ile “yargı yetkisi idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.” düzenlemesi getirilerek yerindelik denetiminin hiçbir surette yapılamayacağı hususunun özellikle vurgulandığını; dolayısı ile yerindelik denetimi niteliğinde sayılabilecek hukuki dayanaktan yoksun Sayıştay 3. Daire kararının bozularak kaldırılması gerektiğini;

Döner sermaye oranında 50 puanlık bir artışı içeren idari işlemde, kamu kaynaklarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerinden hangisine aykırı davranıldığı hususunun da anlaşılmadığını;

Herhangi bir kamu kuruluşunda yolsuzluk olup olmadığını, harcanan paranın hukuka uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını denetlemenin Sayıştayın görevi olduğunu; ancak, İdarenin yetki sınırları içerisinde takdir hakkını da kullanarak tesis ettiği bir işlemle ilgili böyle bir değerlendirmede bulunmanın

Sayıştayın denetim görevinin dışına çıkılması anlamına geldiğini, belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında;

“İlgilinin temyiz dilekçesinde yer alan itirazları yargı raporu üzerine savunmasında ileri sürdüğü itirazlara benzer olup, söz konusu itirazlar ilamda ayrıntılı olarak karşılanmış olduğundan temyiz talebi yersizdir.

Çünkü, tazmine konu ödemenin yapıldığı 1. Hukuk Müşaviri 2659 sayılı Kanun’un 30/g maddesinde sayılanlar arasında yer almadığı gibi, ilgilinin doktora yapmış olmasından dolayı maddenin sonundaki diğer uzmanlar kapsamında değerlendirilmesi de mümkün olmayıp, 1. Hukuk Müşaviri kadro unvanında görev yapmakta olup, uzman kadrosunda değildir. Dolayısıyla her doktora derecesine sahip Kurum çalışanının uzman olarak kabul edilmesi mümkün olmayıp, uzmanlık ön şartı ile birlikte uzmanlık kadrosuna atanmakla uzman haklarından yararlanılabilecektir. Bu bağlamda, Kurumda çalışan birisinin doktora yapmış olması doğrudan uzman olmasına imkân vermediği gibi, 30/g kapsamında olabilmek için alanında doktora yapmış olmak yanında, tadadı olarak sayılan unvanlarda veya diğer uzman personel kadrosunda görev yapıyor olmak gerekmektedir.

Uzman kadrosunda görev yapmayan 1. Hukuk Müşavirine; Kanun’un açık hükmüne rağmen Bakanlıktan alınan ve Başkanlar Kurulunun takdir yetkisine atıf yapan görüşüne dayanarak Başkanlar Kurulu kararıyla ilgiliyi uzman gibi değerlendirip kadro unvanının dışında mevcut (1. Hukuk Müşaviri) statüsü bakımından hükmü olmayan uzmanlık belgesine dayanarak uzman kadrosu üzerinden katkı payı ödenmesi yerinde değildir. İlgiliye 1.Hukuk Müşavirliği kadro-derecesinden aylık ödenip, katkı payına esas aylık matrahında 1. Hukuk Müşavirliği esas alınırken, bu matraha uygulanacak katkı payı oranında ise uzman kadro ve oranının esas alınması açıkça mevzuata aykırıdır.

Diğer taraftan Başkanlar Kurulunun takdir yetkisi; Kanun’da yer alan dağıtılabilecek toplam gelir oranı ile yine Kanun’da personele kadro ve görev unvanlarına göre belirlenen bir ayda ödenebilecek azami katkı payı oranları ve Yönetmelik’teki katkı payı dağıtım esasları ile bağlı ve sınırlı bir yetkidir. Bunun ötesine geçerek Kanunda kadro ve unvanlara göre sıralanan oranların ötesine geçip bir unvan ve oran belirleme yetkisini içermemektedir. Yetki aşımı yoluyla alınan karar ve buna göre yapılan ödeme yersiz olup, tazmini gerekir.

Bu nedenlerle, İlam hükmüne karşı ileri sürülen itirazlar yerinde olmadığından, temyiz talebinin reddi ile Daire kararının tasdik edilmesi yönünde karar verilmesi uygun olur.” denilmektedir.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü;

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde, ...Başkanlığı 1. Hukuk Müşavirliği kadrosunda bulunan ...'a, uzman statüsü bulunmamasına rağmen, alanında doktora yapmış olduğu gerekçesiyle ...Başkanlar Kurulunca 2659 sayılı ...Kanunu'nun 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde yer alan "diğer uzman personel" olarak değerlendirilerek, % 250 oranında döner sermaye katkı payı ödendiği görülmüştür.

2659 sayılı ...Kanunu'nun "Kurum personeline yapılacak ödeme" başlıklı 30'uncu maddesinde; "Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinin en az % 35'i ...ve birimlerine malzeme, araç, gereç, araştırma ve döner sermayede görevli personel giderlerine ayrılır. Gelirin geri kalan kısmı Adli Tıp Kurumunda ve birimlerinde görevli personele; unvanı, görevi, sınıfı, çalışma şartları, hizmet nitelikleri, hizmete katkısı, performansı ve benzeri hususlar dikkate alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine çıkarılacak yönetmelikte tespit edilecek esaslara göre ödenebilir.

Yapılacak ödeme, ilgili personelin bir ayda alacağı aylık (ek gösterge dâhil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının;

- a) ...Başkanı için % 700'ünü,
  - b) Başkan yardımcıları için % 650'sini,
  - c) İhtisas kurulu başkanları için % 625'ini,
  - d) İhtisas kurulu üyeleri ile grup başkanları için % 600'ünü,
  - e) İhtisas dairesi başkanları, uzman tabip, tıpta uzmanlık mevzuatı hükümlerine göre uzman olanlar ile uzman dış tabipleri için % 550'sini,
  - f) Asistan tabip, pratisyen tabip ve dış tabipleri için % 500'ünü,
  - g) Alanında doktora derecesi almış olan mühendis, psikolog, biyolog, kimyager, fizikçi, pedagog, raportör, eczacı, antropolog, astronom ve sosyal hizmet uzmanları ile diğer uzman personel için % 250'sini,
  - h) Mühendis, psikolog, biyolog, kimyager, fizikçi, pedagog, raportör, eczacı, antropolog, astronom ve sosyal hizmet uzmanları için % 225'ini,
  - i) Hizmetin niteliği itibarıyla görevin zorluk ve risk derecesi yüksek olduğu Başkanlar Kurulu kararı ile belirlenen personel ile otopsi görevlileri için % 200'ünü,
  - j) Diğer personel için % 150'sini,
- geçemez.

Bu fıkra uyarınca personele her ay yapılacak ek ödeme net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödeme net tutarından az olamaz.

..." denilmektedir.

Söz konusu madde uyarınca düzenlenerek 04.08.1982 tarih ve 17772 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ...Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin; "Kurum personeline yapılacak ödemeler" başlıklı 30'uncu maddesinde;

"Döner sermaye gelirlerinden ilgili mevzuatında öngörülen paylar ayrıldıktan sonra kalan kısım, ...ve birimlerinde görevli personele, aşağıda belirtilen esaslar dikkate alınarak dağıtılabilir.

a) Başkanlar Kurulu, döner sermaye saymanlık müdürünün de görüşünü alarak kurum tavan ödeme tutarını geçmemek üzere, döner sermaye gelirlerinden personele dağıtılacak toplam ödeme tutarını, her ay itibarıyla belirler. Kurul, dağıtılabilecek tutarı belirlerken Adli tıp hizmetlerinin iyileştirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun sağlanması amacıyla kurumun gelir-gider dengesi ile borç, alacak, nakit durumu ve ihtiyaçlarını gözetmekle yükümlüdür.

...

d) 2659 sayılı ...Kanunu'nun 30 uncu maddesinde belirtilen ödeme unsurları dikkate alınarak bulunacak personelin ödemeye esas matrahı ile aynı maddede öngörülen tavan ödeme oranlarının çarpılması suretiyle her bir personel için Tavan Ödeme Tutarı hesaplanır.

e) Her bir personel için hesaplanan Tavan Ödeme Tutarı toplanarak Kurum Tavan Ödeme Toplam Tutarı bulunur.

...

i) Her bir personele yapılacak ödeme tutarı, 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinde belirtilen tavan ödeme tutarını geçemez. Yapılacak hesaplama sonucunda ödeme tutarının ödeme tavanını geçmesi durumunda tavadan ödeme yapılır.

j) Ödeme, aylık dönemler hâlinde yapılır. Personele dağıtılacak ödeme tutarı, o ödeme döneminin bitiminden sonraki yirmi gün içinde hak sahiplerine ödenir. Ancak, döner sermaye gelirlerinin tahsilinde gecikme olması hâlinde, hesaplara alınan ilgili ödeme dönemine ait ödemeler, döner sermaye gelirlerinin tahsil edildiği tarihten sonraki dönemlerde yapılabilir.

..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen Kanun maddesi ile Adli Tıp Kurumunda görevli personele yapılacak döner sermaye ödemeleri için kadro unvanları itibarıyla azami sınırlar belirlenmiş ve söz konusu azami sınırları geçmemek üzere dağıtılabilecek oranların nasıl tespit edileceği ve ödemelerin ne şekilde yapılacağı hususları ise yine yukarıda bahsi geçen Yönetmelik ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. ...Başkanlar Kuruluna ise Kanun ile belirlenen azami tavan dahilinde her ay itibarıyla dağıtılabilecek toplam ödeme tutarını belirleme yetkisi verilmiştir.

14.01.2006 tarih ve 26049 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ...Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin;

Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi görev grupları, başlıklı 5’inci maddesinde;

“Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar aşağıda belirtilmiştir.

Görevde yükselmeye tabi kadrolar:

a) Yönetim Hizmetleri Grubu;

1) Şube Müdürü

2) Şef

b) Hukuk Hizmetleri Grubu;

1) Hukuk Müşaviri

c) Araştırma ve Planlama Hizmetleri Grubu;

1) Uzman, İhtisas Dairesi Uzmanı, Balistik Uzmanı, Adli Belge İnceleme Uzmanı, Silah Muayene Uzmanı, Trafik Uzmanı

2) Raportör,

...”

Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar, başlıklı 6’ncı maddesinde;

“Bu Yönetmelikte belirlenen kadrolara görevde yükselme suretiyle atanabilmek için;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 68 inci maddesinde belirtilen şartları ve bu Yönetmelik’te atanılacak kadro için belirlenen Kurumda geçirilmesi gereken hizmet süresi, eğitim, sicil ve disiplin şartlarını taşımak,

b) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak,

gerekir.”

Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar, başlıklı 7'nci maddesinde;

"Hukuk Hizmetleri Grubunda yer alan kadrolar için aranan şartlar şunlardır:

a) Hukuk Müşaviri kadrosuna atanabilmek için;

1) Hukuk fakültesi mezunu olmak,

2) Son sicil notu olumlu olmak kaydıyla son üç yıllık sicil notu ortalaması 70 puandan aşağı olmamak,

3) Toplam hizmetinin en az iki yılını Kurumda geçirmiş olmak,

Araştırma ve Planlama Hizmetleri Grubunda yer alan kadrolar için aranan şartlar şunlardır:

a) Uzman, İhtisas Dairesi Uzmanı, Balistik Uzmanı, Adli Belge İnceleme Uzmanı, Silah Muayene Uzmanı, Trafik Uzmanı kadrosuna atanabilmek için;

1) En az 4 yıllık fakülte veya yükseköğretim mezunu olmak,

2) Kurumda atama yapılacak uzmanlık kadrosuna ilişkin olarak Sağlık Hizmetleri veya Teknik Hizmetler Sınıfı kadrolarında en az iki yıl süre ile bilfiil çalışmış olmak,

3) Raportör unvanını ihraz etmiş olmak,

4) Son sicil notu olumlu olmak kaydıyla son üç yıllık sicil notu ortalaması 70 puandan aşağı olmamak,

..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; hukuk müşavirliği ile uzmanlık görevleri ayrı kadrolara bağlı görevler olup, söz konusu kadrolar için gereken koşullar da tamamen birbirinden farklılık arz etmektedir. Ayrıca, Adli Tıp Kurumunda uzman unvanına haiz personel, Sağlık Hizmetleri veya Teknik Hizmetler Sınıfı kadrolarında görev yapmaktadır. Yani, 1. Hukuk Müşavirliği kadrosunun da dahil olduğu Genel İdare Hizmetleri Sınıfında uzman unvanına haiz personel bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'te, doktorası bulunan personelin doğrudan uzman kadrosuna atanabileceği şeklinde bir hükme yer verilmemiştir. İlgili Yönetmeliğin sadece ek 3'üncü maddesinin son fıkrasında; "Bu Yönetmelik kapsamındaki personelden doktora öğrenimini bitirmiş olanlar, unvan değişikliği sınavına katılmaksızın öğrenimle ihraz edilen görevlere atanabilirler." denilmiş

olup; ...Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin 5'inci maddesinin son fıkrasında ise unvan değişikliğine tabi kadrolar; sosyal hizmet uzmanı, biyolog, psikolog, pedagog, astronom, hemşire, laborant, antropolog, mühendis, kimyager, fizikçi, programcı ve teknisyen olarak sayılmıştır. Dolayısıyla, Adli Tıp Kurumunda görevli olup doktora öğrenimini bitirmiş olan bir personel, söz konusu kadrolardan öğrenimle ihraz edilenlere (...Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin "Unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 9'uncu maddesi uyarınca örneğin, biyolog, psikolog veya sosyal hizmet uzmanı kadrolarına) unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan atanabilecekken, ...Kanununun 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde "diğer uzman personel" olarak ifade edilen ve ...Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin 5'inci maddesi uyarınca unvan değişikliği suretiyle değil; görevde yükselme suretiyle atanılabilecek kadro olarak öngörülen "Uzman, İhtisas Dairesi Uzmanı, Balistik Uzmanı, Adli Belge İnceleme Uzmanı, Silah Muayene Uzmanı ve Trafik Uzmanı" kadrolarına, söz konusu Yönetmeliğin yukarıda yer verilen 7'nci maddesinde öngörülen özel koşulları taşımadığı ve 6'ncı maddesinde öngörülen görevde yükselme sınavında başarılı olmadığı müddetçe atanamayacaktır.

Ayrıca dilekçede, 1. Hukuk Müşavirinin yapmış olduğu görevlerin nitelik itibarıyla uzmanlık gerektiren mahiyette olduğu ve bir taraftan tıp diğer taraftan hukuk alanında hizmet sunan Adli Tıp Kurumuna önemli katkılarda bulunduğu, dolayısıyla da Kanun hükmünün lafzı ve ruhu ile yorumlanması ve 1. Hukuk Müşavirinin de uzman sayılması gerektiği iddia edilmekle birlikte; bahsi geçen görevler, 31.07.2004 tarih ve 25539 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ...Uygulama Yönetmeliğinin "Hukuk Müşavirliği" başlıklı 4 üncü maddesindeki;

"...hukuk müşavirliğinin görevleri şunlardır:

a) Başkanlıkça sorulan hukukî konular ile hukukî, malî ve cezai sonuçlar doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek,

b) Kurumun menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukukî tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak,

c) Adli Tıp Kurumunun taraf olduğu adli ve idari davalarla, her türlü icra işlerini takip etmek ve sonuçlandırmak, bunlarla ilgili merciler nezdinde Kurumu temsil etmek,

d) Kurumun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plân ve programa uygun çalışmalarını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve başkana sunmak,



e) Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek,

f) ...Başkanı tarafından verilen benzeri görevleri yerine getirmek” hükmünden de anlaşılacağı üzere, hukuk müşavirliğinin temel görevleri niteliğinde olup; 1. Hukuk Müşaviri, uzmanlardan farklı olarak 2659 sayılı Kanun gereğince görev yapmakta olan ...ihtisas kurulları ile ihtisas dairelerinde görev almamakta, kurullar ile daireler tarafından düzenlenen raporlara da imza atmamaktadır.

Bu nedenle, 2659 sayılı Kanun’un “Kurum personeline yapılacak ödeme” başlıklı 30’uncu maddesinin ikinci fıkrasında bentler halinde yer verilen kadro unvanları arasında ismen sayılmayan 1. Hukuk Müşavirliği kadrosu için, “diğer personel” şeklinde ifade edilen ve ismen sayılmayan diğer tüm ...Personelini kapsayan (j) bendi uyarınca azami % 150 oranında döner sermaye katkı payı ödemesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kanun koyucu kadro unvanları itibarıyla belirlenen oranlar konusunda istisnai olarak bir esneklik getirmiş ve 2659 sayılı Kanunun 30’uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki (i) bendi ile zor ve yüksek riskli görev yürüttüğü Başkanlar Kurulu kararıyla belirlenen personel için azami oranın % 200’e kadar çıkarılabileceği düzenlenmiştir. Zira, Başkanlar Kurulunun 11.02.2013 tarih ve B.031.ATK.0.00.00.00/050.01.04/04 sayılı Kararıyla da 1. Hukuk Müşaviri bahsi geçen zor ve yüksek riskli görevler arasında sayılmış ve ilgiliye % 150 yerine % 200 oranında ödeme yapılmaya başlanılmıştır. Söz konusu Karar ise ...tarafından da 1. Hukuk Müşavirliği kadrosunun bahsi geçen “g” bendindeki “diğer uzman personel” değil (j) bendindeki “diğer personel” kapsamında kabul edildiğinin açık bir göstergesidir.

...Başkanlar Kuruluna, ...Döner Sermaye İşletme Yönetmeliğinin 30’uncu maddesiyle, 2659 sayılı Kanunda belirlenen oranlar konusunda tanınan söz konusu yetki; unvanı itibarıyla azami % 150 oranında döner sermaye katkı payı alabilecek personele yürüttüğü görevin zorluk ve risk derecesini dikkate alarak % 200’e kadar ödeme yapılabilmesine ilişkin olup, esneklik sadece bununla sınırlı tutulmuştur. Bununla birlikte, söz konusu yetki de her ay itibarıyla döner sermaye gelirlerinden personele dağıtılacak toplam ödeme tutarının belirlenmesine ilişkindir. Dolayısıyla, çeşitli kadrolarda görev yapan personeli, yürüttüğü görevin niteliğini ve doktora yapmış olmasını dikkate alarak “uzman” kabul etmek ve bu kişilere % 250 oranında döner sermaye katkı payı ödenmesine karar vermek mevzuatla tanınan yetkinin aşılmasıdır.

Yanda belirtilen nedenlerle, ...Başkanlığı 1. Hukuk Müşavirliği kadrosunda görev yapmakta olup uzman statüsü bulunmayan ...'a, Başkanlar Kurulunun yetkisi dahilinde belirlenmiş olan % 200 oranı yerine, mevzuatla tanınan yetkinin aşılması suretiyle verilen 11.09.2013 tarih ve B.031.ATK.0.00.00.00/050.01.04/28 sayılı Karar uyarınca % 250 oranında döner sermaye katkı payı ödenmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 141 sayılı İlam'ın 3'üncü maddesi ile 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

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:

Sayıştay Dergisi

Sayıştay Başkanlığı

06520 Balgat/ANKARA

- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846

- sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli izin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayınlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

## SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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



- Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)
- İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:
- Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı" eserin adı, 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  
06520 Balgat / ANKARA

**[dergi@sayistay.gov.tr](mailto:dergi@sayistay.gov.tr)**

ISSN : 1300 - 1981