



SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi
Projesi Açılış Töreni

Yolsuzluk Olgusuna
Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış

Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler

Yabancı Sermaye-Tahkim İlişkisi ve
Türkiye'de Yaşanan Gelişmeler

Yerel Yönetimler ve Demokrasi

Yeni Bilgi ve İletişim Teknolojileri:
Yüksek Denetim Kurumlarının
Karşı Karşıya Olduğu Güçlükler ve Fırsatlar

ECOSAI'nin Onuncu Yönetim Kurulu
Toplantısından Yansıyanlar

INTOSAI Mali Denetim Rehberi Hazırlama
Çalışmaları ve INTOSAI-FAC İşbirliği

SAYIŞTAY KARARLARI


NİSAN - HAZİRAN 2005
SAYI : 57

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Ali KARAMAZAKCADİK Genel Sekreter
Yayın Kurulu Başkanı	: Bayram BARUN Uzman Denetçi
Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Bayram BARUN Uzman Denetçi Emine ÖZEY Uzman Denetçi Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Kemal ÖZSEMERCİ Başdenetçi Murat ARSLAN Denetçi Necip POLAT Denetçi Özlem TEMİZEL Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Bilgisayar İşletmeni
Dizgi ve Sayfa Düzeni	: Araştırma ve Tasnif Grubu
Baskı	: Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
İsteme Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.
- Telif hakları 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait kişisel görüşlerin Sayıştay Başkanlığı tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Dergide yayımlanan makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, geri verilmez.
- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 57	NİSAN-HAZİRAN 2005

İÇİNDEKİLER

- 3 Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi Açılış Töreni**
- *T.B.M.M. Başkanı Sayın Bülent ARINÇ'ın Konuşması*
 - *Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR'ın Konuşması*
 - *Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi Başkanı Sayın Sir John BOURN'un Konuşması*
 - *Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Temsilcisi SayınUlrike HAUER'in Konuşması*
 - *Ulusal Denetim Ofisi Proje Lideri Sayın Frank GROGAN'ın Konuşması*
 - *Sayıştay Başkanlığı Proje Lideri (Genel Sekreter Yardımcısı) Sayın Erol AKBULUT'un Konuşması*
- 39 Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış**
Sera ÖNER
Bilkent Üniversitesi, Amerikan Tarihi Programı Arş. Gör.
- 55 Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler**
Dr. M.Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yön. Böl. Öğretim Elemanı
- 81 Yabancı Sermaye-Tahkim İlişkisi ve Türkiye'de Yaşanan**

Gelişmeler

Burhan ORMANOĞLU

Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı

121 Yerel Yönetimler ve Demokrasi

Yusuf PUSTU

Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yön. Böl. Arş. Gör.

135 Yeni Bilgi ve İletişim Teknolojileri: Yüksek Denetim Kurumlarının Karşı Karşıya Olduğu Güçlükler ve Fırsatlar

Faiza KEFİ

Tunus Sayıştayı Birinci Başkanı ve ARABOSAI Genel Sekreteri

F.Betül CEYLAN

Sayıştay Uzman Denetçisi

139 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

141 ECOSAI'nin Onuncu Yönetim Kurulu Toplantısından Yansıyanlar

145 INTOSAI Mali Denetim Rehberi Hazırlama Çalışmaları ve INTOSAI-IFAC İşbirliği

150 INTOSAI Gelişme Girişimi (IDI) İle İlgili Gelişmeler

153 SAYIŞTAY KARARLARI

155 Temyiz Kurulu Kararları

SAYIŞTAY'IN DENETİM KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ EŞLEŞTİRME PROJESİNİN AÇILIŞ TÖRENİ

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla uzun süredir yürütülmekte olan reform çalışmaları, Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde artan bir ivme kazanmıştır. Özellikle son yıllarda hemen her alanda olduğu gibi, kamu mali yönetim sistemimizde de önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede ülkemizin dış denetim ve kontrol sisteminin çağdaş normlara, AB uygulamalarına ve uluslararası standartlara uyumlu olarak geliştirilmesi için yeni düzenlemeler yapılmış ve değişim çabaları hızlandırılmıştır.

Kamu yönetimindeki bu köklü reform sürecinde Sayıştay'ın kuşkusuz özel bir yeri bulunmaktadır. Sayıştay, gerçekleştirilen reformların hem muhatabı, hem de tarafıdır. Bir yandan değişim yönetimini denetlemek ve kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen değişimi yönlendirmekle yükümlü iken, diğer yandan da bu fonksiyonlarını yerine getirmek için kendisini sürekli yenilemesi, çağdaş gelişmelere uyum sağlaması ve denetlediği kurumlara örnek teşkil etmesi gerekmektedir.

Böyle bir ortamda Sayıştay, hem TBMM, kamu idareleri ve kamuoyunun beklentilerini karşılayabilmek ve artan görev ve sorumluluklarını layıkı ile yerine getirebilmek; hem de Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlayarak daha güçlü bir kurum haline gelebilmek için İngiltere ve İspanya Sayıştayları ile birlikte yürütülecek, finansmanı Avrupa Birliği tarafından karşılanan bir Twinning (Eşleştirme) Projesini uygulamaya koymuştur.

Proje, birçok unsurdan ve çeşitli safhalardan oluşmaktadır. Durum analizi safhası ile başlayan bu proje kapsamında Sayıştay'ın Stratejik Gelişim Planı hazırlanacak, Sayıştay için denetim rehberleri geliştirilecek ve pilot denetimler aracılığı ile bu rehberler test edilecektir.

Projenin unsurlarından birisi, uluslararası denetim standartları ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir yasal yapının geliştirilmesidir. Proje, aynı şekilde, işlevsel kapasitenin de uluslararası denetim standartları ve Avrupa Birliği uygulamalarına uyumlu olarak geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede mali denetim, performans denetimi, AB Fonlarının denetimi ve bilişim teknolojilerinin denetimi ile bilgisayar destekli denetim tekniklerinin geliştirilmesi için çaba harcanacaktır.

Proje, Sayıştay'ın yönetim ve örgütsel kapasitesinin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesini de amaçlamaktadır. Ayrıca bilişim teknolojisi stratejisinin oluşturulması da projenin unsurları arasında yer almaktadır.

Projenin açılış töreni 16 Haziran 2005 tarihinde Sayıştay Başkanlığı konferans salonunda, seçkin bir davetli grubunun katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Törende Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Bülent ARINÇ, T.C. Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR, İngiltere (Birleşik Krallık) Ulusal Denetim Ofisi Başkanı Sir John BOURN, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Temsilcisi Sayın Ulrike HAUER, Üye Devlet (İngiltere) Proje Lideri Sayın Frank Grogan ve Lehdar Ülke Proje Lideri (Sayıştay Genel Sekreter Yardımcısı) Sayın Erol AKBULUT birer konuşma yapmışlardır.

Yapılan konuşmaların banttan çözümünü ve İngilizce'den Türkçe'ye çevirisini Sn. Necip POLAT, Sn. Özlem TEMİZEL ve Sn. Başak BULGUN gerçekleştirdiler. Sayıştay için büyük önem taşıyan ve Sayıştay'ın denetim alanındaki tüm kurum ve kuruluşları da doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren bu proje hakkında geniş bir bilgilendirmeyi içeren ve ilgili kişilerin duygu ve düşüncelerini yansıtan bu konuşmaları okuyucularımızla paylaşıyoruz.

Dr. H. Ömer KÖSE

**T.B.M.M. BAŞKANI
SAYIN BÜLENT ARINÇ'IN
KONUŞMASI**

Sayın Başkanlar, Saygıdeğer Konuklar, Sayıştayımızın Değerli Mensupları.

Hepinizi saygıyla selamlıyorum. İyi günler diliyorum.

Bu -Twinning- Eşleştirme Projesinin bugün takdimi töreninde sizlerle birlikte oldum. Hem Sayın Başkanımız Damar'ın hem de İngiltere Sayıştayına tekabül eden kurumun Sayın Başkanının konuşmalarını birlikte izledim. Aradan sonraki kısımda Sayın Akbulut da belki bu yapının kuruluşu ile ilgili bilgiler sunacaklar. Sayın Başkandan bundan önce de aldığım bilgilerle bu projenin ne kadar önemli, yapmamız gereken, bir an önce bu eşleştirme projesinin hayata geçirilmesinin ne kadar hayati olduğunu bilen bir insanım. Sayıştayımızın önemli bir kurum olduğunu hepimiz biliyoruz. Parlamentomuzla doğrudan olan ilişkisini hepimiz biliyoruz. İngiltere ve İspanya ile birlikte yürütülecek olan bu projenin kurumumuza, parlamentomuza, ülkemize yararlı olmasını diliyorum.

Değerli dostlar,

Avrupa Birliği, bu projenin temelinde yatan unsurlardan biridir. Avrupa Birliği ile ilişkilerimizin 1958 - 59 yıllarına kadar dayandığını, aradan 40 yıla yakın bir zaman, hatta 40 yıldan daha fazla bir zaman geçtiğini biliyoruz. Özellikle son 3 yıl içerisinde hükümet ve parlamentomuz büyük bir atılım yaptı. Büyük reform çalışmalarını başarıyla tamamladı ve şu anda Avrupa Birliği'nde müzakere sürecine girme kararını aldı. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı ile İngiltere Ulusal Denetim Ofisi tarafından birlikte yürütülecek olan Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesinin de bu yaptığımız

reformlar kapsamında çok olumlu neticeler vereceğine inanıyorum.

Değerli Konuklar, Sayıştay'ın asli görevinin ne kadar önemli olduğu şuradan bellidir. Kamu kaynaklarının doğru, uygun, sağlıklı ve etkin kullanımı, kamu mali yönetiminin sağlıklı gelişmesi ve bu konuda ilgili makamlara ve kamuoyuna tutarlı doğru ve objektif bilgiler verilmesi başta gelmektedir. Kamu harcamalarındaki düzensizlik, verimsizlik, israf ve yolsuzluklarla uğraşmak Sayıştayımızın asli görevleri arasındadır. Bağımsız ve etkin bir yüksek denetim, hukuk devletinin ve demokrasinin temel koşullarındandır. Hukuk devletinde kurum ve kuruluşların faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanmış, anayasa ve yasalarda ve ilgili mevzuatta hükme bağlanmıştır. Kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin hukuk mevzuatına uygun yürütölüp yürütölmediğini incelemek ve araştırmak üzere tarafsız ve bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır.

Çağdaş dünyada Sayıştay denetimi denince bazı konular ön plana çıkmaktadır. Kamu parasının kullanıldığı her yerin Sayıştay tarafından denetlenmesi ve kamusal hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğinin parlamentoya sunulması ve raporlama sonuçlarının kamuoyunun bilgisine arz edilmesi, ayrıca Sayıştay'ın kendi performansını da ölçerek ve değerlendirerek kendini denetime tabi tutması ve Sayıştay denetiminin genel kabul görmüş denetim standartlarına göre yürütölmesi ve çağdaş denetim tekniklerinin kullanılmasıdır.

Değerli dostlar,

Bazı konuları geçmek istiyorum, vaktimizin darlığı ve daha önce açıklanmış olması sebebi ile. Ancak parlamentomuzla Sayıştayımızın bu etkin ilişkisinin ve birlikteliğinin son yıllarda hangi değişikliklerle daha da ön plana çıkarıldığını kısaca arz edeceğim. Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği'nin anayasası niteliğinde olan ve Sayın Başkanımız Damar'ın da konuşmasında bahsettiği Lima Deklarasyonu'nda tüm ülkelerde tek bir yüksek denetim kurumu olması ve bu tek yüksek denetim

kurumunun da istisnasız tüm kamu fonlarını denetlemesi öngörülmüştür. 1953 yılında Küba'da oluşturulan Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği'nin de amacı yüksek denetleme kurumları arasındaki ilişkileri geliştirerek düzenlemek, özellikle kamusal mali denetim alanında bilgi ve görüş alışverişi ile deneyimlerin paylaşılmasına, üyelerine ihtiyaç duyulan alanlarda da destek sağlamasını temin etmek. Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği'nin 1992 yılında kamu denetçileri için yayınlamış olduğu meslek ahlak kuralları dürüstlük, bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik ve yeterlidir.

Türkiye Cumhuriyeti, Sayıştay tarafından bu birlikte temsil edilmekte olup temsil görevini de en iyi şekilde yerine getirdiğini biliyoruz. Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği'nin Lima Deklarasyonu'nda belirtilen tek bir yüksek denetim kurumu olması ve bu tek yüksek denetim kurumunun da istisnasız tüm kamu fonlarını denetlemesi kararına uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 30 Temmuz 2003 tarihinde 4963 sayılı Kanun çıkartılmış ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa ek 12. madde eklenerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma, Soruşturma ve İhtisas Komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydı ile denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirilen teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve derneklerde benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca Sayın Cumhurbaşkanı'nca bir daha görüşülmek üzere geri çevrilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile Yüksek Denetleme Kurumu lağvedilerek, personeli ve görevlerinin Sayıştay'a aktarılması da kabul edilmiştir. Böylece Uluslararası Yüksek Denetleme

Kurumları Birliği'nin tek bir yüksek denetim kurumu bulunması gerekir ilkesi de yerine getirilmiş bulunmaktadırdır. Bu konuyla ilgili olarak daha önce de Türkiye Büyük Millet Meclisi yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun 19 Haziran 2003 tarihli raporunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetimin yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesinin gerekli olduğu, bu amaçla en uygun çözümlün Yüksek Denetleme Kurumu'nun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu ve ayrıca Sayıştay'ın denetim alanının da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bilindiği gibi Avrupa Birliği Müktesebatının Kabulüne İlişkin Ulusal Programın mali kontrol bölümünde yer alan dış denetimin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde geliştirilmesi için mevzuat değişikliği ve Sayıştay'ın dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi konuları "öncelikler" tasnifi altında yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu önceliklerin hayata geçirilebilmesi için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da çıkarılmıştır. Böylece Sayıştay denetiminin kapsamına tüm kamu kesimi alınmış ve Sayıştay'ın da harcamalarını dış denetime açması sağlanmıştır. Sayıştay'a bugüne kadar yapamadığı bazı denetim görevleri yüklenmiş ve Sayıştay denetimine tabi olmayan çok sayıda kurumun denetim alanına alınması, fonların bütçe kapsamına alınması gibi uygulamalar saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından çok önemli adımlar olup böylece bu kurumların parlamentoya karşı hesap verme yükümlülüklerini getirmelerinin de yolu açılmıştır. Ayrıca Sayıştay'ın özel ihtisas daireleri de kurabileceği ön görülmüştür.

Anayasanın 7. maddesinde saydamlık konusu, mali saydamlık şeklinde ele alınmıştır. Saydamlık; devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Devlet yapısında bilginin bir yerlerde mevcut olması saydamlığı

göstermez. Bilginin, vatandaş tarafından etkin biçimde kullanılabilmesini sağlayacak düzenli ve tutarlı bir şekilde olması da gerekmektedir. Ayrıca saydamlık sadece siyasetçilerin değil aynı zamanda kurum ve kuruluşların davranışlarını da etkiler. Milletın devlete emanet edilen kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar. Bunun sonucunda kamu yönetimine duyulan güveni de arttırır.

Devletin bütçelerinde ve buna ilişkin mali mevzuatında şeffaflığın ve makro ekonomik istikrarın sağlanması “yönetme kapasitesi yüksek olan devlete” ulaşması bakımından çok önemlidir. Kanunun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu da düzenlenmiştir. Bu maddeye göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinde, kullanılmasında, muhasebeleştirilmesinde, raporlanmasında ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından da sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere de hesap vermek durumunda bırakılmıştır. Kanunun 68. maddesinde Sayıştay'ca yapılan dış denetim, 69. maddesinde ise Sayıştay'ın denetlenmesi de hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 165. maddesinin kamu kurum ve kuruluşlarının T.B.M.M'nce denetlenmesi esasları kanunla belirlenen hükmü gereğince çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonları, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Denetlenmesi ve Düzenlenmesi Hakkında Kanunla KİT Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon 35 kişilik muhalefet ve iktidar milletvekillerinden oluşmaktadır. KİT Komisyonunun bütün Kamu İktisadi Teşebbüslerini kapsayan raporları basılıp Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üyelerine dağıtılmakta ve prosedür gereğince itiraz üzerine yapılacak işlemler belirlenmekte, itiraz edilmeyenler de kesinleşmektedir.

Anayasamızın 160. maddesinde düzenlenen anayasal bir kuruluş olan ve Anayasaca kendisine hem idari hem de yargısal görev verilen Sayıştay sıradan bir yüksek mahkeme değildir. Aynı zamanda bir idari organdır. Sayıştay bir yönüyle genel ve katma

bütçeli idarelerin bütün gelir ve giderleriyle fonlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına inceleyen ve denetleyen bir kurumdur. Bu inceleme ve denetleme görevi idari bir görevdir.

Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay'ın bir de yargısal görevi vardır. Bu da genel ve katma bütçeli idarelerin bütün gelir ve gider sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Yapılan denetlemeler sonucunda kanuna aykırılıkları ortaya çıkan sorumlular, saymanlar tazminata mahkum edilmektedir. Sayıştay'ın bu kesin hükme bağlanan yani tazmin veya beraat kararlarına karşı Anayasa'nın açık hükmü gereği aleyhine idari yargı yoluna başvurulamaz. Bu da gösteriyor ki Sayıştay hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözüme bağlamaktadır.

Parlamento adına bütçenin denetimini Anayasamızın 160. maddesi uyarınca Sayıştay yapar. Sayıştay bir önceki yıl bütçesinde hükümete verilen gelir toplama ve harcama yetkisinin hükümet tarafından parlamentonun iradesi istikametinde kullanıp kullanmadığını denetler ve ulaştığı sonuçları uygunluk bildirimi ile T.B.M.M'ne verir. Meclisin hükümeti ibra edip etmemesi, mali ve hukuki bir belge olan bu uygunluk bildirimine bağlıdır. Her yılın sonunda hazırlanan kesin hesap ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendisine verdiği yetkiye dayanarak bütçenin yine Mecliste tayin edildiği şekilde kullandığını gösteren hükümet beyanıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi kesin hesap kanununu kabul ederse hükümet bütçenin harcanması konusunda da ibra edilmiş olur.

Sayın Başkan, Değerli Konuklar,

Bilindiği gibi Eşleştirme –Twinning- Projesi 98 yılının Mayıs ayında başlayıp aday ülkedeki idari ve yarı kurumsal örgütlerde üye ülkedeki muadilleri bir araya getirmek amacını gütmektedir. Eşleştirme daha çok katılım ortaklığı belgesinde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesini amaçlar. Bu süreçte Avrupa Birliğinden ve aday ülkeden konunun uzmanları belirli bir süre için bir araya gelerek iki tarafın konuyla ilgili mevzuatı

karşılaştırılmakta ve uyum sağlanması için gereken alanlar belirlenmektedir. Tüm kamu iç mali kontrol sisteminin uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlaştırılması amacıyla 2003 yılında yapılan proje başvurusu sonucu Maliye Bakanlığı dahil 15 kamu idaresi proje kapsamına alınmıştır. Bunlardan birisi de Sayıştay'dır.

Sayıştay yürüteceği Eşleştirme Projesi için İngiltere Sayıştayı'ni yani Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi'ni ortak olarak seçmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayı ile İngiltere Ulusal Denetim Ofisi tarafından birlikte yürütülmesine karar verilen ve 21 ay sürecek olan uygulama aşaması bugün başlamış bulunmaktadır. Bu projenin gerek Sayıştay Başkanlığı'nca ve gerekse İngiltere Ulusal Denetim Ofisi tarafından belirlenen uzmanlar tarafından başarılı bir şekilde yürütülerek gerekli mevzuatımızın ve teşkilat yapılarımızın Avrupa Birliğine uyumlu olarak oluşturulacağı dış denetimin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uygun ve Sayıştay'ın dış denetim kapasitesinin güçlendirileceğine ilişkin inancım sonsuzdur. Bu projenin yürütülmesinde yer alan tüm yetkililere başarılar diliyorum.

Sayın Başkanlar, Saygıdeğer Konuklar,

Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisimizin, en önemli kurumlardan -birlikte çalıştığı, birlikte çok önemli denetim görevini yerine getirdiği kurumlardan- birisidir. Bu kurumda, 1860'lı yıllardan bugüne kadar isim değiştirerek zaman zaman kanunda bazı değişiklikler yapmak suretiyle de kendisine verilen görevi halk adına -Meclisimiz halkımızı temsil ediyor.- en güzel şekilde yerine getirdiğine inanıyorum ve Sayıştayımızda bugüne kadar değerli emeklerini vermiş olan kıymetli mensuplarımıza çok teşekkür ediyorum. Hayata veda etmiş aramızdan ayrılmış çok değerli üyelerimizi ve mensuplarımızı rahmetle anıyorum. Ve bundan üç dört ay kadar önce yeni seçilmiş olan üye arkadaşlarımızı bu vesile ile tekrar tebrik ediyorum. Tüm üye arkadaşlarımıza denetçi, başdenetçi ve tüm mensuplarımıza bu büyük ve sorumluluk taşıyan görevlerinde üstün başarılar diliyorum.

Bugünlerde Sayıştay'ın yeni kanunu Plan ve Bütçe Komisyonumuzda ve ilgili yerlerde görüşölmektedir; görüşölecektir. Sayın Başkan birkaç defa bizleri de ziyaret etmek suretiyle Sayıştay Kanunu'nda yapılması düşünölen değişikliklerden olumsuz olanları işaret etmiştir. Sayıştay'ın dipdiri daha büyük bir düşünle kendisine verilen bu görevi yapabilmesi, mensupları arasında sıkı dayanışmanın ve görev bölümünün bozulmaması ve Sayıştay'ın bu yüksek ve sorumluluk taşıyan görevine uygun olarak yeni kanunda dikkat edilmesi gerekli hususları hem bendenize hem de bu görevdeki arkadaşlarımıza ulaştırmıştır. Ümit ediyorum ki Sayıştayımızın arzu ettiği biçimde yeni Sayıştay Kanunu da gecikmeksizin çıkarılacak ve bu projesi ile daha da güçlenen Sayıştay, Anayasamızda belirtilen fonksiyonlarını yerine getirecektir. Sayıştayımızın protokol açısından da görev ve sorumluluklar açısından da yeni gelişmelerimize uymak ve onları yerine getirmek bakımından en önemli ve en güzel örnek olduğunu düşünüyorum.

Sayın Başkana, tekrar sizlere ve saygıdeğer konuklara selam ve sevgilerimi sunuyorum. Hayırlı olsun. Hepinize başarılar.

**T.C. SAYIşTAY BAşKANI
SAYIN MEHMET DAMAR'IN
KONUşMASI**

Sayın Meclis Başkanım, Değerli Konuklarımız,

Avrupa Birliği tarafından finanse edilen “Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” başlıklı Eşleştirme Projesinin Açılış Törenine teşriflerinizden dolayı teşekkür eder, sizleri şahsım ve tüm Sayıştay mensupları adına saygı ile selamlarım.

Malumları olduğu üzere; tarihsel süreç içinde “Bütçe Hakkı”nın parlamentolara geçmesiyle birlikte parlamentolar, bütçe aracılığıyla hükümetlere verdikleri izin ve yetkilerin, kendi koyduğu ilkeler ve sınırlar içerisinde kullanılıp kullanılmadığını denetleme görevini de üstlenmişlerdir. Zaman içerisinde kamu faaliyetlerinin genişlemesi, çeşitlenmesi ve karmaşıklaşması sonucunda Parlamento adına denetim yapacak uzman bir kuruluşa yani Sayıştaylara ihtiyaç duyulmuştur.

Günümüzde Sayıştaylar, bağımsız ve egemen her ülkede, kamu yönetiminin vazgeçilmez unsuru durumundadırlar. Yurttaşların “Bizden alınan vergiler nerelere ve ne kadar harcanıyor?” sorusunun cevaplandırılması zorunluluğu, kaliteli kamu hizmeti beklentileri, demokratikleşme ve şeffaflaşma alanlarındaki gelişmeler Sayıştayların demokratik rejimlerdeki önemini giderek arttırmaktadır.

Bu hususun bilincinde olan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı INTOSAI ve üye devlet Sayıştayları, kendilerine düşen görevi en iyi şekilde yerine getirebilme amacıyla, yüksek denetimin anayasası olarak nitelendirilen 1977 tarihli Lima Deklarasyonu ile çizilen ilkeler doğrultusunda yoğun mesleki çalışmalar yürütmektedirler.

Saygıdeğer konuklar,

1862 yılında, kıta Avrupası modelinden esinlenerek kurulan Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ı, kurullar halinde teşkilatlanan ve yargı yetkisiyle donatılmış Sayıştaylardandır.

Görev çerçevesi Osmanlı İmparatorluğu zamanından günümüze kadar anayasalar ile düzenlenmiştir. Sayıştayların olmazsa olmaz özelliklerinden biri olan “bağımsızlık” Sayıştayımızın da en önemli ve gelişkin özelliklerinden biridir. Bu meyanda; denetimin planlanması, uygulanması ve sonuca bağlanmasına ilişkin faaliyetlerin, mevzuat çerçevesinde, herhangi bir organın müdahalesi olmaksızın doğrudan Sayıştay'ca yürütülmesini özellikle belirtmek gerekmektedir.

Saygıdeğer Konuklar,

Tüm dünyada giderek güçlenmekte olan vatandaş odaklı yönetim anlayışı, devlet fonksiyonlarının ve devletin kurumsal yapısının yeni bir anlayışla ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu anlayış paralelinde, kamu yönetiminin de değişen devlet yapılanmasına ve fonksiyonlarına uyumlu olarak değişimine ihtiyaç duyulmaktadır. Parlamentolar adına denetim yükümlülüğünü yerine getiren Sayıştayların, kamu mali yönetim sisteminin en etkin kurumlarından biri olmaları nedeniyle, bu değişimlerden en çok etkilenen kurumlardan biri olmaları doğal karşılanmalıdır.

Ülkemizde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan yeni mali sistemin temelini oluşturan “Saydamlık”, “Hesap Verme Sorumluluğu”, “Kamu Kaynaklarının Etkin ve Verimli Bir Şekilde Kullanımı” gibi kavramların hayata geçirilmesini sağlamak, bundan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay'ın temel işlevlerinden biridir.

Bilindiği üzere, ülkemizin Avrupa Birliğine tam üyeliği yolunda yapılan çalışmaların başında “Avrupa Birliği Müktesebatının Kabulüne ilişkin Ulusal Program” bulunmaktadır. Bu programın “Mali Kontrol” Bölümünde, “Dış Denetimin AB ve

Uluslararası Standartlara Uygun Bir Şekilde Geliştirilmesi İçin Mevzuat Değişikliği” ve “Sayıştay’ın Dış Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” konuları “öncelikler” başlığı altında yer almaktadır.

Bu nedenle, bugün burada teşriflerinizle Açılış Törenini gerçekleştirdiğimiz “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” başlıklı Eşleştirme Projesi, 2003 Yılı Finansman Zaptı kapsamında hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin 14 Mart 2005 tarihli Koşulsuz Onay kararı ile hukuki geçerlik kazanmış bulunmaktadır.

Söz konusu Eşleştirme Projesi Başkanlığımız ile Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi tarafından birlikte yürütülecektir. Bu önemli fırsatın, İngiltere Sayıştay’ı ve Türk Sayıştay’ı arasında 1980’lerde başlayan ve günümüze kadar süren karşılıklı bilgi ve deneyim alışverişi çerçevesinde gerçekleşen yakın ilişkileri daha da güçlendireceğine inanmaktayız.

Eşleştirme Sözleşmesi ile hedeflenen “Kamu Sektörünün Yönetim, Hesap Verme Sorumluluğu ve Kontrol Konularındaki İhtiyaçlarının Yeterli Düzeyde Değerlendirilmesi” ve “Türkiye’nin Kamu Mali Yönetim ve Sisteminde Verimlilik ve Etkinliğin Güvence Altına Alınması” hususlarının gerçekleştirilebilmesi için Sayıştay’ın, görevlerini Uluslararası Standartlar ve Avrupa Birliği Uygulamalarına uygun bir şekilde yerine getirebilmesi gerekmektedir.

Ülkemizin içinde bulunduğu bu tarihi süreçte, Eşleştirme Projesinin başarılı bir şekilde yürütülmesi sonucunda, Sayıştay’ın kendisine ait önemli misyonu yerine getirilebilecek şekilde güçleneceğine olan inancımızı özellikle ifade etmek isterim.

Sözlerime son verirken, “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Eşleştirme Projesinin kurumumuz ve ülkemize hayırlı olmasını diler, teşriflerinizle bizleri onurlandırdığınız için tekrar teşekkürlerimi sunarım.

**BİRLEŞİK KRALLIK
ULUSAL DENETİM OFİSİ BAŞKANI
SIR JOHN BOURN'UN
KONUŞMASI***

Saygıdeğer Misafirler;

Sayıştay'ın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi (Eşleştirme Projesi) vesilesiyle tekrar Türkiye'de bulunmaktan ve proje açılış törenine katılmaktan mutluluk duymaktayım. Türk Sayıştayı ve Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi (NAO), 1980'den itibaren yakın ilişki içerisinde bulunmuşlardır. Bu iki kuruluş arasında gelişen ilişkinin, NAO'nun Türk Sayıştayı'nın Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi ortağı olmasına yol açması da bizleri son derece mutlu etmiştir. Bu vesileyle; Sayıştaylar ve ilgili taraflar arasında nasıl bir ilişki ve ortaklık olması gerektiğine dair birkaç hususu belirtmek isterim.

Sayıştaylar diğer kurumlardan kopuk ve kendi içine kapanmış biçimde çalışamazlar. Sayıştaylar, Parlamento tarafından kendilerine verilen yasal görevlerini yerine getirmek için gerekli kaynak ve güce sahip olma hususunda bağımsız olmalıdırlar.

Ama bu bağımsızlık izole olma anlamına gelmeyeceği gibi "ortaklık" da, denetimin bağımsızlığından taviz verme anlamına gelmez. Sayıştay'ın etkin işleyebilmesi için, hitap ettiği ilgili taraflarla arasında iyi işleyen ilişkiler ağı kurması gerekmektedir. Bu ilişkilerin her iki taraf için de faydalı olması gerekir. Sayıştay'ın hitap ettiği ilgili taraflar, Sayıştay'ın bağımsızlığını ve denetim yapma görevini anlamalı, desteklemeli ve saygı

* Konuşma metninin İngilizce'den Türkçe'ye çevirisi Sn. Başak Bulgun tarafından gerçekleştirilmiştir.

göstermelidir. Buna karşın; Sayıştay, sahip olduğu bağımsızlığı sorumluluk anlayışı içinde ve yapıcı olarak kullanılmalıdır.

Yasama; Sayıştay'ın fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için gerekli olan yasal çerçeveyi sağlar. Yasama; ayrıca gerekli kaynakları da temin eder. TBMM tarafından yapılan yeni yasal düzenlemeler Sayıştay'ın yetki alanını genişletecektir. Bu yeni yasal düzenlemeler, Türk kamu yönetiminin modernize edildiği bir zamanda, Sayıştay'ın ihtiyaç duyacağı yeni gereksinimlerin karşılamasında da yardımcı olacaktır.

Sayıştay; sahip olduğu bağımsızlık, yetki ve kaynaklarla Parlamento'ya ait denetim yetkisini kullanmasında üzerine düşen görevi yerine getirmelidir. Sayıştay, düzenlediği raporların yapıcı olması ve ele aldığı konuların modern Türkiye'nin karşılaştığı hususlarla ilgili olmasını sağlamak için elinden geleni yapmalıdır. Parlamento'nun bu raporları, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve kamu yönetiminin modernize edilmesi açısından faydalı bulması gerekmektedir. Raporlar; tahakkuk muhasebesinin kabulü, kamu hizmetleri programlarında performans hedeflerinin konulması ve performansın raporlanması gibi konuları içermelidir. Sayıştay'ın bu özel statüsü ve bağımsızlığı, kamu mali sistemindeki önemli gelişmelerde yapıcı bir rol oynamasına imkan sağlayacaktır.

Kamu kuruluşlarının yönetimleri, kamu kaynaklarının yasalara ve hükümet politikalarına uygun bir şekilde kullanımından sorumludurlar. Bu yönetimler; israfı, verimsizliği, hata ve yolsuzluğu asgari düzeye indirmeye gayret etmelidirler. Kamu kuruluşlarının Sayıştay'ın denetim görevini yerine getirmesinde, gerekli işbirliğini sağlama sorumlulukları vardır. Bununla birlikte Sayıştaylar, bağımsızlıklarından hiçbir şekilde taviz vermeksizin kamu yönetimine doğrudan katkı sağlayabilirler.

Sayıştaylar, çalışmalarını en önemli konular üzerinde odaklamak suretiyle kamu parasının yönetiminde olumlu bir katkı sağlayabilirler. Bu katkı; tarafsız bir şekilde, yapıcı raporlar

hazırlayarak, pratik ve maliyet etkin tavsiyelerde bulunarak ve kamu kuruluşlarının gerçek hayatta karşı karşıya geldikleri zorlukları değerlendirerek sağlanabilecektir. Kamu kuruluşları bütün bunlara olumlu karşılık vermeli ve Sayıştay'ın tavsiyelerini uygulama konusunda gerekli davranışları sergilemelidir.

Sayıştaylar yaptıkları çalışmaları, bulgular ve ulaşılan sonuçları basın ve medyaya duyurmak suretiyle daha verimli bir hale getirebilirler. Sayıştay'ın faaliyetlerine ilişkin basın ve medya raporları, hükümet ve siyaset dışında kalan genel kamuoyundaki duyarlılığın artmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca kamusal tartışmayı teşvik ederek, hesap verebilme sorumluluğuna da katkıda bulunmuş olacaktır.

Basın ve medyanın Sayıştay'ın çalışmalarını adil, doğru ve dengeli biçimde raporlama ve konu etme sorumluluğu vardır. Sayıştay, basın ve medya için rapor özetleri sağlayarak bu konuda gerekli yardımı verebilir. Bu konuda denetlenen kuruluşların ve yasamanın potansiyel kaygıları da gözardı edilmemelidir.

Sayıştaylar, tüm dünyada oluşmuş yaygın yapılanmaları sayesinde birbirleriyle işbirliği ve ortak çalışmaktan giderek daha çok fayda sağlamaktadırlar. Sayıştayların kamu yönetimindeki değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için uğraş verme sorumlulukları vardır. Bu değişiklikler; ticari usulle tutulan tahakkuk muhasebesinin denetimini; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli bilgi teknolojisi kullanımının artırılmasını içerebilir.

Tahakkuk muhasebesi; hükümetlere programların yürütülmesinde ve sorumluluğun geliştirilmesinde yardımcı olacak çok gelişmiş mali bilgiler sağlayabilir. Bilgi teknolojisinin kullanımı, hükümeti daha etkinleştirmek ve yönetim kontrolünü geliştirmek için fırsatlar oluşturur. Bu gelişmeler ayrıca Sayıştaylar için hem fırsat hem de riskler doğurmaktadır. Sayıştaylar arası işbirliği, bu risklerin karşılanmasında yardımcı olacaktır. Avrupa Birliği tarafından desteklenen bu eşleştirme

projesi, bu tür bir işbirliğinin örneğini oluşturmaktadır. Sizlerle birlikte çalışmaktan çok şey öğreneceğimizi umuyor ve bekliyoruz.

Konuřmama son verirken, bir kez daha NAO'nun Türk Sayıştayı'nın eşleştirme projesi ortağı olarak sečilmesinden ve projenin başarısı için üstlendiği taahhütlerinden duyduğum sevinci tekrarlamak istiyorum. Projeye doğrudan ya da dolaylı olarak dahil olan herkese başarılar diliyorum.

Teşekkürler.

**AVRUPA KOMİSYONU
TÜRKİYE DELEGASYONU TEMSİLCİSİ
SAYIN ULRIKE HAUER'İN
KONUŞMASI***

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Saygıdeğer Başkanı, Sayın Sayıştay Başkanı ve değerli İngiliz misafirler,

Bugün, Sayıştay'ın Avrupa Birliği standartlarına ulaşmak amacıyla yürüttüğü reform çabalarını desteklemek üzere AB tarafından finanse edilen projenin resmi açılışında sizlerle birlikte olmaktan büyük şeref duyuyorum.

Bildiğiniz gibi, bu projenin tarafları Sayıştay ile, Sayıştay'a yardımcı olmak gayesi ile birlikte çalışacak olan İngiltere Ulusal Denetim Ofisi ve İspanya Sayıştay'ından bazı uzmanlardır.

Aslında bu projenin Sayıştay'ın uygulamış olduğu ilk AB kaynaklı proje olduğunun bilinmesi önemlidir. Yönetmelik kapasitenin geliştirilmesi açısından bu proje çok önemlidir. Proje, Türkiye'ye topluluk bütçesinden verilen yaklaşık 1 milyon 350 bin Avro ile finanse edilmektedir.

Bu projenin temelde iki ana hedefi bulunmaktadır. Her şeyden önce, Sayıştay'ın kamu yönetiminde kaliteyi, hesap verme sorumluluğunu ve iç kontrolleri layıkıyla değerlendirmesine yardımcı olacaktır. İkincisi ve belki daha da önemlisi, Türkiye'nin kamu mali kontrol sisteminin verimli ve etkin çalışmasını sağlayacaktır.

Projenin birçok aşaması bulunmaktadır. İlk olarak, birlikte "eş düzey gözden geçirme" adı verilen durum analizi yapılacaktır. Daha sonra, uluslararası denetim standartlarıyla ve aynı

* Konuşmanın banttın çözümü ve İngilizce'den Türkçe'ye çevirisi Sn. Necip Polat tarafından gerçekleştirilmiştir.

zamanda Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olması gereken bir yasal yapının geliştirilmesine yönelik yardımlar sağlanacaktır.

Proje, aynı şekilde, işlevsel kapasitenin de uluslararası denetim standartları ve Avrupa Birliği uygulamalarına uyumlu olarak geliştirilmesine katkı sağlamalıdır. Proje, Sayıştay'ın yönetim ve örgütsel kapasitesinin güçlenmesine ve insan kaynaklarının geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Son fakat aynı derecede önemi haiz olarak, bilişim teknolojisi stratejisinin oluşturulmasına da yardımcı olacaktır.

Bu vesileyle, Sayıştay'ın görevleri ve rolünün önemini ortaya koyacak birkaç şey söylemek istiyorum. Sürdürülebilir ekonomik ve mali yönetim, güvenilir bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması ile mümkündür. Bunun sağlanmasında ve olgunlaşmasında da, dış denetim tarafından yapılacak incelemeler etkili olmaktadır. Dış denetim, kamu sektörü bağlamında çok önemli bir rol oynamaktadır. Sanırım bu konuda kuşkuya mahal bulunmamaktadır. Ve tabi ki dış denetimin, vergi mükelleflerinin ödedikleri paranın kullanılmasına ilişkin profesyonel ve bağımsız bir görüş vermesi gerekmektedir.

Bu alandaki Avrupa Toplulukları müktesebatı, ashında, üye devletlerin güvenilir mali yönetim ve denetime ilişkin uluslararası kabul görmüş ilkeleri benimsemesiyle ilgilenmektedir. Dış denetim açısından ise bu, temel olarak, ülkenin – ki burada Türkiye'nin - dış denetim için gerekli olan koşulları sağlaması anlamına gelmektedir.

Her şeyden önce dış denetim organı kendi denetim yaklaşımını ve inceleyeceği konuları seçmede serbest olmalıdır. Hükümetten ve diğer kurum, kuruluş veya kişilerden gelebilecek herhangi bir sınırlama veya müdahale olmaksızın rapor hazırlamada serbest olmalıdır; ve bence bu gerçekten kilit unsurdur. İkinci olarak, bütçe kaynağına bakılmaksızın tüm kamu kaynaklarının bağımsız bir dış denetimi olmalıdır ve Sayıştay'ın

bunu gerçekleştirmesine imkan sağlanmalıdır. Üçüncü olarak, parlamentonun denetim bulgularını takip etmesini sağlayacak, işleyen bir mekanizma olmalıdır. Bu bağlamda, bu sürecin parlamentoya sağlayacağı yararların altının çizilmesi çok önemlidir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılımı sürecinde ve tabii ki mali yönetimin kontrolünün ve denetiminin bütünüyle geliştirilmesi amacı çerçevesinde; Türkiye, birkaç yıl önce, bu yeni süreç için çok önemli bir adım olarak, kamu mali yönetim ve kontrolüne ilişkin yeni bir kanun kabul etti. Öyle veya böyle, bu kanun Sayıştay'ın öndenetim görevini ortadan kaldırdı ve dış denetim yetkisini artırdı. Sayıştay, aynı zamanda Türkiye'de harcanmakta olan Avrupa Toplulukları dış yardımının denetimi bağlamında da yeni görevler üstlendi. Bu açıkçası bizim için Sayıştay'ın yeni ve çok önemli bir fonksiyonudur.

Sayıştay'ın değişimler karşısında, mevcut görevini ve üstlendiği yeni görevleri gereği gibi yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu gereksinimleri karşılamak üzere, mevzuatını gözden geçirmesi ve halen Türkiye Büyük Millet Meclisinde beklemekte olan yasa tasarısını analiz etmesi gerekmektedir. Gerekli unsurların harekete geçirilmesi adına, bir an önce gerekli olan yeni yasal düzenlemelerin çıkarılmasını ve bu arada Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesini umuyoruz. Bu bağlamda, bu sürecin en önemli parçasının, yasaların uygulanması olduğunun altını çizmek istiyorum.

Avrupa Komisyonu çeşitli teknik yardım projeleri vasıtasıyla Türkiye'nin bilişim sistemlerini geliştirme çabalarına da destek olmaktadır. Bu projenin içinde bu konuda da önemli bir bölüm bulunmaktadır, fakat detaylara girmeyeceğim, çünkü bugün asıl önemli olan şey bu projenin kendisidir. Bu nedenle, Sayıştay'ın bu reform sürecinde üstlenmiş olduğu büyük yükümlülüklerin altını çiziyor ve takdir ediyorum.

Sayıştay, özellikle projenin geliştirilmesi ve uygulanmasında da büyük bir özveri sergiledi. Örneğin; tüm

denetim personeli için kurs tasarımı ve sunum teknikleri eğitim programı düzenledi. Personelinin bir bölümünü, İngiliz ortaklarıyla etkin bir şekilde çalışabilmelerini sağlamak için, yoğunlaştırılmış İngilizce kursları aracılığıyla hazırladı. Sayıştay'ın projenin geliştirilmesine yönelik ne kadar büyük yatırımlar yaptığını gösteren bunlar gibi birçok örnek var. Bize göre, bu, Avrupa Toplulukları mali yardımının Türkiye'de nasıl uygulanması gerektiğini gösteren son derece olumlu bir örnektir. Bundan dolayı sizi kutlamak istiyorum.

Özetle, her şeyin çok başarılı bir proje için seferber edildiğini belirterek sözlerime son veriyor ve sizlere en iyi dileklerimi sunuyorum.

Çok teşekkür ederim.

**ULUSAL DENETİM OFİSİ PROJE LİDERİ
SAYIN FRANK GROGAN'IN
KONUŞMASI***

Değerli Başkan, seçkin misafirler, hanımefendiler ve beyefendiler, bu sabah yaptığımız bu açılış töreninde konuşmak benim için gerçek bir ayrıcalık ve onurdur. Ankara'ya ve Sayıştay'a ilk gelişimden itibaren tam olarak on yıl geçti. Daha o tarihte Sayıştay ile Birleşik Krallık arasında sağlam temellere dayanan bir işbirliği kurulmuştu. Ve geçen on yılda bu işbirliği ve bu dostluk ilişkilerinin daha da güçlendiğini ve derinleştiğini görmekteyiz.

Ulusal Denetim Ofisi çalışanlarının Sayıştay ile çalışmaya ne kadar değer verdiklerini ve bundan ne kadar memnun olduklarını biliyorum ve bizim çalışanlarımız ile Türkiye ve Türk meslektaşları arasında gerçek bir etkileşim olduğunu söylemenin doğru olacağını düşünüyorum. Bu nedenle, bu çok önemli eşleştirme projesinde Sayıştay'ın ortağı olarak seçildiğimizde, tüm Ulusal Denetim Ofisi bundan büyük bir memnuniyet duydu.

Bu karardan sonra projeyi geliştirmek ve uygulamak için Sayıştay'daki meslektaşlarımızla çok sıkı bir şekilde çalıştık. Bu vesileyle, Sayıştay'ın projenin hazırlanması ve başarılı olması için gösterdiği önemli gayretleri takdirle karşıladığımı belirtmek isterim. Aynı zamanda, Ankara'daki AB Temsilciliği'nin etkili ve güzel bir başlangıç yapmamızı sağlamaya yönelik yardımları için de minnettarız.

Sayıştay, bu projeye geleceğe yönelik bir yaklaşım benimsemiştir. Bir grup çalışanını teknik eğitim ve danışmanlık almak üzere bir araya getirmiştir. Bu meslektaşlarımız Sayıştay'ın

* Konuşma metninin İngilizce'den Türkçe'ye çevirisi Sn. Necip Polat tarafından gerçekleştirilmiştir.

denetim rehberlerini hazırlayacak ve bu rehberleri de gerçek denetimler aracılığıyla test edeceklerdir. Bunun amacı, geliştirilen denetim metotlarının Türkiye için elverişli ve uygulanabilir olmasını sağlamaktır. Proje ekibi, aynı zamanda, tüm Sayıştay denetçileri için de bir eğitim programı hazırlayacaklardır.

Bütün bu etkinlikler bir arada değerlendirildiğinde, iki ana hedefin olduğu görülecektir: Birincisi, Sayıştay'ın denetim sürecini uluslararası standartlarla uyumlu bir hale getirmek; ikincisi ise, uzun vadede bu gelişmenin sürdürülmesini sağlamaktır.

Ancak, proje ekibinin tüm bunları kendi başına başarması mümkün değildir. Bizim başarımız kesin olarak Sayıştay'daki her bir bireyin desteğine bağlı olacaktır. Bunu neden söylüyorum? Projenin yürütülmesi esnasında, Sayıştay denetim süreçlerini ve çalışma metotlarını geliştiriyor olacaktır. Bu değişimlerin sadece pilot denetimler yoluyla değil, aynı zamanda Sayıştay içinde yapılacak tartışma ve müzakerelerle de test edilmesi çok önemlidir. Proje ekibi Sayıştay üyelerinin, grup şeflerinin ve diğer tüm personelin görüşlerine başvuracak ve onların bilgi ve deneyimlerinden yaygın bir şekilde yararlanacaktır.

Sayıştay yönetimi de bunda çok önemli bir rol oynayacaktır. Umuyorum ki, yönetim, çalışanlarını proje çalışmalarına katılmaya teşvik edecek ve proje ile gerçekleşen yeniliklerin tartışılması ve müzakere edilmesi noktasında cesaretlendirecektir.

Bu sürece Ulusal Denetim Ofisi'nden gelen meslektaşlarımı da dahil etmek istiyorum. Bu tartışmalara müdahil olmak bizim için çok yararlı olacaktır. Türk meslektaşlarımızın bizlere, 'niçin'-niçin işleri diğer yollarla değil de bu yollarla yapmayı amaçlıyorsunuz sorusunu sormak suretiyle bizleri uğraştırmaları bizim için çok önemlidir. Bunun da iki nedeni vardır: Birincisi, bu bizim karşılaştığımız zorlukları ve çalıştığımız koşulları daha iyi anlamamıza yardımcı oluyor. İkincisi, bu süreç sayesinde biz de öğreneceğiz. Çünkü durup düşünmek zorundayız; biz bunları şunları söylüyoruz ama bu aynı zamanda kendi

uygulamalarımıza dönüp bakmak ve hatta onları yeniden değerlendirmek anlamına da geliyor.

Son olarak, proje ekibi üstlenmiş olduğu görevin Türk kamu yönetimindeki diğer değişim çabalarına paralel olarak yürütüldüğünün bilincindedir. Bunlar, muhasebe sistemindeki değişiklikleri, iç kontroldeki değişiklikleri ve hedeflerin belirlenmesi ile bu hedefler karşısında ortaya konan performansın raporlanmasını da kapsayan kamu yönetimindeki değişimleri içermektedir. Bu durum, projeyi yürütürken aynı zamanda Sayıştay'ın faaliyet gösterdiği çevredeki değişimleri de göz önünde bulundurma zorunluluğundan dolayı, bizim için yeni bir mücadele sahası da olacaktır.

Sonuç olarak, Ulusal Denetim Ofisi, Sayıştay ile böyle önemli bir projede birlikte çalışmaktan büyük bir memnuniyet duymaktadır. Tabii ki proje birtakım önemli güçlükleri de beraberinde getirecektir. Ancak, inanıyorum ki, aramızdaki yakın ilişki ve birbirimize duyduğumuz güven sayesinde bu zorlukları aşp, birlikte bu projenin başarıyla sonuçlanmasını sağlayacağız.

Teşekkür ederim.

**T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI PROJE LİDERİ
(GENEL SEKRETER YARDIMCISI)
SAYIN EROL AKBULUT'UN
KONUşMASI**

*Sayın Başkanım, Değerli Konuklar ve Meslektaşlarım,
Hepinizi saygıyla selamlıyorum.*

Sayın Başkanımızın da konuşmalarında ifade ettikleri gibi Sayıştay olarak artan sorumluluklarımızın üstesinden gelebilmek için önemli çalışmalar yürütmekteyiz. Bu itibarla hayata geçirilen, bugün burada resmi açılışını yaptığımız projenin tanıtımına geçmeden önce, dış denetim alanında meydana gelen gelişmelerden bahsetmek istiyorum. Sayın Meclis Başkanımız konuşmalarında söz konusu gelişmelerden büyük bir etkinlikle bahsettiler, bu bakımdan fazla da vaktinizi almamak için önemli olduğuna inandığım gelişmelerden kısaca söz etmek istiyorum.

Dış denetim alanındaki gelişmeler iki kategoride ele alınabilir. Öncelikle dış denetim alanında yapılması gereken değişiklikleri öngören belgelere, daha sonra da bu belgelerde belirtilen amaç ve hedeflerden hareketle dış denetimde gerçekleştirilen değişikliklere değinmek istiyorum. Dış denetim alanındaki değişimlere esas teşkil eden temel belgeler; 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi, 2002 tarihli Politika Belgesi, 2002 tarihli 59. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı ve bu belgeler arasında belki de en önemlisi olan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'dır.

Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa ve orta vadeli olmak üzere iki hedef öngörülmüştür. Kısa dönemde mali kontrol sisteminin güçlendirilmesi, orta dönemde ise iç ve dış kontrole ilgili yasal

çerçevenin oluşturulması ve AB Fonları'nın denetimine ilişkin denetim el rehberlerinin hazırlanması hedeflenmektedir.

Politika Belgesine göre, Sayıştay'ın görevleri, yetkileri ve sorumlulukları yeniden düzenlenecek, Sayıştay'ın denetim alanına girmeyen kuruluşların denetim alanına girmesi sağlanacak, çeşitli kanunlardaki Sayıştay'ın denetimine tabi olunamayacağına ilişkin hükümler iptal edilecek ve böylece Meclis'in tüm kamu kaynaklarını denetleme imkanı sağlanacaktır. Ayrıca kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilecek, Sayıştay'ın ön denetim görevi kaldırılacak, Sayıştay'ın denetim raporlarının TBMM tarafından etkin bir şekilde değerlendirilmesi için gerekli iç tüzük değişikliklerinin yapılması sağlanacaktır.

Diğer bir belge olan Acil Eylem Planı kapsamında iki ayrı proje karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, Kamu Mali Yönetimi Reformu ismini taşıyan 25 nolu projedir ki, bu proje performans odaklı denetim sistemine geçilmesini öngörmektedir. İkinci olarak, Ekonomik Değişim Programı ismini taşıyan 23 nolu proje ile Sayıştay'ın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi beklenmektedir.

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın 28 nolu mali kontrol başlıklı bölümünde dış denetimi ilgilendiren iki husus bulunmaktadır. Bunlar; dış denetime ilişkin mevzuatın AB ve uluslararası dış denetim standartlarına uyumlu hale getirilmesi amacıyla değiştirilmesi ve bu değişiklikler sonucunda Sayıştay'ın üstlendiği yeni görevleri yerine getirebilmesi için denetim kapasitesinin güçlendirilmesidir. Bugün burada resmi açılışını yaptığımız Twinning Projesi, Türkiye Ulusal Programı'nın söylemiş olduğumuz hususlarının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sözünü ettiğimiz belgelerde öngörülen hedeflerle ilgili olarak bugüne kadar gerçekleştirilen yasal alandaki değişikliklere baktığımızda şunları görmekteyiz: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5170 sayılı Kanun, 4963 sayılı Kanun ve şu an Mecliste bulunan Sayıştay Kanunu Teklifi. 5018

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1927 yılından beri yürürlükte olan ve Türk mali sisteminin Anayasası olarak bilinen 1050 sayılı Kanunun yerini alan ve mali sistemi baştan sona değiştiren önemli bir kanundur. 5018 sayılı Kanunla getirilen değişiklikleri burada tek tek saymanın imkansızlığını takdir edersiniz. Ancak, özellikle, kanunun dış denetim alanında getirdiği Sayıştay ile ilgili değişikliklerden söz etmek istiyorum.

Yolsuzluğun önlenmesinde ve Meclisimizin bütçe hakkını kullanmasında olmazsa olmaz prensiplerden kabul edilen saydamlık ve hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı Kanunla bir ilke olarak kabul edilmiştir. Bunun sağlanabilmesi için de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilecektir.

İç kontrol ve denetimle birlikte dış denetim de yeni bir anlayışla dizayn edilmiş bulunmaktadır. 5170 sayılı Kanun, Anayasamızın 160 ıncı maddesinin son fıkrasında yer alan ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin hükmü yürürlükten kaldırmıştır. Buna göre, Türk Silahlı Kuvvetlerinin elinde bulunan Devlet mallarının denetimi Sayıştay tarafından yapılacaktır.

4963 sayılı Kanunla, -ki aynı zamanda kamuoyunda 7 inci uyum paketi olarak da bilinmektedir- Sayıştay, Sayın Meclis Başkanımızın da belirttikleri gibi, TBMM tarafından talep edilen denetimleri karşılamak için gereken yetkiyle donatılmıştır. Ayrıca Sayıştay tarafından bu görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için dışarıdan uzman görevlendirilebilmesi yeniliği getirilmiştir. Sayıştay'ca TBMM Denetim Taleplerinin Karşılanmasına İlişkin Esas ve Usulleri Belirleyen Yönetmelik ve Sayıştay Tarafından Dışarıdan Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Esas ve Usulleri Belirleyen Yönetmelik Sayıştay Genel Kurulumuzun 19 Ocak 2004 tarih, 5084/1 ve 2 sayılı ve 6 Şubat 2004 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan kararlarıyla yürürlüğe girmiştir. Sayıştay olarak şu an itibariyle TBMM'den gelen denetim taleplerini karşılamaya devam etmekteyiz.

Dış denetim alanında meydana gelen değişliklerden bahsederken, dış denetim fonksiyonunu yerine getiren Sayıştayımızın yapısını, görev ve sorumluluklarını değiştirecek olan Sayıştay Kanun Teklifi'nden söz etmeden geçmek mümkün değil. Yakın bir zamanda kanunlaşmasını beklediğimiz bu Teklif Anayasamız, Lima Deklarasyonu, INTOSAI Denetim Standartları, INTOSAI Denetim Standartları Avrupa Uygulama Rehberleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Politika Belgesi, Katılım Ortaklığı Belgesi, Acil Eylem Planı, Ulusal Program dikkate alınarak hazırlanmış ve şu an TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun gündeminde bulunmaktadır.

Sayıştay Kanun Teklifi ile; denetim hedef ve alanının değişmesi, uluslararası denetim standartlarına uygun denetim yapılması, bütün kamu kurumlarını kapsayacak şekilde Sayıştay'ın denetim kapsamının genişletilmesi, yeni bir sorumluluk anlayışının benimsenmesi, Sayıştay'ın yeni görevlerini etkin bir şekilde yerine getirecek organizasyon yapısına kavuşturulması, denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulması, bağımsız dış denetçi ve uzmanların hizmetlerinden yararlanılması gibi temel unsurlara ilişkin değişlikler öngörülmektedir.

Teklif kanunlaşırsa, Sayıştay düzenlilik ve performans denetimi tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabilecek, tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için yasal yetkiye sahip olacak, işleyiş ve fonksiyonel açıdan bağımsız olacak, uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilecek, hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde TBMM ve kamuoyuna sunabilecek, kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilecek, görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olacaktır.

Bütün bu değişlikler sonucunda Sayıştay'a büyük sorumluluklar düşeceği açıktır. Sayıştay olarak bugünkü kapasitemizle böylesine ağır bir yükümlülüğu yerine getirebilme

ve üzerimize düşenleri en iyi şekilde yapabilme imkanımız kısıtlıdır. Bu bakımdan kurumumuz üstleneceği sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmek için bir dizi çalışmalar başlatmıştır. Bu çalışmalar arasında en önemlisi Eşleştirme Projesi olarak da bildiğimiz Twinning Projesi'dir.

Sayıştay, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında öngörülen hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanmış olduğu projeyi Avrupa Birliği ilgililerine sunmuştur. Söz konusu proje 15 Mart 2005 tarihli Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin koşulsuz onay kararı ile yürürlüğe girmiştir. Projenin bütçesi 1.349 milyon Euro tutarındadır. Kaynak Avrupa Birliği tarafından karşılanacaktır. Proje Mart 2005 tarihinde başlamıştır ve Aralık 2006 tarihinde sona erecektir. Sözleşmeye göre danışman kuruluş kendileriyle uzun zamandır işbirliği içersinde olduğumuz İngiltere Sayıştay'ıdır. Projenin amacı Sayıştay'ı bir dış denetim örgütü olarak uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamaları doğrultusunda görevini tam olarak yerine getirebilecek şekilde güçlendirmektir.

Proje ile şu hedeflere ulaşılmak istenmektedir: Kamu mali sisteminde yapılan iyileştirmelerin yeterli biçimde değerlendirilebilmesi için Sayıştay'a destek vermek, Türkiye'de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin etkinlik ve verimliliğini sağlamak, Sayıştay tarafından etkin bir denetim yapılabilmesi için eğitimler aracılığıyla insan kaynakları konusunda gerekli alt yapının oluşturulmasını sağlamak.

Projenin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için benzer projeleri uygulayan diğer ülkelerden farklı olarak kurumumuzda ön hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Yabancı dilde iletişim sorunu yaşanmaması ve çalışmaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi için projede görev alacak denetçilerden bir kısmı yurt dışına dil eğitimi için gönderilmiş ve ayrıca proje uygulamaları ile edinilen bilgilerin meslek mensuplarının tümüne profesyonel bir yaklaşımla aktarılabilmesi için kurs tasarımı ve eğitim teknikleri kursları düzenlenmiştir. Yetişkin psikolojisini dikkate alan ve

INTOSAI'nin eğitimle ilgili birimi IDI tarafından belirlenen eğitim materyalleri esas alınarak uygulanan bu çalışmayla önemli bir birikim kazanılmıştır. şu an kurumumuzda, uluslararası standartlara göre eğitim uzmanı olarak kabul edilebilecek 55 tane meslek mensubumuz bulunmaktadır.

Projeyi yürütmek üzere özel bir birim oluşturulmuş ve bu birimde yeteri kadar mesleki ve idari personel tahsisine gidilmiştir. Ayrıca yerleşik eşleştirme danışmanı ve kısa dönem uzmanlar için gerekli olan yer ve donanım sağlanmıştır.

Projemizin beş temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar; durum analizi yapılması ve stratejik gelişim planının hazırlanması, yasal yapının araştırılması ve geliştirilmesi, denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilerek insan kaynaklarının geliştirilmesi ve bilişim teknolojileri stratejisinin oluşturulmasıdır. Bütün bunları gerçekleştirmeye çalışırken, teoriyle pratik arasındaki farkın bilinmesi ve ülke ile kuruma özgü şartların dikkate alınması gerekmektedir.

Sayıştayımızı ve ülke şartlarını göz önüne almayan ithal çözümler kalıcı ve yapıcı olmaktan uzak, yapay, uygulanamaz öneriler olarak kalacaktır. Bu itibarla, yabancı danışmanların ülkenin mali sistemini ve Sayıştay'ın yapısını tanımaları ve ayrıca başta proje ekibi olmak üzere tüm mensuplarımızın gerekli bilgilerle donanmaları, kurumun ihtiyaçlarına cevap veren uygulanabilir yeni yaklaşımlar geliştirmeleri ve çözüm önerileri üretmeleri gerekmektedir. Bu nedenlerle projeye durum analizi çalışmaları ile başlanılmıştır.

Durum analizinin ilk aşamasında, Sayıştay'ın mevcut durumunun değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Durum değerlendirilmesi tamamlandığında ise Sayıştay yönetiminin ve mensuplarının da görüşü alınarak ihtiyaç ve öneriler belirlenecek ve Sayıştay'ın stratejik gelişim planı hazırlanacaktır. Bilgilenme ihtiyacını karşılamak ve ortak bir anlayış ve gelişimin oluşmasına katkı sağlamak için, şu ana kadar İngiliz ve kısmen de İspanyol

meslektaşlarımızın katılımıyla Avrupa Birliği fonlarının denetimi, denetim ve yargı arasındaki ilişkiler, mali denetim, performans denetimi, insan kaynakları, risk yönetimi, bilişim sistemleri stratejisi konularında seminerler düzenlenmiştir.

Projenin başarısının en önemli ayaklarından birisi şüphesiz iletişimidir. Bu iletişim sistemi ile, ilgili tarafların projenin amaç ve hedeflerini anlamaları ve meydana gelecek değişikliklerden nasıl etkilenecekleri hususunda bilgilenmeleri hedeflenmektedir. Bu bağlamda, sunumların yapılması, proje bültenlerinin hazırlanması ve ilgili kişi ve kurumlara yazı yazılması faaliyetleri ile gereken iletişimin kurulması planlanmaktadır.

Yasal çerçeveye yönelik çalışmalar ile, yasal düzenlemelerin uluslararası denetim standartları ve Avrupa Birliği uygulamaları paralelinde geliştirilmesi, yasal değişikliklere gereksinim duyulup duyulmadığının belirlenmesi hedeflenmektedir. Faaliyet kapasitesinin güçlendirilmesi aşamasında, Sayıştay'ın, Avrupa Birliği fonları dahil, denetim fonksiyonu icrasında mali denetim, sistem tabanlı denetim, performans denetimi ve IT denetimini uluslararası standartlara uygun bir şekilde yapabilmesi ve bilgisayar destekli denetim tekniklerini uygulayabilmesi için gerekli temel ve teknik eğitimler elbette verilecektir.

Öngörülen amaçları gerçekleştirmek için mali ve performans denetim rehberleri, kılavuzları ve iç kontrol listesi gibi destekleyici belgeler tasarlanacak ve bunların Türkiye gerçeğine uygun olarak hayata geçirilmesi sağlanacaktır. Mali denetim rehberlerinde, sistem tabanlı denetim, Avrupa Birliği fonlarının denetimi, bilişim sistemlerinin denetimi ve bilgisayar destekli denetim şeklinde alt bölümler yer alacaktır.

Rehberler tamamlandıktan sonra, mali ve performans denetim konularında projede ve diğer gruplarda görevli denetçilerden oluşturulacak denetim ekiplerince pilot denetim çalışmalarına başlanacaktır. Bu çerçevede mali denetim alanında 16, performans denetimi alanında da 6 pilot denetim çalışmasının yapılması planlanmaktadır. Kursu tamamlayanlar için proje

çalışma grupları ve kısa dönem uzmanlarının desteğinde, eş zamanlı olarak başlayan birden fazla denetim yapılması, proje çalışma grupları ve kısa dönem uzmanlar tarafından kalite kontrolünün sağlanması, denetim rehberlerinin gözden geçirilmesi ve sonuçlandırılması hedeflenmektedir.

Bu çalışma ile, hazırlanan rehber ve kılavuzların belirli bir kalite güvencesinin sağlanması amacıyla, Sayıştay çalışma grupları tarafından kılavuzlarda ve rehberlerde ve eğitim ihtiyaçlarında yapılması gereken değişiklikler tespit edilecek ve eksiklikler giderilecektir.

Bu çalışmalar tamamlandıktan sonra proje grubu dışında bulunan Sayıştay meslek mensuplarına teknik eğitim vermeye başlanacaktır. Bu faaliyetlerde amaç, Sayıştay denetçilerinin yeni denetim kılavuzlarında ve rehberlerinde belirlenen ilkeleri uygulayabilmeleri için, gerekli bilgilerle donatılmalarının sağlanmasıdır. Ardından ileri düzey eğitim programlarının geliştirilmesi hedeflenmektedir. Pilot uygulamalar ve eğitimlerden sonra tekrar bir eğitim ihtiyacı analizi yapılacak ve belirlenen konular üzerinde yeni bir eğitim programı geliştirilecektir.

Herhangi bir değişiklik olmadığı takdirde 2006 yılının başında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe gireceğini hatırlatmak istiyorum. Dolayısıyla Sayıştay olarak bu tarihten itibaren yeni denetim anlayışıyla görevimizi sürdürmemiz gerekecektir. Yeni yasal düzenlemeler sonucunda, 2007 yılında 7 adet raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmak durumunda kalacağız. Bu bağlamda, Sayıştay olarak üzerimize düşen görevleri yerine getirebilmemiz için, meslek mensuplarımız 2006 yılının ilk yarısında hem temel denetim eğitimini hem de Twinning Projesi'nde görev alan arkadaşlarımızın hazırlamış olduğu denetim rehberleri eğitimlerini almış olacaklardır. Bütün bu gelişmelere ait bilgiler hazırlamış olduğumuz Eylem Planı adlı belgede yer almaktadır.

Projenin en önemli kısımlarından birini oluşturan yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi unsurunun

aşamaları; insan kaynakları stratejisinin geliştirilmesi, risk değerlendirmesi ve yönetim çerçevesinin geliştirilmesi ile yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi olarak tasarlanmıştır. IT stratejisi dokümanı oluşturulması projenin diğer önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Sayıştay bilişim teknolojisi yönetimini iyileştirme amacı çerçevesinde gelecek 5 ile 7 yıl içindeki kurumsal hedefleri ile bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçlarını göz önüne alarak sürdürülebilir bir IT stratejisi geliştirecektir. 2006 Kasım sonunda proje faaliyetleri sonuçlandırılmış olacaktır.

Bütün bu çalışmalar başarıyla tamamlandığında Sayıştay genel kabul görmüş uluslararası standartlarda performans ve mali denetimler yapan, denetimlerinde bilgisayar desteğinden daha fazla yararlanan, iyi uygulama örnekleri ile ön plana çıkan bir kurum olarak kendinden bahsettirecektir. Aynı zamanda, Sayıştay insan kaynakları ve bilgi sistemleri yönetiminde profesyonel bir yaklaşım sergileyen bir noktaya gelecektir. Denetim kapasitesi güçlendirilmiş bir Sayıştay, Türk mali sisteminin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri ışığında yürümesine katkıda bulunarak yurt içi ve dışında söz konusu sisteme olan güvenin artmasına yardımcı olacaktır.

Sayıştay gerçekleştireceği denetim faaliyetleri, üreteceği raporlar ve gerek yurt içi gerekse yurt dışında yapacağı eğitim çalışmaları ve rehberlik aktiviteleri ile kendinden söz ettiren örnek bir kurum haline gelmek için yapılması gerekenin en iyisini yapma azmi ve kararlılığını ortaya koymuş bulunmaktadır. Bununla birlikte bütün bu çabaların anlamlı hale gelebilmesi her şeyden önce Sayıştay ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine bağlıdır. Zira, demokrasinin iyi işleyebilmesi için meclisin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanması, bunun için de dış denetimle görevli olan kurumun da etkin bir biçimde denetim yapması gerekir. Ancak Sayıştay'ın da etkin olabilmesinin olmazsa olmaz şartlarından biri Meclis'in Sayıştay raporlarına gerekli özeni göstermesidir. Bu bakımdan, Sayıştay Kanun Teklifi'nin bir an önce kanunlaşması ve Meclis İç

Tüzüğü'nde yapılması gereken değişikliklerin de en kısa zamanda yapılması hayati önem arz etmektedir.

Mali sistem yeniden yapılandırılırken, Sayıştay'ın bir taraftan güçlü yargı fonksiyonunu devam ettirmesi, diğer taraftan da mali sistemin geliştirilmesinde ve sorunların çözümlenmesinde hayati roller üstlenen bir kurum olarak anılmasının gerekliliği ortadadır. Bu çerçevede, başta Maliye Bakanlığı olmak üzere, denetlenen kurumlarla kurulacak pozitif ilişkiler mali sistemi daha etkin bir hale getirecektir. Sayıştay tarafından kamuoyunun ilgi alanlarına duyarlılık gösterilmesi ve denetim sonuçlarının toplumla paylaşılması demokratikleşme kültürümüze katkı sağlayacaktır. Biz sadece bilgiyi ithal eden değil aynı zamanda ihraç eden bir konuma gelmeyi hedefliyoruz. Bu bağlamda bilgi birikimi ve tecrübemizi önemli eğitim organizasyonlarının altına imza atarak paylaşmak istiyoruz.

Diğer taraftan hesap verme sorumluluğu sürecinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için bütçelerin onaylanması ve uygulanmasının ardından bütçe uygulamalarının Sayıştay tarafından denetlenip raporlanması ve sonuçların Parlamento'ya iletilmesi gerekmektedir. Gönderilen raporların ilgili kamu kurumlarının cevapları göz önüne alınarak değerlendirilmesi, kamu kurumlarına tavsiyede bulunulması ve bunların hayata geçirilip geçirilmediğinin takibi ideal bir sistemin temel taşlarını oluşturmaktadır.

Ancak bugünkü durumda, Meclis komisyon raporları, ilgili kurumların cevapları ve bunlara ilişkin Meclisin ilgili komisyonlarında alınan kararların Sayıştay ya da Meclis tarafından takibine ilişkin hususların uygulanması mevcut değildir. Dolayısıyla sistemimiz, mevcut uygulama göz önüne alındığında, ideal noktadan uzaktır. Proje, bu ideal durumun hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynayacaktır. Eğer Meclis de bunun önünü açarsa, çabaların anlamlı hale geleceğini, büyük başarılarla imza atılacağını şimdiden söylemek mümkündür.

Beni sabırla dinlediğiniz için özellikle sizlere, Sayıştay denetim kapasitesinin güçlendirilmesi projesinin finansmanını sağlayan Avrupa Birliği yetkililerine, projenin uygulanmasında fedakarca görev yapan Türk ve İngiliz meslektaşlarım, açılış töreninin gerçekleştirilmesinde emeği geçen tüm arkadaşlarıma en içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunuyorum hepinize iyi günler diliyorum.

YOLSUZLUK OLGUSUNA SİYASET BİLİMİ ÇERÇEVESİNDEN BİR BAKIŞ

Sera ÖNER*

Çoğu zaman rüşvetle beraber anılan yolsuzluk eylemine karşı, küresel anlamda sosyal ve kamusal alanlarda mücadeleler devam etmektedir. Zaman içerisinde şekil değiştiren yolsuzluk, hala önemli bir sorun oluşturmaktadır; çünkü yolsuzluk toplumda gücün kötüye kullanılmasına neden olur, ulusların refahına zarar verir ve hesap verebilirliği olumsuz yönde etkiler. İnsanların bilgiye erişiminin ve liderlerinden yana beklentilerinin artması, halk bilinçlenmesinde ve yolsuzluk toleransında büyük değişikliklere neden olmuştur. Mevcut yolsuzluklarla mücadelenin hedefi, rüşvetin ödenmesini ve kabul edilmesini zorlaştırmak iken, aslında yolsuzluk olgusu sadece rüşvet kavramını içermemektedir.¹ Yolsuzluk olgusunun temel öznesi, kaba, aç gözlü ve doyumsuz olduğu kabul edilen insanoğludur. Eğer sosyal normlarla kontrol edilemezse, gücünü kötüye kullanabilir ve daha fazla maddi çıkar peşinde koşabilir. Öyleyse, yolsuzluk, modern toplumlardaki güç örgütlenmesindeki dengesizlikleri yansıtmaktadır ve her ne kadar demokratik ilkelerin yaygın olduğu batılı ülkelerde düşük düzeyde görülse de, yolsuzluğun siyasi rejimi yoktur. Bu bağlamda, bu makalenin amacı, insan doğası temelinde, güç örgüsü, yolsuzluk ve tanımları, yolsuzluk kavramının demokrasi ve refah dağılımıyla ilişkisi gibi unsurları siyaset bilimi teorileri çerçevesinde değişik ülkelerden örnekler vererek incelemektir.

En eski siyaset bilimcilerden başlamak gerekirse, örneğin Thomas Hobbes'ın 16. yy'da yazmış olduğu Leviathan adlı eserinde söylediği gibi, insanoğlunun doğal ortamdaki hayatı “yalnız, yoksul, çirkin, kaba ve kısıdır”. Doyumsuz olan insanoğlu, sosyal norm ve kuralların olmadığı doğal yaşamda, amaçlarına ulaşabilmek için tüm araçları kullanabilir.

Hindistan'da bulunan İ.Ö. 300 - İ.S. 150 yıllarına ait bir metin, yolsuzluğun insan doğasında bulunduğunu vurgulamakta ve Thomas Hobbes'ın 16. yy'daki öngörülerine bir temel örnek teşkil etmektedir:

* Bilkent Üniversitesi, Amerikan Tarihi Programı Arş. Gör.

¹ Arvind K. Jain. *Economics of Corruption*. (Kluwer Academic Publishers: 1998) s. 3.

“[Kral] ticaret yollarını, taşıyıcıların, devlet memurlarının, hırsızların ve sınır muhafızlarının tacizlerine karşı koruyacaktır... ve sınırdaki bulunan memurlar kayıp malların telafisi için ellerinden geleni yapacaktır... Bal tutanın parmağını yalamaması imkansız olduğundan, devletin parasal kaynaklarıyla ilgilenenlerin, Kral'ın hazinesinin ucundan dahi olsa tadına bakmaması mümkün değildir”.²

Bir başka örnek ise Ortaçağ Fransa'sından verilebilir; “*pot de vin*” (şarap testisi) kelimesi günümüz Fransızcasında ‘rüşvet’ anlamında kullanılmaktadır çünkü ortaçağda şarap çok değerli bir üründü ve halk tarafından devlet memurlarına veya kralın adamlarına rüşvet olarak sunulmaktaydı.

Yolsuzluk kavramı, günümüzle karşılaştırıldığında, eskiden daha geniş bir anlama sahipti. Örneğin, Plato, Aristo, Thucydides bu terimi bireyin eylemlerinden ziyade tüm toplumun ahlaki durumunu nitelenmek için kullanırlardı. Halkı, erdemlilik (Bkz. Machiavelli'nin Prens adlı eseri) veya refah dağılımı, liderler ve tebaaları arasındaki güç ilişkileri, güç kaynağı, hükmedenlerin hükmetmek için ahlaki haklılığı; veya halkın özgürlük sevgisi, siyasi liderlerin nitelikleri, siyasi değerlerin ve yönetimlerin sürdürülebilirliği yönlerinden incelediler.³ Örneğin, krallık, prenslik ve imparatorluklarda, hükmedenlerin ahlaki durumu ve toplumun bütünü birbiriyle yakından ilintiliydi çünkü hükümdarlar, güç ve sadakatlerini ilan etmek için izledikleri prensiplerden sapmalar gösterdiklerinde, halk bir ikilemde kalıyor ve ‘Kral hata yapmaz’ söylemine inandırılıyordu.⁴ Toplumlar laikleştikçe, bölündükçe ve belli süreçlerle sistemleşince, demokratik süreçlerin sınırları ve haklılığı etrafında etno-politik hususlar vücut bulmaya başlamıştır. Bu nedenle, yolsuzluğun tüm topluma genellenmesi, demokrasilerin olduğu yerlerde pek mümkün değildir; çünkü demokrasilerde seçimler ve yönetime katılım yoluyla kamu sahası izlemeye alınmaktadır. Günümüzde ise, yolsuzluk, toplum geneline mal edilmekten çok, belli bir pozisyonda bulunan kişileri etkilemeye çalışan münferit bireylerce

² Daniel Kauffman. “Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons From Comparative Analysis.” Rick Stapenhurst and Sahr Kpundeh. Curbing Corruption. (EDI: Washington D.C., 1999). s. 39.

³ Johnston, Michael and Alan Doig. “Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies.” Stapenhurst and Kpundeh, Curbing Corruption adlı eserinden, s. 12.

⁴ Carl J. Friedrich. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. (Harper and Row: 1974), s.102

işlenmiş eylemlerle bağdaştırılmaktadır; ve yolsuzluk tanımlaması da bir tür davranış sınıflandırması süreci haline almıştır.⁵

20. yy'da, yolsuzluk konulu literatür artmıştır. Çünkü bu literatüre olan ilgi farklı toplumlarda yaşayan insanların yaşam kalitelerini geliştirme ve sosyal adaletsizlik sorunlarını ele alma arzusundan kaynaklanmaktadır. Öyleyse, toplumun ilerlemesinden kim sorumlu olacak ve toplum, bireylerin kontrolleri dışında kalan olumsuz unsurları veya bireylerin kendi eylem ve tercihlerinden kaynaklanan eşitsizlikleri nasıl ortadan kaldıracaktır? Burada altı çizilmesi gereken husus, güç ve refah arasındaki ilişkidir.⁶ Güç ve refah üç farklı düzeyde karşılıklı etkileşim halindedir. Öncelikle, refaha sahip olma, toplumun ahlaki değerlerini etkiler, çünkü “refah”, modern toplumlarda kuralları koyma yetkisine kimin sahip olacağına belirlenmesinde önemli bir rol oynar. İkinci olarak, refaha erişim arzusu, refah sahiplerinin, siyasi gücü elinde bulunduran kişilerden toplumu yöneten kurallardan sapmalarını istemesine neden olur. Üçüncü olarak, refah ve güç, münferit memurların rüşvet karşılığında kamu gücünü kötüye kullandıkları noktada da örtüşmektedir.⁷

Refah dağılımı, üzerinde uzlaşıya varılmış kuralların uygulanmasıyla yakından ilgilidir. Örneğin, demokratik toplumlar, vatandaşlarına temsilcilerini seçme aşamasında eşit güç vermektedir ancak uygulamada, varlıklı kesime, toplumu etkilemesi için ayrıcalık tanımayan demokratik bir toplum bulunmamaktadır. Öyleyse, toplumlar adaletsiz gelir veya refah dağılımını kabullenip kabullenmemelerine ve demokrasi ilkelerinin ne denli samimiyetle uygulanıp uygulanmadığına göre farklılıklar gösterirler. Gücün eşit dağıtılmaması, içinde bulunan siyasi sistemin kurallarından kaynaklansa da, yoksul kesim, bu durumun yolsuzluk nedeniyle gücün eşit dağıtılmamasından kaynaklandığını düşünür.⁸ Bu, aynı zamanda bir hesap verebilirlik krizinden de kaynaklanmaktadır. Örneğin, krallar veya diktatörler iktidara geldiklerinde, toplumları için seçtikleri ve uygun gördükleri değerlerden sorumlu tutulurlardı. Modern ve demokratik toplumlarda ise, halk, kendi değerlerini temsil edecek yöneticileri seçmektedir. Ancak, burada önemli olan konu, eşit olmayan güç dağılımının, kanun ve kuralların adil ve şeffaf şekilde uygulanmasından ne ölçüde etkilendiğidir. Ayrıca, güç ve refah dağılımı, yolsuzlukla ilgili literatürde de iki

⁵ George Moody-Stuart. Grand Corruption. (World View Publications: 1997), 209

⁶ Jain, A.g.e., s.5.

⁷ Jain, A.g.e, s.5.

⁸ Jain A.g.e., s. 5-6.

büyük soruna neden olmaktadır: Yolsuzluk kavramının genel kabul görmüş tanımı ve çok geniş kapsamda tanımlayıcı ve anektodlara dayalı olması.⁹ Yolsuzluk kavramının tanımları, yolsuzluğun nedenlerine göre yapılmaktadır. Bu bağlamda, iki tanımlama yaklaşımı bulunmaktadır: Davranışsal sınıflandırma tanımları ve neo-klasik tanımlar. Bunlara ek olarak, günümüzde, küreselleşmeye paralel yeni bir tanımlama eğilimi de gözlenmektedir.

Davranışsal tanımlar, yolsuzluğun kamu makamlarının, gücünün veya kaynaklarının kişisel çıkarlar için kötüye kullanımına yoğunlaşmaktadır. Ancak, bir çok siyaset bilimci kötüye kullanma, kamu alanı, kişisellik ve çıkar kelimelerinin ne ifade ettiği sorularına objektif cevaplar aramaktadırlar. Ne yazık ki, bu konuda da genel geçer evrensel cevaplar bulunamamıştır.¹⁰ Davranışsal yaklaşım, kurumsal ve politik reformlar oluşturmak ve çeşitli yolsuzluk eylemlerinin sonuçlarını incelemek amacıyla, yolsuzluk örgüsünü belirlemeye çalışır.¹¹ Davranışsal yaklaşım, yolsuzluğun nedeni olarak, bireyi işaret etmektedir.¹²

Neo-klasik yaklaşıma gelince, yolsuzluk olgusunu, bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan – halkın rızasının alındığı ve nüfuz ve otoritenin uygulandığı daha geniş süreçlerde bulunan- daha derin bir sorunla ilintilendirmektedir. Modern siyasi rolleri ve kurumları, tüm toplumun ahlaki sağlığıyla ilişkilendirdiği için bu yaklaşıma neo-klasik yaklaşım denilmektedir.¹³ Öyleyse, neo-klasik yaklaşım, yapısal etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹⁴

Küreselleşme, meşru uygulama araçlarını ve kamu otoritesini yeniden tanımlamamızı gerektirdiği için, yolsuzlukla ilgili olarak da yeni bir paradigma geliştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Örneğin, sınırlar ötesi kimliklerin gelişmekte olduğu Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi, devletin rolü gittikçe daha da fazla sorgulanmaktadır. Bir çok oturmuş demokrasilerde, uluslararası kalkınma kurumlarının yapısal düzenleme politikaları, büyük ekonomileri karşısında devletin küçültülmesi, piyasa odaklı ekonomi stratejileri ve özelleştirme son on yılların yükselen trendleri haline gelmiştir. Bir başka deyişle, devletler, gayri resmi bir şekilde küresel pazarlarla ve teknolojilerle entegrasyona

⁹ Tevfik Nas, Albert C. Price and Charles T. Weeber. "A Policy-Oriented Theory of Corruption." *American Political Science Review* No.80 (March 1986), s. 108.

¹⁰ Johnston s.17.

¹¹ Johnston s.19.

¹² Nas, A.g.m., s. 109.

¹³ Johnston s.20.

¹⁴ Nas, A.g.m., s.20.

giderek ve resmi olarak da, NAFTA, Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi ticari pakt ve oluşumlar aracılığıyla, kendilerinden çok daha büyük ekonomik ve siyasi sistemlerin parçası haline gelmektedirler. Küreselleşme, aynı zamanda güç ve refah ilişkisi ekseninde dönmektedir. Siyasi rejimler, belli bir toprak ve halk üzerinde güç sahibiyken, ekonomi piyasaları daha küresel olduğundan, devlet egemenliğinin üzerinde gelmektedir. Eğer bu asimetrik ilişki olmasaydı, yolsuzluk küresel boyuta taşınacak kadar büyük bir sorun olmazdı çünkü günümüzde hemen hemen her şey, öyle ya da böyle alınabilen ve satılabilen bir meta haline gelebilmekte ve devlet daireleri bu amaçlar için kullanılabilir. ¹⁵

Bu bağlamda yapılmış olan ‘yolsuzluk’ tanımları her bilim adamının konuyu ele alışındaki farklılıkları ortaya koymaktadır. Örneğin, konuya, *devlet dairesi* perspektifinden bakan ünlü siyaset bilimci Joseph Nye’a göre, yolsuzluk, maddiyat veya statü elde etmek için özel yollar kullanılması (şahıslar, yakın aile, özel klikler) nedeniyle resmi kamu görevinden sapma; veya kuralların rüşvet (kendisine güven duyulması gereken bir kişinin kararlarını değiştirmesi için ödül) vererek ihlal edilmesi; nepotizm (politik gücünü arttırmak amacıyla hükümetin, liyakattan ziyade akraba veya yakın çevresinden kişileri ataması- ‘*patronage*’); ve zimmete geçirme (şahsi çıkarları için devlet kaynaklarını kanuna aykırı şekilde üzerine geçirme – ‘*misappropriation*’) eylemlerini kapsamaktadır.¹⁶ Diğer yandan, bir başka tanınmış siyaset bilimci Carl Friedrich ise bu kavramı *kamu çıkarı* açısından tanımlamaktadır: “Yolsuzluk...devlet memuru veya bir devlet dairesi sorumlusu gibi elinde güç bulunan şahısların, yasal yollardan sağlanmamış para veya avantajları sunanlara kaymaları ve böylelikle kamunun ve çıkarlarının zarar görmesi halinde, ortaya çıkan olgudur.”¹⁷ Van Klaveren ise ‘*piyasa odaklı yolsuzluk*’ tanımını şu şekilde yapmaktadır: bir devlet memurunun yetkisini, ek gelir elde etmek için kötüye kullanmasına yolsuzluk denir...Bu nedenle, yolsuzluktan bahsederken, devlet dairesini, gelirini maksimuma çıkarma amacıyla kullanılan bir işyeri olarak gören devlet memuru akla gelmelidir. Böylelikle, devlet dairesi, ‘maksimuma ulaşma birimi’ halini alır.¹⁸

¹⁵ Johnston s.25-26

¹⁶ Mark Philip. “Defining Political Corruption.” Edt., Paul Heywood, Political Corruption adlı eserinden, s. 24.

¹⁷ Paul Heywood. “Political Corruption: Problems and Perspectives.” Political Corruption adlı eserinden, s. 14.

¹⁸ Mark Philip, A.g.m., s. 28.

Yolsuzluk kavramını tanımlama sorunsalını özetlemek gerekirse, yolsuzluk, modern toplumların son derece önemli bir sorunuyken, genel geçer bir tanımın yapılamaması sosyal bilimlerin yaşadığı bir ironidir çünkü yolsuzluk, değişik ortamlarda ve şekillerde vücut bulmaktadır. Belki de, en güvenilir genelleme şu şekilde yapılabilir: Yolsuzluk konusu incelenirken, neden bu konunun önemli olduğunu unutmamalı ve ele almak istediğimiz sorulara ve içinde bulunduğumuz ortamlara göre yolsuzluk tanımının değiştiğinin farkında olmalıyız.¹⁹

YOLSUZLUK, KALKINMA ve SÜRDÜRÜLEBİLİR DEMOKRASİ

Yolsuzluk, siyasi rejimleri ne olursa olsun, kalkınmış, kalkınmakta olan ve az gelişmiş bütün ülkelerde görülmektedir. Hukuk sisteminin doğası (kendisine güç ve yetki verilecek kişilerin seçilme süreçlerini belirleyen yasama ve yürütme kuralları) siyasi rejimlere nazaran, yolsuzluk düzeyinde çok büyük bir fark yaratmaktadır. Çünkü demokrasilerde dahi, çok yüksek düzeyde olmasa da yolsuzluk bulunmakta ve hiçbir demokrasi yolsuzluktan tamamen arınmış durumda değildir.²⁰ Ancak, yolsuzluğun demokrasiyle mi ülkelerin kalkınmışlık düzeyiyle mi ilintili olduğunu sorgulamak gerekirse, hukukun üstünlüğüne ve demokratik ilkelere daha çok saygı duyulan kalkınmış ülkelerde, demokrasinin daha kırılğan olduğu az gelişmiş veya kalkınmakta olan ülkelere nazaran yolsuzluk olgusuna daha az rastlandığı söylenebilir. Ayrıca, otoriter rejimlerin ve diktatörlüklerin bulunduğu ülkeler, belli bir klikin kaynaklara erişimi olmasından dolayı, erkin kötüye kullanımına daha yatkındırlar. Bir başka deyişle, sürdürülebilir kalkınmanın ve demokrasinin, sıkı uygulanan demokratik kurallar sayesinde daim kılınması yolsuzluk olgusunu azaltmaktadır.

Kalkınmacılık ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi daha iyi gösterebilmek amacıyla, Avrupa Birliği, Latin Amerika (Brezilya, Arjantin, Bolivya, Sierra Leone), Afrika (Uganda, Nijerya), Rusya, Çin-Hong Kong ve Singapur gibi ülkelerden örnekler vermek yerinde olacaktır. Ayrıca, demokrasi ve kalkınma genel çerçevesinde, yolsuzluk kavramının devlet dairesi odaklı ve kamu çıkarı odaklı tanımları temelinde, ülke tecrübeleri incelenecektir. Bir başka deyişle, kalkınma ve demokrasi mücadelesi veren ülkelerin kamu ve özel sektörlerinde

¹⁹ Johnston, s. 28

²⁰ Rose-Ackerman, Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. (Cambridge University Press: NY, 1999) s. 57.

yaşanan yolsuzlukların içeriği ele alınacaktır. Bu tür ülkelerde, kamu sektöründe görülen yolsuzluk alanlarını sıralamak gerekirse: Kamu ihaleleri, sözleşme imzalama, ithalat-ihracat izin lisansları, arazinin parsellenmesi; vergi veya gümrük vergisi şeklinde gelir tahsilatı; varlıklı elit tabakanın vergiden muaf tutulması, akraba veya arkadaşların kamu makamlarına atanması; hediyeler; temel kamu hizmetleri için (resmi belgeler çıkarılırken) devlet memurlarının fazla ücret tahsil etmesi. Sonuç olarak, 20. yy devlet yönetiminde görülen en kötü fiilin, genellikle aç gözlülük ve erki elinde tutma hırsından kaynaklanan, belli bir bireye veya gruba hizmet edecek şekilde, halkın verdiği kamu yetkilerinin kötüye kullanımı olduğu söylenebilir.²¹ Yolsuzluk, ulusal ve uluslararası olmak üzere iki boyut kazanmıştır. Uluslararası yolsuzluk, uluslararası ekonominin kötüye kullanılması sonucu ortaya çıkan kaçakçılık ve kara para aklama fiillerini kapsar. Bu tür yolsuzluklar, BM, NAFTA ve WTO gibi, uluslararası ve devletler arası ikili anlaşmalar, paktlar, birliklerle veya uluslararası örgütlerce engellenmeye çalışılmaktadır. Mevcut literatüre göre, ulusal boyutta görülen yolsuzluk, ülkelere göre değişiklik göstermektedir çünkü her ülke veya bölgenin kendine özgü tarihi, kültürü, siyasi sistemi, inançları, ekonomik ve sosyal kalkınmışlığı bulunmaktadır.²² Uzun vadeli kalkınma planlarının ve sosyo-politik sistemin yansıması olan sosyal uygulamalar, kırılganlık düzeyine göre yolsuzluk olgusuna açık olabilir.²³ Bu nedenle, bu makalenin metodolojisi *kültürel relativizme* dayanmaktadır, yani politik ve bürokratik olmak üzere ikiye ayrılabilen ulusal boyuttaki yolsuzluk olgusu, ülkeden ülkeye değişmektedir.

Politik yolsuzluk, rüşvet, seçimlere hile karıştırma, para sızdırma, kadrolaşma, siyasi tekellilik, muhalefet gruplarını resmi kanallar aracılığıyla korkutma ve ülkenin geleceğini belli bir klik elinde bulundurma gibi unsurları kapsarken, bürokratik yolsuzluk ise bürokratların sürekli ve karlı eylemlere girişerek gelirlerini arttırmaları, alınan rüşveti üstleriyle paylaşmaları, siyasi ve ekonomik bağımlılık yaratarak yerlerini garantiye almaları anlamına gelir.²⁴ Her iki durumda da, yolsuzluk eylemlerine karışanlar, belli bir işleyiş ağı oluşturarak, bozulmuş sosyo-politik sistemi korurlar ve reformlara karşı çıkarlar. Bu durum aynı zamanda, o toplumda bulunan Sivil Toplum Örgütlerinin, yürütme ve yargı gibi denetim mekanizmalarının, bu türlü eylemleri işleyenleri cezalandırmada ne

²¹ Staphurst and Kpundeh. Curbing Corruption. s. 1.

²² B.E.D de Speville. "The Experience of Hong Kong, China in Combating Corruption." Staphurst ve Kpundeh, Curbing Corruption adlı eserinden, s.57.

²³ Heywood, A.g.m., s. 10.

²⁴ Johston & Doig. A.g.m., s. 15.

denli zayıf olduklarını ortaya koyar. Yolsuzluklara politikacıların, bürokratların ve devlet memurlarının taraf olması, hayatın çeşitli kesimlerinden kişilerin taraf olmayacağı anlamına gelmez; yani, bu tür eylemlere, iş adamları, dini liderler, çeşitli meslek grupları ve medya da taraf olabilir.²⁵

Yukarıda görüldüğü gibi, burada iki önemli değişken bulunmaktadır: Sosyal sistem (sivil toplum) ve siyasi sistem (politikacılar, bürokratlar ve devlet memurları). Az gelişmiş ülkelerde (terminolojik olarak Güney yarım küre ülkelerinde), sivil toplum iyi eğitilmiş değildir ve yolsuzluk konusunda ya bilgisiz ya da dezorganizeyken, demokrasinin hayatın vazgeçilmez bir parçası olduğu kalkınmış ülkelerde (Kuzey), vatandaşlar, yolsuzluklar konusunda daha bilinçlidir; hükümetlerin icraatlarını izlemeye alırlar ve kanuna aykırı eylemlere karşı tepkilerini dile getirirler. Keefer ve Knack, yaptıkları bir araştırmada, yolsuzluğun zayıf bürokratik kurumlarla ve düşük ekonomik büyümeyle ilgili olduğu sonucuna varmışlardır.²⁶ Ayrıca, seçimlerde ve resmi kurumlarda bulunan bürokratlar, tekel oluşturan siyasi partilerce kolaylıkla manipüle edilebilmektedir. Ne yazık ki böyle bir durumda, hesap verebilirliğe gölge düşmektedir. Otoriter rejimlerle yönetilen ülkelerde görülen, sivil toplum örgütlerini yolsuzluk karşıtı eylemlerinden caydırma ve sindirme politikalarına şaşmamak gerekir.

Bu tür eylemler, nihai olarak demokrasiye zarar vermekte, yönetişimi daha kırılğan hale getirmekte ve demokrasi ilkelerinin uygulanmaması veya gayri-samimi şekilde uygulanması nedeniyle kötü yönetim ortaya çıkmakta, bürokratik ve siyasi yolsuzluklarla ilgili hesap verme ortadan kalkmaktadır. Bu da, demokrasi kurallarının daha sıkı uygulandığı gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere nazaran yolsuzluk olgusuna daha az maruz kaldığını göstermektedir. Örneğin, kayda değer siyaset bilimcilerden Micheal Johnston, “Kökleşmiş yolsuzluk konusunda ne yapılabilir” adlı makalesinde, yolsuzluğun kalkınma sorunlarından biri olduğunu öne sürmektedir.

“Devlet memurları, şahsi çıkarlar ve sürdürülebilir demokrasi” adlı başka bir makalesindeyse Michael Johnston²⁷ ciddi düzeydeki yolsuzlukların siyasi sistemi daha az demokratik yaptığı yönündeki sürdürülebilir demokrasi

²⁵ M. Kisubi. “Involving Civil Society in the Fight against Corruption.” Stapenhurst and Kpundeh, *Curbing Corruption* adlı eserinden, s. 120.

²⁶ Keefer and Knack. “Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” *Economics and Politics* 1995, 7-3-:237-47.

²⁷ Micheal Johnston. “Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet.” Kimberly Ann Elliott, *Corruption and the Global Economy* adlı eserinden.

argümanını sorgulamaktadır. Peki, tersi bir durum düşünülebilir mi? Yolsuzluktan tamamen arınmış demokratik bir toplum bulunmamaktadır; ancak, ikinci ve üçüncü dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında, kalkınmış ülkeler daha olumlu bir pozisyonda bulunmaktadır. Politik yolsuzluk, aslında ulus devletin veya spesifik olmak gerekirse, batılı demokrasilerin ve daha ciddi boyutta da gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin yaşadığı ve istikrarı etkileyen krizlerden biridir.²⁸

Avrupa Birliği örneği, Johnston'ın savını güçlendirmektedir; çünkü yüksek ticari bariyerler, üstün nitelikli AB uzmanları ve cömert maaşlar sayesinde, yolsuzluk konusunda ciddi sorunlar yaşamamaktadır. Bir başka siyaset bilimci John Peterson, "Avrupa Birliği" başlıklı makalesinde bu orantısallığa ve yolsuzluk olgusunun az görülmesinin nedenlerine değinmektedir. Peterson'a göre, AB'de, neredeyse Marx Weber'in 'temiz ve yüksek performanslı bürokrasi ideali'ne yakın derecede, yolsuzluk olgusuna az rastlanmaktadır.²⁹ Ancak, sahtekarlık ve dolandırıcılık alarm verecek düzeyde yüksektir. Bunun temel nedenlerinden birisi de, AB Komisyonu'nun sahtekarlık ve dolandırıcılık eylemlerinin azaltılması konusunda yeterli politika araçlarından mahrum olmasıdır. Aynı zamanda, bu tür Topluluk çapında yapılacak bir denetim, Komisyon'a daha fazla mali kaynak ve yetki verilmesini gerektirecektir ve Üye Devletler, olası bir yetki verilmesi halinde AB Komisyonu'nun etkin çalışacağına inanmamaktadır.³⁰ Bu nedenlerden dolayı, yolsuzluk olgusunun bir parçası olan bütçe yönetimi alanında sahtekarlık ve dolandırıcılıkla ilgili durum daha kötü bir seyir almıştır.³¹

Kalkınma, kısıtlı kaynaklardan optimal sonucu elde etmeyi öngörür. Bu bağlamda, yolsuzluk, söz konusu kaynakların kullanımı ve dağıtılması konularında önemli bir sorun teşkil etmektedir.³² Sürdürülebilir kalkınma için, siyasi irade, idari reformlar, denetim kurumları, parlamento, yargı sistemi, sivil toplum, medya ve özel sektör gibi ulusal bütünlük unsurlarının, yolsuzluktan arındırılması gerekir. Öncelikle, idari reformların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, güçlü bir siyasi irade (demokratik ilkelerin samimiyetle ve

²⁸Heywood, A.g.e., s.3.

²⁹ John Peterson. "The European Union." Paul Heywood, Political Corruption adlı eserinden, s.160.

³⁰ <http://www.spectrezine.org/europe/Auditors.htm>

³¹ Ibid.

³² Michael Johnston and Jerome B. McKinney. Fraud Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures. (National Plan Service: 1986) s.462.

sıkı bir şekilde uygulanması anlamına gelir) ve bağımsız denetim-izleme kurumları veya ombudsmanın bulunması bir zarurettir. Ayrıca, seçim sistemi öyle düzenlenmelidir ki yolsuzluğa bulaşmış insanlar veya siyasi tekel mensuplarının resmi makamlara erişimi kesilmelidir. Eğer yargı sistemi yıldırıcı hapis ve para cezalarına hükmetmezse, tüm bu çabalar geçersiz olacaktır. İdari sistem, yolsuzlukları engellemede yetersizse, acil yargı reformları devreye sokulmalıdır. Ayrıca, yönetim aktörlerinin, kamuoyuna güven vermek için, her türlü işlemlerde medyaya karşı şeffaf olması gerekir.³³ Devlet memurları için meslek içi eğitimler ve el kitapçıkları hazırlanmalı ve memur maaşlarının, memurları rüşvet almaktan vazgeçirecek kadar tatmin edici olması gerekir.

Üstelik, adem-i merkeziyetçi bir kamu politikası, vatandaşları, yerel ve merkezi yönetimleri izleme konusunda daha bilinçli hale getirecek ve böylelikle, yolsuzluğa yatkın idareciler üzerinde sivil bir baskı oluşturulabilecektir. Yerel yönetimlerde liderlerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımın cesaretlendirilmesi, daha iyi bölge yöneticileri, encümen azaları ve yerel katılımcıların seçilmesi anlamına gelir ve böylelikle yerel kalkınma kapasitesi arttırılmış olur.³⁴ Aynı zamanda, kamu ve özel sektör arasındaki diyalogun geliştirilmesi de demokrasiyi güçlendirir.³⁵ Bu nedenle, toplumun katılımı ve liderlik rolü üstlenilmesi, ulusal bütünlüğü canlandıran ve pekiştiren bir unsur olarak dahil edilmelidir.³⁶ Örneğin, Uganda halkı, 1970'li yıllarda, hükümetlerin yolsuzluklarına karşı kayıtsız kalıyordu. Ancak, zaman içerisinde, Uganda'nın kötü yönetilmesine ve yoksullaştırılmasına karşı sivil toplum örgütleri aracılığıyla tepkiler geliştirmeye başladılar.

Aynı şekilde, demokrasi rejiminin oldukça hassas olduğu ve nihai olarak da, adaletsiz gelir dağılımı nedeniyle ekonomilerinin yolsuzluklardan bir hayli etkilendiği Arjantin, Brezilya ve Bolivya, yerel ve merkezi yönetimlere halk katılımı, şeffaflık yoluyla kamu bilincinin geliştirilmesi, idari ve hukuki reformlar gibi yukarıda değinilen araçları kullanarak yolsuzluğa karşı mücadele başlatmışlardır. Örneğin, genç demokrasi ülkelerinden Bolivya bir önceki despotik yönetimden, düzensizlik, kaos ve yolsuzluğa neden olan hükümetin yönetim anlayışını miras almıştır. Bolivya, kamu hesap verebilirliği açısından

³³ Rick Stanphurst. *The Media's Role in Curbing Corruption*. (World Bank Institute: Washington D.C., 2000).

³⁴ Kisubi, A.g.m., s.125.

³⁵ Wolfgang Reineckie. *Global Public Policy: Governing without Government*. (Brookings Institution Press: Washington D.C., 1998).

³⁶ Kisubi, A.g.m., s.125.

gösterdiği çabalara bakılınca, Latin Amerika içerisinde tektir. 1982 yılından beri, temsili ve katılımcı demokrasi alanında ilerleme kaydetmiş ve aynı zamanda kimin hangi hususlarda nasıl hesap vermesi gerektiğinin sınırlarını çok iyi çizmiştir. Başarısız ekonomik ve sosyal reform çabalarının askeri darbelere ve son yıllarda da sosyal patlamalara yol açtığı Arjantin'e gelince, bu ülke kalkınma ve sosyal barış anlamında zor günlerden geçmektedir. Bunun, kötü yönetimin yanı sıra, IMF para politikalarının yerel unsurları göz önüne almadan tepeden inme bir ekonomi yönetimini salık vermesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Bu bağlamda, yönetimin içinde kökleşmiş olan yolsuzluk sorunlarını çözmek için, yetkililerin öncelikle yolsuzluğun nedenlerini detaylı bir şekilde incelemeleri ve durum incelemesinden sonra, demokratik ilkelere sıkı sıkıya uyulacak şekilde, siyasi iradenin takip edeceği uzun vadeli sosyal ve ekonomik politikalar belirlemeleri gerekmektedir. Örneğin, Brezilya, sosyal ve ekonomik kemer sıkma politikalarından oluşan bir dizi yolsuzlukla mücadele reformlarından geçmektedir.

Yolsuzluk olgusu, refahın dağılımıyla bağlantılı olduğuna göre, ekonomi piyasaları da reformdan geçmeli ve piyasaları denetleyecek etkin izleme kurumları oluşturulmalıdır. Örneğin, Sovyetler Birliği sonrası Rusya, güçlü ekonomik reformlar olmaksızın yolsuzlukla başa çıkılamayacağını en canlı örneğidir. Sosyalizmden liberal piyasa ekonomisine geçişten sonra, Rusya, piyasa aktörlerini yeterince dengeleyememiş ve bunun sonucu olarak, otoriteyi sağlayacak mafya gibi unsurlar bu denge boşluğunu doldurmuştur.

Bir başka örnek de Singapur'dan verilebilir. 1950-1955 arasında, ülkede, devlet memurları arasında geniş çaplı yolsuzluklar baş göstermiştir. 1970 ve 1980'lerde, görevden alma, hediye almada kısıtlama, para ve hapis cezası gibi sıkı uygulamalar devreye sokularak devlet memurlarının uygunsuz fiillerde bulunmasının önüne geçilmiştir. Bugün, Singapur kamu sektörü, dünyanın en güvenilir piyasalarından biridir.

REFORMLAR

Şu ana kadar anlatılanları özetlemek gerekirse, bir çok ülke tecrübesi de göstermiştir ki yolsuzlukların meydana gelebileceği yerlerde uygulanacak reformların kapsamı son derece önemlidir. Bu bağlamda, reformlar, kapsam açısından dört başlık altında toplanabilir: önleyici, yaptırım gücü olan, kamuda

bilinç yaratan ve kurum oluşturan.³⁷ Önleyici türdeki reformlar şunları öngörür: Hükümet programlarının sadeleştirilmesi, ATM memurlarının kaldırılması, devlet memurlarına tatmin edici düzeyde yüksek maaş ödenmesi; rekabetçi ve halka açık kamu ihale yapısının oluşturulması; reformları uygulayan devlet memurlarının, kurallara uymamaları halinde alacakları para ve hapis cezaları konusunda bilgilendirilmesi.

Yaptırım gücü olan reformlar ise, sıkı hukuki tedbirleri kapsamaktadır. İlgili alandaki kanunların modern çağın gereklerine uygun olması gerekir. Kanun koyucu yani yasama, kanunu çiğneyenler arasında ayrıcalık tanımaksızın herkesin kanun ve kurallara uymasını sağlamalıdır. Kurumsallaşma sağlayan reformlar kapsamında, yeterli sayıda personel eğitilmeli ve gerekirse, bağımsız personel alım komisyonları oluşturulmalıdır. Siyasal ekonomi uzmanı Jeremy Pope'un da belirttiği gibi, kamu bilinci, özgür medya aracılığıyla mümkün kılınabilir. Bu bağlamda, yetkililerin, yolsuzluğun kısa, orta ve uzun vadedeki zararları üzerine halkı belli aralıklarla medya aracılığıyla bilinçlendirmesi kamu farkındalığını arttırır ve güven tesis eder. Yönetişim, bir bütünlük, süreklilik ve devlet ekonomisinde etkinlik gerektirdiğine göre; ekonomi kontrol mekanizmaları kurulması, adem-i merkezîyetçilik, özelleştirme ve ekonomik büyüme aracılığıyla sağlam ekonomik reformların oluşturulması, vatandaşların ülke refahından adil bir şekilde payına düşeni almasını mümkün kılar.³⁸

1996'da, Daniel Kaufmann kalkınmakta olan ve eski komünist rejim ülkeleri olmak üzere toplam 63 ülkede 165 elit kamu ve özel sektör kesiminde yolsuzluk konulu bir anket yapmıştır. İncelemede elde edilen cevaplara bakıldığında, genellikle, yolsuzluğun kamu sektöründe görüldüğü ve son 10 yıl içerisinde, yolsuzluk oranının arttığı gözlemlenmiştir. Ankete cevap verenlerin, ekonomik reformların zayıflığıyla yolsuzluk olgusunun birebir alakalı olduğu konusunda hemfikir oldukları görülmüştür.³⁹

Yolsuzlukla mücadele yürüten çeşitli ülkelerdeki çabaların başarısı ve başarısızlığı, bu mücadele alanındaki ilerlemeyi neyin engellediğini göstermektedir: kontrol mekanizmalarının kısıtlı yetkiye sahip olması, liderlik eksikliği; eşgüdüksüz, bölük pörçük reformlar, hukuki düzenlemelere fazla güvenilmesi, ancak icraatın olmaması; çok iyi belirlenmiş ve başarılabilir

³⁷ Jeremy Pope, "Elements of a Successful Anticorruption Strategy." Staphenurst ve Kpundeh, *Curbing Corruption* adlı eserinden, s. 99.

³⁸ Johnston & Doig, A.g.m., s.19.

³⁹ Kauffman, A.g.m., s. 36.

hedeflerin konulamaması; hükümet dışı STK aktörlerinin yönetişime dahil edilememesi.⁴⁰ Yönetişim kalitesinin geliştirilmesi aşamasında olmazsa olmazlardan olan siyasi reformlar, politikacılar ve hukukçular tarafından, yalnızca 'halka hizmet için varız' arzusuyla idealleştirilmemelidir. Çünkü halka hizmet için hazır olan kişilerin de kusurları olabilir. Sistemi o şekilde inşa etmelidirler ki, insan çıkarından ziyade sistemin çıkarları önde gelmelidir. Reformcuların önünde bulunan en büyük engel, bu mesajı reformların içerisine yedirebilmektir.⁴¹

SİYASİ İRADE EKSİKSE?

Buraya kadar, yolsuzlukla mücadele ve çözüm alternatifleri ele alınmıştır. Ancak, tüm bu alternatifler, kendini adanmış siyasi liderler olmadan gerçekçi kılınmaz. Afrika'da yolsuzluk konusunda uzmanlaşmış Robert Williams, politikacıların durumu düzeltmekten ziyade, büyük bir çoğunluğunun veya bizzat hükümetlerin, yolsuzlukla mücadelede sorun yarattığına işaret ediyor.⁴² Yolsuzlukla mücadele kampanyaları, ülkelerinde büyük işlere yatırım yapan yabancı kreditorleri ve uluslararası finansal kuruluşları yatıştırmak için, siyasi retorikte sık sık kullanılabilir. Bu nedenle, eğer 'hasta' iyileşmek istemezse, ilacın hiçbir tesiri olmaz.

Yine, Afrika'da yolsuzluk konularında uzman Dele Olowu, Nijerya'daki siyasi aktörlerin hesap verebilirlik ve tutarlılıktan sık sık bahsettiklerini ancak bu bahsedilenlerin, etiğe aykırı davranışların tespiti ve cezalandırılması hususunda gerçek anlamıyla uygulanmadığını belirtiyor.⁴³ Yolsuzlukla mücadele kurumları oluşturulurken dahi, bu kurumlar, belirlenmiş hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak kaynaklardan yoksun bırakılabiliyorlar. Aynı şekilde, Sierra Leone'de, 1992 yılında, askeri hükümet yolsuzluğa karşı savaş açtığını bildirdi, ancak kanunlarda bu alanda spesifik bir yaptırım gücü bulunmuyordu.⁴⁴

Hükümet, yasama ve yürütmenin başında kendini adanmış bir lider yoksa, çözüm ne olursa olsun boşuna kürek çekilmiş olunacak ve politikacıların günü kurtarmaktan başka bir görevi olmayacaktır. Ancak, yolsuzluk ve saydamlık

⁴⁰ Pope, A.g.m., s.98.

⁴¹ Jain, A.g.e., s 218.

⁴² Robert Williams. *Political Corruption in Africa*, (Gower Publishing Company: 1987) s. 125.

⁴³ Dele Olowu. "Bureaucratic Delay and the Prospects for Regeneration in Nigeria." *Corruption and Reform* 2 (3); 215-33.

⁴⁴ Kpundeh, Sahr. "Prospects in Contemporary Sierra Leone." *Corruption and Reform*, 1993 7(3); 207-27.

literatürü, politikacıların güven vermemesi veya kararlı olmamaları halinde, reformları kimlerin yürüteceğini belirtmemektedir. Bu da cevaplanması zor bir sorudur. Doğal olarak, nitelikli bir yönetim tabakasının eksikliği, toplumun sosyal tabakaları arasındaki uçurumu açacak ve Arjantin örneğinde olduğu gibi sosyal patlamalara neden olacaktır.

Öte yandan, tamamıyla STK'lara güvenilemez, çünkü yönetim alanında yeterli uzmanlıkları olmayabilir. Bu nedenle, eğer güçlü bir siyasi irade olmazsa, 'en kötü durum' senaryosu olarak şunlar meydana gelebilir: Tıpkı Hobbes ve Schmitt'in tanımladığı gibi, toplumun ulusal bütünlüğü tehdit altında kalabilir. Hobbes, ulusal egemenliğe karşı tehdidin, asillerden ve politik elitten kaynaklanacağını öngörürken, Schmitt, bu konuda bir adım daha öne çıkarak, tehdidin iç ve dış güçlerden kaynaklanacağını belirtmiştir. Sonuç olarak, yolsuzlukla yeterince mücadele edilmemesi, refahın adaletsiz dağılımına ve haliyle, sosyal tabakalar arasında dengesizliklere, politik sahada da zaafiyetlere meydan vermektedir. Dolayısıyla, mali açıklarını ve gelir dağılımı dengesizliğini kapatmak için gittikçe daha dışa bağımlı olan devlet, 'dış güçlere hükmetme' ile 'tabii olma' arasındaki ince çizgiyi çizemez duruma gelir.⁴⁵

SONUÇ

Yolsuzluk, doğal ortamda arzuları, istekleriyle hareket eden ve aç gözlü insan oğlunun yapısında bulunan olumsuz bir eğilimdir. Sosyal normlar ve kurallarla kontrol edilebilir. Gelişmekte olan, az gelişmiş ve demokratik olmayan toplumlarda daha fazla görülürken, en demokratik ve kalkınmış ülkelerde dahi, çok düşük oranlarda da olsa, yolsuzluk olgusuna rastlanmaktadır. Çünkü, yolsuzluk ve 'bal tutan parmağını yalar' deyişiyle ifade edilebilecek insanoğlunun çıkarıcılığı ve bencilliği, tamamen yok edilemez, ancak törpülenebilir.

Eski zamanlardan beri, topluluklar, derebeylikler, toplumlar ve uluslar yolsuzlukla karşılaşmışlar ve bu olgu, insanoğlunun gelişimine paralel olarak şekil ve içerik değiştirmiştir; eski zamanlarda, yolsuzluk tüm toplumun genel ahlakını değerlendirme ölçüsüyken günümüzde, bireyin ahlakı ve davranışlarıyla ilintilendirilmektedir. Günümüzde görülen yolsuzluk olgusunun karakteristiklerine bakmak gerekirse, şu sonuçlara varılabilir: Öncelikle, bu tür eylemler medya ve diğer bilgi akış ağlarıyla daha bilinir hale gelmiştir. İkinci olarak, halkı için emellerine ulaşmak uğruna herşeyi mubah sayan ve yaptıklarını topluma mal eden derebeyleri ve kralların yerine (Machiavelli) laik ve demokratik

⁴⁵ Philip, A.g.m., ss. 40-41.

ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla, yolsuzluk olgusu bireye indirgenmiştir. Günümüzde, uluslararası örgütler, STK'lar ve akademisyenler, yönetimlere, hükümetlere ve refahın adil dağılımına katkıda bulunmak ve bu bağlamda, yolsuzluğun nedenlerini belirlemek ve yolsuzlukla mücadele stratejileri oluşturmak için, diğer ülkelerin tecrübelerini incelemektedirler.

Önleyici olma, yaptırım gücü oluşturma, kamu farkındalığı yaratma ve kurum oluşturma gibi reformlar, politikacıların isteksiz veya sadece görünüşte istekli olmaları halinde asla etkin olamaz. Bu durumda, ne olabilir ve toplum bundan nasıl etkilenebilir? Adaletsiz bir refah dağılımı tablosu ortaya çıkacağı için, sosyo-politik bir kaos vücut bulacaktır. Ancak, yolsuzluk olgusu insan doğasından kaynaklandığına ve kusursuz bir toplum bulunmadığına göre, tamamen ortadan kaldırılamaz. Sonuç olarak, politikacıların, STK'ların, bürokratların ve devlet memurlarının, kendi toplumlarının yerel özelliklerine göre, yolsuzlukla mücadelede en uygun ince ayarı yapması gerekir.

KAYNAKÇA

- Heywood, Paul. Political Corruption. (Blackwell Publishers: Malden, 1997).
- Jain, Arvind K.. Economics of Corruption. (Kluwer Academic Publishers: 1998).
- Johnston, Michael and Jerome B. McKinney. Fraud Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures. (National Plan Service: 1986).
- Keefer, Philip and Stephen Knack. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 1995 Vol 7 No 3: 207-27.
- Kimberly, Ann Elliott. Corruption and the Global Econom. (Institute for Int. Economics: 1997).
- Kpundeh, Sahr, "Prospects in Contemporary Sierra Leone", *Corruption and Reform*, 1993, 7(3): 237-47.
- Nas, Tefvik, Albert C. Price and Charles T. Weeber. "A Policy-Oriented Theory of Corruption." *American Political Science Review* No. 80 (March 1986).
- Olowu, Dele. "Bureaucratic Delay and the Prospects for Regeneration in Nigeria"; *Corruption and Reform* 1987 2 (3) pp. 215-33
- Reineckie, Wolfgang. Global Public Policy: Governing without Government. (Brookings Institution Press: Washington D.C., 1998).
- Rose-Ackerman, Susan. Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform. (Cambridge University Press: NY, 1999).
- Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh. Curbing Corruption. (Economic Development Institute of the World Bank: Washington D.C., 1999).
- Stapenhurst, Rick. The Media's Role in Curbing Corruption. (World Bank Institute: Washington D.C., 2000).
- Williams, Robert. Political Corruption in Africa, (Gower Publishing Company: 1987)

<http://www.spectrezine.org/europe/Auditors.htm>

KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNE DAİR DÜŞÜNCELER

Dr. M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Kamu yönetiminde bugün karşı karşıya kalınan yeni düzen o denli farklı görülmektedir ki, benimsenmiş bütün eski görüşleri değişim yönünde zorlamaktadır. Eski düşünce tarzları, eski formüller, öğretiler, ideolojiler, geçmişte ne denli yararlı olmuş olurlarsa olsunlar, artık bugünün gerçeklerine uymamaktadırlar. Yeni değerlerin ve teknolojilerin, yeni jeopolitik ilişkilerin, yeni yaşam biçimlerinin ve haberleşme yöntemlerinin etkisiyle ortaya çıkan bu dünya, yeni fikirleri, yeni benzetmeleri, yeni sınıflandırmaları ve kavramları da gerektirmektedir (Toffler, 1981:19).

Bundan dolayı dünyada hemen hemen her alanda yaşanan değişimin ve dönüşümün geleneksel kamu yönetimi anlayışını ve uygulamasını etkilememesi mümkün değildir. Bugün yeni dünya düzeni içinde konumu ve fonksiyonları bakımından yepyeni bir devlet kurumu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Yeni bir kamu yönetimi anlayışı ve düşüncesi de bu gelişimin doğal sonucu ve uygulanmasının gereği olarak ortaya çıkmaktadır (Şaylan, 1996:16).

Bu süreçte karşı karşıya kalınan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular, kamu yönetimini değişim ve gelişim yönünde baskı altına almaktadır. Değişim durağanlıktan dinamikliğe, bağımlılıktan etkinlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar/maliyet arayışlarına doğru bir yöneliş biçimde ortaya çıkmaktadır (Yaşamış, 1997:5). Burada sanayi döneminin düşünce yapısına fordizm ve Weberyen bürokratik modelin örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, plânlamacı, müdahaleci, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışından, post modern dönemin yeni liberal değerleri ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenme ve yerelleşme eğilimli, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin fonksiyonlarının azaltılmasını amaçlayan tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmesi (Saran, 2001:45) söz konusu olmaktadır.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Öğretim Elemanı (ozer@gazi.edu.tr)

Bu yeni anlayış, dışa açılma ve rekabet etme şeklinde özel sektörle birlikte kamu sektörünü değişime ve yenilikçiliğe zorlamaktadır. Ancak bu hususta sıkıntı kamu kesiminde yaşanmaktadır. Siyasal rant elde etme, oy kaybetme endişesi, yeniliğe karşı direnmeyi bir meziyet olarak kabul etme, merkezizetçilik, gelenekçilik, mevzuat, kaynak sıkıntısı, rekabet ortamının bulunmaması, eğitim düzeyinin düşük olması, hizmet sunumunda tekelcilik, değişim ve yenilikçilik konusunda yeterli bilgi sahibi olmama gibi nedenlerden dolayı, kamu sektöründe mevcut durumu koruma eğilimi bulunmaktadır (Aykaç, 1999:6). Bu durum ise kamu yönetiminin mevcut ve yeni ortaya çıkacak sorunlarının çözümünü güçleştirmekte ve bu alanda bir kısır döngü yaşanmasına neden olmaktadır.

KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI

1970'lerden başlayarak kamu yönetiminde görülen görevsel genişleme karşısında, devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeni baştan değerlendirilmesi ve devletin küçültülmesi eğilimlerinin özellikle batılı ülkelerde yoğunluk kazanmasıyla birlikte, merkezi yönetimin rolünün yeniden belirlenmesi, artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Devletin küçültülmesinden yana olan bu politikaların yönetsel boyutları belirlenirken üç temel amaç ön plâna çıkarılmıştır. Bunlar; devletin rolünün yeniden belirlenmesi, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılmasıdır (Tutum, 1994:92).

Bu dönemde görülen değişim ve dönüşüm küçük organizasyonları gündeme getirmiştir. Kamu ve özel yönetim yapıları için küçüklük, basitlik ve yalınlık gibi kavramlar ön plâna çıkmış ve kamu bürokrasileri esaslı bir şekilde kusurlu ve savurgan (Al, 2002:134) oldukları şeklinde eleştirilmeye başlanmıştır. Yeni üretim ilişkilerinin öngördüğü post fordist yaklaşımlar yönetimde esnekliği gerektirmiş, bilgi toplumu örgütlenmesinin temel özelliği olarak, hiyerarşik yapılanmadan çok farklılıkların ortadan kaldırılması, örgütler arasındaki sınırların bulanıklaşması, daha bütünsel ve daha az uzmanlaşmış örgütsel bir yapı oluşturulması (Al, 2002:136) gibi yeni gelişmeler gündeme gelmeye başlamıştır.

Yine bu dönemde kamu yönetiminin şeffaflaşması, katılımın ve özellikle sivil toplumun içeriğinin belirlemesi, topluma hesap verme ve kamu yönetiminin ekonomik alanla ya da piyasa ile ilgili düzenleyici fonksiyonları (Şaylan, 2000:4) tartışılmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesinde, görev ve teşkilat arasında dengenin sağlanmasında, hizmet etkinliğinin artırılmasında, kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumunda, gerekli sayı ve nitelikte

personelin istihdamında, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinde, yeni anlayışın esas olması istenmiştir.

Bu süreçte kamu yönetiminin performansının artırılması, yetkilerin, işbölümünün ve sorumluluklarının açık bir şekilde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir şekilde yararlanılması (Şaylan, 2000:4-5) istenmiştir. Hedef olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, iyi yönetim kavramında somutlaşan, katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlâk standartlarını tutturmuş, etkili ve verimli çalışan, yurttaş ihtiyaçlarına duyarlı ve denetlenebilir bir (Emre, 2002:304) örgüt yapısı belirlenmiştir.

Tüm bu çabalar, sürekli olarak büyüyen kamu yönetimi sorunları karşısında gündeme gelmektedir. Yeni gerçekler karşısında kamu yönetiminin misyonunu yeniden tanımlama ihtiyacı çok çeşitli boyutlara ulaşmaktadır. Bu durum bir çok ülkede kaynakların tahsisindeki azalmadan ve kamu yönetiminin gelişmesindeki sorunlardan kaynaklanmaktadır (Muhammed, 1990:219). Bu sorunların aşılması için bürokratik yapılanmanın dışında alternatif yapılanmalara ihtiyaç duyulmakta ve bürokratik yapıların üretken ve sorumlu kamu hizmetleri ekonomisi için yeterli olmadığı (Farmer, 1995:119) söylenmektedir.

Kamu yönetiminin temel sorunlarının başta örgütsel açıdan merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, süreçlerle ilgili olarak ise, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve araçlar yoluyla işlemleri yürütmek (Eryılmaz, 2000:234) gibi sorunlar olduğu belirtilmektedir. Kamu yönetimi ve bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi sürekli genişleme eğiliminde olmasıdır. Gerekli olduğuna inanılan bir kamu kuruluşu oluşturulduktan sonra zaman içinde hem fiziksel olarak, hem de çalışanlar açısından devamlı büyümektedir. Bu büyümenin önemli nedenlerinden birisi bürokratların ve yöneticilerin güç alanlarını genişletmek istemeleridir. Bu sürecin sonunda da hantal ve verimsiz bir kamu yönetimi ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Kamu yönetimi aslında gerek bu hantal yapısı gerekse mevcut güçlü merkezîyetçi bünyesinden dolayı bir çok sorunla karşı karşıya kalmaktadır (Karaman, 2000:47). Bundan dolayı yönetimin gücünün merkezileşmesi yerine rekabetin artırılması ve bunun için de yönetim sisteminden, mali imkânlarını kendi oluşturabilen ve kullanabilen kuruluşlar sistemine geçilmesi istenmektedir (Salamon, 1992:82).

Artık yeni kamu yönetiminde bencillığe uzanan ve sürekli “ben”i gözeten bir ben-merkezciliğin yerini ortak birey-toplum bağlamında insan-merkezciliğin alması gerekmektedir (Karaman, 2000:47). Yönetim ile vatandaş arasındaki ilişkilerde vatandaş olarak insanın kişiliğine saygılı olunması, karar yetkisinin vatandaşlara yakın çeşitli birim ve kuruluşlara dağıtılması, vatandaşların katkılarının sağlanması ile kamu hizmetlerinde istenen etkinliğin sağlanabileceği (Tortop vd., 1999:6) belirtilmektedir. Yönetimde görülen dışa kapalılık ve gizlilik de, kamu yönetimlerinin hizmet verdikleri insanlara karşı duyarsız davranmalarına neden olmaktadır (Karaman, 2000:47). Bunun yanında uygulamada görülen hantal yapı ve kırtasiyecilik de sorunların etkilerini daha da derinleştirmektedir. Yaşanan yoğun rekabet, daha az bürokrasiyi gerektirmekte, dikey kontrol ve talimat hiyerarşisinin yerini, sınırlar ötesi yatay ilişkiler almakta, bu değişim gerek kamu sektörünü gerekse özel sektörü etkilemektedir.

Dünyada kamu yönetimlerine yönelik olarak yapılan diğer bir eleştiri de kısmen de olsa yozlaşma eğilimi içine girmiş olmalarıdır. Yozlaşmayı durdurabilecek en önemli unsur olarak görülen şeffaflık, demokrasinin gelişimine bağlı olarak artmaktadır. İnsanlar kararlarının kendilerini nasıl etkilediğini, kime nasıl, hangi şartlar altında ulaştığını ve kamu kaynaklarının nasıl yönetildiğini bildiklerinde ve kime karşı ve niçin sorularına cevap bulduklarında yozlaşmanın önüne geçebilmektedirler (Frisch, 2000:24).

Tüm dünyada karşı karşıya kalınan örnekler, yozlaşmanın gelişme üzerindeki etkisinin çok fazla olduğunu göstermektedir. Yozlaşma yalnızca mal ve hizmetlerin fiyatlarında etkisini göstermemekte, aynı zamanda onların kalitesini düşürmektedir. Sık sık gerçek ihtiyaçlara uymayan teknolojik tercihlere yol açmakta ve toplumu ahlâken bozmaktadır (Frisch, 2000:24).

Modern demokratik yönetimlerdeki yozlaşma bir kamu felsefesi olarak çıkar gruplarının etkilerini artırmalarıyla doğmuştur. Bu süreçte öncelikle demokratik yönetimin çıkar grupları yozlaşmıştır. Çünkü bunlar demokratik kurumlarla ilgili düzeni bozmuş, umutları zedelemiş ve imajları sarsmıştır. Çıkar grupları hükümetleri de zayıflatmıştır (Lowi, 1991:353). Ayrıca yönetimleri demoralize etmişlerdir. Çünkü yönetimler adil olmayı başaramamışlar ve yozlaşmaya ortam hazırlamışlardır. Aynı zamanda çıkar grupları yönetimi, biçimsel demokrasiyi yaşatma kapasitesini zayıflattıkları oranda yozlaştırmışlardır.

Kamu yönetiminin teorik çerçevede karşı karşıya kaldığı ve fazlasıyla artırılabilir bu tür sorunlar, uygulamada çok daha farklı alanlarda, farklı şekillerde ve türlerde, sayıca oldukça artmış bir şekilde ortaya çıkmakta ve kamu

yönetimini dolayısıyla da halkın yaşam kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu olumsuz etki, tüm dünyada kamu yönetimlerini, acilen bu sorunlara çözüm bulma konusunda büyük bir baskı altında tutmaktadır.

KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARINA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı tüm sorunlar, elbette ki toplumdan gelen yoğun baskılar sonucunda çözüm beklemektedir. Son yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi yaşanan sorunlara karşı alternatif çözümler sunmakta ve yeni görüşler gündeme getirmektedir.

Bu süreçte sorunların çözümünde çağdaş davranış bilimlerinin kuram ve kavramlarından yardım alınarak geliştirilen davranışsal yaklaşımlardan yararlanılmakta ve sistem yaklaşımı çerçevesinde çözümleyici bir yöntemle yönetim olgusuna yeni boyutlar kazandırılmaya çalışılmaktadır (Türkel, 1983:48). Bu çerçevede çalışanların gücünü tanıma ve örgütün daha iyi çalışması için bu gücü açığa çıkarma anlamına gelen personel güçlendirme yönteminden yararlanılmaktadır. Bu şekilde yönetsel sorumlulukları ve fonksiyonları yerleştirmek yani alt kademe çalışanlara daha fazla yetki ve sorumluluk sağlamak (Al, 2002:142) mümkün olmaktadır. Ayrıca katılımcı yönetime, ekip çalışmasına ve yerelleşmeye de önem verilmektedir.

Kamu yönetimindeki sorunlara kaynaklık eden bir diğer önemli alan da sorumluluk kavramıyla ilgilidir. İnsan hakları, şeffaflık kuralları ve değerler süreci bu kavramın içeriğini oluşturmaktadır (Lane, 1997:6). Gerek özel sektör gerekse kamu sektörü bu kavramın gereklerini yerine getirmek zorundadırlar.

Mevcut uygulamada yasal ve siyasal sorumluluk, kamusal sorumluluğu iki alanda etkilemektedir. Medya aracılığı ile yapılan faaliyetlerden dolayı “el yapımı demokrasi” yorumları yapılmaktadır. Kamu sorumluluğunun diğerlerinden etkilendiği ikinci alan ise, fazladan yasal sorumluluklar taşıyan kuruluşlar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bunlar yönetimin sorumluluğunu geliştirmek için kurulmakta, parlamento dışında çalışmakta, parlamento aracılığı ile politik süreci etkilemektedirler. Bunlara örnek olarak ombudsmanlık ve bazı ülkelerde örnekleri olan yönetim şikayet mahkemeleri verilebilir.

Kamusal sorumluluğun artırılabilmesi için kişilerin güç ve yetkileri artırılarak daha fazla siyasal sorumluluk taşımalarını sağlamak, hükümetlerin denetiminde parlamenterlerin rolünü güçlendirmek, halk mahkemeleri kurmak,

Anayasa Mahkemesinin etkinliğini artırmak, adalet sisteminde reform yapmak, insan haklarına uyulması için gerekenleri yapmak, bu süreçte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin etkisini ve kabul edilebilirliğini artırmak, tüm süreçlerde denetim fonksiyonuna önem vermek, ombudsman mekanizmalarını güçlendirmek ve özel sektörde birey ve grupların haklarına olan ilgiyi artırmak (Lane, 1997:11) gerekmektedir.

Kamu yönetiminde kalite sorunu da bu alanda yaşanan tartışmaların başında yer almaktadır. Son yıllarda üretkenliğin gelişimine dönük çabalar, kalite paradigmasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum üretkenlikte yeni gelişmelere yol açmış; yönetilebilir süreçler halinde kalite geliştirme stratejilerini yerleştirmek, tüm kalite geliştirme stratejileri için üst yönetimlerin desteğine ihtiyaç duymak, kaliteye yönelik çabaları gönüllülük paralelinde yürütmek, seçilen ve atanan üyelerin farklı roller üstlenmelerini sağlamak, kaliteyi bir program olarak değil de değişim çabası olarak algılamak, kalite stratejilerinin krizlere neden olmamasını sağlamak ve kalite girişimlerinin fazla olmamakla beraber ek kaynak gerektirebileceğini göz önünde bulundurmak (Luton, 2001:119) oldukça önemli hale gelmiştir.

Özellikle kamu hizmetlerinde kalitenin nasıl artırılabilirliğini belirtmeden önce kamu kurumları için kalite çeşitlerinin neler olduğuna değinmek gerekmektedir. Kamu kurumları için öncelikli olarak hizmete ilişkin kalite söz konusudur. Bu hizmetin kendisinin yanında, müşteriler karşısında hizmetin sunulması ve bununla ilgili ek hizmetleri ve üretim sistemini de içermektedir. Müşteriye ilişkin kalite ise, hizmetlerin sağlanmasıyla gerçekleşen amaçların, hizmetten yararlananlara etkisini kapsamaktadır. Sürece ilişkin kalitede, sürecin hızlilik, etkinlik gibi standartlara ne derece uyduğu belirlenirken, hizmetlerin hukuka ve kurallara uygun yürütülmesi gerekmektedir. Bir hizmetin sunumunun ödenen bedeline değip değmediğini ise değere ilişkin kalite ortaya koymaktadır. Kalite farkı, fayda-maliyet veya sebep-sonuç ilişkisi ile ortaya çıkmaktadır (Roberts, 2000:217). Bunlar arasında ayrı bir yeri olan politik kalitede ise, işi veren olarak politikacıların, hizmetin kalitesini, politika için sağladığı yarara göre değerlendirmeleri söz konusudur. Hayat standartlarının iyileştirilmesi, güvenlik gibi gerçek faydaların yanında, sosyal barış, ortak hareket edebilme gibi sosyal faydalar da burada önemli yer tutmaktadır (Eren, 2001:128).

Bu kadar çok kalite çeşiti olmasına rağmen kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması sorununda ortak çözümler gündeme gelmektedir. Öncelikle hizmet standartlarının belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenen standartlarla hizmetin

kalitesi sürekli kontrol edilmektedir. Bu süreçte iki yöntemden yararlanılmaktadır. Yeni bürokrasi yönteminde hizmet standartları yukarıdan politikacılar veya profesyoneller tarafından belirlenmekte, hizmetleri sunan birimler özerk ve yetkili kılınmaktadır. Birçok OECD ülkesi bu yöntemi uygulamaktadır. Piyasa stratejisi yönteminde ise hizmet standartları müşteriler ve halk tarafından belirlenmekte, bunun için halk ile kamu otoriteleri arasında karşılıklı diyalog ve iki yönlü iletişim kanalları kurulmaktadır (Öztürk-Coşkun, 2000:154). Bunların yanında bilgi verme ve açıklık mekanizmalarını kurmak, kullanıcı tercihlerine ve danışma mekanizmalarına önem vermek, maliyetleri azaltarak kalitenin yükseltilmesi için gerekenleri yapmak, personel eğitimine önem vermek, hizmetlerde eşitlik ve adalet sağlamak, müşteri ve halk katılımını geliştirmek, vatandaş şikayetlerini inceleme birimleri oluşturmak ve siyasi partilerin kalite konusunda strateji oluşturmalarını sağlamak gibi yöntemler de uygulanabilmektedir.

Bu süreç birçok ülkede yeniden yapılanma hareketiyle birlikte toplam kalite uygulamalarında görülmeye başlanmasına yol açmıştır. Gelişmiş ülkelerde 1990'larda kamu kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin uygulanma oranı %60'lara ulaşmıştır. 2000'li yıllarda ise bu oran oldukça artmıştır. Bu anlayış, kamu yönetiminin yeniden yapılanma hareketlerinde müşteriye hizmeti ön plâna çıkarmıştır. Bu süreçte özelleştirme ve sözleşme uygulamalarına ayrı bir önem verilmiştir (Kearney vd., 2000:538). Ancak bu çerçevede yeni uygulamaların getireceği yolsuzluklarda artış ve hizmet kalitesinde düşme ihtimaline (Hatry, 1992:243-244) ve sosyal devlet uygulamalarında olabilecek aksamalara da dikkat edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Günümüzde hizmeti kullananlar, kamu hizmetlerinin tüketicilerini müşteriler olarak yeniden kavramlaştırmaktadırlar. Bireyler pasif kullanıcı iken, aktif müşteri olarak görülmeye başlanmış ve müşterilerin beklentilerini karşılamak için yönetimler ciddi çaba içine girmişlerdir. Kamu çalışanlarının sorumluluğu, siyasal sorumluluktan müşteri memnuniyetine doğru kaymaktadır. Artık yönetsel başarılar müşteri memnuniyetiyle ölçülmektedir (Al, 2002:189).

Bu şekilde vatandaş paradigmasından müşteri paradigmasına geçiş, bireyle yönetim arasındaki ilişkilerin belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yeni anlayış kamu hizmetlerini, onları sunanların kolayına geldiği bir biçimde değil, kullanıcıların beklentilerine uyumlu olarak sunmayı öngörmektedir. Müşteri yönelimlilik bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu kuruluşlarına kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını ve şikayetlerini ve isteklerinin dinlenmesini öngörmektedir.

Artık gelişmiş ekonomiye ve büyük kamu kuruluşlarına sahip ülkeler için verimlilik anahtar bir kavram haline gelmiştir. Bunun bir gereği olarak kamu sektörünün büyümesinin durması, yeni programların, hizmetlerin yeni dağıtım mekanizmalarının ve alternatif mali kaynakların bulunması söz konusu olmaktadır. Bu süreçte iç ve dış verimliliğe dikkat edilmesi (Lane, 1997:6) ve kamu harcamalarının mümkün olduğunca azaltılması gerekmektedir. Bu şekilde kırtasiyecilikten mümkün olduğunca uzaklaşacağı ve insanların kuralları izlemekten sorumlu oldukları bir sistemden, sonuçlarından sorumlu oldukları bir sisteme geçilecektir.

Bu yönetim sisteminde yetkiler dağıtılarak örgüt kültürü değiştirilecek ve ön cephede çalışanlara kendi sorunlarını çözmeleri için daha fazla yetki verilecektir. Çalışmaları daha az maliyetle gerçekleştirmek için devamlı arayış içinde bulunulacaktır (Tutum, 1994:127). Hizmet dağılımında rekabet çok önemli bir araç olarak kullanılacak, tekelleşmeye karşı çıkılacaktır. Kamu kuruluşlarının çoğu klâsik anonim şirket haline dönüştürülecek, piyasa mekanizması içinde faaliyet göstermeleri sağlanacak, rekabete dönük olarak kurumlar yeniden şekillendirilecek ve piyasaya giriş serbest bırakılacaktır (Lane, 1997:3-4).

Kamu yönetiminin sorunlarının çözümünde en önemli pay, kamu yöneticilerine düşmektedir. Nihayetinde alınan kararları uygulayacak olanlar onlardır. Kamu yöneticilerinden öncelikle beklenen; sorumluluk, dürüstlük ve tarafsızlık, topluma hizmet, başkalarını düşünmeye ve onlara fedakarlığa dönük motivasyon, topluma, mesleğe ve kuruma sadakat (Breeton-Temple, 1999:457) olarak belirtilen kamu sektörünün ahlâki değerlerine bağlı olmalarıdır. Bundan dolayı kamu sektörü reformları yöneticilere yönelik esaslı düzenlemeleri de içermektedir.

Ancak bu süreçte kamu yöneticilerinin kavramsal karmaşa içerisinde farklı tercihlerinin olduğunu, ancak onların tercihlerini sınırlı tuttuklarını ve yönetici olabilmenin en iyi tek yol olduğunu düşündüklerini ve bunu öğrenmeye çalıştıklarını, bunun sonucu olarak yönetime durumsallık yaklaşımıyla baktıklarını ve strateji, yapı, görev, süreç gibi örgüt özelliklerini belirli durumlara uydurmaya çalıştıklarını (Roberts, 2000:217) göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Gerçi bu davranışlarında buldukları örgütün kültürü de etkili olmaktadır. Ancak bu etki örgüt misyonuna bağlı olarak geliştirilmiş olmaya bağlı olarak değişmektedir. Örgüt kültürü paylaşılan değerleri, inançları, bunlara uygun davranışları ve faaliyetleri göstermektedir. Ayrıca örgütün doğasını ve diğer örgütlerle olan ilişkileri ve örgüt içinde otorite ilişkilerini içermektedir (Rainey-Steinbauer, 1999:11). Örgüt kültürünün yöneticiler üzerindeki olumlu etkisi, kamu

sektörünün ahlâki değerlerine bağlılıklarını artırmakta, bu durum ise kamu sektörü reformlarına olan olumlu bakışlarını güçlendirmektedir.

Kamu yöneticilerinin taşıması gereken liderlik vasıfları da kamu yönetimi sorunlarının çözümünde oldukça önemlidir. Lider örgütünde ne kadar etkin olursa örgütü de o kadar etkin olmaktadır. Daha etkili liderlik, etkin amaçlar belirleyebilme, etkin yönetim, misyonu yerine getirebilme ve çok yönlülük ile gerçekleşmektedir. Üst düzey yönetimde olması gereken liderlik becerileri; yaratıcılık, yenilik, hizmet sunumunda motivasyon sağlamak hususlarında değişime liderlik yapabilmek, çatışma yönetimi, takım yapılanması hususlarında kişilere liderlik yapabilmek, sorumluluk ve müşteri hizmetleri hususlarında sonuçları esas alabilmek, mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, teknoloji yönetimi hususlarında pratik zekayı kullanabilmek, kişiler arası ilişkilerde, ortaklık kurmada, politik pratiklikte ne yapacağını bilebilmek ve iletişime açık olabilmek olarak belirtilebilir. Bunların yanında liderler, rol oynamaya dönük temel motivasyonlara sahip olmalı, sorumluluk alma hususunda diğerlerini de ikna edebilmeli ve farklılık yaratabilmelidirler (Rainey-Steinbauer, 1999:12).

Ayrıca mesleğin sağladığı özerklik, görevin önemi, işten sağlanan geri bildirimler, beceri farklılıkları gibi faktörler çalışma motivasyonunu artıracak en temel unsurlar olarak kabul edilmektedir. Bunlara dikkat edilerek yapılacak görev dizaynları, kamu kuruluşlarında mükemmellik arayışlarında da önemli bir model olacaktır.

Kamu yöneticilerinin kamu yönetiminin sorunlarının çözümünde çalışanların motivasyonunu sağlayabilmeleri de oldukça önemlidir. Motivasyon arasında en yaygın olanları kamu hizmeti motivasyonu, görev motivasyonu ve misyon motivasyonudur. Kamu hizmeti motivasyonunun özelliği; insanlığa, ulusa, millete, devlete, topluma hizmet etme duygusudur. Bu yönüyle kamu hizmeti motivasyonu uzun yıllardır kamu yönetiminin bir parçası olarak görülmüş, topluma karşı iyilik yapma sorumluluğunun bir sonucu olan yurtseverlik, kamu yönetiminde eşitliğe ve etik değerlere önem verme ve kamu yönetiminin etkinliği gibi hususlar bu durumdan doğrudan etkilenmiştir (Rainey-Steinbauer, 1999:16).

Kamu hizmeti motivasyonu üç şekilde olabilmektedir:

a) Araçsal motifler: Bu kapsamda politika yapımına katılım, kişisel özelliklerden dolayı program uygulamalarına katılım ve özel ya da kişisel çıkarlar için bir çabalama söz konusudur.

b) Norm tabanlı motifler: Kamu çıkarına hizmet için arzulu olma, göreve ve yönetime bağlılık ve sosyal eşitliğe bağlılık, bu kapsamda değerlendirilir.

c) Etkili motifler: Sosyal önemine inançtan dolayı programa katılım ve iyilikseverlik, en önemli özelliğidir (Rainey-Steinbauer, 1999:17).

Bu şekilde gerçekleşen kamu hizmeti motivasyonu; kamusal politika yapımının cazibesi, kamu çıkarı ve yurttaşlık ödevleri için söz vermek, sevecenlik, kendini feda edebilmek gibi dinsel tabana ve aile yapısına bağlı olarak gelişen (Rainey-Steinbauer, 1999:17) değerlerle ölçülmektedir.

Kamu hizmeti motivasyonunun yanında yöneticiler misyon motivasyonunu sağlamak için de çaba sarf etmektedirler. Bu doğrultuda hedefler koyarak, sembolik faaliyetlerde bulunarak ve diğer teknikleri kullanarak kurum kültürü oluşturmaya çalışmaktadırlar. Çalışanlar örgüt misyonunun başarılması ve bu sürece katkıda bulunulması için çaba harcamaktadırlar. Bu alanda motive olmuş bir çalışan, diğerlerinin de çabalarını artırmalarına neden olmaktadır (Rainey-Steinbauer, 1999:18).

Kamu yöneticileri ayrıca görev motivasyonunun da sağlanması için uğraşmalıdırlar. Nasıl bir üniversite profesörünün görevini etkin yapması için, üniversite misyonunu ve topluma katkısını özümsemiş olması gerekiyorsa ya da bir NASA işçisi görevini yaparken çalıştığı kurumun misyonunu, dünya için önemini ve insanlığa yapacağı katkıyı düşünüyorsa ve görevini basit bir temizlik işi olarak değil, insanlığa büyük hizmet verecek faaliyetlerin bu temizliğe bağlı olduğu düşüncesi ile hareket ediyorsa (Rainey-Steinbauer, 1999:14), başarıyı yakalamaları da çok kolay olmaktadır. Yöneticiler bu gerçekten hareketle, tüm çalışanlarının kendi kurumlarının amaçlarını benimsemelerini sağlayarak, yapacakları görevler için motive etmelidirler.

Kamu yönetiminde son yıllarda görülen profesyonelleşme eğilimleri de sorunların çözümünde bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde kamu yönetimlerinde her düzeyde çalışan profesyonellerin sayısı hızla artmaktadır. Birçok ülkede bir yandan profesyonelleşme düzeyi yükselirken, diğer yandan hantal ve verimsiz kamu yönetimine yapılan eleştiriler paralelinde, gerek kamuoyunda gerekse siyasal ortamda kamu bürokrasisi ve bürokratların kabul görme düzeyi ve saygınlığı azalmaktadır. Profesyonellik, otoriteyi artırarak kurum performansının yükseltilmesine katkıda bulunması oranında tercih edilmektedir. Bu durum ise kurumda profesyonellerin bağımsızlığına, entelektüel otoritelerine ve sosyal statülerine bağlı olarak değişmektedir. Profesyonel normlar ve eğitimler

kurum üyelerine çeşitli imkânlar sağlamakta ve rehberlik etmektedir (Rainey-Steinbauer, 1999:15).

Günümüzde etkin kamu yöneticileri karşı karşıya kaldıkları sorunların çözümünde kıyaslama yöntemine de başvurmaya başlamışlardır. Performans geliştirmeye dönük en iyi pratiklerin ortaya çıkarılması, uyarlanması ve ithal edilmesi anlamına gelen bu yöntem, kurumların mevcut pratiklerinden daha iyi olanın alınmasını gerektirmektedir. Bu yöntem bir bilim dalı değil ancak sanattan da öte bir durum (Luton, 2001:119) olarak değerlendirilmektedir. Bu süreçte başarılı olabilmek, en çok kurum yöneticinin yeteneklerine bağlıdır. Kıyaslama; etkin bir çalışma olması, tanımayı ve tanınmayı gerektirmesi, diğer kuruluşların zaten bunu yaptığının hesaba katılması, çalışmaların diğerlerinin istedikleri ve hissettikleri üzerine kurulması, gerekli bütçenin mutlaka ayrılması ve işbirliğinin önünü açması (Luton, 2001:120) gibi avantajlı yönlerinden dolayı kamu yöneticileri için oldukça önemli hale gelmiştir.

Kamu yönetimi son yıllarda yeni vatandaşlık denilen bir kavramla daha tanışmıştır. Bu kavramın ortaya çıkarılmasındaki amacın, demokrasinin kalitesini artırmak olduğu söylenmektedir. Bu şekilde farklılıkları olan insanları; ortak hoşgörü, saygı, dürüstlük, sosyal ve politik tabanda bir araya getirmek (Thomas, 1999:85) hedeflenmektedir. Yeni vatandaşlığın odağında yönetim faaliyetlerinde ve politikaların uygulanmasında sürece katılarak, istedikleri sistemi kuran insanlar bulunmaktadır. Sistemde 19. yüzyılda görülen yerel kamu hizmetleri komisyonları örnek alınmış, ancak yeni sistemde, etkin olan, komisyonlara danışmadan çok onlara uygulayıcı fonksiyon yüklemek olmuştur. Burada karar verme otoritesini taşıyanlar, bir çok sorumluluğu, seçilmiş görevliler ve diğer uygulayıcılar ile paylaşmaktadırlar (Thomas, 1999:86). Böyle bir ortamda gerek yöneten gerekse yönetilen için aranan başarıya ulaşmak oldukça kolaylaşmaktadır.

Aslında yeni vatandaşlık düşüncesinin temelinde de daha önce çalışmada ayrıntılı olarak ele alınan yönetişim arayışları yatmaktadır. Burada yönetime yeni aktörleri ortak etmek ve kamu yönetiminin ilgi alanını genişletmek (Al, 2002:187) sürecinde vatandaşlara yeni nitelendirilmesi yapılmaktadır. Hükümet dışı organizasyonlar ya da uluslar üstü araçlar, yönetimin yardımcıları ve yeni ortakları haline gelmekte, bu ortamda yeni vatandaşlar daha etkin rol oynamaktadırlar. Bu süreçte yönetişim, bir ülkenin kaynaklarının yönetilme kalitesinin ve gelişim performansının iyi ya da kötü oluşunu açıklayan önemli bir faktör olarak değerlendirilmekte ve bu yönüyle kamu yöneticilerine sorunların çözümünde rehberlik etmektedir.

İyi yönetim demokrasinin en doğru testi olarak görülmekte, sınırlı kaynakları nüfusun ihtiyaçlarına göre yöneten hükümetlerin mutlak bir şekilde demokratik olmasına vurgu yapmaktadır. Bu süreçte özellikle entelektüel elitlerce değişimin uyarlanması bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir. Ayrıca iyi yönetime, bütünlüğe, dürüstlüğe vurgu yapan, yozlaşmayı engelleyecek muhtemel olumsuzluklara karşı önceden tedbir alabilme yeteneklerini geliştirecek eğitim programları, oldukça önem kazanmaktadır (Frisch, 2000:26).

Kamu kuruluşları yeniden yapılandırılırken, amaç olarak, kamu hizmetlerinde etkinlik, yüksek standartlarda profesyonellik ve dürüstlük seçilmeli, politik çoğulculuğa, etkili siyasal muhalefete imkân tanınarak, kaynakların yönetiminde şeffaflık aranmalı, sivil toplumun kamu yönetiminin yönlendirilmesinde üst düzey rol alması sağlanmalı, bağımsız yargı özendirilmeli, özerk kuruluşların sayıları artırılmalı, yozlaşmayı engellemek için ulusal ve uluslararası alanda anti-yozlaşma yasaları çıkartılmalı ve her alanda mali denetim mekanizmaları geliştirilmeli ve mevcutları da etkinleştirilmelidir.

GELECEKTEKİ KAMU YÖNETİMİ

Bugün kamu yönetiminin yaşadığı sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm arayışları, gelecekte kamu yönetiminin alacağı formları belirleyecektir. Dolayısıyla bu süreç ne kadar başarılı geçirilirse, gelecekte daha sorunsuz ve insan yaşamının kalitesini artırmaya yönelik bir kamu yönetimi yapısı ile karşı karşıya kalınacaktır.

Günümüzde tüm dünyada kamu yönetiminin gelecekteki yapısını belirleyecek gelişmeler olarak; post modernizm ve kamu yönetiminin yeni ekolojisinin ne olacağına dair görüşler olduğu söylenmektedir. Çalışmamızın bu kısmında da bu konulara kısaca değinelim.

(1) Post Modernizm ve Kamu Sektörü Reformları: Bugün karşı karşıya kaldığımız teorilerin çoğunun temelinde, sanayi toplumu ile ilgili olarak bilimin, bununla ilgili aklın ve mantığın gelişmesi, bilimsel bilginin tarafsız olması ve teknik yönünün gelişmesi varsayımlarını taşıyan modern teori yer almaktadır. Bu öngörüler akılcı insanın nasıl hareket edeceğini ve ahlâki, siyasi faaliyetlerine temel amaç olarak bilim ve gelişmeyi ele alacağını teyit etmektedir (Jun-Rivera, 1997:133).

Modernleşmenin de özünde bu görüşler yer almaktadır. Ancak modernleşme aynı zamanda sosyalleşme ve merkezileşme-bürokratikleşme ve kurumsal farklılaşma olarak uzmanlaşma ile birlikte gerçekleşmiştir.

Modernleşme büyük ölçekli kuruluşların üretkenliklerini artırmasıyla da, doğanın kontrolünde bilimsel ve teorik bilgiden yararlanarak ve karmaşık sosyal yapılanmalar üzerinde düzenleyici kontrolünü genişleterek gelişmiştir. Bu süreçte oluşan post endüstriyel toplumda gelişen yeni örgütler yerellik, katılım, bilgi ağları, sosyal diyalog, yoğun iletişim gibi unsurlara vurgu yapmışlar, örgütsel düzen ve verimliliği geliştirmek isteyen ve bunun için teknik bilgiyi kullanan kurumların hakim rol üstlenmelerini sağlamışlardır (Jun-Rivera, 1997:133).

Bu açıdan bakıldığında özellikle gelişmekte olan ülkelerde modernleşme üç temel özellik göstermektedir;

- a) Çoğulculuk ve bunun sonucu organik ve geleneksel yaşamın göreceli ilişkisinin fark edilmesi,
- b) Kamu kuruluşlarında bürokrasinin ve teknokrasinin yükselişi,
- c) Ekonomik ve sosyo-kültürel ikiciliği derinleştiren teknik ve ekonomik üretimin gelişmesinde pürüzlerin ortaya çıkması.

Zamanla bu pürüzler modernleşmeye yönelik eleştirilerin artmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda ise yeni teorilerin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Tüm dünyada iş örgütlenmesinde ve kamu kesiminde fordist ve bürokratik ilkeleri reddeden ve bunları aşma iddiasında olan bilgi çağı yönetim anlayışının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıkan post modern yaklaşımlar; kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi yoluna gidilmesi, müşteri tercihlerinin ön plâna çıkarılması, kamu kuruluşları ve bu kuruluşlara bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi, mali kaynakların zorlanması pahasına tüm vatandaşları koruyucu kanatları altına alan refah devleti anlayışı yerine tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran “sözleşmecî devlet” anlayışının benimsenmesi, kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi önerilerle (Saran, 2001:48) tüm dünyada dikkat çekmeyi başarmışlardır.

1980’li ve 1990’lı yıllar bu sürecin uygulamalarının somutlaştığı başlangıç yılları olmuştur. Sanayi toplumunun yasal ussal bürokrasisi tasfiye edilmiş, yerine üretken ussal bürokrasi inşa edilmeye çalışılmış, mevzuata bağlılık yerini sonuçlara yönelmiş yapısı ile üretken bürokrasiye bırakmıştır (Güler, 1996:4). Bu süreçte ayrıca profesyonel sorumluluk bilinci ve yönetimin başarısını ölçmek amacıyla yönetim birimleri arasında rekabeti oluşturmak, kaynak kullanımında tasarruflu ve disiplinli davranmak ve özel sektördeki yönetim araçlarından daha

fazla yararlanmak gibi stratejiler (Karaman, 2000:46), tercih edilen akılcıl yöntemler olarak kabul görmüştür.

Aslında post modernizm çağdaş toplumun hoş olmayan yönlerini öne çıkararak, eleştiren, sorgulayan ve örtük bir biçimde de olsa yeni bir dünyanın çerçevesini çizen bir tavrı ifade etmektedir (Sezer, 1993:33). Popülaritesi her soruna çözüm gibi sunulan modernleşme ya da modern çağ gibi kavramları reddederek ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Kavram modernizmi eleştirmekte ve karşı görüşler ortaya atarak modern çağın aşıldığı ya da modern teorisinin günümüzde varılan hayat seviyesinin gereklerini karşılayamadığını savunmaktadır.

Post modernizm toplumun örgütlenme temelinin değiştiğini göstermektedir. Post modern toplum, sanayi sonrası toplumla ilişkili olup, bilgisayar, ileri teknoloji bilimsel bilgi, enformasyon ve teknolojideki gelişmeler sonucu hızlı değişim toplumu olmuştur. Teknoloji ve bilgi toplumsal örgütlenmenin temelinin oluşturulmaktadır (Sezer, 1993:34). Üretim açısından bakıldığında ise, modern post moderne dönüşüm; endüstri toplumundan post endüstri toplumuna, ürünlerin üretimini öncelikli gören anlayıştan, hizmetlerde, pazarlamada ve tüketimde bilgi teknolojilerini öncelikli gören anlayışa dönüşümü göstermektedir (Fox, 1996:257).

Post modernizm modernleşmenin popüler olanı değiştirmeye ve geliştirmeye yönelik tavrına karşı bir çıkış şeklinde geliştirdiği tavrı olarak akılcılığı ve bilimsel doğruyu reddetmeye dayanmaktadır. Dünyanın içinde bulunduğu koşullara ve insanların sorunlarına bir tepki görünümündedir ve sorunların temel nedenleri olarak liberal demokratik devleti ve marksizmi görmektedir (Sezer, 1993:33-35).

Yaklaşım devlet merkezli ve sınıf ayrımına dayalı siyaseti geçersiz görmekte, bunu devlet, siyasal kaynak ve değerlerin yukardan aşağıya emredici biçimde dağıldığı, bu dağılımın denetim fonksiyonunun yerine getirildiği bir yapı (Sezer, 1993:35) olarak değerlendirmektedir. Evrenselliğe karşı çıkararak kuralların yıkılması gerektiğini, anayasal kurumların bundan dolayı kaldırılmalarını, devletin de bu kapsamda değerlendirilmesini ve önemli olanın büyük toplum değil, toplumu oluşturan topluluklar (Ergun, 1997:13) olduğunu savunmaktadır.

Post modernizm devlette, ekonomide, siyasette ve kültürel yapıda bir yeniden yapılanmanın şart olduğunu belirtmekte ve reformun ve değişimin kaçınılmaz olduğunu savunmaktadır. Ancak tüm bu süreçte kendiliğinden gelişme düşüncesine önemli bir yer ayırmakta, insanın akıl ve yetenek açısından

sınırlı olduğunu, bu yüzden ekonomik-siyasal kurumları oluşturma ve değiştirme kapasitelerinin mükemmel olmadığını kabul etmektedir (Aktan, 1995:95).

Post modernizm bireyin referans çerçevesini devlet ve toplumdan topluluğa kaydırmakta ve özel yaşamın değerlerini ön plâna çıkarmaktadır (Sezer, 1993:39). İnsanda duygu ve heyecanı ön plâna çıkaran yaklaşım, özel yaşamın kamusala üstünlüğünü ortaya koyması, bireysel değer, yerellik ve dil sorununa otoritenin zayıflatılması amacıyla sahip çıkması yönleriyle liberalizmle uyum gösterdiği izlenimi vermektedir.

Post modernizm aslında bir karşı modernlik olarak kendisini sunmaktadır. Çağdaş, kültürel, sosyal ve siyasi şartlardaki değişim çizgisini ele alan bir tarz olarak dikkat çekmektedir. Modernizm geleneksellikten kurtularak yeni biçimler oluştururken, post modernizm geleceği koruyup, bu çerçevede dönüşümler yapmaktadır. Bu yönüyle post modernizm entelektüel ve kültürel gelenekleri tarif etmekte, ancak bu süreçte ayrıcalıklı statülere de yer vermemektedir (Farmer, 1995:233).

Post modernizm refah devletinin yeni sorunlar ortaya çıkardığını ve devletin büyümesiyle birlikte, işsizlik, bütçe açıkları, enflasyon gibi sorunların giderek büyüdüğünü belirtmektedir. Çağdaş demokrasilerde bile yozlaşmaların başladığı, sanayi toplumunda çevre kirliliğinin önemli bir sorun olduğu, insanların akıllarını ve bilgilerini topluma zarar verecek şekilde kullanmaya başladıkları, modernleşme ile ülkeler arasında gelir ve servet dağılımı arasındaki uçurumun arttığı belirtilmektedir (Aktan, 1995:94).

Bundan dolayı post modern yönetim anlayışının modernizmin eleştirilmesine dayandığı yorumları yapılmaktadır. Modernizm geleneksellikten kurtularak yeni biçimler ortaya çıkarmayı üstlenmişken, post modernizm geleceği koruyup onun sunduğu biçimler içinde dönüşümler yapmakta ve kendini aşmaya yönelmektedir. Bütünün karşısına parçayı, merkezîyetçiliğin karşısına yerelliği, homojenliğin karşısına çoğulculuğu koymakta (Karaman, 2000:46), bundan dolayı da günümüzde post modern davranışları içeren kamu yönetimi için anti-yönetim terimi layık görülmektedir (Farmer, 1995:244).

Aslında post modern kamu yönetimi anlayışı, 1960'ların kamu yönetimi okullarının bilimsel ve nedensel yaklaşımlarının tersini geliştirerek Minnowbrook bakışını daha da demokratikleştirmiştir. Örgütlerin yeniden inşa edilmesini, kamu yönetiminin görevinin, gücün yeniden dağılımı ve yetersizlikleri gidermeye zorlamak değil (Dunsire, 1999:371), yeniden şekillendirmek olması gerektiğini öngörmüştür.

Bürokrasinin iki temel özelliği hiyerarşi ve işbölümü iken post modern kamu yönetimi yerinden yönetim ile yönetimde esneklik ve şeffaflık ilkelerine dayanmaktadır. Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkmış olan bir kuruluştaki, halkın katılımının sağlanabileceği, uzlaşma temeline dayalı yönetim anlayışının geliştirilebileceği belirtilmektedir. Bundan dolayı öngörülen sistemde bürokrasi yerine görev örgütlenmeleri ya da geçici örgütlenmeler yeğlenmektedir (Ergun, 1997:13). Post modern kamu yönetiminde ayrıca politika terimi ile bunun bürokratik uygulamasının birbirinden ayrılması da söz konusudur (Yeatman, 1994:291).

Post modern kamu yönetiminde sivil toplumun güçlendirilmesi savunulmakta ve devletin olması ve sivil toplumu etkili kılması hususu dikkate alınmamaktadır (Sezer, 1993:38). Eğer post modern topluma gidiliyorsa, kamu görevlileri kendilerini yoğun şekilde yerelleşmiş sosyal sistemler içinde bulacaklardır. Kamu görevlileri bu süreçte yeni yönetim araçlarına ihtiyaç duyacaklar ancak yeni araçların geleneksel olanların da ötesine gitmesi zorunlu olacaktır. Gelecekte yerel karar birimlerinin bireysel faaliyetlerinin koordinasyonu, görüşme, katılım gibi unsurlar temel yönetim araçları olacaktır.

Dünyada post modern kamu yönetiminin ilgi gördüğü ülkelerde, devletin rolünü azaltan özelleştirmeye ve serbestleştirmeye önem veren neoliberal ekonomik politikaların güç kazandığı görülmektedir. Ancak modern bilim ve teknoloji, bilgi iletişimindeki gelişmeler, toplam kalite yönetimi, yeniden inceleme gibi süreçler modernizmle ilgili uygulamalar (Jun-Rivera, 1997:5) olarak adeta bu süreci beslemektedir.

(11) Kamu Yönetiminin Yeni Ekolojisi: Bugün tüm dünyada kamu yönetimleri küçülmekte, yeniden yapılanmakta ve organize olmakta, verimliliklerinin ve üretkenliklerinin artırılabilmesi için yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte verimsiz çalışanlar devre dışı kalmakta, bu durumları mercek altına alınmakta, sonuçta bazı yönetim fonksiyonları ve birimleri birleştirilmekte ve yeni yönetim teknikleri kamu yönetimlerine uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır (Jun-Rivera, 1997:132).

Bu gelişmeler değişimin yoğun bir şekilde gerçekleştiği dinamik bir ortamda olmaktadır. Dolayısıyla başarının elde edilmesi bir anlamda değişimin başarısına bağlıdır. Bunun için öncelikli olarak; değişikliğin gerçekleştirileceği zamanın doğru seçilmesi, siyasi, sosyal, entelektüel ve çevresel koşullara dikkat edilmesi, en üst düzeyde siyasi desteğe sahip olduğundan emin olunması, değişikliğin belli bir politikacı ya da partiye bağlı görülmemesi, kendini bu işe

adamış cesaretli liderlerin olması ve hem güven telkin edici hem de korku verici unsurların söz konusu değişim önerilerinde varolduğuna emin olunması (Duggett, 2002:9) gerekmektedir.

Sorun değişimin hangi alanlarda olacağına belirlenmesidir. Son yıllarda kamu yönetimi literatürüne teorik açıdan oldukça fazla katkıda bulunan bir OECD raporuna göre geleceğin öncelikli alanları; yaratıcı, girişimci, motive olmuş ve sonuçlara yönelik bir örgüt kültürü aracılığıyla performansın geliştirilmesi, stratejik hareket edebilme kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu sektörü ve özel sektör veya her ikisi aracılığı ile uygun dağıtım araçlarının tespit edilmesi (Ives, 1994:338) olarak belirlenmiştir.

Söz konusu bu alanlarda yer alacak geleceğin örgütlerinden beklenenler ise; yeni ilişkiler ve ortaklıklar geliştirmek, stratejik düşünmek ve hareket etmek, diğer kuruluşlarla aralarında stratejik ağlar kurmak, kaynakları etkin yönetmek, sistemin sınırlarını yeniden tanımlamak ve şeffaflık, açıklık ve sorumluluk için yönetmek (White, 1999:164) olarak belirtilebilir.

Yaşanan ve yaşanacak bu değişim sonucunda ise şöyle bir tablo ile karşı karşıya kalınacağı öngörülmektedir (Durant, 2000:80-87):

a) Kişilerde değişim: Yapılan araştırmalar özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun hızla artacağını, genç nüfusun sayısında ise beklenen artışın olmayacağını göstermektedir. 2005’de İtalyanlar’ın %20’si 65 yaşın üzeri olacaktır. Bu orana Japonya 2006’da, Almanya ise 2007’de ulaşacaktır. Bunları 2016’da Fransa ve İngiltere, 2021 ve 2023 yıllarında ise ABD ve Kanada izleyecektir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu gelişmenin tersi gelişmeler gözlenmektedir. Bu ülkelerde kentsel bölgelerdeki genç nüfus, yüksek işsizlik, fakirlik ve kurumsal istikrarsızlık nedeniyle birçok alanda yaygın bir şekilde çatışmalar ortaya çıkacaktır .

b) Teknolojideki değişikliğin küresel mali piyasalardaki değişmelere öncelik etmesi: Fiziksel ve sosyal teknolojideki değişimler, yönetimlerin verimliliğe olan isteklerini daha da artıracaktır. Devletler fiziksel ve sosyal alt yapıya daha çok yatırım yaparak bu şekilde ekonomilerini geliştireceklerdir. Bütçe dengeleri, mali pazarlarda sermaye oluşumları ve bu pazarlara devletlerin sermaye transferleri, maliyet kayıplarına ve masraflardan kaçınmaya neden olmaktadır. Bu durum siyasal liderleri bencillığe ve kendi haklarını ön plânda düşünmeye zorlamaktadır.

c) Stratejik unsurlarda değişim: Nüfus, çalışma ortamları, sanayi gibi unsurlardaki değişim 20. yüzyılın ilk çeyreğinde gündeme gelmiştir. Her değişiklik kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi artırmakta ve sorunları da karmaşıklştırmaktadır. Bu

durum bu alanlarla ilgili olarak her zamankinden daha fazla çözüm arayışlarını gündeme getirecektir.

d) Nüfus göçü: 20. yüzyılın ilk çeyreğinde göçlerden kaynaklanan etnik ayrımcılık, ulusal ekonomi çıkarlarının ön plâna çıkmasına yol açmıştır. Göçler küresel ekonomi ile eklemlenmeyi gerektirmektedir.

e) Vergi göçleri: Ülkelerin tümüne yayılmış şirketler tarafından yapılan vergi ödemeleri de nüfus göçleri gibi insanların yer değiştirmelerinde rol oynamaktadır. Bu durum bilgisayar ağlarına bağlı olarak gelişmiş üretim hatlarının aynı anda izlenebilmesinin de katkısıyla çok uluslu şirketlerin yayılmasına neden olmuştur.

f) Meslek göçü: Özellikle ABD’de eyaletler arasında ücretlerden kaynaklanan avantajlar, emek gücünde hareketlenmelere yol açmıştır. Bunun sonucu olarak meslek göçleri yaşanmaya başlanmıştır.

g) Özel sektörde uluslararasılaşma: Son gelişmeler yönetimlerin bölgesel, ulusal ve yerel düzeydeki sermaye ihtiyaçları üzerinde yöneticilerin yoğunlaşmasına neden olmuştur. Küresel ekonomi fikirleri ortaya çıkmış ve eğitilmiş iş gücü üzerinde daha çok durulmaya başlanmıştır.

h) Felsefede değişim: Son gelişmeler yönetim felsefesinin verimliliğe ve etkinliğe kaymasına yol açmıştır.

ı) Düzene olan ihtiyaç: Burada amaç küresel pazarlarda daha etkin olabilmek için gerek teknolojik gerekse çevresel şartlarda standartlaşmaya gidilmesidir. Bunun için dünya çapında standartlar geliştirilmiştir. ISO bunun öncülüğünü yapmış ve üretimde kalite ISO 9000 ve çevre standardı olarak ISO 14000 geliştirilmiştir. Bu sürecin avantajları olduğu kadar dezavantajları da bulunmaktadır. Uluslararası standartlar küresel ekonomide ticaret yapma engellerini aşmayı kolaylaştırmış, birçok ülkede aynı standartlar sağlanarak çalışma ortamına avantajlar kazandırılmıştır. Bunların karşısında ise bazı riskler bulunmaktadır. Her geçen gün masraflar artmakta, bunun sonucu rekabet ortamında daha güçlüden yana kaymalar görülmeye başlanmaktadır. Kalite ve güvenlik açısından düşük standartlarda uzlaşma aranmakta, bu durum ise kalite ve güvenlik derecesini düşürmektedir.

i) Bilinçlenmiş vatandaş: Özellikle son zamanlarda vatandaşlar küçük ve etkin devlet için taleplerini artırmaktadırlar. Örneğin ABD’de 1973 yılında “en iyi yönetim en az yönetendir” diyenlerin oranı %32 iken, bu oran 1999’da %60’a çıkmış durumdadır.

j) Çıkar gruplarının etkinliklerindeki artış: Tüm dünyada çıkar grupları son 30 yılda aşırı büyümüşler buna göre de etkinliklerini artırmışlardır.

k) Eski değerlere dönüş: Bugün insanlar toplumsal ihtiyaçlarının karşılanma oranından memnun olmadıklarından klâsik değerlere dönülmesini ve sivil katılımın artmasını istemektedirler. Özellikle eğitim, çevre, sosyal güvenlik ve sosyal devlet uygulamalarında eskiye dönme özlemi çekilmektedir.

Peki bu gelişmeler kamu yönetimine örgüt bazında nasıl yansiyacaktır? Bu konuda geleceğin örgütleri ile ilgili Bennis'in meşhur öngörüsünü belirtmek oldukça yararlı olacaktır (Bennis, 1991:289-291):

Bu öngörüye göre gelecekte karşı karşıya kalınacak örgütsel çevrenin; rekabetten çok karşılıklı dayanışma, kargaşa ve belirsizlikten çok düzensizlik ve kesinlik, büyük hacimden çok küçük müteşebbislik, karma ve uluslararasıdan çok ulusal müteşebbislik şeklinde dört temel özelliği olacaktır. Geleceğin nüfusunun çoğu kentlerde yaşayacak ve iyi eğitim alacaktır. Yüksek eğitilmiş olma ve mesleğe dönüklük hızla gelişecektir. Teknik eğitim ağırlık kazanacak, meslek hareketliliği artacak, bilgisayarlaşma ve beyin göçü bu süreçte etkili olacaktır. Bu gelişmelere ek olarak profesyonel kariyer önem kazanacak, kişiler daha çok katılım, özerklik ve inisiyatif alma eğiliminde olacaklar ve kişiler gelecekte çok çevrelerinden etkileneceklerdir. Örgütlerin görevleri daha teknik, karışık ve plânlanmamış olacak, kas gücünden çok beyin gücü önem kazanacaktır.

Ayrıca örgüt yapıları eşit olmayan özellikler taşıyacak, bu süreçte anahtar kelime geçicilik olacaktır. Örgütler birbirlerine uyum sağlayacaklar ve kendilerini geçici sistemlerle uyumlaştıracaklardır. Örgüt içi gruplar mekanikten çok organik olacaklar, programlanma olmadığından sorun çözme zorlaşacak, yöneticiler bu alanda koordinatör olacak ve farklı görevler arasında bağlantı kuracaklardır. Bu süreçte organik ve uyumlu yapılar motivasyonu artıracak, eğitilmiş bireyler tatmin eden ve yaratıcılığı olan görevlere ihtiyaç duyacaklar, esnek örgüt yapısında uyum içinde olacaklar ve bu paralelde etkinlikleri ve verimlilikleri artacaktır.

Örgütler bu şekilde değişirken geleceğin kamu yönetimi ise aşağıda belirtilen gelişmelere tanıklık edecektir (Hughes, 1998:245);

a) Kamu hizmetlerinin piyasa ekonomisine daha fazla uyumu söz konusu olacaktır. Özel ve kamu sektörleri arasındaki sınırlar kalkacak veya azalacak ve aralarındaki ilişki gelişecektir. Yönetim örgütlenmesi bürokrasi aracılığı ile olmayacak, serbest piyasa gibi diğer alternatifler her zamankinden daha çok gündeme gelecektir.

b) Geleceğin kamu yönetimi çok daha esnek olacaktır. Geleneksel model katı ve hiyerarşik yapısı her ne kadar eşitlik ve değer süreçlerini sağlamış olsa da aynı zamanda değişen şartlara uyum sağlamada yetersiz olmuş ve bir çok alanda yavaşlığa neden olmuştur. Bundan dolayı yeni reformlar hep esneklik odağında yapılacak, yöneticilerin örgütsel, personel, mali ve çıktılara yönelik farklı yapılanma içinde olmaları için uygun ortamlar hazırlanacaktır.

c) Politikleşme azalacak ve çok tartışılacaktır. Geleneksel modelin bir özelliği de uzantılarının politikaya kadar gitmesiydi. Dolayısıyla bu durum gerçekçi değildi. Gelecekte de kamu yöneticileri kendilerini politika içinde bulacaklardır. Ancak bu sefer geçmişten farklı olarak yaptıklarının politik sürecin bir parçası olduğunu fark edeceklerdir. Bürokratik politikalar fark edilecek ve olumlu kullanılacak, gizli, arka plânda saklanmak yerine, yöneticiler politik maliyetler ve kârlar konusunda çok şeffaf olacaklar, bunlara yönelik alternatif faaliyetler üretebileceklerdir. Bu şekilde siyasallaşma sona erecek ve daha gerçekçi olunacaktır.

d) Kamu yönetimi çok daha katılımlı olacaktır. Bu süreçte yeni yönetim anlayışının bir gereği olarak vatandaşa yakınlık artacak, bireyler her zamankinden daha fazla yönetim süreci içinde olacaklardır.

e) Kamu hizmeti olduğundan daha yeterli hale gelecektir. Yeni yönetim anlayışının getireceği yeni yöntem ve teknikler, yönetimi daha etkin hale getirecek, bu süreçte insan kaynaklarının da önemi artacak, terfi sistemindeki esneklikler, performans ölçüm tekniklerinin gelişimi, yeterlilik uygulamalarının artmasına neden olacak, böylelikle kamu hizmetinin görülmesi sürecinde karşı karşıya kalınan bir çok aksaklık giderilebilecektir. Vatandaşa daha iyi hizmetin sunulması, vatandaşın yönetimden olan memnuniyetinin de artmasına yol açacaktır.

SONUÇ

21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır.

Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımçılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren, yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımçılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetişim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaştırma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımçı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasında çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak

ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

Yaşanan değişim ve belirsizlikler, yöneticilerin daha başka riskler alma cesaretini de göstermelerini gerektirmektedir. Bunun yanında tehlikelere karşı yöneticiler, mücadele ederken daha fazla şekilde çalışanların bilgi, düşünce ve yeteneklerine dayanmak zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler paralelinde, yönetim alanında başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, piyasa bölümlenmelerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ruhundan ödün vermeme, başarısızlığa da hoşgörüle bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni şekli, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu haline gelmiştir.

Söz konusu bu gelişmeler değerlendirildiğinde yeni dünya düzeninin belirleyici öğelerinin liberalleşme ve küreselleşme olduğu görülmektedir. Küreselleşme sürecinin yürütücüsü büyük çok uluslu şirketler üretimde yenilik tekeli ellerinde bulundurmakta, üretim yeri seçiminde, dağıtım ve serviste büyük bir esneklik sergilemektedirler. Dünya toplam ticaretinin çok büyük bir bölümü bu şirketler tarafından yürütülmekte ve bu büyüklük giderek artmaktadır. Teknolojik gelişmeyi de denetleyen bu dev kuruluşlar artık dünyanın hangi yöresinin gelişeceğini ve hangi yörelerin yeni teknolojiye sahip olacağını da belirlemektedir.

Bu durum karşısında kamu tercihinde seçilmiş görevlere en fazla sorumluluğu vermek, hukukun üstünlüğü için yargı organlarının hakimiyetini benimsemek, kamusal politika sürecinde çıkarları olan tüm grupların yasallığını sağlamak, bireysel olarak her vatandaşın hak ve itibarını sağlamak, uygun ücretlerde ekonomik sistemin tam istihdam sağlamayacağını kabul etmek ve buna dayanarak konut paylaşımı, tüketici malları ve ekonomik büyümenin genel başarı

ve refahı sağlayacağı inancı taşımak gibi klâsik kamu yönetimi değerleri de yıpranma sürecine girmiştir.

Bu süreç doğrudan kamu yönetimi disiplininin nesnesi olarak görülen devlet yönetimini etkilemeye başlamıştır. Devlet kavramı, bir siyasi oluşumu, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini içermektedir. Bu ilişkiler Popper'in klâsik tasvirinde yer alan üçüncü dünyada gerçekleşmektedir. Popper maddelerin, insanların düşüncelerinin ve zihinsel yapılarının ve zihinlerin ürünleri olan amaçların, kültürel mirasların dünyasını tasvir ederken, yönetiminin araçlarını üçüncü dünya olarak belirttiği amaçların dünyasında göstermiştir. Dolayısıyla bu dünyada yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarında mutlaka amaç-araç ilişkisi üzerinde de durmak gerekmektedir.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler kamu kuruluşlarını daha çok sorumlu olmaya zorlamaktadır. Bunun için değişime yönelik örgütsel uyumluluğa büyük önem verilmekte, sosyal, ekonomik ve politik değişimin, örgütlerin bu uyumunu hızlandıracağı belirtilmektedir. Aslında değişim ve sorumluluk kamu kuruluşları için daima temel bir çelişkiyi içinde barındırmıştır. Kamu kuruluşlarına bir görev verildiğinde, bir hizmet talep edildiğinde veya bu kuruluşlardan istikrarlı, düzenli, sabit mali kaynaklarla faaliyetlerini sürdürmeleri istendiğinde, bu örgütlerin personeli, kayıtları, prosedürleri, politikaları ile ilgili olarak optimum düzeyde verimliliği yakalamaları gerekmektedir. Bunun için örgütler ya yeniden yapılanma ile değiştirilecek ya da insan ilişkileri aracılığı ile çalışanlarını değiştirmeye çalışacaklardır. Bu husus geleceğin kamu yönetiminin sürekli bir yeniden yapılanma döngüsü içinde olacağını şimdiden bize göstermektedir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C. Can (1995), **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay.
- AL, Hazma (2002), **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.
- AYKAÇ, Burhan (1999), **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Plânlaması**, Ankara: Nobel Yay.
- BENNIS, Waren (1991), “Organizations Of The Future”, SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE (Ed.) **Classics of Public Administration**, USA:Wadsworth Publishing Co. 284-296.
- BRETON, Michael And Michael TEMPLE (1999), “The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance”, **Public Administration**, 77, 3:455-474.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002), “New Public Management-Undermining Political Control”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England:Ashgate. 93-120.
- DUGGETT, Michael (2002), “Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar”, (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, 35,2:1-9.
- DUNSIRE, Andrew (1999), “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- DURANT, F. Robert (2000), “Whither The Neoadministrative State? Toward A Polity-Centered Theory Of Administrative Reform”, **Journal of Public Administration Research & Theory**, 10, 1:79-110.
- EMRE, Cahit (2002), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Cahit Emre (Ed.), Ankara:TİAV.301-308.
- EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERGUN, Turgay (1997), “Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30, 4:3-16.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- FARMER, David John (1995), **Modernity and Postmodernity**, USA: Alabama Un. Press.

- FOX, J. Charles (1996), “Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics”, **Public Administration Review**, 5, 3: 256-262.
- FRISCH, Dieter (2000), “Good Governance”, **African Business**, 250:24-26.
- GÜLER, B. Ayman (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara:TODAİE.
- HUGHES, Owen (1998), **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin’s Press.
- HATRY, Harry P. (1992), “Privatization Presents Problems”, Robert B. DENHARDT (Ed.) **Public Administration in Action Readings-Profiles Cases**, USA:Brooks/Cole Co. 242-244.
- IVES, Denis (1994), “Next Steps in Public Management”, **Australian Journal of Public Administration**, 53, 3:335-341.
- JUN, Jangs and A. RIVERA Mario (1995), “The Paradox of Transforming Public Administration”, **American Behavioral Scientist**, 41, 1:132-148.
- KARAMAN, Zerrin Toprak (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426. 35-42
- KEARNEY, Richard C-Barry M. FELDMAN- Carmine SCAVO (2000), “Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions”, **Public Administration Review**, 60, 6: 535-549.
- LANE, Jan-Erik (1997), ”Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization”, Jan-Erik LANE (Ed.), **Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems**, England:Sage Pub.1-16.
- LOWI, Theodore (1991), “The End Of Liberalism: The Indictment”, SHAFRITZ, Jay M. (Ed.), **Classics of Public Administration**, USA.354-356.
- LUTON, Larry (2001), “That Old Time Religion: Efficiency Benchmarking And Productivity”, **Public Administration Review**, 61,1:116-123.
- MUHAMMED, Faqir (1990), “Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler”, (Çev. Osman Gürbüz), **Türk İdare Dergisi**, 62, 389. 220-224.
- ÖZTÜRK, N: Kemal ve Bayram COŞKUN (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426.

- RAINEY, G. Hal And P. STEINBAUER (1999), “Gallopig elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations”, **Journal of PA Research&Theory**, 9, 1:1-35.
- ROBERTS, Nancy (2000), “Organizational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management”, Jeffrey LRUDNEY (Ed.) **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice**, USA:Georgetown Un. 217-234.
- SALAMON, Lester M. (1992), “Rise of Third-Party Government”, Robert B. DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: Brooks/Cole Publishing Company. 76-83.
- SARAN, Ulvi (2001), “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, 73, 433. 41-49.
- SEZER, B. Uysal (1993), “Post-Modernizm ve 2. Cumhuriyet”, **Amme İdaresi Dergisi**, 26, 1:22-40.
- ŞAYLAN, Gencay (1996), “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 29, 3:3-16.
- ŞAYLAN, Gencay (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 2:1-21.
- THOMAS, J. Clayton (1999), “Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues”, **Public Administration Review**, 59, 1:83-89.
- TOFFLER, Alvin, (1981), **Üçüncü Dalga**, (Çev. Ali Seden), İstanbul.
- TORTOP, Nuri - İSBİR Eyüp- AYKAÇ, Burhan (1999), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yay.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara:TESAV Yay.
- TÜRKEL, Süleyman (1983), **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim Anlayışı**, Ankara: H.Ü. İİBF Yay. No:3.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Management’a”, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara: TODAİE. 2-19.
- YEATMAN, Anna (1994), “The reform of Public Management: An Overview”, **Australian Journal of Public Administration**,53, 3:287-296.

YABANCI SERMAYE-TAHKİM İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE'DE YAŞANAN GELİŞMELER

Burhan ORMANOĞLU*

GİRİŞ

Toplumsal yaşamı, koyduğu kurallarla düzenleyen bir otoritenin bulunmadığı dönemlerde dahi insanlar arasında ticari ve ekonomik ilişkilerin mevcut olduğu bilinmektedir. Nitekim bu dönemde ekonomik ve ticari hayatı belirleyen de ticaret taraflarının kendi kurallarıdır. Bu anlamda, aralarındaki ticari uyumsuzlukları da taraflar, anlaşmazlıkla ilgisi olmayan ve bilgi, tarafsızlık ve tecrübelerine inandıkları üçüncü kişilere başvurarak çözmeye ve adaleti sağlamaya çalışmışlardır. Bu durumu, o zamana kadar haklarını kendi kuvvetleri ile elde etmeye çalışan tarafların, Devletin tayin ettiği bir hakime değil de, kendi aralarında intihap ettikleri (seçtikleri) hakeme müracaat etmeleri dolayısıyla hakemlik olarak telakki edecek olursak, Devletin tayin ettiği hakim huzurunda takib ve tatbik edilen usulden evvel diğer bir usulün mevcut bulunduğunu kolayca anlarız.¹

Devlet kurumunun ortaya çıkmasıyla yargı erki, siyaset biliminde devletlerin egemenliğinin bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle devletler, bu erki paylaşmayı veya alternatifler oluşturulmasını egemenlik haklarının zedelenmesi olarak algılamışlardır. Dolayısıyla tahkim sistematik olarak gelişmemiş ancak varlığını da kaybetmemiştir. Bu durumun iki önemli nedeni bulunmaktadır. İlki, devletler arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerin sınırlı olması ve dünya üzerinde yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantılardır. İkinci olarak, I. ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, özellikle bağımsızlığını yeni kazanan devletlerde, ekonomik ve siyasi alanda yabancı devlet müdahalelerine hassasiyetin artmasıdır.

Özellikle 1980-1990 yılları arasında uluslararası ekonomik hayatta gerçekleşen hızlı gelişmeler, iletişim ve bilgi teknolojisindeki ilerlemeler ve

* Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı

¹ Richard HONIG, **Roma Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No. 72, Çev. Şemseddin TALİP, İstanbul, 1938, s. 82-83.

küreselleşme olgusu, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve ekonomide liberalleşme eğilimlerinin artması, devletlerin dışı açılma politikalarına yönelmesi devletler arasındaki ilişkilerin her alanda yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde, çeşitli uluslararası anlaşma ve sözleşmelerle mal ve hizmet ticareti önündeki engeller kaldırılmış ve 1970'lerden itibaren çok uluslu şirketlerin de ortaya çıkmasıyla birlikte sermaye, ulusal boyuttan yeni pazarlar bulma amacıyla uluslararası boyuta taşınmıştır.

Öncelikle çok uluslu şirketlerin sahip olduğu sermayenin, uluslararası alanda yeni pazarlar aramaya başlaması, büyüme ve kalkınma hedefleri olan ancak yeterli sermaye birikimine sahip olmayan ülkeleri bu sermayeden pay almaya yönlendirmiştir. Bu noktada, hukuki olarak yabancı sermayenin beklentilerini karşılama gerekliliği, tahkim mekanizmasının sadece iç hukuk alanında değil uluslararası alanda da kabulünü zorunlu kılmıştır.

Günümüzde tahkim konusu, özellikle uluslararası ekonomik ve ticari ilişkilerin önemli bir boyutunu teşkil etmektedir. Çünkü tahkim, yabancı yatırımcıların yatırım yapılacak ülkede aradıkları şartlardan biri olarak karşımıza çıkmakta ve ulusal tahkim kurallarının uluslararası ticari ilişkilerde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yetersiz kaldığı düşüncesi oldukça yaygınlaşmaktadır. Öte yandan, uluslararası tahkim mekanizmasının devletin egemenlik gücünün bir yansıması olan yargı alanına bir alternatif teşkil etmesi, tahkim konusunda karşıt fikirlerin doğmasına neden olmuştur. Ancak gelişmekte olan ülkelerin, önemli altyapı yatırımlarını gerçekleştirebilmeleri ve uluslararası ekonomik ilişkilerdeki gelişmelere ayak uydurabilmeleri için yabancı sermayeye ihtiyacı bulunmaktadır. Yabancı sermaye yatırımlarından daha fazla yararlanabilmek için gerekli şartlardan biri ise, uluslararası tahkim mekanizmasına iç hukukta yer verilmesidir. Ancak, yabancı sermayeyi çekebilmek için ülkelerin uyguladıkları ekonomik ve mali teşvikler yeterli olmamakta, yabancı sermaye sahiplerinin hukuki beklentilerini de karşılamak gerekmektedir. İşte, uluslararası tahkim mekanizması da günümüzde yabancı sermayenin hukuki beklentilerinin bir parçasını oluşturmaktadır.

YABANCI SERMAYE YATIRIMLARI VE ULUSLARARASI TAHKİM İLİŞKİSİ

Yabancı sermaye, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, büyüme ve kalkınma çabaları esnasında kendi öz kaynaklarının yanı sıra kullandıkları iktisadi bir olgudur. Yabancı sermaye, yabancı bir kaynağın ülkeye lisans anlaşmaları, portföy yatırımı ve üretime yönelik olarak doğrudan yatırım şeklinde ithal

edilmesini ifade etmektedir. Yabancı sermaye hareketlerinin üç şekilde geliştiği görülmektedir. Bunlardan ilki, gelişmiş ekonomiler tarafından gelişmekte olan ekonomilere yapılan bağış, hibe ve kredi şeklindeki resmi sermaye hareketleridir. İkinci olarak, ticari koşullar altında sermayenin bir ülkeden diğerine hareketini ifade eden özel sermaye hareketleri gelmektedir. Yabancı sermaye hareketlerinin üçüncü bölümünü, bu çalışmada da esas olarak ele alınan doğrudan yabancı sermaye yatırımları oluşturmaktadır.

Bir firmanın üretimini, kurulu olduğu ülkenin sınırları ötesine yaymak üzere yabancı ülkelerde tesis kurması veya mevcut üretim tesislerini satın alması doğrudan yabancı sermaye yatırımı olarak nitelendirilmektedir.² Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, bir ülkeden diğerine transfer edilen sermayenin yatırıma dönüşmesini ifade etmektedir. Bu tür yatırımlar, temel olarak, yatırım faaliyetlerini birden fazla ülkede sürdüren ve üretimle ilgili kararları bir merkezden alan veya çeşitli yollarla bağlı şirketlerin kararlarını etkileyebilen çok uluslu şirketler tarafından yapılmaktadır.

1. Yabancı Sermaye Yatırımlarının Belirleyici Unsurları

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına ev sahipliği yapmak, dönemler itibariyle farklı özelliklere sahip olmayı gerektirmiştir. II. Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde, merkez ülkelerin ihtiyaç duyduğu hammaddelere sahip olmak yeterli bir koşul iken, 1970'lerde ucuz işgücü yatırımın yapılması için önemli bir ölçüt olmuştur. Günümüzün küreselleşen dünya ekonomisinde ise sadece ucuz işgücü yeterli bir ölçüt olmayıp tamamlayıcı politikalar zorunlu hale gelmiştir.³

1.1. Yabancı Sermaye İhtiyacı Duyan Ülkeler Açısından

Dünyada kendine uygun pazar arayan büyük miktardaki sermayeden olabildiğince fazla pay alma düşüncesi, gelişmekte olan ülkeler arasında güçlü bir rekabetin oluşmasına neden olmuştur. Buna paralel olarak serbest ticaret bölgelerinin kurulması ve mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi de bu rekabeti güçlendirmiştir. Küreselleşmenin de etkisiyle ekonomik alanda hızlanan rekabet olgusu ve hızlı kalkınma hamleleriyle çağdaş ekonomik gelişmelere uyma zorunluluğu ve yatırıma yönelecek tasarruflarının yetersiz olması gibi faktörler, gelişmekte olan ülkelerin doğrudan yabancı sermaye

² Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999, s. 664.

³ Hasan SABİR, “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarını Gelişmekte Olan Ülkelere Yönlendirici Politikalar”, *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 26, Ekim 2002, s. 77.

yatırımlarını ülkeye çekebilecek politikalar üzerinde yoğunlaşmalarına neden olmaktadır. Bu anlamda, gelişmekte olan ülkelerin bu yöneliminde etkili olan faktörler ve buna yönelik olarak uyguladıkları politikalar şöyle sıralanabilir:

- Gelişmekte olan ülkelere yurtiçi tasarrufların, hızlı bir ekonomik kalkınmayı finanse edememesi ve bu durumun dış tasarruf veya kaynakların bulunmasını gerektirmesi⁴,

- Gelişmekte olan ülke hükümetleri tarafından uzun vadeli yabancı sermaye girişinin, kalkınmanın bir parçası olarak görülmesi,

- Ülkedeki gelir, sürdürülebilir büyüme, yatırımların artırılması, ihracat, döviz ve ödemeler dengesi, enflasyon, faiz oranları gibi makro büyüklükleri olumlu yönde etkilemesi,

- Doğrudan yabancı yatırımların ülkedeki endüstriyel verimliliği artırması, ülkede üretilen ürünlerin nitelik, kalite ve miktarının ve üretim kapasitesinin artırılmasında etkili rol oynaması,

- Özellikle işsizliğin yoğun olduğu ülkelerde, üretim ve istihdamı artırıcı, iş gücü niteliklerini yükseltici etkilerinin bulunması,

- Hükümetlerin yatırım indirimi, gümrük vergilerinden bağışıklık gibi tedbirlerle yabancı sermaye yatırımını özendirilmesi,

- Yabancı sermaye yatırımlarına yönelik idari prosedür ve işlemlerin sadeleştirilmesi ve yabancı yatırımlar hakkında sistematik, sağlam bir hukuki altyapının bulunması,

- Yabancı firmaları, özelleştirilen devlet kurumlarına yatırım yapmalarına yönlendirecek etkin bir özelleştirme politikasının yürütülmesi,

- Etkili bir rekabet ortamının hukuksal altyapısının oluşturulması,

- Ülkedeki iş gücü ve diğer üretim faktör maliyetlerinin ve verimliliklerinin diğer ülkelerle rekabetçi bir yapıda bulunması.

1.2. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımcıları Açısından

Doğrudan yabancı sermaye yatırımları ancak ülkelerin uyguladıkları politikalar ile yabancı şirket yatırım stratejilerinin ve beklentilerinin büyük oranda uyduğu, çakıştığı ortamda gerçekleşmektedir. Bir şirketi kendi ülkesi dışında

⁴ Harun TERZİ ve İhsan GÜNAYDIN, “Ekonomik Kalkınmada Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Rolü: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 1997, s. 54.

yatırım yapmaya iten faktörlerin başında kâr elde etme amacı gelmektedir. Bu temel belirleyici yatırım faktörüne bağılı olarak yabancı sermayenin aradığı ve yatırım planlarının belirleyicisi olan dolaylı ve dolaysız koşullar, genel olarak şunlardır:

- Yatırım yapılacak ülkede kârın devamlılığını sağlayacak ekonomik, siyasi ve sosyal istikrarın ve mülkiyet ve teşebbüs özgürlüğünün bulunması, ekonomik, siyasal ve sosyal risklerin minimum düzeyde olması,
- Yabancı şirketlerin üretim için yeni pazar arayışları veya mevcut pazarlarını genişletme ya da pazar payını kaybetmeme çabaları,
- Üretim ve genişleme stratejilerine uygun olarak ülkelerin vergi, yatırım teşvik ve imkanlarından faydalanma,
- Sermayenin marjinal verimliliğinin, yatırım yapılacak ülkede yabancı yatırımcının kendi ülkesinden fazla olması,
- Hammadde ve işgücü faktörlerine yakın üretim yapma ve dolayısıyla işgücü, pazarlama, ulaşım ve taşıma maliyetlerini azaltma,
- Yatırım yapılacak ülkenin piyasa hacminin geniş olması,
- Ülkede sağlıklı ve istikrarlı bir döviz kuru politikasının bulunması,
- Ülkedeki büyüme hızının yüksek olması ve bu nedenle kâr elde etme olanaklarının daha fazla olması,
- Yüksek gümrük tarifesi uygulamaları, ithalat kısıtlamaları ve kota uygulamaları gibi ticaret engellerinin bulunmaması.

2. Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımları

Türkiye’de, Cumhuriyet’in kuruluşundan II. Dünya Savaşı sonuna dek ekonomik bağımsızlık da siyasi bağımsızlık kadar önemsenmiş ve iç ekonomik dinamiklere dayalı bir kalkınma politikası yürütülmüştür. 1950’lerden itibaren izlenen liberal ekonomik politikalarla yabancı sermayeye daha olumlu bir yaklaşım içerisine girilmiştir. Nitekim 1947-54 yılları arasında kurulan hükümetler, programlarında “ekonomik teşebbüslerde yabancı sermayeye geniş yer ayırmak ve bunları teşvik etmek” ile “yabancı teşebbüs sermaye ve tekniğinden geniş ölçüde faydalanabilmenin icaplarını yerine getirmek” gibi yabancı sermayeye yönelik teşvik edici yaklaşımlar sergilemişlerdir.

Bu yaklaşımın neticesi olarak 1951 yılında, 5821 sayılı Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu çıkarılmıştır. 5821 sayılı Kanun ile yabancı

sermayeye, imtiyaz teşkil etmeyecek şekilde belirli hak ve kolaylıklar sağlanmıştır. 1954 yılında ise, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunla, yerli sermaye ve teşebbüslere tanınan tüm haklardan, muafiyetlerden ve kolaylıklardan aynı alanda çalışan yabancı sermaye ve teşebbüslerin de yararlanabilmesi imkânı tanınmıştır.

Ancak, 1980 yılına kadar Türkiye’de yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar sebebiyle, yabancı sermayeden beklenen yararlar elde edilememiştir. 1980 yılı başlarına kadar uygulanan dışa kapalı, ithal ikameci ve koruyucu dış ticaret politikaları nedeniyle Türkiye’ye gelen toplam yabancı sermaye miktarı 300 milyon dolara dahi ulaşmamıştır.⁵ Bunda uygulanan ithal ikamesine dönük sanayileşme stratejisinin rolü büyüktür. Bu stratejide, ülke sanayisini yabancı sanayi rekabetine karşı korumaya yönelik olarak aşırı değerli döviz kuru, kotalar, ithalat yasakları, sıkı kambiyo kontrolü gibi araçlar kullanılmıştır.

1980 yılından itibaren Türkiye, dışa açık ekonomik büyüme sürecine girmiştir. Bu anlamda, 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri kapsamında yabancı sermaye ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 8/168 sayılı Yabancı Sermaye Çerçeve Kararnamesi 25.01.1980 tarihinde yürürlüğe girmiş ve Başbakanlığa bağlı Yabancı Sermaye Dairesi kurulmuştur. Genel Müdürlük, günümüzde Hazine Müsteşarlığı bünyesinde faaliyetine devam etmektedir.⁶ Bunun yanı sıra, 32 Sayılı Karar ile yabancı sermaye üzerindeki miktar kısıtlamaları kaldırılmış ve yabancıların, Türkiye’deki menkul kıymet piyasasından alım yapabilmelerine izin verilmiş ve yabancıların döviz bozdurmaksızın yurtiçinde elde ettikleri gelirlerin, yurtiçinde kullanımı veya yurtdışına transferi serbest bırakılmıştır.

2003 yılında, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu yürürlüğe girmiştir. 4875 sayılı Kanunun amacı, doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesinde, yabancı yatırımcıların haklarının korunması ile yatırım ve yatırımcı tanımlarında uluslararası standartlara uymak ve daha önce var olan yabancı yatırımların gerçekleştirilmesinde izin ve onay sisteminin bilgilendirme sistemine dönüştürülerek yabancı sermaye yatırımlarının artırılmasını sağlamaktır.

Yapılan bu düzenlemeler sonucunda yabancı yatırımcılara tekel veya özel imtiyaz teşkil etmemek kaydıyla, Türkiye’de özel sektöre açık her alanda, her

⁵ Yücel GÜÇLÜ, “Yabancı Sermaye Çekimi, Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşmaları”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar**, Şubat 2003, Sayı: 8, s. 32.

⁶ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, Mayıs 2000, s. 8.

türlü mal ve hizmet üretimine yönelik faaliyetlerde bulunabilme imkânı tanınmıştır. 1993-2003 arasındaki 10 yıllık dönemde, Türkiye’de toplam 24.992 milyon dolar yabancı sermaye girişine izin verilmiş ve 12.035 milyon dolar fiili yabancı sermaye girişi sağlanmıştır. 2003 yılı içinde, ilk altı aylık dönemde 1.208 milyon dolar yatırım izni verilmiş ve 150 milyon dolar fiili yabancı sermaye girişi olmuştur (Bkz.Tablo-1).

(Tablo-1)
Türkiye’de Yıllara Göre Yabancı Sermaye Yatırımları

Yıllar	İzin Verilen Yabancı Sermaye (Milyon \$)	Yabancı Sermayeli Firma Sayısı (**)	Fiili Giriş (Milyon\$) (***)
1993	2.063	2.554	746
1994	1.478	2.830	636
1995	2.938	3.161	934
1996	3.836	3.582	914
1997	1.678	4.068	852
1998	1.646	4.533	953
1999	1.700	4.950	813
2000	3.477	5.328	1.707
2001	2.725	5.841	3.288
2002	2.243	6.280	1.042
2003(*)	1.208	6.511	150
TOPLAM	24.992	---	12.035

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

(*) Haziran ayı itibariyle

(**) Birikimli

(***) 2003 Yılı Ocak-Mayıs itibariyle

Doğrudan yabancı sermaye yatırımları konusuna, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yer verilerek; doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının, ülkemizin üretim teknoloji ve kapasitesi ve rekabet gücüne katkısına önem verileceği, ihracata dönük ve yüksek katma değer yaratabilecek projelerin özendirileceği⁷ öngörülmüştür.

Türkiye’de, bütçeden ayrılan kaynaklar açısından yatırımlar, konsolide bütçe içerisinde oldukça düşük bir paya sahiptir. 2000-2004 yılları arasında yatırım ödeneklerinin konsolide bütçe toplamına oranı sırasıyla, %5, %4,7, %5,8, %5,5 ve %7,7 olmuştur. Yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı da sırasıyla %1,97, %2,35, %2,52, %2,01 ve %1,80’dir (Bkz.Tablo-2 ve 3).

⁷ Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2023) ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisi, DPT, Eylül 2000, s. 13.

(Tablo-2)
2000-2004 Yılları Arasında Türkiye'de Yatırım Harcamalarının Gelişimi

(Milyar TL)

Yıllar	Proje Sayısı	Toplam Proje Tutarı	Yatırım Ödeneği	Kesintili Bütçe Ödeneği	Yılsonu Ödeneği	Yılsonu Harcama	Konsolide Bütçe Ödeneği	Yatırımların Konsolide Bütçeye Oranı (%)	Yatırımların Yılsonu Ödenekleri İtibariyle Gerçekleşme Oranı (%)
2000	5321	86.219.268	2.352.000	2.351.784,8	3.093.035	2.475.116	46.713.341,6	5	69,2
2001	5047	105.205.568	3.500.000	3.469.629,0	5.010.051	4.149.580	48.359.962,0	4,7	67,7
2002	4414	166.799.927	5.736.000	5.735.940,0	8.810.865	6.891.836	98.131.000,0	5,8	75,1
2003	3851	187.110.313	9.000.000	7.998.500,0	7.998.500	7.179.667	143.444.500,0	5,5	89,7
2004	3555	196.100.000	11.900.000	11.662.000,0	12.531.549	8.050.334	149.858.129,0	7,7	64,2

Kaynak: DPT ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

(Tablo-3)
2000-2004 Yılları Arasında Yapılan Yatırım Harcamalarının GSMH'daki Payı

(Milyar TL)

	2000	2001	2002	2003	2004
GSMH	125.596.129	176.483.953	273.463.168	356.681.000	428.932.000
Yatırım Harc.	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.179.667	8.050.334
Yat.Harc./GSMH	1,97%	2,35%	2,52%	2,01%	1,80%

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Yatırımların faiz dışı bütçe içindeki payı yıllar itibariyle sabit denilebilecek bir oranda seyrederken, konsolide bütçe içindeki payının bu kadar düşük olmasının başlıca nedeni, uzun yıllar süregelen bütçe açıklarının oluşturduğu borç faizlerinin bütçe içerisindeki ağırlıklı oranının artmasıdır. Kaynak sıkıntısı görülen yatırımların en erken zamanda tamamlanabilmesi ve ekonomiye kazandırılması için bütçe kaynaklarının yanında yerli ve yabancı sermayeden de yararlanmak gerekmektedir. Bu nedenle, ülkeye yabancı sermaye çekebilme hususu, Türkiye gibi kalkınma ve sürdürülebilir bir büyüme hedefleyen ülkeler için önemli bir ekonomik argümanı ve projelendirilmiş yatırımların öngörülen zamanda tamamlanması için kullanılabilir finansman kaynağını oluşturmaktadır.

3. Yabancı Sermaye Yatırımları ve Uluslararası Tahkim

Yatırım kararı alan bir yabancı firmanın, ekonomik ve siyasi istikrarın yanında bu kararı almasındaki önemli etkenlerden biri de, yatırım yapacağı

ülkedeki hukuk sisteminin işleyişidir. Yabancı yatırımcının, yatırım yaptığı ülkede karşılaşacağı hukuki muameleyi bilmesi, yatırım kararı vermesinde önemli rol oynamaktadır. Nitekim kar transferi, kamulaştırmaya karşı korunma, yerli yatırımcı ile aynı muameleye tabi olma gibi hukuksal güvenceler isteyen yabancı yatırımcılar, aynı şekilde ihtilaf halinde çözüm mercii olarak da ulusal yargı mekanizmaları yerine uluslararası tahkim kurallarını kullanmak istemektedirler.

Doğrudan yabancı yatırımcılar için uygun yatırım ikliminin sağlanmasında temel koşullarından biri de sistematik ve uluslararası düzeyde uygulanan hukuki koşulların varlığıdır. Nitekim dünya ölçeğinde, kar ve pazar payını artırma hedefinde olan yabancı yatırımcının hukuki açıdan yatırımlarının güvende olduğunu ve yatırımın tabi olacağı kuralları bilmemesi halinde, diğer koşullar olumlu olsa dahi yatırım yapması beklenemez. Yabancı yatırımcılarda temel hedef, en az risk ile en çok kar elde edilebilecek bir yatırımdır. Yatırımcının karşı karşıya bulunduğu ekonomik, siyasi ve politik risklerin yanında bir de yatırım yapılan ülkedeki hukuki belirsizliklerin oluşturduğu riskler de vardır. Özellikle altyapı, baraj, sulama v.b. büyük mali kaynak gerektiren alanlarda yatırım yapacak olan yabancı yatırımcının yatırımlarını ve gelirlerini hukuki anlamda koruma güdüsüne sahip olması doğaldır. Bu durumun temelinde yatan sorun, hukuki anlamda yatırımcının devletle karşı karşıya bulunmasıdır. Diğer bir ifadeyle, yatırım yaptığı ülkenin idaresi ile muhatap olmasından kaynaklanan bir “eşitsizlik” söz konusudur. Dolayısıyla yatırım yapılan devletin, kamu gücüne dayanarak yabancı yatırımlar üzerinde tek taraflı hukuki işlemler yapabilme yetkisine sahip olması, yabancı yatırımcılar için bir risk faktörünü oluşturmaktadır.

Aslında, ortada karşılıklı bir çıkar ilişkisi söz konusudur. Bir tarafta yatırımlarından elde ettiği karları yükseltmek ve dünyadaki pazar payını artırmak isteyen yabancı sermayeli şirketler bulunurken, diğer tarafta ise yatırımlara kendi öz kaynaklarından çok az bir pay ayırabilen ve dolayısıyla bu yatırımları gerçekleştirebilmek için yabancı kaynaklara ihtiyacı olan devletler bulunmaktadır. Böyle bir ortamda yabancı sermayeli kuruluşların, gelişmekte olan ülkelere göre avantajları vardır. Bunlardan en önemlisi, yabancı sermaye çekmek isteyen birçok devletin bulunması ve yabancı yatırımcıların bu devletler arasında tercih yapabilmesi olanağıdır. Bunun neticesi, yabancı sermaye konusunda ülkeler arasında bir rekabetin yaşanıyor olmasıdır. Bir başka anlatımla uluslararası platformda yaşanan bu rekabet sonucunda, yatırımlara uygulanacak muameleler konusunda elde edilen kazançlar, bu ilişkide yabancı sermaye yatırımcılarını geliştirmekte olan ülkelere göre avantajlı konuma getirmektedir. Oysa bu tür

ülkelerin yabancı sermayeler arasında tercih imkânı pek bulunmamaktadır. Çünkü yabancı sermayenin, yatırım yapmak için herhangi bir taviz veya kolaylık sunması söz konusu değildir. Hiçbir yatırımcıdan karı olmayan yerde yatırım yapması beklenemez.

Yatırımlar konusunda devletle karşı karşıya bulunmaları durumunda, yabancı yatırımcılar açısından, bir güvensizlik ve tedirginlik ortamı vardır. Özellikle, kamu hizmeti olarak görülen alanlarda yapılacak yatırımlara ilişkin yabancı yatırımcı ile idare arasında akdedilecek olan sözleşmelerden kaynaklanacak uyuşmazlıkların, çözüm için yine idare ile aynı çatı altında bulunan yargı mekanizmalarına götürülmesi yabancı yatırımcılar açısından, çözümün objektif olmayacağı yönünde kaygılara sebep olmaktadır. Tam bu noktada, sözleşme ilişkisi içine girdiği idare ile eşit statüde olmak isteyen yabancı yatırımcıların tercihi, ulusal mahkemeler yerine uluslararası tahkim mekanizması olmaktadır.

Tahkim sisteminin, uyuşmazlık taraflarından herhangi biri ile hukuki bağlantısının olmaması, tarafları eşit statüde kabul etmesi, uluslararası ticari ilişkilerde anlaşmalara konu olması ve bu anlaşmalara birçok devletin üye bulunması, uyuşmazlık konusunda uygulanacak hukuk kurallarının taraflarca belirlenebilmesine imkan vermesi, tahkim sürecinin önceden belli kurallara bağlı olması ve süre olarak ulusal yargı süreçlerinden daha kısa zamanda sonuçlanması, tarafların bilgi ve belgelerin gizli tutulması gibi özellikleri tahkimin, yabancı yatırımcılar tarafından tercih edilebilirliğini artırmaktadır.

ULUSLARARASI TAHKİMİN TANIMI, NİTELİKLERİ, UYGULAMA ALANI

Ulusal ve uluslararası ticarete kısaca, herhangi bir uyuşmazlığın çözümünü hakemlere bırakma olarak tanımlanan tahkim; geniş anlamda, kanunun men etmediği konularda taraflar arasında doğmuş veya doğacak anlaşmazlıkların tahkim şartı denilen bir akit hükmü uyarınca devlet yargısına başvurmadan anlaşmazlığın taraflarınca ve/veya yetkili kılınan şahıs ve mercilerce tayin edilmiş bulunan gerçek kişi veya kişiler veya bu alanda faaliyet gösteren kurumlar tarafından, görülen tahkim davası sonucunda verilen bir hakem kararı ile çözümlenmesidir. Tanımından da anlaşıldığı üzere tahkim, özel bir uyuşmazlık çözüm yoludur. Bu nedenle, tahkim yolunun kullanılması ancak uyuşmazlık tarafları arasında bu konuda bir irade uyuşmasının var olması halinde mümkün olmaktadır.

1. Uluslararası Tahkimin Nitelikleri

Hakem heyetlerinin uyuşmazlık tarafları veya bunların temsilcileri tarafından seçilebilmesi, tahkim davasında hakemlerin uyuşmazlık konusunda uygulayacakları usul ve hukuk kurallarının taraflarca belirlenebilmesi, hakem kararlarının nihai ve tarafları bağlayıcı olması gibi hususlar hemen her tahkim davasında bulunabilmektedir. Ancak tahkim davaları yine de tekdüze bir süreç niteliği göstermemektedir. Bu genel prensipler, tahkimin içeriği, tarafların milliyeti, tahkim mahalli, tahkim usul hukuku ve ihtilafın karakterine göre değişiklik arz edebilmektedir.⁸

1.1. Tahkimin Uluslararası Niteliği

Ticari ilişkilerin uluslararasılaşması ve birbirleri ile uyumlu olmayan ülke mevzuatının tahkim konusunda farklı kurallar içermesinden dolayı, ticari ilişkilerden doğan uyuşmazlıklarda uluslararası tahkim mekanizması daha yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Tahkimin uluslararası niteliğini belirlemede tek bir ölçüt bulunmamaktadır. Burada tarafların milliyeti, taraflar arasında var olan sözleşmenin niteliği, toprak esası gibi farklı ölçütler kullanılabilir.

1958 tarihli New York Sözleşmesi’nin 1. maddesinde sözleşme hükümlerinin, gerçek veya tüzel kişiler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, tanınması ve uygulanması istenen devletten başka bir devlet toprağında verilen hakem kararlarının tanınması ve uygulanması hakkında uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir. Böylece Sözleşme’de, hakem kararının tabiiyetinin, tahkim yerinin bulunduğu ülke toprakları (toprak esası) olduğu kabul edilmiştir.

Tahkim müessesesinin ulusal veya uluslararası olup olmadığını belirlemede genellikle “uluslararası sözleşme” kavramı kullanılmaktadır. Bu konudaki klasik görüş, sözleşmenin vatandaşlık, ikametgâh veya mutad mesken, sözleşmenin konusu olan şey, hizmet veya ödemeler olarak yabancı bir unsur taşıması halinde, bir uluslararası sözleşmeden bahsedilebileceği yönündedir. Günümüz yaklaşımlarında ise, tahkim şartının veya tahkim sözleşmesinin varlığını oluşturan ana sözleşmenin ekonomik karakteri tahkimin uluslararası nitelikte olup olmadığını ortaya koymaktadır. Bu yaklaşıma göre uluslararası olma karakterini tespitite, sözleşmenin ekonomik karakteri ön planda tutulmakta ve uluslararası ticaretin yarar alanına giren tüm sözleşmeler, şahsi ve coğrafi

⁸ Uğur EMEK, **Uluslararası Ticarete Tahkim Prosedürü**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, DPT, Haziran 1999, s. 7.

anlamda yabancılık unsuru taşımasa veya bu unsur zayıf olsa dahi uluslararası sözleşme olarak kabul edilmektedir.⁹

1.2. Tahkimin Ticari Niteliği

Tahkim mekanizması, ticari nitelikte sayılan durumlarda kullanılmaktadır. New York Sözleşmesi’nin 1. maddesinin üçüncü fıkrasında; *“her devlet Sözleşme’nin tabikini, akdi veya akdi olmayan hukuki münasebetlerden mütevellit ibtilaflar arasından kendi milli kanununa nazaran münhasıran ticari mahiyette sayılanlara hasredeceğini açıklayabilir”* denilerek, sözleşmeyi imzalayan devletlere, sözleşme hükümlerini kendi iç hukuk kurallarının ticari iş mahiyetinde saydıkları işler hakkında uygulayabilmeleri imkânı sunulmuştur.

UNCITRAL Model Kanununun 1. maddesinde geçen ticari terimini açıklayan dipnotta, Kanun’da kullanılan bu terimin kapsamına girecek ilişki türleri sayılmıştır. Ancak bu sayma yolu ile açıklama, sınırlayıcı değildir. Kanunda ticari nitelikte sayılan ilişkilerden bazıları şunlardır: Mal ve hizmet alışverişi, acentelik, factoring, leasing, müteahhitlik, yatırım, bankacılık, kamu mallarının işletilmesi veya imtiyaz sözleşmeleri, ortak girişim, deniz, hava, demiryolu veya karayolu taşımacılığı.

1.3. Tahkimin Hukuki Niteliği

Tanımından da anlaşılacağı üzere tahkim, devletlerin yargı organlarından bağımsız ve kendine özgü nitelikleri olan bir uyuşmazlık çözüm yoludur. Uyuşmazlık tarafları ya önceden belirlenmiş hakem listelerinden hakem tayin etmekte ya da tahkim kurumu tarafından hakem tayini yapılmaktadır. Bu durum, kimi yazarlara göre tahkim kuruluna hukuki bir kurum olma niteliği vermeyi önlemektedir. Bir diğer kesim ise, tahkim mekanizmasını içeren anlaşmaların devletler genel hukukuna tabi olmasına karşın, tahkimin kendisinin uluslararası hukuka tabi olmadığı görüşünü savunmaktadırlar.¹⁰ Buna göre, uluslararası tahkim kurullarındaki ana kurallar sadece tahkim heyetinin nasıl seçileceği, nasıl çalışacağını hükme bağlamaktadır; ancak uyuşmazlık hakkında nasıl karar verileceği konusunda herhangi bir kural içermemektedir.

⁹ Uğur EMEK, **a.g.e.**, s. 7.

¹⁰ Nurkut İNAN, “İmtiyaz Hukukunun ve Uluslararası Tahkim Kurumunun Özel Hukuk Açısından İncelenmesi”, **Altyapı Projelerine Özel Sektörün ve Yabancı Sermayenin Katılımında İmtiyaz Hakkı ve Uluslararası Tahkim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Paneli**, Ankara Sanayi Odası, 1998, s. 16-20.

Diğer taraftan uluslararası anlaşmalarda yer alan tahkime ilişkin maddelerin taraf devletler tarafından uygulanmaması, uluslararası hukuk bakımından sorumluluk gerektirmektedir. New York Sözleşmesi’nin 3 üncü maddesinde; *“akit devletlerden her biri hakem kararının muteberliğini tanıyacak ve kararın öne sürüldüğü memlekette cari prosedür kaidelerine tevkiyan, aşağıdaki maddelerde yazılı şartlar dairesinde, bunun icrasına hüküm verecektir...”* denilerek, sözleşmeye taraf devletler için hakem kararlarını uygulama yükümlülüğü getirilmiştir. Aynı şekilde, 1965 tarihli Washington Sözleşmesi’nin 25. maddesinde de; *“merkezin yargılama yetkisi, akit ülkeler (ya da onları oluşturan alt birimler ya da ülke tarafından merkeze atanmış temsilciler) ile uyumsuzluk haliyle ilgili yazılı rızasını Merkeze sunmuş diğer akit devlet vatandaşları arasında yatırımlardan kaynaklanan hukuki uyumsuzlukları kapsayacaktır. Taraflar rızalarını sunduktan sonra hiç bir taraf bu olurlarını tek taraflı olarak geri alamaz.”* denilerek, ICSID tahkimini kabul eden tarafların bu kabullerini tek taraflı geri alamayacakları hükme bağlanmaktadır.

Benzer bir şekilde devletlerin kendi aralarında yaptıkları ikili yatırım anlaşmalarında da tahkim sonucunda hakem kurulu tarafından verilecek olan kararın nihai ve tarafları bağlayıcı olacağını baştan kabul ettikleri görülmektedir. Tahkimin hukuki niteliği konusundaki tartışmaların ötesinde günümüzde uluslararası hukuk kurallarının ana kaynaklarından olan anlaşma ve sözleşmelerde tahkim konusunun düzenlendiği göz önünde bulundurulduğunda, konunun uluslararası hukuk düzeyinde kabul edildiği açık bir şekilde görülmektedir.

Türkiye açısından bakıldığında, Anayasa’nın 90 ıncı maddesi hükmüne göre, usulüne uygun yürürlüğe konmuş uluslararası anlaşmalar kanun hükmünde sayılmış ancak, bunlar hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne başvurma imkânı tanınmamıştır. Dolayısıyla tahkime yönelik veya tahkim hükümleri içeren ve usulüne uygun olarak iç hukukta yürürlüğe konulan uluslararası anlaşma ve sözleşmeler kanun hükmündedirler. Anayasa’ya aykırılıklarının öne sürülememesi de bu tür anlaşma ve sözleşmelere, kanunlara göre görece bir üstünlük atfedildiği sonucunu ortaya koymaktadır. Türkiye’nin tahkime ilişkin uluslararası sözleşmelere taraf olması ve akdetmiş olduğu yatırımların karşılıklı korunması ve teşviki anlaşmalarında tahkime yer verilmiş olması da uluslararası alanda tahkimin Türkiye tarafından kabul edilmiş olduğunu göstermektedir.

Taraflar arasındaki herhangi bir uyumsuzluğun tahkime götürülebilmesi için tarafların, aralarındaki hukuki ilişkiyi tanımlayan sözleşmelerinde çok açık ve kesin şekilde tahkime ilişkin irade beyanında bulunmuş olmaları gerekmektedir.

Sözleşmeye konulan bu hükümler, tahkim şartı olarak ifade edilmektedir. Bununla birlikte, taraflar aralarındaki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik olarak ana sözleşmeye hüküm koyma yerine aralarında müstakil bir tahkim sözleşmesi de yapabilirler. Tahkim sözleşmesi/şartının yazılı olması geçerlilik şartıdır. Tahkim sözleşmesinde/şartında ihtilafın tahkimle çözümleneceği konusunda hakem mahkemesine münhasır yetki verilmiş olmalıdır.

2. Uyuşmazlıkların Çözüm Yolu Olarak Uluslararası Tahkimin Kullanılma Nedenleri

Yabancı yatırımcıların, yatırımlarının korunması ve teminatına yönelik tedirginliğin giderilmesi çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan tahkimin tercih edilmesi şu nedenlere dayanmaktadır:

- *Ulusal Hukuk Mevzuatına Karşı Olan Güvensizlik/Rahatsızlık*: Genellikle bir tarafın devlet diğer tarafın ise yatırımcı olduğu uyuşmazlıklarda yabancı yatırımcının, devlet mahkemelerinin soruna objektif yaklaşamayacağı veya tam bağımsız olamayacağı yönünde kaygı taşımasına neden olabilmektedir.

- *Tahkim Sürecinin Kısa Olması*: Ulusal yargı sürecinin yürürlükte bulunan maddi ve usul hukuku hükümleri ile bağlı olması, ulusal mahkemelerin davalarını bu hükümler doğrultusunda görmelerini gerektirmektedir. Bunun nedenle bir davanın ne zaman sonuçlanabileceği önceden kestirilememektedir. Ayrıca mahkeme kararlarına karşı temyiz yolunun bulunması, yatırımcı açısından ilave bir zaman kaybı ve maliyet anlamına gelmektedir. Bu yüzden, yabancı yatırımcıların hem zaman kazanma hem de geleceğe yönelik belirsizlik riskini minimuma indirme amacıyla tahkimi tercih ettikleri gözlemlenmektedir.

- *Özel Uyuşmazlık Çözüm Yolu Olması*: Tahkim, esas itibarıyla tarafların iradesine dayanmaktadır. Bu nedenle, hakemler ulusal mahkemeler gibi maddi ve usul hukuku kuralları ile bağlı değildir. Uyuşmazlık tarafları hakemleri, tahkim yeri ve yöntemini tespit etmekte, uyuşmazlığa uygulanacak hukuku belirlemekte serbesttirler.

- *Tahkim Sürecinin Süratli Olması*: Bazı ülkelerde genel mahkemelerde kısa sürede netice almak, gerek usul hükümlerindeki prosedürün teferruatı, gerekse mahkemelerin yükünün fazlalığı nedeniyle mümkün olmamaktadır. Buna karşılık tahkim süresinin genelde sınırlanmış olması, tatilin söz konusu olmaması, hakemlerin genellikle çok az uyuşmazlık dosyasına sahip olmaları nedeniyle uyuşmazlık konusundaki inceleme ve çalışmalarının daha süratli, kolay ve aralıksız olması tahkimi tercih edilebilir kılmaktadır.

- *Hakemlerin Tarafsız/Uzman Kişilerden Oluşması:* Özellikle yatırımcı açısından uyuşmazlığı çözecek kişi veya kurumun uyuşmazlık konusu hakkında uzman olması önem arz etmektedir. Bunun nedeni, uzman kişilerin konu hakkında bilgi ve tecrübesinin olması, tarafsız olması ve bu kişinin vereceği kararın daha fazla güvenilir olmasıdır.

- *Kullanılan Dil:* Mahkemeler, genellikle iddia ve kanıtların kendi ulusal dillerinde sunulmasını istemektedirler. Bu durum uyuşmazlıkların taraflarından en az birisi için kullanılan iletişim dilinden farklı bir dilin kullanılması anlamına gelmektedir. Tahkimde ise taraflar, iş ilişkilerini sürdürdükleri ve anlaşabilecekleri dili kullanma imkânına sahiptirler.

- *Tahkim Sürecinin Gizli Olması:* Tahkim davası, hakem heyeti ve tarafların bulunduğu bir ortamda kamuoyuna kapalı olarak görüldüğü için, uyuşmazlık ve uyuşmazlığın dayandığı bilgiler sadece hakemlerin elinde olmakta, bu bilgiler üçüncü kişilere aktarılamamaktadır.

- *Tahkim Kararlarının Uygulama Yaygınlığı ve Kolaylığı:* Tahkimin uluslararası ticarete tercih edilmesindeki en ciddi ve kapsamlı neden, ulusal mahkeme kararlarına oranla hakem kararlarının uygulanmasındaki yaygınlık ve kolaylıktır. Örneğin günümüzde, New York Sözleşmesi’ne 133, Washington Sözleşmesi’ne de 153 ülke taraftır.

3. Uluslararası Tahkimin Uygulama Alanı

Uluslararası tahkim uygulamasının genellikle uluslararası ticari ilişkiler sırasında veya sonucunda ortaya çıkmış olması hesaba katıldığında, en geniş manada, tahkimin uygulama alanının uluslararası ticaret olduğunu söylemek mümkündür. New York Sözleşmesi’nin 1. maddesinde sözleşmenin uygulanacağı haller belirlenmiştir. Buna göre; Sözleşme’nin uygulama alanı, sözleşme üyesi devlet toprakları dışında bir devlette verilmiş olan hakem kararları ile o devlet tarafından milli sayılmayan hakem kararlarının uygulanması olarak belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, 1961 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne göre, uluslararası ticari işlerden kaynaklanan ve işlem merkezleri farklı ülkelerde bulunan gerçek ve tüzel kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü, Sözleşme’nin uygulama alanına girmektedir.

Washington Sözleşmesi’nin 25. maddesinde; “Merkezin yargılama yetkisi, akit ülkeler ile uyuşmazlık haliyle ilgili yazılı rızasını Merkeze sunmuş diğer akit devlet vatandaşları arasında yatırımlardan kaynaklanan hukuki uyuşmazlıkları kapsayacaktır. Taraflar rızalarını sunduktan sonra hiçbir taraf bu olurlarını tek taraflı olarak geri alamaz.” denilmektedir.

Bu üç uluslararası sözleşmede de kapsama girecek olan uyuşmazlığın ticari veya yatırım niteliklerinin ne olması gerektiğine veya hangi tür ilişkilerin bu kapsamda değerlendirileceğine yönelik bir tanımlamaya rastlanılmamaktadır. Buna karşılık UNCITRAL Model Kanununda uygulama alanına yönelik bir tanımlamaya yer verilmiştir. Şöyle ki, Kanun o devletin taraf olduğu uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak üzere, milletlerarası ticari tahkime uygulanır. Ancak Kanunun 1. maddesinde uygulama alanı, tahkim yerinin o devlette bulunduğu hallerle sınırlanmıştır.

ULUSLARARASI TAHKİME İLİŞKİN TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER

1. Anayasa Değişiklikleri

Türkiye’de uluslararası tahkimi anayasal bir temele kavuşturan düzenleme, ilk kez, 4446 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Ancak, Anayasa’da yapılan bu değişiklik sadece uluslararası tahkimin kabulüne yönelik değildir. Bu, tahkimle dolaylı veya dolaysız bağlantıları bulunan özelleştirme ve kamu imtiyaz sözleşmelerindeki yargı denetimine ilişkin olarak Anayasa’da düzenleme öngören bir değişiklik paketi niteliğindedir.

4446 sayılı Kanunun Gerekçesinde, Anayasa’da değişiklik yapılmasının nedenleri şöyle açıklanmıştır: “Ülkemizin son onbeş yılının gündeminde önemli yer tutan, gelecek yıllarda da gündemin ön sıralarında yer alacağı kuşkusuz olan özelleştirmenin hukuki temelini Anayasa’da düzenlenmesi uygun görülmüştür... Ülkemizin, yüksek teknoloji ve büyük finansman gerektiren altyapı yatırımlarında karşılaşılan bazı sorunlar, yabancı sermayenin yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden olmaktadır. Bu sorunlar arasında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan sorunların çözümü önemli bir yer tutmaktadır. Bu durumda evrensel hukukun benimsediği ve uyguladığı kavram ve kurumlara hukukumuzda da yer verilmesi gerekmektedir. Türkiye gerek imzalayıp onayladığı çok sayıda iki taraflı uluslararası yatırım sözleşmelerinde gerek çok taraflı sözleşmelerde tahkim kurumunu benimsemiştir. Türkiye’nin uluslararası ilişkiler çerçevesinde benimsediği bu yaklaşıma Anayasa’da yer verilmesi uygun olacaktır... Özetle, Anayasa’nın konuya ilişkin hükümlerinin ülkemizin ihtiyacı olan yatırım ve hizmetlerde uygulanacak evrensel ilke ve uygulamalara paralel bir biçimde değiştirilmesi zorunluluğuna bağlı olarak ülkemizin kalkınması için büyük önem taşıyan çağdaş hukuk ilkelerine Anayasa’da yer verilmesi amacıyla, Anayasa’da değişiklik öngören bir kanun teklifi hazırlanmıştır.”

Ancak, bu Anayasa değişikliği teklifinin temel nedeni, 3996 sayılı Kanunun “Sözleşme” başlıklı 5. maddesinin bu tür sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olacağına ilişkin hükmünün, Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi ve Danıştay’ın da iptal kararı doğrultusunda incelediği kamu imtiyaz sözleşmelerinden tahkim kaydını çıkarmasıdır. Nitekim değişiklik teklifi hakkında TBMM Genel Kurulu’nda yapılan görüşmeler sırasında, hükümet adına yapılan konuşma da bunu doğrulamaktadır: Eğer Danıştay, Anayasa Mahkemesinin kararını –şu andaki uygulamada yaptığı gibi- yorumlamayıp, sözleşmelerde, imtiyaz sözleşmelerinde tahkim şartını çıkarmamış olsaydı, bugün TBMM Anayasasını değiştirmek zorunda kalmazdı.¹¹

1.1. Anayasa’nın 47. Maddesine İlişkin Değişiklik

1982 Anayasası’nın 47. maddesinde 4446 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, kamu hizmeti niteliği taşıyan hizmet ve yatırımların özelleştirilmesi suretiyle özel hukuk kişilerine yaptırılmasına imkân vererek, Anayasa açısından hukuksal zemin yaratmıştır. 4446 sayılı Kanunun 1. maddesi ile Anayasa’nın 47. maddesinin kenar başlığı “E. Devletleştirme ve özelleştirme” olarak değiştirilmiş ve anılan maddeye üçüncü ve dördüncü olmak üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiştir:

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme varlıklarının özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”

Yapılan bu değişiklik ile özelleştirme konusu, ilk kez Anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. 47. maddedeki değişiklik ile, bir yandan kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usullerin kanunla belirlenmesi, öbür yandan kamu tüzelkişilerince yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceğinin kanunla belirlenmesi amaçlanmıştır. Yani kısaca, hangi kamu hizmetlerinin özel kişilere özel hukuk sözleşmeleri ile gördürüleceğini yasa koyucu belirleyecektir. Yasa koyucuya bir takdir yetkisi tanımaktadır.¹²

¹¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mustafa Cumhur ERSÜMER’in TBMM Genel Kurulu’nda yapmış olduğu konuşma, **TBMM Tutanak Dergisi**, Cilt: 9, 46 ncı Birleşim, 10.08.1999, s. 69.

¹² Metin GÜNDAY, “Uluslararası Tahkim Alanında Türkiye’de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler”, **Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye**, Türkiye Cumhuriyet

1.2. Anayasa’nın 125. Maddesine İlişkin Değişiklik

Kanun teklifinin tahkim ile doğrudan ilgili olan tek maddesi Anayasa’nın 125. maddesine bir ek cümle eklenmesini öngören 2. maddesidir. Değişiklikten önce Anayasa’nın 125. maddesinde, uluslararası tahkime ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamakta, uygulama ise ulusal tahkime ilişkin MÖHUK hükümleri ile uluslararası alanda imzalanan sözleşme ve ikili anlaşma hükümleri doğrultusunda yürütülmekteydi.

Anayasa’nın “Yargı Yolu”nu düzenleyen 125. maddesine ilişkin değişiklik teklifinde, anılan maddenin birinci fıkrasında; “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir.” hükmü ikinci cümle olarak eklenmiştir. Kanun teklifinin Genel Kurul’da görüşülmesi esnasında verilen ve kabul edilen bir önergeyle teklif; “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” halini almıştır. Bunun nedeni, değişiklik teklifinin ilk halinin hiçbir yabancı unsur taşımayan, hiçbir yabancıyı ilgilendirmeyen, taraflarından birinin Türk Devleti olduğu bütünüyle milli bir uyuşmazlığı uluslararası alanda yabancı hukuk kurallarına göre yabancı hakemler vasıtasıyla çözümenin “milli egemenlik” kavramı ile bağdaşmayacağına ilişkin tereddütleri gidermektir.

Görüldüğü gibi, bu değişiklik teklifi ile kamu imtiyaz sözleşmeleri ve şartlaşmalarından doğan uyuşmazlıkların çözümü için ulusal yargı yerine tahkim mekanizmasının kullanılabilmesine olanak tanınmaktadır. Buna göre, imtiyaz sözleşmesi veya şartlaşması özelliğindeki sözleşmelerde tarafların, sözleşmeden kaynaklanan ihtilaflarda ulusal veya uluslararası tahkim yolunu kullanacaklarına dair hüküm koyma imkânı yaratılmış ve buna anayasal bir dayanak oluşturulmuştur. Buna karşılık, sözleşmeden doğan ve sözleşmeyle ilgili, fakat sözleşmeden ayrılabilen idari işlemler ve kararlara ilişkin uyuşmazlıklar, yine iptal ve tam yargı davasına konu olabileceklerdir.

1.2.1. Uluslararası Tahkimin Kabulüne Yönelik Eleştiriler

Genel anlamda uluslararası tahkim mekanizmasına, özelde ise Anayasa’nın 125. maddesinde değişiklik öngören kanun teklifinin uluslararası

tahkimi düzenleyen bölümüne yönelik eleştiriler ve kaygılar, aşağıda sayılan alanlarda yoğunlaşmıştır:

- Yabancı sermayenin ulusal hukuk kuralları ile bağlı olmaması, bu tür sermaye sahiplerine ekonomik ve siyasi kontrol sağlama imkanı vermektedir.

- İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde Danıştay devreden çıkarılmaktadır.

- Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, idare hukukuna tabi sözleşmeler olup aslında karma nitelikli sözleşmelerdir. Kamu hukuku imtiyaz sözleşmeleri bir yönüyle belli bir kişiyi, imtiyazcuyu önceden hazırlanmış bulunan şartnamede belirlenmiş bir statüye sokar. Genel, soyut, objektif bir statüye sokar ve dolayısıyla idare hukuku deyiimiyle imtiyaz sözleşmeleri bir yönüyle şart işlemidir. Belli bir kişinin şartnamede belirlenen hukuki statüye sokulmasında bir hukuka aykırılık savıyla uyuşmazlık ortaya çıkarsa bu takdirde kuşkusuz böyle bir uyuşmazlık tahkimle çözümlenemez.¹³

- İmtiyazlı alan, özü itibarıyla kamu alanıdır ve bu alanda tahkim söz konusu olmamalıdır.

- Tahkim mekanizması, Türk yargı sistemindeki ana bölümlenme olan adli yargı-idari yargı ayrımını zedelemektedir.

- “İmtiyaz sözleşmesi yapacak yabancılar, uzun sözleşme sürelerini garantiye almak arayışındadırlar. Şartların değişmesi halinde, fiyatta ve imtiyazın kapsamında bir anlaşmazlık çıkması halinde Türk hukuk sistemi dışında kalmak, anlaşmazlığı hakem ile çözmek istenmektedir.”¹⁴

- Ulusal idari yargının devre dışı bırakılması, birey haklarının, çevre ve sağlık haklarının savunulmasını geriletir; yabancı yatırımcıların hak ihlalleri karşısında vatandaşların bireysel başvuru ve yargı hakkı pratikte ellerinden alınmış olmaktadır.

- Uluslararası tahkim isteminin altında kürselleşme ile yayılmaya çalışan yeni bir düzenin hukuki temellerini oluşturmak ve insanlar üzerinde bu sistemi meşrulaştırma çabaları yatmaktadır.

- Tahkim, anlaşmazlıkların herkese açık mahkemelerde değil, gizli olarak çalışan hakemler aracılığıyla çözümünü öngörmektedir. Bu gizlilik, hakem kararları hakkında kuşkuları da beraberinde getirmektedir. Kamu hizmetinin

¹³ Metin GÜNDAY, **a.g.e.**, s. 193.

¹⁴ Güngör URAS, “Sorun Tahkim’de Değil İmtiyaz’da”, **Milliyet**, 30.07.1999.

görülmesi ile ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklarda yargılamanın tahkime bırakılarak “kamudan gizli” tutulması bir çelişki oluşturmaktadır.

- Amacı, kamu yararı olan ve “kamu hizmeti” veren devlet ve yerel yönetimler ile amaçları kar olan ticari şirketler “eşit” statüde tanımlanamayacakları için aralarındaki anlaşmazlıkların ulusal yargıda, önceden belirlenmiş hukuk kuralları uyarınca hakimler tarafından karara bağlanması gerekmektedir.¹⁵

- Hakemlerin uyuşmazlık halinde temel aldıkları tek ölçü taraflar arasında yapılan sözleşme şartlarıdır. Sözleşme şartları dışındaki hiçbir ulusal veya uluslararası hukuk normları dikkate alınmaz ve hakemlik müessesesi her davada farklı bir sözleşmeyi esas aldığı için, evrensel ve değişmez hukuk kuralları oluşturulamaz. Hukuken geçerli mahkeme oluşumunda savcı (iddia makamı), avukat (savunma makamı) ve yargıçtan (karar makamı) oluşan bir yapı vardır. Mahkemelerde davalara ulusal ya da uluslararası yazılı hukuk normlarına göre bakılır ve karara bağlanır. Uluslararası hakem (tahkim) heyetlerinde hukukçu bulunması gerekmez. Hakem heyetinin aldığı kararlar kesindir ve tarafların bir üst hakeme gitme hakkı yoktur.¹⁶

- Sosyal devlet anlayışının gereği olarak devletin temel görevlerinden birisi olan kamu yararını koruma, kamu hizmeti alanındaki imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin Danıştay’ın denetiminden çıkarılması ve bu konuların uluslararası tahkime açılması yolundaki düzenlemeler ile zedelenmektedir. Ulus devletin temel gereklerinden biri olan ulusal yargının egemenliği de tahrip edilmiş olmaktadır.¹⁷

1.2.2. Uluslararası Tahkim Lehindeki Görüşler

Uluslararası tahkimin, Anayasa’da düzenlenmesi gerekliliğini savunan görüşler aşağıdaki argümanlara dayandırılmaktadır:

- İç hukukumuzda ulusal tahkime ilişkin düzenleme yer alırken uluslararası tahkime ilişkin kapsamlı bir düzenlemenin olmaması yabancı yatırımcıları ülkeye çekme konusunda sıkıntılar doğurmaktadır.

¹⁵ Özlem YÜZAK ve Mutlu DEMİRKAN, “Uluslararası Tahkimin Öyküsü”, **Cumhuriyet**, 24.07.1999.

¹⁶ www.antimai.org/kitap/tahkim.htm, Erişim Tarihi: 06.05.2005.

¹⁷ Koray DEĞİRMENCİ, “Milletlerarası Tahkim Kanunu ve Küresel Hukuk Kurulmasına İlişkin Diğer Gelişmeler”, **Türk-İş Dergisi**, Haziran-Temmuz 2001, Sayı: 345.

- Türkiye imzaladığı ikili ve genel nitelikli anlaşma ve sözleşmelerde tahkimi kabul etmiş ve büyük kısmını usulüne uygun olarak yürürlüğe koymuştur. Bu anlaşma ve sözleşmeler Anayasa’nın 90 ıncı maddesine göre kanun hükmündedir ve bunlar hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulamaz. Milli menfaatlerimize aykırı anlaşmanın imzalanması ve uygulanması söz konusu olmadığına göre uluslararası alanda kabul edilen tahkim mekanizmasının ulusal planda da Anayasal bir niteliğe bürünmesi gerekmektedir.

- Özel hukuk ilişkilerinde zaten uygulanmakta olan tahkimin, bir tarafını Devletin diğer tarafını ise özel kişilerin oluşturduğu kamu imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde de kullanılmaması sorunu, yabancı yatırımcıların yatırım yapma konusunda çekingen davranmalarına neden olmaktadır.

- Bütçe kaynakları kıt, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı yatırımcıların yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araçtır.

- Ülkenin kalkınması, çağdaş teknolojilerin ülkemizde uygulanabilmesi için yabancı sermaye ve getireceği teknolojilere ihtiyaç duyulmaktadır ancak, yabancı sermaye yatırım yapacağı ülkelerde hukuki güvenceler aramaktadır. Bu noktada tahkim, önemli bir uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır.

- Uluslararası hukukun benimsediği ve uyguladığı kavram ve kurumlara iç hukukumuzda da yer verilmesi gerekmektedir. Türkiye’nin uluslararası ilişkiler çerçevesinde benimsemiş olduğu tahkime, bu yaklaşımla, Anayasa’da yer verilmesi uygun olacaktır.

- Türk hukuk sistemi, tahkimi eskiden beri kabul etmiştir. Hukuki ve ticari uyuşmazlıkların çözümü hakim kararıyla mahkemede yerine getirilebildiği gibi, hakem kararıyla da bu nitelikteki uyuşmazlıklara çare bulmak mümkündür. Tahkim hukukumuzda yabancı bir müessese değildir.

- Uluslararası anlaşmalarda mütekelilik ilkesi gereği Türk müteşebbislerinin yatırımlarına ilişkin uyuşmazlıklarda tahkim müessesesinin uygulanabilmesi için ülkemizde de tahkimin kabul edilmesi gerekmektedir.

- “Türk kamu kurumlarının veya Türk Yüksek Mahkemelerinin, Devletin anlaşma ile kabul ve taahhüt ettiği bir düzenlemeyi yok farz etmeleri; Devletin imza koyduğu anlaşmalarla uyuşmazlıkların çözüm metodu olarak kabul ettiği bir

usulü, kamu kurumları veya mahkemelerin uygulamada reddetmeleri, Uluslararası Hukuk bakımından kabul edilemez.”¹⁸

- Hukuk sisteminin ve potansiyel ihtilafların çözüm risklerini önceden analiz edemeyen dış yatırımcı, belirsizliğe adım atmamaktadır. Bu nedenle uluslararası tahkim, dışarıdan gelen ve gelişmeye katkı sağlayan, girişimci yönünden hukuk alanındaki belirsizliği ortadan kaldıran bir teminat niteliğindedir.

- İmtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan ihtilaflarda tahkime gidilmesi, uygulama hakkı saklı kalmak kaydıyla, Türkiye’nin uluslararası piyasalarda etkin olmasını ve uluslararası alanlarda, yeni gelişen şartlardaki yabancı sermaye ve teknoloji imkanlarından yararlanması olanağını getirecektir.

- Dünyadaki ekonomik ve hukuki gelişmelerin ışığında, uluslararası alanda rekabet edebilecek hukuk altyapısını tamamlayacak girişimlerde bulunulması kaçınılmazdır.

- Türkiye’nin ihtiyacı olan altyapı ve enerji yatırımlarını, yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapma niyetinde olan yabancı yatırımcılar, diğer ülkeler tarafından tanınan tahkim hakkını ülkemizden de beklemekte, aksi takdirde yatırım yapmamaktadırlar.

- Yabancı yatırımcılardaki genel kanı, doğru veya yanlış, ulusal mahkemelerin ilke olarak devlet teziyle bağlı olması; ulusal mahkemelerin yapı ve nitelikleri gereği, tahkim mahkemeleri gibi pratik, hızlı, basit bir usul üzerine değil, bürokratik bir usul üzerine kurulmuş olmaları nedeniyle Danıştay incelemesinin uzun sürmesi ve yatırımların gecikeceği yönündedir.¹⁹

- Küreselleşme denen ekonomik değişimin özünde, ürünlerin ve sermaye, işgücü, bilgi gibi üretim faktörlerinin serbest dolaşım ilkesi yatmaktadır. Bu serbestlik ilkesi, bir yandan da, özel girişime daha fazla rol verilmesini gerektirmektedir. Tahkim konusundaki değişiklik, Türkiye’nin küreselleşme denilen sürece ayak uydurma çabalarının bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

- Türkiye’nin uyuşmazlık çözüm yöntemlerindeki isteksizliği egemenlik kavramı üzerindeki hassasiyetten kaynaklanmaktadır. Hâlbuki yerel tahkimin ve uluslararası tahkimin kabul edilmesi, milli kanun koyucunun iradesiyle

¹⁸ Cemal ŞANLI, “Yatırım Uyuşmazlıklarının Hallinde Tahkim Usulü ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Altyapı Projelerine Özel Sektörün ve Yabancı Sermayenin Katılımında İmtiyaz Hakkı ve Uluslararası Tahkim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Paneli**, Ankara Sanayi Odası, 1998, s. 46.

¹⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Cilt:9, 46 ncı Birleşim, 10.08.1999, s. 62.

gerçekleşmektedir. Kanun koyucu buna cevaz vermediği müddetçe, o ülkenin toprakları üzerinde, sivil vasıflı yani resmi sıfatı olmayan insanların bir yargılama yapıp, karar vermeleri mümkün değildir. Dolayısıyla, sivil yargılama yöntemlerinin egemenlikle ilişkilendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

1.3. Anayasa’nın 155. Maddesine İlişkin Değişiklik

Anayasa’nın Danıştay’a ilişkin 155. maddesindeki değişikliğin ana nedeni, kamu hizmeti imtiyazı niteliği taşıyan sözleşmelerde uluslararası tahkime ilişkin düzenlemelere yer verebilme imkânını yaratmaktır. Bu değişiklik doğrudan olmasa bile dolaylı olarak uluslararası tahkime yöneliktir. Daha önce de belirtildiği gibi, yapılan bir kanuni düzenleme (3996 sayılı Kanun) ile kamu imtiyaz sözleşmeleri özel hukuka tabi kılınmış ancak Anayasa Mahkemesi, Kanunun bu hükmünü iptal etmiştir. Danıştay da Anayasa tarafından kendisine verilen imtiyaz sözleşmelerini inceleme yetkisini kullanırken, tahkim kaydını içeren sözleşmelerden bu kaydı, bu tür sözleşmelerin idari yargı alanına girdiği gerekçesi ile çıkarmıştır. Bu sorunun aşılabilmesi amacıyla Anayasa’nın Danıştay’a ilişkin 155. maddesinin ikinci fıkrası da değiştirilmiştir.

4446 sayılı Kanununun 3. maddesiyle teklif edilen değişiklikle, 155. maddenin ikinci fıkrasının; “Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları ve kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.” şeklinde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.

Getirilen değişiklik teklifi ile maddeye kamu hizmeti kavramı eklenerek Danıştay’ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek görevi, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeler hakkında düşüncelerini bildirmek olarak değiştirilmiştir. Teklif, Anayasa Komisyonu tarafından aynen kabul edilmiştir. Teklifin Genel Kurul’da görüşmeleri devam ederken verilen ve kabul edilen bir önergeyle iki aylık süre sınırı getirilmiştir. Böylece Anayasa’nın 155. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin değişiklik teklifi; “*Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.*” olarak son halini almıştır.

2. Kanuni Düzenlemeler

2.1. 4686 Sayılı Kanun

1999 Anayasa değişikliği ile Anayasa’ya zaten girmiş olan uluslararası tahkim kurumunun işleyişine ilişkin esas ve usullerin kanunla belirlenmesi ihtiyacı karşısında, 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu yürürlüğe konmuştur. 4686 sayılı Kanun, yabancılık unsuru taşıyan ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği veya bu Kanun hükümlerinin taraflar ya da hakem veya hakem kurulunca seçildiği uyuşmazlıklar hakkında uygulanmaktadır. Kanun hükümleri, Türkiye’de bulunan taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklara ilişkin uyuşmazlıklar ile iki tarafın iradeleri dışındaki uyuşmazlıklara uygulanmaz.

2.1.1. Uyuşmazlıklarda Yabancılık Unsurunun Tespiti

4686 sayılı Kanununun 2. maddesi ile yabancılık unsuru belirlenmiştir. Kanununun 2. maddesinde, yabancılık unsurunun bulunması durumunda tahkimin “milletlerarası nitelik” kazanacağı ifade edilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken, yeni yasa uyarınca bir tahkimin milletlerarası nitelikli olup olmadığının tespitinde, tahkim ile ilgili unsurlar değil uyuşmazlığın esasları ile ilgili unsurlardan hareket edilerek yabancı unsurun tespit edilmesidir.²⁰

Kanunun, uyuşmazlığı yabancı unsurlu kılan ve bu durumda tahkime milletlerarası nitelik kazandırdığını belirlemiş olduğu haller şunlardır:

- Tahkim anlaşmasının taraflarının yerleşim yeri veya olağan oturma yerinin ya da işyerlerinin ayrı devletlerde bulunması.

- Tarafların yerleşim yeri veya olağan oturma yerinin ya da işyerlerinin;

a) tahkim anlaşmasında belirtilen veya bu anlaşmaya dayanarak tespit edilen hallerde tahkim yerinden başka bir devlette bulunması,

b) asıl sözleşmeden doğan yükümlülüklerin önemli bir bölümünün ifa edileceği yerden veya uyuşmazlık konusunun en çok bağlantılı olduğu yerden başka bir devlette bulunması.

- Tahkim anlaşmasının dayanağını oluşturan asıl sözleşmeye taraf olan şirket ortaklarından en az birinin yabancı sermayeyi teşvik mevzuatına göre yabancı sermaye getirmiş olması veya bu sözleşmenin uygulanabilmesi için

²⁰ Ziya AKINCI, “Yeni Milletlerarası Tahkim Kanunu ve Uygulama Alanı”, **İzmir Barosu Dergisi**, Yılı: 2001, Sayı: 4.

yurtdışından sermaye sağlanması amacıyla kredi ve/veya güvence sözleşmeleri yapılmasının gerekli olması.

- Tahkim anlaşmasının dayanağını oluşturan asıl sözleşme veya hukuki ilişkinin, bir ülkeden diğerine sermaye veya mal geçişini gerçekleştirmesi.

2.1.2. Tahkim Anlaşması ve Şekli

4686 sayılı Kanununun 4. maddesine göre tahkim anlaşması; tarafların, sözleşmeden kaynaklı veya kaynaklanmasın aralarında mevcut bir hukuki ilişkiden doğmuş veya doğabilecek uyuşmazlıkların tümünün veya bazılarının tahkim yoluyla çözülmesi konusunda yaptıkları anlaşmadır. Tahkim kaydı asıl sözleşmede yer alabileceği gibi taraflar, asıl sözleşmeden ayrı bir tahkim sözleşmesi de yapabilirler.

Tahkim şartının şekil şartı yazılı olmasıdır. Ancak çağın gereklerine uygun olarak elektronik ortamda akdedilen tahkim sözleşmeleri de şeklen geçerli sayılmıştır. Tahkim anlaşmasının geçerlilik şartı ise, tarafların tahkim anlaşmasına uygulanmak üzere seçtiği hukuka veya böyle bir hukuk seçimi yoksa Türk hukukuna uygun olarak yapılmış olmasıdır.

2.1.3. Hakem veya Hakem Kurulunun Seçimi

Hakem veya hakem kurulunun seçimi, Kanununun 7. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre uyuşmazlık tarafları hakemlerin sayısını, tek sayı olmak kaydıyla, tespit etmekte serbestirler. Böyle bir tespitte bulunulmamış ise üç hakem seçilecektir. Ancak gerçek kişiler hakem olarak seçilebilir. 7. maddede sayılan hakem seçimin yapılamadığı hallerde, hakem seçiminde yetkili mahkeme asliye hukuk mahkemesidir. Tek hakem seçiminde bu tek hakemin, üç hakem seçilecek ise hakemlerden ikisinin uyuşmazlık tarafları ile aynı milliyetten olmaması gerekmektedir.

Kendisine hakemlik önerilen kimse, bu görevi kabul etmeden önce tarafsızlık ve bağımsızlığı hakkındaki şüpheleri haklı gösterecek hal ve şartlarını açıklamak zorundadır. Uyuşmazlık taraflarının önceden bilgi sahibi olmamaları halinde hakem, kendisi hakkında sonradan ortaya çıkabilecek durumları gecikmeksizin taraflara bildirmekle yükümlüdür. Hakem taraflarca kararlaştırılan niteliklere sahip değilse, tahkim usulünde öngörülen bir ret sebebi mevcutsa, hakemin tarafsızlığından ve bağımsızlığından şüphe etmeyi haklı gösterecek durumlar gerçekleşirse, reddedilebilir.

2.1.4. Tahkim Yeri, Süresi, Kullanılan Dil ve Duruşma

Tahkim yeri seçiminde, taraflar veya onların seçmiş olduğu tahkim kurumu tamamen serbesttir. Tahkim yeri konusunda herhangi bir anlaşma mevcut değil ise, hakem veya hakem kurulu olayın niteliklerine göre tahkimin yapılacağı yeri belirler. Taraflar tahkim sürecinde kullanılacak dil olarak, Türkçe veya Türkiye Cumhuriyeti tarafından tanınan devletlerden birinin resmi dili olarak belirlemekte serbesttir. Taraflarca aksi kararlaştırılmadığı müddetçe, tek hakemli davalarda hakemin seçildiği, birden çok hakemin seçilmiş olduğu davalarda ise hakem kurulunun ilk toplantı tutanağını düzenlediği tarihten itibaren bir yıl içerisinde hakem veya hakem kurulu tarafından uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerekmektedir. Tahkim kurulu kararını oy çoğunluğu ile alır ancak taraflar bunun aksini kararlaştırabilirler.

Hakem veya hakem kurulu, delillerin sunulması, sözlü beyanlarda bulunulması ve bilirkişiden açıklama istenmesi gibi sebeplerle duruşma yapılmasına karar verebileceği gibi, yargılamanın dosya üzerinden yürütülmesine de karar verebilir. Taraflar, aksini kararlaştırmadıkları sürece, hakem veya hakem kurulu, taraflardan birinin isteği üzerine tahkim yargılamasının uygun bir aşamasında duruşma yapılmasına karar verebilir.

2.1.5. Tahkim Giderleri

Tahkim sürecinde yapılan giderlerin içeriği ve ödenmesine ilişkin hükümler, Kanunun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre tahkim giderleri, hakem ücretleri ile yargılama giderlerinden oluşmaktadır. Genel prensip olarak hakem ücretleri, hakem veya hakem kurulu ile taraflar arasında kararlaştırılır. Böyle bir anlaşmanın olmaması, tahkim anlaşmasında ücretin belirlenmesine ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması ve taraflarca bu konuda yerleşmiş milletlerarası kurallara veya kurumsal tahkim kurallarına atıfta bulunulmamışsa, hakem veya hakem kurulunun ücretleri her yıl Adalet Bakanlığı tarafından ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da görüşleri alınarak hazırlanan ücret tarifesine göre belirlenir.

Hakem ücretleri dışında yargılama giderleri ise; hakemlerin seyahat giderleri ile diğer masraflarını, bilirkişi ve yardımına başvurulmuş diğer kişilere ödenen ücret ve keşif bedellerini, tanıkların seyahat ve diğer giderlerini, hakem veya hakem kurulunun, davayı kazanan tarafın varsa vekili için avukatlık asgari ücret tarifesine göre takdir ettiği vekalet ücretini, yargı harçlarını ve tahkim yargılamasına ilişkin bildirim giderlerini kapsamaktadır. Aksi kararlaştırılmadıkça, yargılama giderleri ile hakem ücretleri haksız çıkan tarafa yüklenir. Davada her iki

taraf da kısmen haklı çıkarsa, yargılama giderleri ile hakem ücretleri haklılık durumuna göre taraflar arasında paylaşılır.

2.2. 4501 Sayılı Kanun

4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun, 4686 sayılı Kanundan önce yürürlüğe girmiştir. Kanun, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesinin öngörülmesi halinde taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esasları belirlemek amacını taşımaktadır. Ancak bu esas ve usuller, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde ve bu sözleşmelerde tahkim kaydının bulunması halinde uygulanabilecektir.

Kanun, üç alanda yabancılık unsuru taşıyan sözleşmelerin tahkim yoluyla çözümünü kabul etmiştir. Buna göre, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların, Türkiye’de toplanarak Türk hukukuna ya da yabancı hukuka göre karar verecek hakem veya hakem kurulunda veya yabancı bir ülkede toplanarak Türk hukukuna ya da yabancı hukuka göre karar verecek hakem veya hakem kurulunda veya kendi tahkim usulü bulunan milletlerarası tahkim kuruluşlarında çözümü kabul edilmektedir.

Tahkim yoluna ilişkin uyulacak ilkeler, Kanununun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; tahkim şartı veya tahkim sözleşmesinde tahkim yoluyla çözülecek uyuşmazlıklar, uygulanması istenen tahkim kuralları, tahkim yeri, hakem veya hakem kurulunun seçimi, sayısı, nitelikleri, hakem kurulunun yetkileri, yargılama usulü, kullanılacak dil, uyuşmazlığın esasına uygulanacak maddi hukukun seçimi, tarafların delillerini ikamesi, bilirkişilerin seçimi, uyuşmazlığın diğer tarafa ne şekilde bildirileceği, bildirim süresi, tahkim süresi, hakem kurulunun delil toplama yetkisi ve usulü, hakem ücretleri, yargılama giderleri, vekalet ücreti ve benzer konuların ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

2.3. 4875 Sayılı Kanun

4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, yabancı sermaye yatırımlarına uygulanacak esaslar içerisinde uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözümüne de yer vermiştir. Kanununun 3/e maddesinde özel hukuka tabi yatırım sözleşmelerinden ve idare ile yabancı yatırımcı arasında yapılan kamu imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan yatırım uyuşmazlıklarının çözümü

için tarafların, ulusal mahkemelerin yanı sıra, milli veya milletlerarası tahkime de başvurabilmeleri imkânı tanınmıştır.

2.4. 2575 Sayılı Kanun

1999 yılındaki Anayasa değişikliğiyle, Danıştay’ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri üzerindeki “inceleme” yetkisi, “iki ay içinde düşüncesini bildirmek” olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu değişikliklere uygulama kabiliyeti kazandırılabilmesi için, 4492 sayılı Kanunla, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 23., 24., 42., 46. ve 48. maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

2575 sayılı Kanunun 23. maddesi, Danıştay’ın görevlerini düzenlemektedir. 23. maddenin (d) bendinde yer alan; “*tüzük tasarılarını ve imtiyaz sözleşme ve şartlaşmalarını inceler*” şeklindeki hüküm; “*tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir*” şeklinde değiştirilmiştir.

Danıştay Kanununun 24. maddesi, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak göreceği davaları belirlemektedir. 4492 sayılı Kanunun 2. maddesi ile 24. maddenin (1) numaralı fıkrasının (j) bendinden sonra gelen paragrafı; “*karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları çözümler.*” şeklinde değiştirilmiştir. Başka bir ifadeyle, bu değişiklik ile tahkim yolunun öngörüldüğü imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan davalar, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak gördüğü davalar arasından çıkarılmıştır.

Danıştay Birinci Dairesi’nin görev alanını belirleyen 2575 sayılı Kanunun 42. maddesinin (c) bendi 4492 sayılı Kanunun 3. maddesi ile “*kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini*” incelemek ve gereğine göre karara bağlamak veya düşüncesini bildirmek olarak değiştirilmiştir.

Danıştay Kanununun 46. maddesi, Danıştay İdari İşler Kurulunun görevlerini düzenlemektedir. 4492 sayılı Kanunun 4. maddesi ile Danıştay Kanununun 46. maddesinin (1)/(b) bendindeki, “*imtiyaz verilmesine ilişkin sözleşme ve şartlaşmaları*” cümlesi, “*kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini*” olarak değiştirilmiş ve İdari İşler Kurulunun bu sözleşmeleri inceleyeceği ve karara bağlayacağı veya düşüncesini bildireceği hüküm altına alınmıştır.

Danıştay Kanununun 48. maddesinin başlığı, 4492 sayılı Kanunun 5. maddesi ile “*Kanun ve Tüzük Tasarıları ile Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinin Görüşülmesi*” olarak düzenlenmiş ve madde hükmü değiştirilmiştir.

2.5. 2576 Sayılı Kanun

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı Kanunun idare mahkemelerinin görevlerini düzenleyen 5. maddesinin (1)/(c) bendi, 4577 sayılı Kanunun 2. maddesiyle değiştirilerek “*tabkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkları*” çözüme görevi, idare mahkemelerinin görev kapsamı dışına çıkartılmıştır.

4492 sayılı Kanunun 6. maddesi ile de 2577 sayılı Kanunun 2. maddesinde de değişiklik yapılmıştır. Bu madde idari dava türlerini ve idari yargı yetkisinin sınırlarını tespit etmektedir. 2. maddenin (c) bendi değiştirilmiş ve “*tabkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar*” idari dava olarak kabul edilmiştir.

3. Diğer Düzenlemeler

3.1. Milletlerarası Tahkim Ücret Tarifesi Yönetmeliği

Yönetmelik, Adalet Bakanlığı tarafından, 4686 sayılı Kanunun 16. ve Geçici 1. maddelerine dayanılarak, taraflarla hakem veya hakem kurulu arasında ücretin belirlenmesi konusunda anlaşmaya varılamaması veya tahkim anlaşmasında ücretin belirlenmesine ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması ya da taraflarca hakem veya bu konuda yerleşmiş uluslararası kurallara veya kurumsal tahkim kurallarına yollama yapılmamış olması hallerinde başvurulacak ücret tarifesinin hazırlanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Yönetmeliğe göre, hakem veya hakem kurulunun ücretleri, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı tarafından her yıl Mart ayında tespit edilmektedir.

3.2. Milletlerarası Tahkim Ücret Tarifesi Tebliği

Tebliğ, 4686 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi uyarınca Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Tebliğ’in içeriğinde hakemlik ücretinin kapsamı, ücret ödenmeyecek haller, ücretin kısmen ödenmesini gerektiren durumlar, davanın konusuz kalması, feragat ve sulh hallerinde ödenecek ücret, hakem kurulu tarafından kısmi karar verilmesi durumunda hükmolunacak ücret ve ücretin hak edilme zamanı gibi hususlar düzenlenmektedir. Ayrıca uyuşmazlık

miktarına göre hakem ücretlerinin oransal olarak saptandığı Hakemlik Ücret Tarife Tablosu da Tebliğ ekinde yer almaktadır. 11.03.2005 tarih ve 25752 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tebliğ'e göre 2005 yılında hakemlik ücretlerine uygulanacak oranlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Hakem Ücretleri Tarife Tablosu*

ANLAŞMAZLIK KONUSU DEĞER	ÜCRET	
	TEKHAKEM	ÜÇ VEYADAHAFZLASAYIDAHAKEM
0-500.000 YIL	%5	%8
500.000,01-1.000.000 YIL	%4	%5
1.000.000,01-2.000.000 YIL	%3	%4
2.000.000,01-5.000.000 YIL	%2	%3
5.000.000,01-	%1	%2

* 15.03.2005 tarihinden itibaren uygulanan ücret tarife tablosudur.

YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ VE KAMU İMTİYAZ SÖZLEŞMELERİNE BAĞLI YATIRIMLARDA ULUSLARARASI TAHKİM

1. Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri

Kamu hizmeti kavramı, öğretide ve uygulamada net tanımı yapılamayan bir kavramdır. Aynı şekilde ülkemizdeki hukuk metinlerinin hiçbirinde kamu hizmetine ilişkin bir tanımlama veya açıklama yer almamaktadır. Toplum ihtiyaçlarının durağan olmaması, devletin de bu ihtiyaçları karşılama görevinin de sürekli değişmesini ve yenilenmesini gerektirmektedir. Bu değişkenlik, kamu hizmeti kavramının sınırları belli bir tanımının yapılmasını güçleştiren bir etkidir. Bununla birlikte öğretide, kamu hizmeti kavramının genel, çerçeve bir tanımı yapılabilmektedir. Buna göre; kamu hizmeti kısaca, bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet²¹ olarak tanımlandığı gibi daha geniş şekilde, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetimi ve denetimi altında genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve

²¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 13. Bası, Ankara, 1999, s. 235.

topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler²² olarak da tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere kamu hizmeti sayılan etkinliklerin tek tek sayılması yerine o hizmetin nitelikleri üzerine tanımlama yapılmıştır. Ancak, bu niteliklerin belirlenmesinde hangi kurumun yetkili olduğu konusu açık değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de E.1994/43 ve K.1994/42-2 sayılı kararında, kamu hizmeti konusunda geniş tanımlamayı kabul etmiş ve bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde kanun koyucunun iradesinin rol oynadığını ancak bir etkinliği kamu hizmeti olarak nitelendirmedeki Anayasa Mahkemesi’nin anayasal denetim görevi gereğince yaptığı değerlendirmeleri saklı tutmuştur.

İmtiyaz sözleşmeleri de tıpkı kamu hizmeti kavramı gibi net olarak tanımlanmış değildir. Danıştay’a göre, kamu hizmeti niteliği taşıyan bir görevin yerine getirilmesi, idari bir sözleşmeyle özel bir girişimciye devredilmişse, kamu hizmetinin imtiyaz usulüyle yürütülmesi söz konusudur. Anayasa Mahkemesi’nin kararlarında kullanılan şekliyle kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, konusu kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler olarak tanımlanabilir. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin ayırıcı niteliklerini Danıştay şöyle açıklamaktadır: *sözleşmeye konu olan kamu hizmeti, imtiyaz sahibinin (özel girişimcinin) kar ve zararına olarak kurulur ve işletilir, buna karşılık imtiyaz sahibinin elde ettiği, idarenin kendisine devrettiği tahsil hakkıdır. Ayrıca, imtiyaz süresince hizmetten yararlanacaklardan alınacak olan bedel veya ücret, esasları kanunla saptanacak bir tarife üzerinden tahsil olunur ve son olarak kamu hizmeti imtiyazı daima belli ve uzun bir devre için verilir...bu karakterlerden son ikisi, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini diğer idari sözleşmelerden ayıran önemli unsurlardır.*²³

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesinde kullanılan imtiyaz yöntemi ancak bu alanda idare ile özel kişiler arasında akdedilecek bir kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile mümkün olabilecektir. 1999 yılındaki Anayasa değişikliğine kadar geçen dönemde bu ilke korunmuştur.

2. Yap-İşlet-Devret Modeli

Günümüzde, çeşitli ülke ve uluslararası kuruluşların sahip olduğu büyük finansman ve teknoloji olanaklarını, sınırlı kaynaklar ile yapılamayacak altyapı yatırımlarını hızla gerçekleştirmek ve toplumun hizmetine sunmak amacıyla kullanmak için geliştirilen finansman modellerinden biri de yap-işlet-devret

²² Oktay VARLIER, “Yap-İşlet-Devret Modelinin Türk Ekonomisindeki Önemi”, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İkinci Baskı, Ankara, 19.06.1996, s. 5.

²³ I. Daire, E.1992/232-K.1992/294, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 87 (1993), s. 33.

modelidir. Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmetin, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gördürülmesidir.²⁴

Yap-işlet-devret, bir sözleşme tipi değil, sözleşme özgürlüğünün sağladığı serbestlik içinde, maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen bir finansman modelidir.²⁵ Bu model çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırım ile yatırımcı, kaynak ihtiyacı olan tarafa ait arazi üzerinde taraflarca kararlaştırılan tesisi yapacak, belli bir süre bunu işletecek ve sonra da diğer tarafa devredecektir. Böylelikle yatırım bedeli, tesisin işletilmesi ile elde edilen gelirden ödenmiş olacaktır.

3096 sayılı ve 3465 sayılı Kanunların sadece otoyol ve elektrik konusunda bir düzenleme getirmeleri, bu Kanunlara göre akdedilen sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri sayılmasından kaynaklanan güçlükler nedeniyle gerek bu Kanunların kapsamını genişletmek ve gerekse karşılaşılan güçlükleri bertaraf etmek amacıyla 1994 yılında, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur.

3996 sayılı Kanununun 2. maddesi ile yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden, fabrika ve benzeri tesisler, otoyol, demiryolu ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi gibi konularda görevlendirilmesine olanak tanınmıştır. Yine 3996 sayılı Kanuna göre, Kanunda sözü edilen yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırmak isteyen idarelerin Yüksek Planlama Kurulu'ndan izin almaları gerekmektedir. Bu izin alındıktan sonra nitelikleri belirtilen bir yerli ya da yabancı şirketle sözleşme yapılacaktır. Yapılacak sözleşme en fazla 49 yıllık olabilir. Yapılan yatırım ve hizmetler sözleşme süresi sonunda tüm tesisleriyle, taşınır ve taşınmaz malları ile birlikte her türlü taahhütten arındırılmış şekilde idareye devredilecektir.

²⁴ Uğur EMEK, **Ek ve Değişiklikler İle Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, DPT, Kasım 2002, s. 3.

²⁵ Lale SİRMEN, "Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli", **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İkinci Baskı, Ankara, 19.06.1996, s. 11.

3996 sayılı Kanunun en önemli düzenlemesi, Anayasa’da uluslararası tahkime yönelik düzenlemeler yapılmasına kadar uzanan sorunların kaynağını oluşturan 5. maddesidir. Kanunun ilk halinde 5 inci madde şu şekilde düzenlenmiştir: *“Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir.”*

Görüldüğü gibi, kanun koyucu yap-işlet-devret modeli ile gördüreceği hizmetlerine ilişkin sözleşmeleri, bir yasa hükmü ile idari hukuk kapsamından çıkarıp özel hukuk alanına sokmuştur. Kanunda sayılan işlerin gördürülmesine ilişkin idare ile yabancı şirket arasında iki tarafın eşitliği ilkesine dayalı özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı kanun koyucu tarafından kabul edilmiştir. İdarenin bu kapsamda yaptığı sözleşmeler imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilmeyecek, dolayısıyla özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır.

Şurası açıktır ki, böyle bir yaklaşımın nedeni, yabancı yatırımcıların bu tür büyük finansman gerektiren yatırımlarını karşı tarafla eşit şartlarda olmak koşulu ile sağlamak istemeleri ve Danıştay incelemesine karşı yabancı şirketlerin taşıdıkları güvensizlik ve kaygılardır. Bunun yanı sıra, yabancı yatırımcıların bu tür yatırımlarından kaynaklanabilecek uyuşmazlıkların çözümünde, yatırım yaptıkları ülkelerin hukuk kuralları ile bağlı olmak yerine kendi tercihleri doğrultusunda tahkim mekanizmasını kullanmak istemeleridir.

3. Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararları

Büyük finansman kaynakları gerektiren ve yukarıda belirtilen Kanunlarla düzenlenmiş olan altyapı alanlarında yapılacak yatırımlarla ilgili sözleşmelerin idare hukuku kapsamından çıkarılıp özel hukuk alanına dahil edilmesi düşüncesi, Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu yasal düzenlemeler hakkında vermiş olduğu iptal kararları ile karşılaşmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin bu olumsuz tavrının esas nedeni, Mahkeme’nin iptal kararlarında dayandığı kamu hizmeti ve imtiyaz kavramlarının içeriğinin bu tür sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olmalarına imkân vermediği yönündeki yaklaşımıdır.

3.1 3974 Sayılı Kanuna İlişkin İptal Kararı

Anayasa Mahkemesi, E.1994/43 ve K.1994/42-2 sayılı kararında, 3291 sayılı Kanuna bazı ek maddeler getirilmesini öngören 3974 sayılı Kanunun Ek 5. maddesini iptal etmiştir. İptal edilen Ek 5. madde; *“Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile enerji alanında faaliyet gösteren İktisadi Devlet Teşekküllerinin bu Kanuna dayanarak veya diğer kanunların özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurma ve işletmelerini veya mevcutların işletme haklarını devir almalarını öngören*

hükümlerine göre üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tabi olup, imtiyaz teşkil etmezler.” şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal kararında idari sözleşme, kamu hizmeti, imtiyaz ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi kavramlarına açıklık getirmiş ve iptal kararının gerekçesini bu kavramlar üzerine kurmuştur. Yüksek Mahkeme kararında bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için, sözleşmenin taraflarından birinin kamu idaresi olması; sözleşmenin kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili bulunması ve yönetime, özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması koşullarının varlığının gerekli olduğunu belirtmektedir. Bunun yanında kamu hizmetini de; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlamakta ve süreklilik ve düzenliliğin kamu hizmetinin önemli öğelerinden biri olduğunu ifade etmektedir.

Aynı kararda Mahkeme imtiyazı; kamu hizmetinin kar, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir “idari sözleşme” uyarınca özel hukuk kişilerince yürütülmesi olarak tanımlamakta ve konusu kamu hizmetlerinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeleri de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak açıklamaktadır. Mahkeme’ye göre kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri idari sözleşmelerin tüm niteliklerini taşırlar.

Mahkeme 3974 sayılı Kanunda yer alan elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını ile ilgili etkinliklerin, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmelerinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlik olduğunu belirterek, bu tür etkinliklerin kamu hizmeti kapsamında bulunduğu, bir hizmetin kamu hizmeti niteliği kazanmasında kanun koyucunun iradesinin rol oynadığını ancak, bu saptama yapılırken hizmetin niteliğine bakılması gerektiği ve bu nedenle nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesinin o hizmetin niteliğinde etkili olamayacağını ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi tüm bu nedenlerle, 3974 sayılı Kanun kapsamında bulunan sözleşmelerin idari sözleşme niteliğinde olduğuna karar vermiştir. Dolayısıyla, bu tür sözleşmelerin yargısal denetimi özel hukuk alanında değil idare hukuku kapsamında yapılacaktır.

3.2. 3996 Sayılı Kanunun 5. Maddesine İlişkin İptal Kararı

3996 sayılı Kanunun “Sözleşme” başlıklı 5. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, 3974 sayılı

Kanunun iptal edilen Ek 5. maddesinin iptal gerekçesinde kullandığı argümanları tekrar ederek, E.1994/71 ve K.1995/23 sayılı kararı ile bu maddenin iptaline karar vermiştir. İptal edilen 5. madde daha önce açıklandığı üzere, idare ile özel hukuk kişileri arasında yapılacak sözleşmeye ilişkindir.

3996 sayılı Kanun yap-ışlet-devret modeli ile yapılacak yatırımlarda, yatırımcı ile idare arasında imtiyaz teşkil etmeyecek ve özel hukuk hükümlerine tabi olacak bir sözleşme öngörmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi, önüne gelen davada kanun koyucunun bu yöndeki iradesini, 3974 sayılı Kanun hakkında vermiş olduğu kararın iptal gerekçelerini tekrarlayarak Anayasa’ya aykırı bulmuştur.

3.3. 3996 Sayılı Kanunun 11. Maddesine İlişkin İptal Kararı

Anayasa Mahkemesi’ne yapılan iptal başvurularından bir diğeri, 3996 sayılı Kanunun 11. maddesini değiştiren 4180 sayılı Kanunun 1. maddesine ilişkindir. Anılan Kanunun 4180 sayılı Kanunla değişik 11. madde hükmü; *Bu Kanunun 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca akdedilen sözleşmeler gereği, yap-ışlet-devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye, bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye, gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve yap-ışlet-devret modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yetkilidir.* şeklindedir.

Anayasa Mahkemesi, E.1996/63 ve 1997/40 sayılı kararında Anayasa’nın 153. maddesi gereği iptal edilen kanunlarla aynı doğrultuda ve aynı içerikte ya da nitelikte yeni bir kanun çıkarılamayacağını hatırlatarak; *Yasa’nın 4 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararına konu olan düzenlemeye koşut hükümler içermesine karşın yürürlükten kaldırılmamıştır. Dava konusu madde ile bu karara göndermede bulunulması, Anayasa Mahkemesi’nin iptal ettiği sözcük ve kurullarla benimsenen ilkelerin yeniden yasalaştırılması anlamına gelmektedir.*” diyerek, söz konusu 11. maddenin; *Bu Kanunun 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller*

uyarınca imzalanmış sözleşmeler... bölümünü Anayasa’nın 153 üncü maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.

3.4. İptal Kararlarının Doğurduğu Sonuçlar ve Değerlendirme

Anayasa Mahkemesi’nin yap-işlet-devret modeli yoluyla özel kişilere gördürülecek altyapı hizmetlerine ilişkin idare ve yatırımcı arasındaki hukuksal ilişkilerin kapsamını saptayan sözleşmeleri kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri olarak kabul etmesi ve aksi yönde yapılan kanuni düzenlemeleri Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmesi ekonomik ve hukuki alanda bir takım önemli sonuçları beraberinde getirmiştir:

- Öncelikle bu tür sözleşmeler, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edildikleri için Anayasa’nın 155. maddesi ve Danıştay Kanununun ilgili maddeleri gereğince Danıştay’ın öndenetimine tabi olmaya devam etmiştir.

- Büyük finansman gerektiren ve kamu kaynaklarıyla gerçekleştirilemeyen yatırım ve hizmetlerin, özel kesime gördürülmesi amacıyla geliştirilen yap-işlet-devret uygulamasında hukuki altyapının bu modele hazır olmadığı görülmüş ve dolayısıyla bu tür yatırımların ve hizmetlerin yabancı sermaye aracılığıyla gerçekleştirilme olasılığı azalmış veya gecikmiştir.

- Bu sözleşmelerden doğacak olan uyuşmazlıklar, idari yargıda ve dolayısıyla 2575 sayılı Kanunun 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay’da çözümlenecektir. Bunun anlamı, özellikle yabancı yatırımcıların istedikleri tahkim mekanizmasının bu tür sözleşmelerde yer alamayacağıdır.

- Danıştay inceleme sonrasında, 2575 sayılı Kanunun (24/1) maddesi ve 2577 sayılı Kanunun (2/1-c) maddesi hükümlerine dayanarak, imtiyaz sözleşmelerinden dolayı taraflar arasında çıkacak uyuşmazlıkların çözümlenmesi görev ve yetkisinin idari yargıya ait bulunduğu gerekçesiyle “bir özel hukuk kurumu olan tahkim ve tahkim öncesinde ilgili düzenlemeleri” sözleşme metinlerinden çıkarmaya başlamıştır.²⁶

- Sözleşmelerde yalnızca şirket kusurundan bahsedilmekte, “idare kusuru” kabul edilmemektedir. Kusura ancak idare karar vermektedir. İdare bu anlaşmalarda tek başına fesih hakkına sahiptir. Kredi veren kuruluşların

²⁶ Danıştay 1. Dairesi’nin 10.04.1996 tarihli ve E.1995/178-K.1996/78 sayılı kararı.

gerektiğinde müdahale hakkı yoktur. Yatırımcı ve işletmeci başarısız olursa, kreditorler başka bir yatırımcı-işletmeci önerememektedir.²⁷

Bu nedenle, kanuni düzenlemeler yoluyla halledilmek istenen bu sorun, bu alanda yapılan düzenlemelerin Anayasal yargı organı tarafından iptal edilmesi sebebiyle ancak Anayasa’da değişiklik yapılmak suretiyle giderilebilecektir. Nitekim 1999 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerin kaynağını da bu sorunun çözümü çabaları oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Anayasa değişiklikleri, Türkiye’nin yabancı sermaye yatırımlarına olan ihtiyacının ve yabancı yatırımcıların beklentilerinin ortak ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Türk hukuk sisteminde uluslararası tahkime ilişkin yapılan hukuki düzenlemelerin ve uygulamaların birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Bu nedenle, 4875 sayılı Kanunun 2/b maddesi ile tanımlanmış olan yabancı sermaye kavramının; 4686 sayılı ve 4501 sayılı Kanunda, “yurtdışından sermaye veya kredi veya teminat sözleşmeleri yoluyla getirilen sermayenin” yabancı sermaye olarak kabul edilmesi ile yabancılık unsurunun genişletilmiş olması, bu uyumu bozucu niteliktedir. Dolayısıyla, 4686 ve 4501 sayılı Kanunlarla yabancı unsur olarak kabul edilmiş olan “yurtdışı kaynaklı sermaye, kredi veya teminat sözleşmeleri yoluyla getirilen sermaye”ye, 4875 sayılı Kanunda da yabancı sermaye tanımı içerisinde yer verilmesi gerekmektedir.

Uluslararası tahkim mekanizması; devlet yargı süreçlerinden süre, sürat ve usul açılarından daha pratik ve kullanışlı olmakla birlikte mali açıdan devlet yargısından çok daha fazla maliyeti olan bir uyuşmazlık çözüm yoludur. Anayasa’da düzenlenmiş olması nedeniyle uluslararası tahkim mekanizmasından ancak yeni bir Anayasa değişikliği ile vazgeçilebilir. Günümüz uluslararası ekonomik koşullarında, öz kaynaklar ile finanse edilemeyen yüksek maliyetli yatırımlarda yabancı sermayenin önemi ve gerekliliği ortadadır. Bu nedenle, böyle bir tersine gelişmenin yaşanamayacağı aşikârdır. Bu yüzden, yüksek maliyetli tahkim davalarında bu maliyeti en aza indirme yönünde çalışmalar yapılabilir. Nitekim Türkiye’de uluslararası tahkim davalarında, özellikle yabancı sermayeli şirketler ile yakın ilişki içinde bulunan yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları davalı konumunda bulunmaktadır. Özellikle dava sonucunda tazminata da karar verilmesi halinde, bu kuruluşlar yüksek bir tahkim maliyeti ile karşı karşıya kalabilmektedirler.

²⁷ Oktay VARLIER, “Yap-İşlet-Devret Modeli ve Uluslararası Tahkim”, **Görüş Dergisi**, Sayı: 40, Eylül-Ekim 1999, s. 54.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Ziya, “Yeni Milletlerarası Tahkim Kanunu ve Uygulama Alanı”, **İzmir Barosu Dergisi**, Yıl: 2001, Sayı: 4.
- BİRSEL, Mahmut T. ve BUDAK, Ali Cem, “Milletlerarası Tahkim Konusunda Türk Hukuku Açısından Sorunlar ve Öneriler-Türk Tahkim Hukuku ve UNCITRAL Kanun Örneği”, **Milletlerarası Tahkim Konusunda Yasal Bir Düzenleme Gerekir Mi? Sempozyum-Bildiriler-Tartışmalar**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 11 Nisan 1997, s. 171-223.
- DEĞİRMENCİ, Koray, “Milletlerarası Tahkim Kanunu ve Küresel Hukuk Kurulmasına İlişkin Diğer Girişimler”, **Türk-İş Dergisi**, Haziran-Temmuz 2001, Sayı: 345.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, Mayıs 2000.
- DPT, **Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2023) ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisi**, DPT, Eylül 2000.
- EMEK, Uğur, **Uluslararası Ticarete Tahkim Prosedürü**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, DPT, Haziran 1999.
- EMEK, Uğur, **Ek ve Değişiklikler İle Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, DPT, Kasım 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 13. Bası, Ankara, 1999.
- GÜÇLÜ, Yücel, “Yabancı Sermaye Çekimi, Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşmaları”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar**, Şubat 2003, Sayı 8.
- GÜNDAY, Metin, “Uluslararası Tahkim Alanında Türkiye’de Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler”, **Ekonomik İstikrar, Büyüme ve Yabancı Sermaye**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, Eğitim Müdürlüğü, Ankara, Şubat 2001, s. 183-201.

- HONIG, Richard, **Roma Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No. 72, çev. Şemseddin TALİP, İstanbul, 1938, s. 82-83.
- İNAN, Nurkut, “İmtiyaz Hukukunun ve Uluslararası Tahkim Kurumunun Özel Hukuk Açısından İncelenmesi”, **Altyapı Projelerine Özel Sektörün ve Yabancı Sermayenin Katılımında İmtiyaz Hakkı ve Uluslararası Tahkim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Paneli**, Ankara Sanayi Odası, 1998, s. 16-20.
- SABIR, Hasan, “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarını Gelişmekte Olan Ülkelere Yönlendirici Politikalar”, **Dış Ticaret Dergisi**, Sayı: 26, Ekim 2002, s. 74-84.
- SEYİDOĞLU, Halil, **Uluslararası İktisat**, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.
- SİRMEN, Lale, “Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İkinci Baskı, 19.06.1996, s.11-17.
- ŞANLI, Cemal, “Yatırım Uyuşmazlıklarının Hallinde Tahkim Usulü ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Altyapı Projelerine Özel Sektörün ve Yabancı Sermayenin Katılımında İmtiyaz Hakkı ve Uluslararası Tahkim Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Paneli**, Ankara Sanayi Odası, 1998, s. 35-51.
- TERZİ, Harun ve GÜNAYDIN, İhsan, “Ekonomik Kalkınmada Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Rolü: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Mart 1997, s. 52-61.
- URAS, Güngör, “ Sorun Tahkim’de Değil, İmtiyaz’da”, **Milliyet**, 30.07.1999.
- VARLIER, Oktay, “Yap-İşlet-Devret Modeli ve Uluslararası Tahkim”, **Görüş Dergisi**, Sayı: 40, Eylül-Ekim 1999, s. 50-55.
- YÜZÜAK, Özlem ve DEMİRKAN, Mutlu, “Uluslararası Tahkimin Öyküsü”, **Cumhuriyet**, 24.07.1999.

YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Yusuf PUSTU*

GİRİŞ

Günümüzde hemen hemen her alanda artan yerelleşme taleplerinin sonucu olarak, adem-i merkeziyetçilik kavramı öne çıkmaktadır. Kendini yenileyememiş, değişime kapalı, baskıcı, merkeziyetçi ve otoriter siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri yerini yavaş yavaş güçlü ve demokratik yerel yönetim modellerine bırakmaktadır. Böyle bir sürecin yaşandığı ortamda, bu çalışmanın konusunu oluşturan, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi her geçen gün biraz daha önem kazanmakta; yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramları her geçen gün daha fazla tartışılmaya başlamaktadır. Bu tartışmaların yanında, zaman zaman bu iki kavramla aynı anlamda yerel özerklik kavramı da tartışılmaktadır.

Bu makalede bu tartışmalara biraz olsun katkı sağlayabilmek amacıyla, önce demokrasi teorisinin genel ilkeleri değerlendirilecek, ardından da yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki ele alınacaktır. Bu kapsamda yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramları ortaya konacaktır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde demokratik yerel yönetimlerin temel ilkeleri değerlendirilecektir.

Yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramlarının analizini yapmadan önce bu iki kavramın nesnesi olan demokrasi kavramını tanımlamakta yarar vardır. Günümüzde yerel yönetimler ve demokrasi sıklıkla birlikte kullanılan kavramlardır.

A. Demokrasi Kavramı

Yerel topluluktaki bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yürütülen kurumlar olarak tanımlanan yerel yönetimlerin, demokratik yapılanmanın temel kuruluşları olduğu konusunda yaygın bir kanaat vardır.

* Gazi Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Böl. Arş. Gör.

Demokrasi kavramının kesin sınırlarla belirlenmiş bir içeriğinden ve net bir tanımından bahsetmemiz oldukça zordur. Ancak klasik anlamı ile halkın yönetimi olarak ifade edilmektedir (Erdoğan, 1996:174). Bu şekilde ifade edilmesine rağmen demokrasi kavramı günümüzde çok geniş ve çok yönlü bir kavram olarak kullanılmaktadır. Sartori; “insanlar 1940’lara gelinceye değin, ister beğensinler, ister beğenmesinler, demokrasinin ne olduğunu biliyorlardı; o tarihten beri hepimiz demokrasiyi beğendiğimizi, ondan hoşlandığımızı ileri sürüyoruz ama, artık onu ne biliyor, ne anlıyor ve ne de üzerinde anlaşıyoruz. Onun için tipik bir demokrasi karmaşası çağında yaşıyoruz” (1993:7-8) ifadeleri ile günümüzde demokrasi konusunda yaşanan anlam ve ifade “zenginliğine” dikkat çekmektedir.

Demokrasi kavramı bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın yöneten memurlar üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve refah gibi değerleri içermektedir (Hill, 1974:23). Karl Popper demokrasiyi; diktatörlükten kaçınmayı mümkün kılan yönetim olarak görürken (Erdoğan, 1996:174), Barry Holden, kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkında, temel belirleyici kararları, halkın pozitif ve negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem olarak tanımlamaktadır (1988:6). Literatürde ise demokrasi “insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil-katılım gibi temel ilkelere dayalı ve sivil toplumun devletten, görece de olsa ayrılığını kabul eden bir yönetim tarzı” olarak görülmektedir (Yıldırım, 1990:9). Demokrasiden söz edebilmemiz için halkın toplumun bütünüyle ilgili temel kararları alması veya almaya yetkili olması gerekir.

Demokrasinin iki temel ilkeye dayandığı, bütün kavramsal tanımlamalarda bu iki ilkenin zorunlu referans noktası olarak alındığı görülmektedir. Bu ilkeler eşitlik ve özgürlük ilkelere dir. Bu iki ilkenin aynı anda var olmadığı sistemin demokrasi kavramı ile ilişkilendirilmesi mümkün değildir. Demokrasinin dayanağı olan bu temel ilkeler şunlardır;

a. Özgürlük ilkesi: Özgürlük bireyin eylem olanaklarının, kişinin olmak istediği gibi olmasının, yapmak istediği gibi yapmasının engellenmemesini ifade eder (Erdoğan, 1996:180). Ancak demokraside bireylerin özgürlüğü sınırsız değildir, bir başkasının özgürlüğünün başladığı yerde bireyin özgürlüğü sınırlanır.

b. Eşitlik ilkesi: Demokrasinin temel değeri olan eşitlik, bütün bireylerin insan olmak bakımından eşit siyasal değerde olmasını, bireyler arasında ayırım yapılmamasını, herkese eşit muamele edilmesini ve siyasal yönetim sürecine katılım konusunda bütün toplum üyelerinin eşit derecede hak sahibi olmasını

ifade eder. Eşitlik ilkesi bütün demokrasi kuramlarının ve modellerinin temel referans noktasını oluşturur. Ancak eşitlik ilkesi konusunda ciddi tartışmalar vardır. Eşitlik ilkesinden anlaşılması gereken mutlak eşitlik mi, yoksa nispi eşitlik mi? Bu tartışma günümüzde hala sürdürülmekte olan bir tartışmadır.

Demokratik sisteme hayat veren, onu diğer sistemlerden ayıran ve onu benzersiz kılan bu iki ilkedir. Demokrasi, vatandaşları için mümkün olduğunca fazla eşitlik ve özgürlüğü birleştiren bir devlet yönetim şeklidir (Lipson, 1985:52-56).

B. Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi kavramının tanımlanması ve içeriğinin belirlenmesi konusunda yaşanan karmaşanın benzeri de yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiyi çözümlenmekte yaşanmaktadır.

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, temelini komün yönetimlerinden almaktadır. Komünler buldukları dönemde demokrasi hücreleri olarak görülmüşler ve o dönemin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve kendi kendini yönetmenin örneğini oluşturmuşlardır (Görmez, 1997:12). Bu değerlendirmeye konu olan komünler Ortaçağ Avrupa'sında 11. yüzyılda ortaya çıkmışlar; içinde buldukları dönemde demokrasi idealini yaşatmışlardır. Ancak 16. yüzyılda işlevlerini kaybetmeye ve merkezi devlet yönetimlerinin bir parçası olmaya başlayarak demokratik niteliklerini kaybetmişlerdir. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar yerel yönetimler merkezi devletlerin sıkı denetimi altında kalmışlardır. 19. yüzyılda yerel yönetimler tekrar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür (Görmez, 1997: 13).

Demokrasi kavramının tarihsel kökeninde yerel yönetimler (kent devletleri) bulunmaktadır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi çağdaş dünyanın siyasal kültürünün başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu kavram 19. yüzyıla kadar kent devletleri ile özdeşleşmiş durumda idi. Yerel ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkı ilk kez kent devletlerinde ortaya çıkmış ve demokrasi, tarihsel gelişimi içinde, uzun süre -iki bin yıl- “doğrudanlığı” esas alan, “kent devleti” demokrasisi ile özdeşleştirilmiştir (Yıldırım, 1990:9). İçinde bulunduğumuz yüzyılda da yerel yönetimlere olan ilgi tekrar artmaya başlamış, yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiden yararlanmak amacıyla bu birimler hızla demokratikleştirmeye çalışılmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır. Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir (Çiftçi, 1996:6).

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Katılma yerel yönetimlerde ulusal düzeydekenden daha yoğun ve doğrudandır (Hill, 1974: 22-24).

Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmeleri oldukça uzun ve zor bir sürecin sonunda olmuştur. Yerel yönetim kuruluşlarına duyulan güvensizliğin ortadan kalkması güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere’de bile 150 yıllık bir sürenin geçmesini ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Ancak günümüz İngiltere’inde demokrasinin görkeminde temel pay, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerine aittir (Ortaylı, 1985:11).

Demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan denetleyebilir. Demokrasi en yalın tanımıyla halkın kendi kendini yönetimidir. Yerel yönetimler halkın bu imkânı bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlarlar.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında oldukça güçlü bir ilişki vardır. Yerel yönetimlerde bireylerin özgürlüklerini kullanabilmeleri daha kolaydır. Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997:62). Hill’e göre de; yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlarıdır ve yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir (1974:79). Yerel yönetimlerde demokratik kültürün gelişmesi ve yerleşmesi, demokrasinin temel güç kaynağını oluşturur.

Bir ülkede siyasal sistem demokratik nitelik taşııyorsa, yerel yönetimlerin de demokrasi ile ilişkisinden söz etmemiz kolay değildir (Wickwar, 1970:74). Günümüzde artık ülke düzeyinde sağlıklı bir demokrasi için, yerel yönetimler demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni yerel yönetimlerin gerçek bir halk katılımı sağlamaya daha elverişli olması, yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve yönetenlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu gibi demokrasinin temel ilkelerini daha kolay gerçekleştirmeye elverişli yapılar olmalarıdır.

Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç ayrı görüş vardır;

Bu görüşlerin birincisi, Tolman Smith ve Moulin gibi düşünürlerin görüşüdür. Bunlara göre, yerel yönetimler demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan kurumlardır, dolayısı ile demokrasi ve yerel yönetimler birbiri ile ters düşer (Yıldız, 1996:6). Ayrıca Tolman Smith'e göre, yerel yönetimler gereksiz kuruluşlardır (Hill, 1974:26).

İkinci görüş Langrod'un görüşüdür. Langrod'a göre, yerel yönetim ile demokrasi arasında bir sebep sonuç ilişkisi yoktur, birinin bulunmadığı bir ortamda diğeri pekâlâ bulunabilir. Langrod yerel yönetimlerle demokrasi arasında ilişki kurulmasını bir yanlışlık olarak görüyor ve bu yanlışlığı; batı uygarlığının gelişiminde iki kurumun da eş zamanlı gelişmesine, demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbiri ile karıştırılmasına ve yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılmasına bağlamaktadır (Yıldız, 1996:6). Langrod yerel yönetimleri demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmeyi yanlış olduğunu iddia etmektedir.

Üçüncü görüş J.S.Mill'in görüşüdür. J.S.Mill'e göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişki vardır ve bu ilişki zorunlu bir ilişkidir. Mill; "halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır" ifadeleri ile halkın yerel düzeyde yönetime katılmasının etkin bir yönetimi gerçekleştireceğini belirterek, yerel yönetimlerin demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için okul görevi yapacağını söylemektedir (Wickwar, 1970:23-25). De Tocqueville de, Mill gibi yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi ve birer siyasal eğitim aracı olarak görmüştür. Tocqueville'ye göre; "yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel yönetimlerinde özgürlüğe katkısı odur. Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir ancak, yerel yönetimler olmadan özgürlüğün ruhuna sahip

olamaz” (1962:52-54). Tocqueville, demokrasinin tabandan tavana doğru gelişeceğini bunda da yerel yönetimlerin çok önemli rol oynayacağını belirtmektedir.

Keith Panter-Brick ise, “eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.” tespitini yapmaktadır. Sidney ve Beatrice Webb gibi Fabien Sosyalistler de, yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından taşıdığı önemi ısrarla vurgulamışlardır. Webb’ler yerel yönetimleri, daha çok halka gereksinim duydukları hizmetleri sunmanın bir aracı olarak görmüşlerdir. Onlara göre, bu hizmetlerin halka, yerel düzeyde yerel yönetimlerce sunulması ile özel kesimin kazanç güdüsünün yerini kamu hizmeti anlayışı alacaktır (Keleş, 1992:47). Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki siyaset bilimcilerin de sürekli ilgisini çeken konulardan biri olmuştur. Bu ilişkinin temel dayanağı “kendi kendini yönetme ilkesi”dir. Kendi kendini yönetme ilkesi yönetime katılmayı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi, daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir.

Güçlü yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin demokratik nitelik taşımaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlar. Dünyada yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık demokrasinin gelişmiş olduğu tek bir ülke dahi bulunmamaktadır (Aykaç, 2003:12). Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin de güdük ve gelişmemiş olduğunu görebiliriz. Demokrasiyi ülke çapında yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimler özerkleştirilerek atılabilir. Yerel yönetimler halkın siyasal terbiyesinin ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklardır. Bu yönü ile yerel yönetimler ülke çapında politikacıların, devlet adamlarının yetiştirildiği bir fidanlık hizmeti de görmektedir. Ülkede siyasal istikrarın sağlanmasına yerel yönetimler bu yolla doğrudan katkı sağlayan kuruluşlardır. Bu alanda da yerel yönetimlerin siyasal fayda sağlayan kurumlar olmasındaki temel faktörler:

- a- Demokratik eğitim kuruluşu olmaları (Wickwar, 1970:76),
- b- Modern toplumun temel değerlerinden olan eşitlik, özgürlük ve refah (Hill, 1974: 15) ilkelerinin oluşumuna katkısı,
- c- Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesinin daha kolay olması,
- d- Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi de yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemesidir.

Bu temel faktörler aracılığı ile yerel yönetimler ulusal sistemin demokratikleştirilmesinde önemli rol oynayabilirler. Zira yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir (Wickwar, 1970:74).

C- Yerel Demokrasi

Demokrasi kavramının evrensel ve tek bir tanımını yapamadığı gibi yerel demokrasi kavramının da evrensel ve tek bir tanımının yapılması oldukça zordur. Hatta yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlama çabaları vardır (Görmez, 1997:67). Bu farkı tanımlama çabalarının yanında, günümüzde yerel demokrasi kavramının yanlış, hatta eksik olduğu yönünde tartışmalar vardır. Bu kavramın yerine demokratik yerel yönetim kavramı da kullanılmaktadır. Literatürde yerel demokrasi kavramının yanlış olduğu, olsa olsa demokratik yerel yönetim olacağı yönünde tartışmalar (Görmez, 1997:68) vardır. Bu kavramların yerine ve aynı anlamda zaman zaman yerel özerklik kavramı da kullanılmaktadır (Keleş, 1992:56).

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel yönetimler, yerel demokrasiler olarak adlandırılır. Ancak karşıt görüşü savunanlar yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidarın olması gerektiğini söylerler. Hamamcı'ya göre; “yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidar olması gerekir, merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağı için yerel demokrasiden de söz edemeyiz. Öyleyse demokrasiyi yerelleştirmektense, yerel yönetimleri demokratikleştirmeliyiz” (Yayın yılı yok:19) ifadeleri ile demokratik yerel yönetim kavramının kullanılması gerektiğini belirtmiştir. Ancak demokrasi için yerel yönetimlerin şart olmadığını belirten görüşe göre; yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim denildiğinde yerel iktidar kastedilmemekte, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması anlatılmaktadır (Görmez, 1997:196). Dolayısı ile yerel demokrasi ile yerel iktidar arasında birebir bir bağlantı kurmak yanlış olacaktır.

Bu kavramlardan yerel demokrasi kavramı, federal devlet yerel yönetimleri ve İngiltere gibi güçlü yerel yönetim geleneği olan ülke yerel yönetimleri için kullanılmaktadır (Görmez, 1997:68). Yerel demokrasi kavramı henüz devlet egemen bir düzen olarak ortaya çıkmadan önce var olan bir düzendir. Bu düzen kendiliğinden gelişen toplumun ihtiyaçları ve katkıları ile şekillenen bir öz yönetim şeklidir. Yerel demokrasi ile yerel iktidar kastedilmez,

oysa demokratik yerel yönetim kavramında yerel yönetim sisteminin demokratikliğine vurgu yapılır. Başka bir deyişle, yerel demokrasi kavramında yerel demokratik değerlere (demokratik kültüre), demokratik yerel yönetim kavramında ise yönetim süreçlerinin, yönetimin işleyişinin demokratikliğine vurgu yapılır.

Demokrasi amaçlarla değil, araçlarla ilgilidir (Hill, 1974:224). Yerel demokrasiden de günümüzde anlamamız gereken yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile katılımıdır. Yerel demokrasi halkı doğrudan etkileyen, günlük hayatını önemli ölçüde belirleyen gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır (Hill, 1974:71). Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi, yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil, açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemesidir.

Demokratik yerel yönetimler, Avrupa'da merkezi devletlerin ortaya çıkmasından sonra yerel ölçekte kurulan demokratik bir düzendir. Demokratik yerel yönetimlerde bireyler yönetimi etkileyebilirler, gücü paylaşabilirler, yerel birimler aynı zamanda yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler üzerinde merkezden atanan bir vali tarafından uygulanan vesayet denetimi yoktur. Yerel yönetimler kendi bütçelerini oluşturabilir ve vergi politikalarını belirleyebilirler. Kısaca demokratik yerel yönetim; yerel yönetim seçmenlerinin, vatandaşların seçimi ve etkisi altında olan bir yönetimdir. Yerel otorite siyasal anlamda merkezi yönetimle paylaşılmış olmakla beraber; yerel hizmetler yerel halk tarafında seçilmiş kurullar tarafından yürütülür. Bu kurullar yerel halk tarafından yapılacak denetime açıktır.

Yerel demokrasi olmadan ulusal düzeyde demokrasiden söz edemeyiz, demokrasinin ulusal düzeyde sağlıklı işleyebilmesi, önemli ölçüde komşuluk ilişkilerine ve kişisel ilişkilere dayalı, bireylerin kararların alınmasına doğrudan katılabildiği ve günlük hayat üzerinde denetimde bulunabildiği birçok "küçük demokrasinin" bulunmasına bağlıdır. Ulusal demokrasi ile yerel demokrasinin birbirinden ayrı yapılar olarak düşünülmesi toplumun bütünlüğü anlayışına ters bir yaklaşımdır. Ulusal demokrasiden ayrı bir yerel demokrasiden söz edilemez. Hill'e göre; ulusal demokrasilerle yerel demokrasileri farklı şeylermiş gibi algılamak ve anlatmak yapaydır (1974:201-202). Smith demokrasiyi, doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir, şeklinde tanımlamış ve ancak yerel olan demokrasiden söz edilebileceğini vurgulamıştır (Yıldırım, 1993:9).

Montesquieu'nun da ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini (Tekeli, 1983:4) belirtmesi yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin kaçınılmaz olduğunu gösterir.

Demokrasi yerel düzeyde başarılı bir şekilde hayata geçirilebilirse ulusal düzeyde de başarılı bir demokrasiden söz edebiliriz. Yerel düzeydeki demokrasi, ulusal yönetimin demokratikliğine de önemli katkılar sağlamakta ve bu nedenle yerel yönetimler “demokrasi okulu” olarak da nitelendirilmektedir. Maddick'e göre yerel yönetimler, halk temsilcileri ile kamu yöneticileri arasında ilişki sağlarlar, halk temsilcilerinin ve seçmenlerin demokrasinin gereklerine uygun olarak yetişmeleri için uygun ortam hazırlar ve yerel güç ve bilgilerden faydalanmayı mümkün kılarlar (1970: 210).

D- Yerel Yönetimlere Demokratik Nitelik Kazandıran Unsurlar

a- Yerel yönetim süreçlerine halkın katılımının sağlanması: Demokratik yerel yönetim için seçim gerekli fakat yeterli değildir. Yerel yönetimlerin işleyişine yerel halkın katılımı sürekli kılınmalıdır. Halk katılımı, çoğulculuk ilkesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu demokratik yerel yönetimin asgari gerekleridir. Yerel yönetimlere halk katılımı, sorunların daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesini sağlamanın yanında, çözümlerin de daha etkili ve tutarlı olmasını sağlar. Kararların alınmasına ve uygulanmasına halk katılımının sağlanması, demokrasinin günümüzdeki anlamının bir tezahürüdür. Demokrasi günümüzde temsili olmaktan ziyade halkın bizzat kendisinin sorunları ile ilgili çözüm süreçlerine katılmasını ifade eden bu anlayış, katılımcı demokrasi anlayışıdır. Bu anlamda demokrasi, yerel topluluklarının kendilerini yakından ilgilendiren konularda, kendi kendilerini özgürce, demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.

b- Karar alma ve alınan kararları yürütebilme yetkisi: Yerel demokrasilerde karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve bu karar organlarının bağımsız karar alma yetkilerinin olması gerekir. Karar alma sürecine halkın katılımının sağlanması zorunlu bir unsurdur (Görmez, 1997:71). Çağımız demokrasilerinin en önemli unsuru katılımıdır. Yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi kendilerini tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağı verilmelidir (Özer, 2000:135).

c- Yetki ve kaynak sahibi olma: Yerel yönetimlerin yerel halkın gereksinimlerini karşılayabilmek için yetki ve kaynak sahibi olması gerekir

(Görmez, 1997:72). Yerel demokrasi için, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, kendi gelir kaynaklarını yaratabilmeleri ve bağımsız bir bütçelerinin olması gerekir. Demokratik yerel yönetimler kendi kadrolarını oluşturabilmeli, personel niteliğini belirleyebilmeli, personelin eğitimi, ödeme ve diğer konularda tam bir takdir yetkisine sahip olmalıdır. Yerel demokrasinin varlığı için yetki ve kaynak bakımından güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulur. Güçlü ve başarılı yerel yönetimler iyi işleyen bir yerel demokrasinin ön koşulu olarak kabul edilebilir (Aykaç, 2003:16).

d- Yönetimsel açıklık: Yerel topluluklarca oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları ve uygulama kararları üzerinde yerel halkın bilgi edinme hakkının olması (Özer, 2000:135), bu hakkın kullanılabilmesi için, yerel otoriteler ile halk arasındaki iletişim kanallarının iki yönlü olarak aktif olması gerekir. Bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olmadan demokratik yerel yönetimden söz edilemez (Hill, 1974:87). Yerel yönetim sakinleri yönetimin faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidirler. Harcamaların hizmetlere harcanma oranı konusunda yerel sakinler bilgilendirilmelidir, meclis toplantıları ve hesaplar denetime açık olmalıdır, yerel halkın şikayetleri araştırılıp görüşleri dikkate alınmalıdır. Yerel halkla iletişim için özellikle basın araçlarından faydalanılmalıdır. Yerel basın bilgi aktarımı yanında, yerel hizmetlerle ilgili oldukça güçlü bir denetim ve gözetim görevini yerine getirir.

İletişim yerel düzeyde demokratik toplumların hayati bir parçasıdır. İletişim araçları kamuoyu görüşü ve taleplerinin yönetime iletilmesinde önemli bir rol oynar. J. S. Mill'e göre, insanlardan vergi ödeyip kanunlara uyması isteniyorsa, bunların ne için olduğu söylenmelidir (1963:65).

Demokratik yerel yönetimin en önemli ilkelerinden biri de halk katılımının sağlanması açısından halkın demokrasi bilincinin gelişmiş olmasıdır. Demokratik yerel yönetim, gücünü sivil toplum içinde yer alan gruplarla ve toplumsal hareketlerle paylaşmalıdır. Demokrasinin yerel demokrasi niteliğini kazanması; demokrasinin tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vazgeçilmez bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesi (Aykaç, 2003:8-9) anlamına gelir.

Görmez, yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara katılabilmesi ve kararları etkileyebilmesi ile

mali bağımsızlık (1997:196) gibi ilkeleri yerel demokrasinin ilkeleri olarak görmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın konumda olan, en alt düzeydeki yönetim birimleridir. İnsan ihtiyaçlarının çok ve çeşitli olması, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak görevi ile yükümlü yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin de çeşitli ve karmaşık olmasına neden olmaktadır. Ayrıca ülke düzeyindeki ekonomik ve sosyal sorunlar da yerel yönetimlerin işleyişini etkilemektedir. İşsizlik, düzensiz kentleşme, göçmen işçiler, yaşlı ve yoksul sayısındaki artış, çevre kirliliği, konut sorunu gibi konularla ilgili olarak yerel halk bu yönetimlerden sürekli olarak yeterli ve kaliteli hizmet beklemektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin bu fonksiyonları yerine getirecek yapıya kavuşturulması amacıyla yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi kavramına vurgu yapılmaktadır.

Yerel yönetimler 21. yüzyılda demokrasinin hayata geçirilebileceği en uygun kuruluşlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumuna dönüştürülmesi için demokratik değerlere dayalı yapılandırılmasının önemi sürekli vurgulanmaktadır. Bu yapıdaki yerel yönetimlerin hem yerel düzeydeki hizmetleri en etkili ve verimli şekilde yerine getirecekleri ve hem de ulusal düzeyde demokrasiye ciddi katkılar sağlayacakları açıktır. Bu nedenle dünyada ve son dönemlerde ülkemizde bu yönde ciddi çalışmalara girişilmiştir.

Bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü, özellikle azgelişmiş ülkelerde bireyin devletten korkmasına, ona karşı yabancılaşmasına ve depolitizasyonuna neden olmaktadır. Bu açıdan yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek halk katılımı, söz konusu sakıncaların ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır. Yerel yönetimlerde, yerel halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi ve onların yönetime katılımlarının sağlanması açısından yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Vatandaşın demokratik kültürü daha çok yerel yönetimler aracılığıyla kazanılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler demokratik terbiye kuruluşları olarak görülmektedir.

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararların oluşumuna yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin o oranda gelişmiş olduğu söylenebilir.

Yerel demokrasinin temel ilkeleri olan yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi, yerel düzeyde alınan kararlara halk katılımının sağlanması ve mali bağımsızlık gibi ilkeler yerel yönetimler için geçerli ilkeler olmalıdır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak, merkezi idarenin izin verdiği oranda ve şekilde hizmet sunan kuruluşlar olarak görülmemelidir.

Yerel yönetimler geliştirilerek yerel demokrasinin oluşması ve yaşaması için gerekli yapı ve ortam oluşturulmalıdır. Yerel demokrasiyi hayata geçirmek, onu yerel halkın taleplerine yanıt verebilir duruma getirmek eş zamanlı olarak hem devletin hem de sivil toplumun demokratikleştirilmesini zorunlu kılar. Yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için sivil toplumun varlığı yeterli olmaz, sivil toplumun demokratik işleyiş süreçlerine de sahip olması gerekir. Sivil toplumun demokratikleşmesi de kendini oluşturan sosyal aktörlerin taleplerini karar alma süreçlerine eklemleyebilmesi ile doğru orantılıdır. Bu süreç devletin de demokratikleşmesini beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

- Çitci, Oya, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 5 Sayı 6, Kasım 1996
- De Toguville, Amerika’da Demokrasi, (Çev. Taner Timur), İstanbul, 1962
- Duverger, Maurice, Siyasal Rejimler, (Çev. Teoman Tunçdoğan), Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995
- Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996.
- Erdoğan, Mustafa, “Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not”, Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Görmez, Kemal, Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, 1990.
- Görmez, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- Hamamcı, Can, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi, Yeni Gündem Dergisi, Yerel Yönetimler Eki, Sayı 6, Cilt 4, 1995
- Holden, B., Understanding Liberal Democracy, London, 1988
- Hill, Dilys M, Democratic Theory And Local Government, London, 1974
- Maddick, Hanry, Demokratik Teori ve Kalkınma, (Çev. Şenay Büyükdavras), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, Sayı 3, 1970
- Mill, J. S., Hürriyet, (Çeviren: Osman Destel), MEB Yayınları, İstanbul, 1963.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.
- Kışlalı, Ahmet Taner, Siyasal Sistemler, İmge Kitabevi, Ankara, 1991.
- Lijphart, J. Arend, Çağdaş Demokrasiler, (Çev. E. Özbudun-E. Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1986.
- Lipson, L., Demokratik Uygarlık, (Çeviren H. Günalp), Tib Yayınları, Ankara, 1985.
- Ortaylı, İlber, Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.

- Özer, M.Akif, Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine, Türk İdare Dergisi, Sayı 426, Mart 2000.
- Popper, Karl R., “Açık Toplum Düşmanlarına Yeniden Bakış”, (Çev. İhsan Duran Dağı), Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Sartori, Giovanni, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev. T. Karamustafaoğlu - M. Turhan), Türk Demokrasi Vakfı, Ankara, 1993.
- Schmitter, Philippe, C. Karl, Terry Lyn, “Demokrasi Nedir? Ne Değildir”, Çev. Levent Gönenç, Sosyal ve Siyasal Teori, (Der. Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- Tekeli, İlhan, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, 1992.
- Yıldırım, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1993.
- Yıldız, Mete, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996.
- Wickwar, Hardy, The Political Theory of Local Government, Universty Of South Carolina Pres, Carolina, 1970.

YENİ BİLGİ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİ: YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KARŞI KARŞIYA OLDUĞU GÜÇLÜKLER VE FIRSATLAR

Yazan: Faiza KEFİ*

Çev.: F. Betül CEYLAN*

Tarihte benzeri görülmemiş bir teknolojik ve ekonomik gelişme sürecine giren dünyamız, bugün belki de insanlık tarihinin en önemli dönemini yaşamaktadır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ve özellikle de internet alanındaki hızlı gelişmeler, bilginin yayılması, ekonomik ve mali yönetim, ticaret, eğitim ve sağlık dahil olmak üzere hayatın bütün alanlarında bir dönüşüme yol açmıştır.

Bu yeni teknolojiler, köklü araştırmalar ve uygulamaların, programların ve veri tabanlarının geliştirilmesi faaliyetleri ile sistematik bir bağ kurarak, kalkınma için çok önemli bir araç oluşturmaktadır. Yaşam tarzımızı ve örgütsel yönetimin temel ilkelerini yeniden gözden geçirmemizi gerektiren evrensel ve karşılıklı bir bağımlılık yaratmaktadır. Bundan başka, yeni teknolojiler, devletlerin ve daha geniş anlamda kamusal hizmetlerin modernize edilmesinde yararlanılabilecek önemli araçlar da sağlamaktadır.

Ancak bu teknolojiler aynı zamanda beraberlerinde birtakım kısıtlamalar da getirmekte ve bazı önemli sorunlara da yol açmaktadır. Sürekli değişen bir dünyada, gelişmelerin hızlı ritmine ayak uydurmak ya da arkada kalma ve yaşanan gelişmelerden gün geçtikçe artan oranda uzak kalma riskini göze almak zorundayız. Bu iki durum arasındaki fark oldukça fazladır: Sorun, sayısal

* Tunus Sayıştay Birinci Başkanı ve ARABOSAI Genel Sekreteri

Yazarın INTOSAP'nin (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Nisan 2005 sayısında yayınlanan "New Information and Communication Technologies: Challenges Facing SAIs" başlıklı makalesinin serbest çevirisidir.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

bölünme (digital divide) ve hatta sayısal uçurum (digital gap)* riskinden kurtulma ya da kurtulamama sorunudur.

Açıkçası, değişimdeki büyük ivme, yüksek denetim kurumlarını da fazlasıyla ilgilendirmektedir. Yeni yönelişleri yakından izlemek ve çalışma yöntemlerini bu gelişmeler ışığında yeniden uyarlamaları gerekmektedir. Yönetim metotlarında birbirini izleyen sürekli gelişmelere ve devasa boyutlardaki bilgi birikimi ile yeni teknolojilere kendilerini uyarlamak zorundadırlar.

Ancak Ekim 2004 tarihinde Budapeşte’de gerçekleşen 18. INTOSAI Kongresi çalışma sonuçları Yüksek Denetim Kurumlarımızın geleceği konusunda güven uyandırmıştır. Aslında 2005-2010 dönemini kapsayan stratejik planın benimsenmesi, tam da doğru zamanda gerçekleşmiş ve günümüzün öncelikleri ile uyumlu ortak faaliyetler için ayrıntılı bir planla yola çıkmıştır. Plan dört ana hedefe ulaşmayı amaçlamaktadır:

* Yüksek denetim kurumlarını örnek olmaları için teşvik ederek ve uygun ve etkin mesleki standartları benimsemeleri ve geliştirmeleri için katkıda bulunarak, güçlü, bağımsız ve donanımlı yüksek denetim kurumları haline gelmelerini sağlamak,

* Eğitim, teknik yardım ve diğer geliştirme faaliyetleri aracılığıyla yüksek denetim kurumlarının mesleki kapasitelerini ve yeteneklerini geliştirmek.

* Bilgi paylaşımı ve karşılıklı çıkar ve ilgi alanlarında araştırma yapılması yolu ile yüksek denetim kurumlarını işbirliğine ve sürekli gelişmeye teşvik etmek.

* INTOSAI’yi, üye yüksek denetim kurumlarının farklı model ve yaklaşımlarını ve bölgesel dengeleri de göz ardı etmeksizin, verimli, etkin ve tutumlu çalışma yöntemlerini, zamanlı karar alma ve etkili yönetim metotlarını geliştirmek suretiyle organize etmek ve yönetmek.

Bu stratejik plan yüksek denetim kurumları programlarının kalitesinin artırılmasına yardımcı olacak ve makul istekleri bir araya getirecektir. Bununla birlikte, stratejik planın başarısı üyelerin ne ölçüde INTOSAI’ye katkıda bulduklarına ve bu istekleri elde etme amacına kendilerini ne kadar verdiklerine bağlıdır.

* “Digital divide” ve “digital gap” kavramları dilimize genellikle “sayısal bölünme” ve “sayısal uçurum” şeklinde aktarılmakta olup, bilgi ve iletişim teknolojilerine sahip olan ve olmayan toplumlar arasındaki eşitsizliği ifade etmek için kullanılmaktadır.

Yeni bilgi ve iletişim teknolojileri, yüksek denetim kurumlarının kendilerini geliştirmeleri ve kendilerinden beklenen denetim hizmetini en iyi şekilde yerine getirmelerini sağlayacak yüksek performanslı kurumlar haline gelmesi için değerli bir fırsat sunmaktadır.

INTOSAP'nin aktif üyesi olarak Tunus Sayıştay, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine uyum amacıyla gerekli fiziki ve beşeri kaynakları sağlamak için sürekli bir çabanın içerisinde olmuştur. Diğer yüksek denetim kurumları gibi, Tunus Sayıştay da bilgi ve tecrübelerini diğer üye ülkelerle paylaşmakta asla tereddüt etmemiştir. Dahası sürekli gelişme için daima diğerleri ile ortaklık kurmaya çalışmış ve en fazla yararı sağlamak için dünyada neler olduğunu takip etmiştir.

Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden bahsetmişken, ilki Aralık 2003'te İsviçre'nin Cenevre kentinde gerçekleştirilen, tarihi ve küresel bir olay niteliğindeki Dünya Bilgi Toplumu Zirvesine (World Summit on the Information Society – WSIS) değinmeden geçemeyiz. Tunus da, 16-18 Kasım 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilecek olan ikinci zirveye ev sahipliği yapmanın onurunu ve ayrıcalığını yaşayacaktır.

İlk zirvedeki katılımcılar oybirliği ile yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine erişmenin diğer bir acil ve güncel konu olan sürdürülebilir gelişmenin anahtarı olduğu ve dünya nüfusunun sadece yüzde 19'unun İnternete ulaştığı düşünüldüğünde, bu alanda göze çarpan çok açık bir dengesizlik olduğu sonucuna varmışlardır.

Tunus zirvesinin amacı, herkesin erişebileceği dengeli bir bilgi toplumu geliştirmek için güney ve kuzey ülkeleri arasındaki sayısal bölünmeyi azaltacak pratik çözümler bulmaktır.

Zirve aynı zamanda sayısal bölünmeyi azaltmaya yönelik projelerin finansmanı sorununu da masaya yatacaktır. Eğer finansman sağlanamazsa, başlıca sorunları su, elektrik, sağlık gibi temel hizmetlere ulaşmak olan güney ülkeleri yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin kalıcı yenilik, bilgi paylaşımı, büyüme ve sürdürülebilir gelişme şeklinde sağladıkları büyük ilerlemelerin sürekli olarak kıyısında kalacaklardır.

Amaç, insanlar arasında dayanışmanın kökleştirilmesi ve medeniyetler arası diyalogun geliştirilmesinde kolektif bir bilinç ve sorumluluk ortamı oluşturmak ve aynı zamanda yeni bilgi ve iletişim teknolojilerini, hiç kimsenin dışlanmadığı dengeli gelişme için stratejik bir araç haline getirmektir.

Yüksek denetim kurumları, faaliyet gösterdikleri alanda birbirini izleyen değişiklikler nedeniyle sürekli olarak yeni güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Faaliyetlerini INTOSAI'nin stratejik planında tanımlanmış olan temel değerler rehberliğinde yürüttükleri takdirde, yüksek denetim kurumları bu güçlüklerle başa çıkmada elbette başarılı olacaklardır.

Elbette her yüksek denetim kurumu faaliyetlerinde başarıya ulaşmak için öncelikle gerekli yapı ve organizasyonu gerçekleştirdiğinden ve yeterli donanımına sahip olduğundan emin olmalıdır. Dahası, hizmet içi eğitim ve stajlar aracılığı ile çalışanlarının mesleki bilgi ve becerilerini yükseltmek zorundadır. Ayrıca, INTOSAI üyesi olarak bilgi ve deneyimlerimizi daha iyi paylaşabilmek için işbirliği ve dayanışmamızı güçlendirme yükümlülüğümüz de bulunmaktadır.

Sonuç olarak, yüksek denetim kurumları olarak sahip olduğumuz değerler –profesyonelliğimiz, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerine hakimiyetimiz, incelemelerimiz ve önerilerimizin isabetliliği ve ikna gücümüz– uzun vadeli misyonumuza ulaşmada bizleri muktedir kılacaktır. Yine yüksek denetim kurumları olarak, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine riayet eden iyi bir yönetim modelinin kurumsallaştırılması için kamu yönetimine katkı sağlamada ayrıcalıklı bir konumda bulunmaktayız.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**ECOSAI'nin Onuncu Yönetim Kurulu
Toplantısından Yansıyanlar**

**INTOSAI Mali Denetim Rehberi
Hazırlama Çalışmaları ve INTOSAI-IFAC İşbirliği**

INTOSAI Gelişme Girişimi (IDI) ile İlgili Gelişmeler

ECOSAI'NİN ONUNCU YÖNETİM KURULU TOPLANTISINDAN YANSIYANLAR*

1. ECOSAI Hakkında Genel Bilgiler

ECOSAI (Ekonomik İşbirliği Teşkilatına Üye Ülkeler Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) Güney ve Orta Asya Bölgesi Yüksek Denetim Kurumları için bir forumdur. 1994 yılında kurulan ve Sekreteryası Pakistan Sayıştay Başkanlığınca yürütülen ECOSAI, fikirlerin, deneyimlerin paylaşılması ve seminerler, konferanslar, atölye çalışmaları ve eğitim kursları düzenlenmesi yoluyla üye ülkelerdeki kamu denetimi mesleğinin geliştirilmesi amacını taşımaktadır.

Afganistan, Azerbaycan, İran, Kazakistan, Kırgızistan, Pakistan, Tacikistan, Türkmenistan, Türkiye, Özbekistan ve KKTC (gözlemci statüsünde) ECOSAI'nin mevcut üyeleridir. ECOSAI, Yönetim Kurulu, Genel Kurul ve Sekreteryası marifetiyle işlevlerini yerine getirmektedir.

Yönetim Kurulu yılda en az bir kez toplanır. Toplantı yeter sayısı üç olup, kararlar oyçokluğu ile alınır. Yönetim Kurulu ECOSAI'nin yürütme organı olarak gerekli kararların alındığı, örgütün bütçesinin hazırlandığı ve Genel Kurula sunulduğu organdır. Örgütün hesaplarını, Denetim Komitesi raporu ve kendi görüşleri ile birlikte onaylanmak üzere Genel Kurula sunar. Ayrıca olağan Genel Kurul Toplantısına ECOSAI faaliyetlerine dair rapor sunar ve Genel Kurulun vereceği diğer görevleri yerine getirir. Yönetim Kurulu ECOSAI'nin beş üyesinden oluşur:

- Yönetim Kurulu Başkanı - Bir sonraki olağan Genel Kurul Toplantısının yapılacağı ülkenin Sayıştay Başkanı
- ECOSAI Genel Sekreteri (Genel Sekreterlik görevi Pakistan Sayıştayınca yürütülmektedir.)
- Genel Kurul tarafından üç yıllık bir görev süresi için seçilen 3 ECOSAI üyesi

* Bu çalışma, Sayıştay Denetçisi Musa Kayrak tarafından ECOSAI Web Sitesinden, Pakistan Sayıştayı tarafından yayınlanan "Performit" adlı derginin Nisan 2005 sayısından ve toplantıya ilişkin dokümanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

2. Toplantıya İlişkin Önbilgiler

ECOSAI Yönetim Kurulunun onuncu toplantısı 27-29 Nisan 2005 tarihleri arasında Azerbaycan'ın başkenti Bakü'de yapılmıştır. Aşağıdaki Yüksek Denetim Kurumlar başkanları delegasyonlarıyla birlikte toplantıya katılmışlardır:

- Mehmet Damar, ECOSAI Başkanı, Türkiye
- Muhammad Yunis Khan, ECOSAI Genel Sekreteri, Pakistan
- Mohammad Reza Rahimi, İran
- Namig Nasrullayev, Azerbaycan
- Murat Sarallov, Kırgızistan
- Soner Vehbi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, gözlemci statüsünde katılmıştır.

Yönetim Kurulu Toplantısı öncesinde 5. ECOSAI Eğitim Komitesi Toplantısı İran, Türkiye ve Pakistan'dan katılan delegelerle 27 Nisan 2005 tarihinde Azerbaycan Sayıştay'ında gerçekleştirilmiştir. Toplantıda, 4. ECOSAI Eğitim Komitesi Toplantısı'nda alınan kararlar ve eylem planı gözden geçirilmiş ve üye ülke Sayıştaylarının "Eğitim İhtiyaçları Değerlendirme" çalışması yürütülmesine dair planlama yapılmıştır. Ayrıca Azerbaycan'ın ECOSAI Eğitim Komitesinin dördüncü üyesi olabileceği konusunda görüş birliğine varılmıştır.

3. Toplantının Gündemi ve Sunuşlar

Onuncu ECOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı'nın açılış töreni 28 Nisan 2005 günü sabahı Bakü'deki Grand Hotel Europe'da yapılmıştır. Yapılan açılış konuşmalarında öncelikle Azerbaycan Sayıştay Başkanı Namig Nasrullayev resmi olarak toplantıyı açıp, delegeleri selamlarken, Azerbaycan Meclisi Birinci Başkan Yardımcısı Arif Rahimzade bölgedeki Yüksek Denetim Kurumları arasında yakın ilişkinin gerekliliğini vurgulayıp, ECOSAI'nin bu çerçevede yaptığı çalışmalardan övgüyle söz etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı ve aynı zamanda ECOSAI başkanı olan Sayın Mehmet Damar yapmış olduğu açılış konuşmasında, organizasyonun bugüne kadar yaptığı çalışmalardan duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir. Sayıştayların görev ve sorumluluklarına atıfta bulunan Sayın Damar, bu kurumların başarıya

ulaşmasında kurumlar arası işbirliği ve eğitimin ne denli büyük önem taşıdığıнын altını çizmiştir. Bu bağlamda, ECOSAI'nin yürütmüş olduğu faaliyetler ve yapmış olduğu çalışmalarla, üye ülke Sayıştaylarının gelişimine yaptığı katkılardan övgüyle söz eden Sayın Damar, Onuncu ECOSAI Yönetim Kurulu Toplantısının sağlayacağı ilerlemelerin, organizasyonun amaçlarına ulaşmada yol gösterici olacağını ifade etmiştir.

Değişen ve gelişen dünyada mesleki değişimlerin zamanında öğrenilmesi ve uygulanabilmesi için, eğitim faaliyetlerinin değeri üzerinde duran Sayın Mehmet Damar, bu çerçevede Eğitim Komitesinde ve Teşkilat bünyesinde yürütülen eğitim çalışmalarında yer alan herkesi tebrik etmiştir. Konuşmasında bilişim teknolojileri alanında yaşanan gelişmeler ve bilişim sistemlerinin denetimi üzerinde de duran Sayın Damar, gerek içerik ve gerekse tasarım açısından oldukça başarılı bulunan ECOSAI İnternet sitesinin hazırlanmasında emeği geçenleri de kutlamıştır.

Toplantının mesleki oturumuna Sayın Mehmet Damar başkanlık ederken, ECOSAI Genel Sekreteri sıfatıyla Pakistan Sayıştayı Başkanı Muhammad Yunis Khan önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu sundu. Muhammad Yunis Khan yapmış olduğu konuşmada, organizasyonun başlattığı bazı girişimlerin altını çizerken, ECOSAI Rehberi, ECOSAI web sitesinin geliştirilmesi, ECOSAI Sirkülerinin beşinci sayısının yayımlanması ve ECOSAI için geçici kural ve düzenlemelerin çerçevesinin oluşturulması gibi konulara ilişkin olarak bilgiler verdi. Daha sonra Pakistan Sayıştayından Genel Direktör Tanweer Ahmed, ECOSAI'nin 2004 yılı hesaplarını sundu. Tanweer Ahmed ayrıca 27 Nisan 2005 tarihinde Bakü'de yapılan 5. ECOSAI Eğitim Komitesi Toplantısına ilişkin bir rapor sundu ve bu rapor Yönetim Kurulunca onaylandı.

Beşinci ECOSAI Sirkülerini yayımlayan Pakistan Sayıştayı'nın bu konudaki çalışmaları katılımcılar tarafından memnuniyetle karşılandı. ECOSAI Rehberinin ilk kopyası tüm üyelere dağıtıldı. Rehber, üye ülkelerin yüksek denetim kurumlarının iletişim adreslerini, organizasyon yapılarını ve mevcut denetim yetki ve alanlarını kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Pakistan Sayıştayı Başkan Yardımcısı Wasim Ahmed ECOSAI web sitesini tanıttı ve konuya ilişkin bilgiler verirken, sitenin şablonu ve içeriği katılımcıların beğenisini kazandı.

4. Toplantının Sonuçlanması

Oldukça ayrıntılı bir gündemle yapılan Onuncu ECOSAI Yönetim Kurulu Toplantısında ECOSAI'nin hedeflerine ileri düzeyde katkıda bulunabilecek önemli kararlar alınmıştır. Katılımcılar daha fazla işbirliğinin gerekliliğini vurgulamış ve daha yakın etkileşim ve tecrübelerin paylaşımı için olası imkanlar tartışılmıştır.

Onbirinci ECOSAI Yönetim Kurulu Toplantısının ise 2006 yılında Türkiye'de yapılmasına karar verilmiştir.

Toplantı süresince katılımcılar için çeşitli merasimler, yemekler, geziler ve davetler düzenlenmiştir. Bu sayede, katılımcıların bir yandan birbirleri ile olan ilişkilerini geliştirmeleri sağlanırken, diğer yandan Azerbaycan coğrafı, kültürel ve beşeri yönden tanıtılmıştır.

INTOSAI MALİ DENETİM REHBERİ HAZIRLAMA ÇALIŞMALARI VE INTOSAI-IFAC İŞBİRLİĞİ*

1. Arkaplan Bilgileri

1995 yılında gerçekleştirilen INTOSAI Kongresinde birçok Sayıştay, mevcut INTOSAI Denetim Standartlarından daha detaylı denetim rehberlerine olan ihtiyacı dile getirmişlerdir. 1998 yılındaki Kongrede de bu ihtiyacın defalarca tekrarlanması üzerine, INTOSAI Denetim Standartları Komitesine mali denetim rehberleri ihtiyacının en iyi şekilde nasıl karşılanacağını kararlaştırma görevi, 2001 Seul Kongresinde ise Denetim Rehberleri hazırlama görevi verilmiştir.

Birtakım resmi ve resmi olmayan görüşme ve toplantılardan sonra INTOSAI Denetim Standartları Komitesi, IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu) ile işbirliğinin ve onun uluslararası kabul görmüş standartları üzerinde çalışmanın, mali denetim rehberlerinin geliştirilmesinde en etkili yol olduğu sonucuna ulaşmıştır.

IFAC muhasebe mesleğiyle ilgili uluslararası bir örgüttür. 1977 yılında kurulmuş olup merkezi New York'tadır. Örgüt, muhasebe mesleğinde kalite ve iyi standartların sağlanmasını teşvik ederek kamu çıkarlarını korur. Kamu yararına hizmet etmek, üye kuruluşlar arasında işbirliği sağlamak, uluslararası muhasebe mesleğini sahiplenmek ve sözcü olmak IFAC'ın temel öncelikleri arasında yer alır. Kamu sektörü, iş dünyası, endüstri, yüksek eğitim ile özel denetim ve muhasebe şirketlerinden toplam iki buçuk milyon profesyoneli temsil eden örgütün 119 ülkeden 163 üye organizasyonu bulunmaktadır.

Denetim Standartları Komitesi, Mart 2002'de Lizbon'da Mali Denetim Rehberleri geliştirmek için, IFAC'ın kalite kontrol, güvence ve denetime ilişkin yüksek standartları ortaya koyan organı olan Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) ile işbirliği yapma teklifini müzakere etmek üzere

* Bu çalışma, Sayıştay Denetçisi Musa Kayrak tarafından INTOSAI ve IFAC Web Sitelerinden, toplantıya ilişkin dokümanlardan ve toplantıya katılan Sayıştay Uzman Denetçisi Dr. H. Ömer Köse tarafından Sayıştay Başkanlığına sunulan değerlendirme raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

bir toplantı düzenlemiştir. Toplantı sonucunda INTOSAI uzmanlarının IFAC'ın Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) ve onun özel görevli birimlerince yapılan çalışmalara katılmasını öngören bir anlaşma imzalanmıştır.

Lizbon'daki toplantı sırasında, Mali Denetim Rehberleri geliştirmek için INTOSAI Denetim Standartları Komitesi bünyesinde özel görevli bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubu Avusturya, Kanada, Kamerun, Namibya, Norveç, İngiltere, ABD, Tunus ve İsveç'ten (Başkan) oluşmaktadır. Denetim Standartları Komitesi, komite üyesi olan ve olmayan yüksek denetim kurumlarından uzmanların yardımıyla IAASB ve onun özel görevli birimlerince yürütülecek ISA (Uluslararası Denetim Standartları) ve Uygulama Notlarının (IAPS) geliştirilmesi çabalarına katkıda bulunacaktır.

Performans denetimi alanında ise söz konusu Komite, "Performans Denetimi Uygulama Rehberleri"ni geliştirmiş ve 2004 INTOSAI Kongresinde onaylanmıştır. Bu rehberler, INTOSAI Standartlar silsilesinde Lima Deklarasyonu, Meslek Ahlak Kuralları ve INTOSAI Denetim Standartlarından sonra dördüncü sırada yer alacaktır.

2. INTOSAI Mali Denetim Uzmanları Toplantısı

INTOSAI Denetim Standartları Komitesi Başkanı sıfatı ile İsveç Sayıştay, INTOSAI üyesi 61 ülke Sayıştay tarafından aday gösterilen 100'ü aşkın denetim uzmanı arasından seçilen 15 kişiyi 9-10 Haziran 2005 tarihlerinde Stockholm'e davet ederek, yürütülmekte olan ve başlatılması planlanan faaliyetler hakkında bilgilendirerek, konu hakkındaki deneyimlerin, bilgi ve görüşlerin paylaşılmasını sağlamıştır.

Toplantıda İsveç Sayıştay Başkanı Mr. Kjell Larsson'un açış konuşmasını müteakip, Proje Direktörü ve Proje Sekreteryası tarafından Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubunun amacı, işlevleri ve yapmakta olduğu çalışmalar hakkında bilgilendirme sunuşları yapılmıştır.

IFAC temsilcisi Ms. Alta Prinsloo ise, IFAC'ın Uluslararası Denetim Standartları (ISA) geliştirme ve revize etme sürecini açıkladıktan sonra, halen yürütülmekte olan çalışmalar hakkında bilgi vermiş ve IFAC'ın INTOSAI uzmanları ile birlikte yaptıkları çalışmalar hakkındaki deneyimleri aktarmıştır.

Bir INTOSAI uzmanı olarak IFAC bünyesindeki çalışmalara katılan Norveç Sayıştay Başkanı Yardımcısı Ms. Kelly Anerud da bu çalışmalara ilişkin bilgiler sunmuş ve deneyimlerini aktarmıştır. Çalışma grubunun diğer yetkilileri de, Denetim Standartları ve Uygulama Notları hazırlama süreçleri, Fokus Grupların ve Danışmanlar Grubunun işlev ve faaliyetleri, uzmanlar için referans terimler, raporlama prosedürü, uygulama notlarının format ve içeriği, INTOSAI uzmanlarının seçilme ve atanma prosedürleri gibi konularda sunuşlar yapmış ve katılımcıların değerlendirmelerini almışlardır.

3. Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubunun Çalışma Prosedürü

Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubu çalışmalarını, Sayıştaylarca aday gösterilen mali denetim uzmanları arasından seçilecek uzmanların desteğinde yürütecektir. Çalışma Grubunca seçilen uzmanlar INTOSAI Denetim Standartları Komitesi ve IFAC Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu tarafından onaylandıktan sonra Çalışma Grubu uzmanı olarak atanmaktadırlar ve çalışmaları IFAC uzmanları ile birlikte yürüteceklerdir.

Bu uzmanlar hem mevcut Standartların (ISA) uyarlanmasında ve hem de yeni standartların ihdasında görev alacaklardır. IFAC'ın özel görevli birimlerince yürütülen çalışmalarda, kamu sektörü gereksinimlerinin dikkate alınmasını sağlayarak, bu standartların mümkün olduğunca kamu sektörü için uygulanabilir kılınmasını sağlayacaklar ve böylelikle INTOSAI'nin Mali Denetim Rehberlerini oluşturmak için göstermesi gereken ilave çaba ihtiyacını en aza indirgeyeceklerdir.

Uzmanlar, IFAC bünyesindeki çalışmaları ile formülasyonuna katkıda buldukları standartlar için uygulama notları hazırlayarak, Proje Yönetimine destek sağlayacaklardır. Uzmanlar IFAC ile işbirliğinden elde edilen sonuçları INTOSAI Denetim Standartları Komitesi Çalışma Grubuna bir rapor aracılığıyla bildirecekler ve Çalışma Grubu toplantılarına sunumda bulunmak üzere çağrılacaklardır.

Çalışma Grubu, bu uzmanlar ve Proje Sekreteriyasının yardımı ile hazırladığı taslak rehberleri ve diğer ilgili dokümanları INTOSAI Denetim Standartları Komitesine sunacak, bu Komite de bunları onay için INTOSAI Yönetim Kurulu'na sunacaktır. Bu taslaklar INTOSAI Kongresince onaylandıktan sonra nihai şeklini alacaklardır.

4. Çalışma Grubunun Amacı ve Çalışma Planı

Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubunun stratejik amacı, kamu sektörüne ait mali işlemlerin denetimi için küresel düzeyde genel kabul görecektir yüksek kalitede rehberler üretmektir. Buna şu şekilde ulaşılacaktır:

1- IFAC IAASB ile işbirliği içinde, IFAC'ın Uluslararası Denetim Standartlarını mümkün olduğunca kamu sektöründe de uygulanabilir kılmak için revize etmek ve gerekli alanlarda yeni Uluslararası Denetim Standartları oluşturmak,

2- Her bir Uluslararası Denetim Standardının kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin açıklamaları ve kamu sektörü denetçilerinin neleri göz önünde bulundurmaları gerektiğine ilişkin "uygulama notları" hazırlamak.

Bu yolla, denetim standartları oluşturma alanında uluslararası saygınlığı bulunan bir organizasyon olarak IAASB'in uzmanlığından yararlanılmış olacaktır.

IFAC ile yapılan görüşmelerde bir çalışma planı üzerinde mutabakata varılmıştır. Bu çalışma planının amacı, INTOSAI Denetim Standartları Komitesinin Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubunun çıktılarının 18. ve 19. INTOSAI Kongresine yetiyecek şekilde hazırlanması ve bu çıktıların üretilmesinde izlenecek strateji, iş planı ve zaman çizelgesi üzerinde uzlaşma sağlamaktır.

5. Görev Paylaşımı ve Çalışma Süreci

Toplantıda katılımcılardan, üzerinde çalışma yapılacak dört ana görev alanı (ki bunların her biri birkaç standardı kapsamaktadır) üzerinde tercih yapmaları istenmiş olup, her biri hakkında ikişer denetçi uzman, ikişer denetçi de destek uzmanı (back office expert) olarak atanmak üzere INTOSAI ve IFAC yönetimine sunulacaktır. Standartların revizyonu, Mali Denetim Rehberlerinin ve Uygulama Notlarının oluşturulması, 2010 yılına kadar sürecek bir çalışmayı içermekte ve her bir yeni görev için yeni uzmanlar görevlendirilmeye devam edilecektir.

6. Yargı Yetkisini Haiz Sayıştayların Özel İhtiyaçlarının Dikkate Alınması

Toplantıda, hazırlanacak rehberlerin ve standartların yargı yetkisini haiz Sayıştaylarca da uygulanabilir kılınması için, bu tür kurumların özel

ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurulması gereği gündeme getirilmiş ve bu hassasiyet proje yetkililerince de paylaşılmıştır. Bu nedenle INTOSAI Denetim Standartları Komitesi, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 5 ülkenin uzman denetçilerinden oluşan bir "Danışma Kurulu" kurma girişimini başlatmış bulunmaktadır.

7. Toplantının Sonuçları ve İşbirliğinin Genel Değerlendirmesi

INTOSAI ile IFAC arasında ortaya konulan bu işbirliği, öncelikle INTOSAI'nin oldukça gelişmiş ve profesyonel bir standart belirleme sürecine katılmasını sağlayan çok önemli bir fırsattır. Yapılan tartışmalar ışığında olası en üst seviyede çıktılarının elde edilme imkanı doğmuştur. Bu çalışmalar, özellikle kendi standartları ve elkitapları bulunmayan INTOSAI üyesi ülkeler için de yol gösterici olacaktır.

Ayrıca bu çalışmalar, denetim standartlarının hem küresel ve hem de sektörel (kamu ve özel) bazda uyumlulaştırılması açısından önemli bir aşama niteliğindedir.

INTOSAI GELİŞME GİRİŞİMİ (IDI) İLE İLGİLİ GELİŞMELER*

1. Uluslararası Çevre Denetimi Uygulaması

Bilindiği üzere birincisi Kasım 2003'te Türkiye'de (Antalya'da) düzenlenen INTOSAI Gelişme Girişimi Çevre Denetimi Atölye Çalışmasının ikincisi, Şubat 2004'te Kenya'nın Başkenti Nairobi'de düzenlenmişti.

Kenya'da yapılan INTOSAI Gelişme Girişimi Çevre Denetimi Atölye Çalışmasının başarısı üzerine, beş AFROSAI-E* üyesi (Etiyopya, Gana, Kenya, Morityus ve Güney Afrika) ve bir SPASAI* üyesi (Fiji) atık yönetimi konusunda ortak bir pilot denetim uygulaması başlatmıştır. Güney Afrikada'dan bölgesel uzmanlar ve INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu konuya ilişkin gerekli uzmanlık bilgilerini sağlamaktadır. Denetim raporu Nisan 2005'te AFROSAI-E açılış toplantısında sunulacak olup, yerel raporlar ise 2005 sonuna doğru yayımlanacaktır.

2. EUROSAI* Uzun Dönem Eğitim Programı (LTTP)

EUROSAI LTTP'nin ikinci aşaması 18 Mart 2005 tarihinde Letonya'da düzenlenen Bölgesel Denetim Atölye Çalışması ile sona erdirildi. Rusça ve İngilizce oturumlar eş zamanlı olarak gerçekleştirildi. Rusça atölye çalışmalarında 32 katılımcı bulunurken, 24 katılımcı da İngilizce atölye çalışmalarında yer almıştır. Her bir atölye çalışması iki bölüme ayrılarak, sekiz gün giriş niteliğinde bir performans denetimi kursuna ve iki gün de sahtecilik duyarlılığı kursuna ayrılmıştır. Eğitimci grubu, Doğu Avrupa ve Orta Asya Sayıştaylarından oluşturulmuş ve Rusya ve İngiltere'den gelen uzmanlar tarafından desteklenmişlerdir. Bu aşamaya ilişkin tüm dokümanlar eş zamanlı olarak hem Rusça hem de İngilizce olarak dağıtılmıştır.

* Bu haberler, Sayıştay Denetçisi Musa Kayrak tarafından INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Nisan sayısından derlenmiştir.

- İngilizce Konuşan Afrika Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü
- Güney Pasifik Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü
- Avrupa Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü

3. INTOSAI Gelişme Girişimi (IDI) Personeline Katılacak Yeni Çalışanlar

INTOSAI Gelişme Girişimi personeli, tüm dünyadaki Yüksek Denetim Kurumlarından geçici olarak alınan çalışanları kapsamaktadır. Görev süresi 2004 yılı sonunda biten Karin Kuller'den (Estonya) sonra göreve gelen Kiyoshi Okamoto'nun (Japonya) ve Patrick Callaghan'ın (Birleşik Krallık) görev süreleri 2005 yılında dolacaktır. Tunus Sayıştayı'ndan Abdelhakim Ben Lazre ARABOSAI ve Fransızca konuşan Afrika'nın program yöneticisi olacaktır. Hindistan Sayıştayı'ndan Archana P. Shirsat ve Pritom Phookun da ayrıca program yöneticisi olacaktır. Archana P. Shirsat AFROSAI-E, CAROSAI ve EUROSAI'deki gelişmeleri yönetecek ve INTOSAI Gelişme Girişimi'nin e-öğrenim (e-learning) programını idare edecektir. Pritom Phookun ASOSAI ve SPASAI içinde bazı programları yönetecektir.

4. Bölgesel Eğitim Uzmanları Havuzunun Genişletilmesi

INTOSAI'nin resmi süreli yayını olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2005 sayısından belirtildiği üzere, Latin Amerika ve Karayipler Ülkeleri Sayıştayları Birliği (OLACEFS) ve Fransızca Konuşan Sub-Saharan Afrika Sayıştayları (Sub-Saharan Francophone African SAIs) bölgesel eğitim uzmanları havuzunun genişletilmesi için INTOSAI Gelişme Girişimi ile ortak olarak çalışmaktadır. Bu amaca yönelik olarak, OLACEFS katılımcıları için, IDI tarafından finanse edilen yedi haftalık yoğun bir Kurs Düzenleme ve Eğitim Teknikleri Atölye Çalışması (CDITW) Şubat-Mart 2005 süresince Ekvator'da düzenlenmiştir. Atölye çalışmasının ana teması kamu faaliyetlerinin denetimiydi. Fransızca Konuşan Sub-Saharan Afrika Sayıştayları için de Mayıs-Haziran 2005 süresince Benin'de bir CDITW düzenlenecek olup, bu atölye çalışmasının ana teması performans denetimi olacaktır.

5. INTOSAI Gelişme Girişimi Stratejik Planlaması

INTOSAI Gelişme Girişimi'nin mevcut stratejik planının süresi 2006 yılı sonunda sona ermektedir ve yeni bir planın geliştirilmesine Mart 2005'te Macaristan'da başlanacaktır. INTOSAI Gelişme Girişimi Yönetim Kurulu, yeni planın sahibi olarak, yıllık toplantısında IDI'nin misyon ve vizyonunu tartışmış ve yeni stratejik planın geliştirilmesi süreci üzerinde anlaşmaya varmıştır.

6. INTOSAI Bilişim Teknolojileri Denetimi Daimi Komitesi ile İlişkiler

INTOSAI Gelişme Girişimi (IDI), INTOSAI Bilişim Teknolojileri Denetimi Daimi Komisyonu'nun Nisan 2005 sonunda Butan'da yapacağı yıllık toplantıda yer alacaktır. IDI ve Komisyon, INTOSAI içinde, bilişim sistemleri ve bilişim teknolojileri denetiminde eğitim ve kapasite geliştirme aktivitelerine yönelik talepleri karşılama konusunda olası işbirliği mekanizmalarını tartışacaklardır. IDI, 2004 yılında INTOSAI'nin daimi komitelerinin ve çalışma gruplarının üzerinde çalıştığı dört konuya ilişkin olarak, gelişmekte olan ülkelerin yüksek denetim kurumlarını kapsayan bir araştırma yapmıştır. Araştırmanın sonucu, bilişim teknolojileri eğitimine ilişkin olarak kuvvetli bir talebin varolduğunu göstermektedir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 12.4.2005
No : 27791

Şubat, Haziran ve Ekim aylarındaki kanuna uygun toplantılar dışında belediye meclisinin tüm yıl olağanüstü toplantı yaptığı kabul edilerek meclis üyelerine yıl boyu katıldıkları toplantılar için huzur ücreti ödenmesinin mümkün bulunmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1146 sayılı ilâmın 1'inci maddesinde, Belediye meclis üyelerine kanuna uygun olmayan olağanüstü toplantı çağrılarında istinaden her ay huzur ücreti ödenmesi nedeniyle- liranın tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, Belediye meclislerinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki çeşit toplantı yaptığını, olağan toplantıların Şubat, Haziran ve Ekim aylarında yapıldığını, bu toplantıların sürelerinin 15 günle sınırlı olduğunu, bütçe görüşmelerine rastlayan toplantılarda bu sürenin 30 güne çıkabildiğini, belirtilen sürelerin yeterli olmaması durumunda Valilik Makamının onayı ile bu sürelerin 15 güne kadar uzatılabileceğini, acil ve önemli bir konunun görüşülmesi gerektiğinde Belediye Başkanının yazılı çağrısı veya meclis üyelerinin 1/3 nün gerekçeli teklifi ya da Valinin doğrudan çağırması halinde meclisin olağanüstü toplanabileceğini, 1580 sayılı Kanununun 64'üncü maddesine göre encümenler teşkil edilebileceğini, bu komisyonların meclis gündemindeki konuları daha derinliğine incelediğini, Belediye Çalışma Yönetmeliğinde bu komisyonların bir yıllık süre için seçilmelerinin benimsendiğini, dolayısıyla belediye meclis üyelerine meclisin toplantı ve çalışma gün sayısına göre değil yıl esasına göre huzur ücreti alacağını, yerleşik uygulamanın da bu yönde olduğunu (İçişleri Bakanlığının 29.01.1993 tarih ve 521-93-06-10/41152), Sayıştay 5. Dairesinin 04.06.1996 gün ve 8915 numaralı karar tutanağına istinaden çıkardığı 27.06.1996 tarihli ve 1186 sayılı ek ilâmı ile Temyiz Kurulunun 17.04.1990 gün ve 22342 no'lu kararlarının da bu yönde olduğunu, ayrıca aynı konuda Keçiören Belediye Başkanlığınca 1995 yılı hesaplarının incelenmesi neticesi çıkan ilam üzerine Belediye meclis üyelerine yapılan fazla ödemenin iadesi için bu Belediyenin Ankara 13. Asliye Hukuk

Mahkemesinde dava açtığını ve davada meclis üyelerine yapılan ödemenin kanunlara aykırı olmadığına karar verdiğini, bu kararın Yargıtay'ca da onandığını, buna ilişkin karar örneklerinin savunması ekinde bulunduğunu bildirmiş, ayrıca kendisinin tahakkuk memuru olarak 657 sayılı Yasaya tabi olduğunu, maaşını da bu kanuna göre aldığını, şayet huzur hakkı nedeniyle bir fazla ödeme söz konusu oluyor ise neden sadece tahakkuk memuru ve saymana kişi borcu çıkarıldığını anlamadığını, fazla ödemeler için ödeme yapılan kişiler muhatap alınarak kişi borcu çıkarılmasının hakkaniyete uygun olacağını bu nedenle de 1146 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını ve yargılamanın iadesine karar verilmesini talep etmiştir.

Sorumlulukla ilgili olarak yapılan itiraz;

1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununun 13'üncü maddesinde; “Gelir ve Gider tahakkuk memurları ile saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar. Memurların kanuna aykırılığını ileri sürüp yapılmasından sakındıkları ödemelerin yerine getirilmesi ita amirleri tarafından yazılı olarak tebliği edilirse, sorumluluk emri veren ita amirlerine ait olur.” denilmektedir.

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 43'üncü maddesinde de; “Gelir ve Gider tahakkuk memurları ile saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar. Memurların kanuna aykırılığını ileri sürüp yapılmasından sakındıkları ödemelerin yerine getirilmesi ita amirleri tarafından yazılı olarak tebliği edilirse, sorumluluk emri veren ita amirlerine ait olur.” denilmek suretiyle 1050 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi aynen alınmıştır.

Söz konusu hükümlerden anlaşılacağı üzere, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 13'üncü maddesi ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 43. maddesinde Tahakkuk Memurları ile Saymanların düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumlu oldukları hükme bağlandığından ve tahakkuk memuru ya da saymanın bu yasal hükmü yerine getirmesi zorunlu olduğundan dilekçenin sorumluluğa yönelik itirazları yerinde değildir.

Esasa ilişkin olarak;

1580 sayılı Belediye Kanununun “Meclisin adi ve olağanüstü toplantısı” başlıklı 54. maddesinde (Değişik: 29/4/1946-4878/13 md.); “Meclisin adi toplantısı Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında olmak üzere yılda üç defadır.

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 30 gün olup, diğer toplantıların süresi en çok 15 gündür. Bu sürelerden önce iş bitmezse vali 15 günü aşmamak üzere görüşme sürelerini uzatarak sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir. Önemli ve acele bir iş çıkarsa belediye başkanının yazılı çağrısı veya üyeden üçte birinin gerekçeli teklifi veyahut valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine meclisler olağanüstü toplanırlar. Olağanüstü toplantılarda çağırma gerektiren konudan başka bir iş görüşülemez.” denilmektedir.

Aynı Kanununun 62’nci maddesinde; “Belediye meclisi her içtima müddeti için ruznamelerdeki meseleleri tetkik etmek üzere encümenler teşkil edebilir. Encümenler mütalaalarını o içtima müddeti içinde meclise bildirirler.” Denilmektedir.

Belediye Kanununun Belediye Meclis Üyelerine Huzur Hakkı Verilmesi İle İlgili 156’ncı Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların 2’nci maddesinde aynen; “... üyelere meclisin olağan ve olağanüstü toplantıları sırasında katıldıkları oturumlar için gün hesabı ile huzur hakkı verilir.

Bu olağan ve olağanüstü toplantılar sırasında, Belediye Kanununun 62 ve 63’üncü maddeleri uyarınca kurulacak encümenlerde görevlendirilecek üyelere de, meclisin toplantı süresini aşmamak kaydıyla huzur hakkı verilebilir.” denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Belediye Meclisinin olağan ve olağanüstü toplantı süreleri kanunla tespit edilmiş ve yine meseleleri tetkik etmek amacıyla Encümenler kurulması ve kurulacak encümenlerin mütalaalarını toplantı müddeti içerisinde meclise bildirmesi de kanunla tespit edilmiştir. Yine adı geçen Kanuna dayanılarak çıkarılan esaslarda da görevlendirilecek üyelere, meclisin toplantı süresini aşmamak kaydıyla huzur hakkı verilebileceği tespit edilmiştir.

Dilekçinin dilekçe eklerinin incelenmesi neticesinde, Belediye meclisinin Ekim, Şubat ve Haziran aylarındaki toplantılarının zamanında yapıldığı, Şubat ayı toplantısı ile Haziran ayı toplantısının Ankara Valiliğinin onayıyla 15 şer gün uzatıldığı, bu sürelerle ilişkin huzur ücreti ödemelerinin kanunlara uygun olarak ödendiği, ancak 6.3.2000, 3.7.2000 ve 1.11.2000 tarihlerinde Belediye Başkanının meclisi olağanüstü toplantıya çağırdığı bu yazılara istinaden Şubat, Haziran ve Ekim aylarındaki kanuna uygun toplantılar dışında belediye meclisinin tüm yıl olağanüstü toplantı yaptığı kabul edilerek meclis üyelerine yıl boyu katıldıkları toplantılar için huzur ücreti ödendiği, olağanüstü toplantı çağrısındaki gündemlerin kanunun öngördüğü acil ve önemli konular olmadığı ilgili

belediyece sırf huzur hakkı ödemek maksadıyla olağanüstülüğün olağan hale getirildiği görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanununun 54 ve 55'inci maddelerindeki şartlara uymayan toplantılar, hukuki açıdan geçerlilik taşımadığı gibi, aynı zamanda adı geçen Kanunun 62'nci maddesi ile 156'ncı Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esasların 2'nci maddesine göre huzur hakkı ödenmesine de imkan bulunmamaktadır.

Bu husus, Danıştay Kararları ile de istikrar bulmuştur. Danıştay 2. Dairesinin 53/2449 sayılı kararında; "1580 sayılı Kanunun 55'inci maddesindeki şartlara uymayan toplantılar hukuken geçersiz olup, o nedenle bu gibi toplantılar için huzur hakkı ödenmez." denilmektedir.

Yine Danıştay 3. Dairesinin 68/384 sayılı Kararında; "Huzur hakkı, ancak belediye meclislerinin toplanma süresi sırasında ödenebilir. Meclisin kurduğu komisyon ve heyetlerde görev alanlara da aynı şartlarla ödeme yapılabilir." denilmektedir.

Ayrıca, dilekçenin dilekçesinde kendi görüşünü destekleyen yargı kararlarından bahsedilse de genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştay'ın hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel teşkil etmemektedir.

Sonuç olarak, açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddiyle, 1146 sayılı ilâmın 1 inci maddesiyle verilen-liraya ilişkin tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 12.4.2005
No : 27794

*İ*çişleri Bakanlığı Müfettişleri tarafından atanan bilirkişilerin ücretlerinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün bulunmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1146 sayılı ilâmın 2'nci maddesinde, Belediyenin çeşitli iş ve işlemlerini denetlemekle görevli İçişleri Bakanlığı Müfettişleri tarafından atanan bilirkişilerin ücretlerinin Belediye Bütçesinden ödenmesi nedeniyle- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, tazmine konu ödemelerin tamamen belediye ile ilgili işlemlerden ötürü yapıldığını, Bakanlıkça soruşturmacı görevlendirildiğini ödemenin tamamen belediye ile ilgili işlemlerden dolayı yapıldığını, bilirkişilerin belediyenin işlemleri üzerinde çalıştıklarını, denetçilere çalışmalarında her türlü kolaylığın sağlanmasının denetlenen kurumun yükümlülüğü olduğunu, yapılan bu ödemenin müfettişlerin çalışmalarını kolaylaştırıcı nitelikte olduğunu, kaldı ki benzer bir olayda Sayıştay 7. dairesinin yapılan ödemeyi mevzuata uygun bulduğunu, 1050 sayılı Kanunun 28 ve 45. maddelerinde böyle bir ödemenin yapılamayacağına dair bir hüküm bulunmadığını, belediye bütçesinde bilirkişilere yapılacak ödemelere dair hükümler bulunduğunu ve ödemenin bu harcama kaleminden yapıldığını, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 77.maddesi gereği atanan bilirkişilerin müracaatları üzerine bilirkişi ücretlerinin belediye bütçesinin ilgili tertibinden ödendiğini bildirerek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2/g maddesinde ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenleme görevi İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 11. maddesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Bakanlığın Ana Hizmet Birimlerinden olduğu belirtilerek, Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat

hükümleri gereğince uygulanmasını sağlama görevinin anılan Genel Müdürlüğe verildiği görülmektedir.

Anılan Kanunu'nun 15. maddesinin (a) bendinde “Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak” (c) bendinde ise “mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleri ile diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” görevleri İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'na verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Müfettişleri veya İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri'nin Çankaya Belediye Başkanlığı'nda yapmış olduğu inceleme, denetleme, araştırma ve soruşturma işlemleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un yukarıda bahsedilen hükümleri gereği Bakanlığın görevleri arasındadır. Teftiş inceleme soruşturma araştırma işlemlerine yardımcı olacak bilgilere ulaşmak için müfettiş veya kontrolörce görevlendirilen bilirkişiler ve bilirkişiye gördürülen hizmetler inceleme araştırma ve soruşturma göreviyle ilgilidir ve bu görevlerin amacına ulaşmasına yardım etmektedir.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 28.maddesinde her mali yıldan devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderlerin bütçe kanununda belli edileceği, yine 45.maddesinde ise devlet hizmetlerinin gerekli kıldığı giderlerin her yılın bütçesine konulan ödenekten karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple genel bütçeli kuruluş olan İçişleri Bakanlığının mahalli idareleri kontrolörler veya müfettişler eliyle inceleme, denetleme, soruşturma ve araştırması sırasında satın alınan bilirkişilik hizmetinin bedelinin İçişleri Bakanlığı veya Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bütçesine konulacak ödenekten karşılanması gerekir. Çünkü, hizmeti gördüren Belediye değil İçişleri Bakanlığıdır.

Her ne kadar dilekçi, 1050 sayılı Kanunun 28. maddesinin genel bütçe ifadesini taşıdığını ve aynı kanunun 45. maddesinde de yapılacak harcamalar için bütçeye ödenek konulmasının öngörüldüğünü, belediye bütçesinde de bu tür ödemeler için ödenek bulunduğunu, dolayısıyla yapılan ödemenin yasal olduğunu iddia etmişse de, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere Belediyeleri de kapsamaktadır. Belediye bütçesine konulan ödenek ise bizzat belediyenin görevlendireceği bilirkişilere yapılacak

ödemelerle ilgili olup müfettiş ve kontrolörlerce görevlendirilen bilirkişilere yapılacak ödemelerle ilgisi bulunmamaktadır.

Ayrıca dilekçi iddialarına delil olarak gösterilen Sayıştay 7. Dairesinin anılan kararında da bu tür ödemelerin esasen belediye bütçesinden karşılanmasının mümkün olmadığı vurgulanmıştır.

Dilekçi dilekçesinde Ceza Mahkemeleri Usulü Kanunu'nun 77. maddesine uygun ödeme yapıldığını bildirmekte ise de ilam hükmü bilirkişiyeye ücret ödenmemesi gerektiğine ilişkin olmayıp, bu ücretin belediye bütçesinden değil İçişleri Bakanlığı bütçesinden ödenmesi gerektiğine ilişkindir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 1146 sayılı İlâmın 2'nci maddesiyle-liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 12.4.2005

No : 27797

*İ*lköğretim müfettişlerine geçici görevle günübirlik gidip geldikleri günlere ilişkin tam yevmiye ödenmesinin hukuka uygun olmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

107 sayılı ilâmın 2'nci maddesinde, Gümüşhane ilinde görev yapmakta olan ilköğretim müfettişlerine geçici görevle günübirlik gidip geldikleri günlere ilişkin tam yevmiye ödendiği gerekçesiyle-lirasına tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, konuyla ilgili olarak savunması ekinde gönderdiği ve dayanak olarak gösterdiği Trabzon İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay Kararlarının değerlendirilmeden karar verildiğini, Sayıştay 3. Dairesinin söz konusu Kararı ile mahkeme kararlarının birbiriyle çeliştiğini, ilköğretim müfettişlerinin çoğu zaman görevlerinden saat 19.00 dan sonra döndüklerini, mahkeme kararlarından dolayı geçici görev yolluğu bildirimlerine saat yazmadıklarını bildirerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

6245 sayılı Kanunun 2562 sayılı Kanunla değişik 33'üncü maddesinin (b) bendinde;“Devamlı ikamet ettikleri yerler dikkate alınarak kurumlarınca belirlenen görev merkezi, mütaka merkezi ve grup merkezi dışında teftiş, denetim, inceleme veya kovuşturma görevi ile görevlendirilenİlköğretim Müfettişleri ve Defterdarlık Kontrol Memurlarından,

.....

.....

(3) İl düzeyinde teftiş, denetim veya inceleme yetkisini haiz bulunanlara birinci derece kadrolu memur için tespit olunan gündelik miktarının 0,9 katı, Gündelik ödenir.”

Yine aynı Kanunun aynı Kanunla değişik 39'uncu maddesinde;

“.....Geçici bir görevle memuriyet mahalli dışındaki bir yere gönderilenlerden buralarda ve yolda öğle (saat 13.00) ve akşam (saat 19:00) yemeği zamanlarından birini geçirenlere 1/3, ikisini geçirenlere 2/3 oranında ve geceyi de geçirenlere tam gündelik verilir.” hükümleri yer almıştır.

İlköğretim Müfettişlerine tam gündelik verilebilmesi için Kanunun değişik 39’ uncu maddesinde belirtildiği gibi öğle yemeği (saat. 13:00), akşam yemeği (saat:19:00) zamanlarını ve geceyi geçici görev mahallinde geçirmeleri gerekmektedir.

Dilekçinin dilekçesinde ileri sürdüğü, Kanunun değişik 39’uncu maddesinin, değişik 33’üncü maddenin (b) bendinde sayılanlara uygulanamayacağı yorumu isabetsizdir. Çünkü Kanunun 33’üncü maddesinin (b) bendi bu bentte sayılan kişilerin teftiş, denetim, inceleme veya soruşturma ile görevlendirilmeleri durumunda ödemeye esas olacak gündeliği, değişik 39’uncu madde ise geçici görevlilerin gidiş ve dönüş saatlerine göre ödenmesi gereken gündelik miktarını düzenlemekte, dolayısıyla ayrı konuları ilgilendirmektedir. Diğer bir deyişle teftiş, denetim, inceleme veya soruşturma görevi ile memuriyet mahalli dışına gönderilen İlköğretim Müfettişlerine Kanunun değişik 33’üncü maddesinin (b) bendine göre tespit edilecek gündeliğin verileceği tabiidir. Ancak bu maddeye göre tespit edilecek gündeliklerin geçici görevin gidiş ve dönüş saatlerine göre Kanunun değişik 39’uncu maddesindeki oranlar dahilinde ödenmesi gerekmektedir.

6245 sayılı Kanunun 2562 sayılı Kanunla değişik 39’uncu maddesinde herhangi bir istisna hükmüne yer verilmemiştir. Kanun koyucunun bu yolda bir iradesi olsa idi, Kanunun değişik 42’nci maddesinin son bendinde, 33’üncü maddenin (b) bendinde sayılanlar için getirdiği istisna hükmüne 39 uncu madde de yer verilirdi. Kanun koyucunun getirmediği bir istisnanın dilekçinin dilekçesinde dayanak olarak gösterdiği Maliye ve Gümrük Bakanlığı veya Milli Eğitim Bakanlığı yazılarıyla tesis edilmesi mümkün değildir. Yine dilekçinin dilekçesinde kendi görüşünü destekleyen yargı kararlarından bahsedilse de genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştay’ın hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel teşkil etmemektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, 6245 sayılı kanunun değişik 39’uncu maddesinin aynı kanunun değişik 33’üncü maddesinin (b) bendinde sayılanlara da uygulanması gerekeceğinden dilekçi iddialarının reddi ile 107 sayılı ilâmın 2’nci maddesiyle verilenlirasına ilişkin tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.5.2005
No : 27858

Sözleşmesinde sadece fore kazık yapımında kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıt için fiyat farkı ödeneceği, fore kazık yapımı dışında kalan iş kalemlerindeki akaryakıt sarfiyatı için fiyat farkı ödenmesinin söz konusu olmadığı belirtildiğinden, tabkimat işleri için sarfedilen akaryakıt için fiyat farkı ödenmesinin mümkün bulunmadığı hakkında.

Duruşma isteminde bulunan dilekçi ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

İlâmın 10'uncu maddesinde, Müteahhit İnşaat yüklenimindeki Yolu İnşaatı işinde sanat yapısı işleri bünyesinde yapılan 34.006/K-34.010/K poz no'lu imalatlarda kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıt miktarı için de akaryakıt fiyat farkı ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; fazla ödeme iddiasının işe ait sözleşmenin 19.6.2/4-E maddesinin lafzi ve amacı yansıtmayan yorumundan kaynaklandığını, sözleşme hükmünün esas anlamı ve sözleşmeye konuluş amaçları belirlendiği takdirde söz konusu imalatlarda kullanılan makinaların sarfettikleri akaryakıt için de fiyat farkı ödenmesi gerektiğinin daha iyi anlaşılacağını, sözleşme hükmü ile varılmak istenen sonucun, analizleri içinde makine kullanımı olmayan ve bu nedenle akaryakıt fiyat farkı ödemesini gerektirmeyen iş kalemleri için kullanılan akaryakıtın tespitinin fuzuli olacağını belirtmek olduğunu, sözleşme hükmünün, analizi içerisinde makine kullanımı söz konusu olsun veya olmasın fore kazık imalatı dışındaki sanat yapısı ve köprü imalatlarında akaryakıt fiyat farkı ödenmeyeceği şeklinde yorumlanamayacağını, yapılan uygulamanın doğru olduğunu, fazla ödemenin söz konusu olmadığını belirterek ilam hükmünün bozulmasını istemiştir.

Söz konusu işe ilişkin onay belgesinde, fiyat farkı verilme koşullarının sözleşmenin 19'uncu maddesinde düzenlendiği, ödemenin buna göre yapılacağı belirtilmiştir.

İdare ve müteahhit arasında imzalanan konu ile ilgili sözleşmenin 19'uncu maddesinde sözleşme konusu işlerin malzeme ve birim fiyatlarında meydana gelecek değişiklikler nedeniyle eğer ödenecekse fiyat farkının nasıl ödeneceği hususu düzenlenmiştir. Madde 19.6.2 (4) de mazot (motorin) fiyat farkına esas alınacak motorin miktarının:

A) Alt yapı işleri (Tünel kazısı dahil)

B) Sanat yapısı ve köprü işleri (tünel kazısı dışındaki tünele ilişkin diğer işler)

C) Üst yapı işleri için ayrı ayrı belirlenmesi gerektiği ve bu belirlemenin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Maddenin (II) fıkrasında, sanat yapısı ve köprü işlerinde motorin miktarının tespiti ile ilgili olarak:

“II- Sanat Yapısı ve Köprü İşleri İçin (Tünel kazısı dışındaki tünele ait diğer işler dahil):

Sanat yapısı ve köprü işlerinde (tünel kazısı dışındaki tünele ait diğer işler dahil) fiyat farkına tabi mazot miktarı; birim fiyat tariflerinde taşıma bedellerinin ayrıca ödeneceği belirtilen malzemelerin (kum, çakıl, kırmataş, prefabrik imalatlar, taze beton, sanat yapılarından çıkan kazılar (60 m. den fazlaya taşınan), çimento, her türlü demir ve çelik vs. dahil, su hariç) karayolu ile taşınmasında, taşıma mesafelerine göre 1 ton x km. için 0.0788 kg. mazot sarfedildiği kabul edilerek (1 ton x km için akaryakıt sarfiyatının saptanmasında vasıtanın boş dönüşü dikkate alındığından ayrıca hesaba katılmaz) ve fore kazık yapımında kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıtın fiyat farkına tabi mazot miktarı, sözleşmeye ekli akaryakıt cetvelleri esas alınarak hesaplanacak ve ödemeler buna göre yapılacaktır. Müteahhidin bu konuda herhangi bir itirazı bahis konusu olamaz.

Taşınan malzeme miktarları ve taşıma mesafeleri, Birim Fiyat Tarifindeki esaslara göre tespit olunur.

M3 cinsinden ölçülen malzemelerin ton'a dönüştürülmesinde Birim Fiyat Tarifindeki yoğunlukları esas alınır.

Sanat yapısı ve köprü işlerinde (tünel kazısı dışındaki tünele ait diğer işler dahil) yukarıda belirtilen malzemelerin karayolu ile taşınması dışında kalan her türlü taşıma işleri ile fore kazık yapımı dışında kalan diğer iş kalemlerindeki akaryakıt sarfiyatları için herhangi bir fiyat farkı ödenmesi bahis konusu olmadığından, bunlar için ayrıca tespit yapılmaz.” hükmü yer almıştır.

Görüldüğü gibi madde metninde hangi işler için akaryakıt fiyat farkı ödeneceği ve akaryakıt miktarı tespit edileceği, hangi işler için ödenmeyeceği, bu nedenle miktar tespitine gerek olmadığı açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Buna göre sanat yapısı ve köprü işlerinde:

a) Birim fiyat tariflerinde taşıma bedellerinin ayrıca ödeneceği belirtilen malzemelerin (kum, çakıl, kırmataş, prefabrik imalatları demir ve çelik vs. dahil su hariç) karayolu ile taşınmasında sarfedilen akaryakıt (mazot) ve,

b) Fore kazık yapımında kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıt için fiyat farkı ödenecek, akaryakıt miktarı da maddede belirtilen usullerle tespit edilecektir.

Sözleşme hükmünde, yukarıda belirtilen işler dışındaki sanat yapısı ve köprü işlerinde sarfedilen akaryakıt için fiyat farkı ödenmeyeceği gibi genel bir ifade kullanılmamış,

a) Yukarıda belirtilen malzemelerin karayolu ile taşınması dışında kalan her türlü taşıma işleri (birim fiyat tariflerinde taşıma bedelinin ayrıca ödeneceği belirtilen malzemeler dışında kalan malzemelerin taşınması) ile,

b) Fore kazık yapımı dışında kalan diğer iş kalemlerindeki akaryakıt sarfiyatları için fiyat farkı ödenemeyeceği, fiyat farkı ödenmesi söz konusu olmadığından bu işlerde sarfedilen akaryakıt miktarının tespitine de gerek olmadığı belirtilmiştir.

Dosyada mevcut hakediş raporlarıyla ekli belgelerin incelenmesinde, 34.006/K, 34.008/K, 34.009/K ve 34.010/K poz no'lu işlerde kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıt için de fiyat farkı ödendiği anlaşılmıştır. Söz konusu işler, Karayolları Genel Müdürlüğü yayınlarından Birim Fiyat Tarifi (Yol, Köprü, Sanat Yapıları ve Tünel İşleri) kitabının "Sanat Yapıları" bölümünde yer alan ve ocak taşı ile yapılan tahkimat işleridir.

Yukarıda da belirtildiği üzere sözleşmede sadece fore kazık yapımında kullanılan makinaların sarfettiği akaryakıt için fiyat farkı ödeneceği, fore kazık yapımı dışında kalan iş kalemlerindeki akaryakıt sarfiyatı için fiyat farkı ödenmesinin söz konusu olmadığı belirtildiğinden, tahkimat işleri için sarfedilen akaryakıt için fiyat farkı ödenmesi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle, dilekçi isteminin reddi ile yerinde olan ilam hükmünün tasdikine, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.5.2005
No : 27861

*İ*şin sözleşmesinde İdare ile Müteahhit arasında, karşılıklı müzakere yolu ile çözümlü mümkün olmayan bütün anlaşmazlıkların tahkim yolu ile çözümlü öngörüldüğünden, oluşturulan tahkim kurulunca verilen kararın esas alınması gerektiği hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

İlâmın 9'uncu maddesinde, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen ve Ortak Girişimi yükleniminde yapımı devam eden İzmir Çevre Yolu-Aydın Otoyolu Yapım işiyle ilgili olarak düzenlenen 120 no'lu hakediş raporunda adı geçen yüklenici firmalara tünel uzunluk zammı verildiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; işin sözleşmesi ve eklerinde, yapılacak tünel inşaat için konvansiyonel tünel metodunun öngörüldüğünü, KGM.nün yolun geliş-gidiş istikametinde şerit sayısını ikiden üçe çıkarması nedeniyle tünel enkesitlerinin büyüdüğünü, büyük kesitli tünellerin konvansiyonel sistemle inşasının güvenli olmayışı nedeniyle, daha güvenli ve ekonomik olan yeni Avusturya tünel metodunun tercih edildiğini, bu değişiklik nedeniyle tespiti gereken yeni birim fiyatların müşavir firma (mühendis) ile müteahhidin ortak mutabakatlarıyla 1991 yılında hazırlandığını ve 2002 yılına kadar 11 yıl süreyle kesintisiz ve nizensiz uygulandığını, tünel uzunluk zammının tünel işlerine ait birim fiyatlarının ayrılmaz bir parçası olduğunu, bu zammın sözleşmede öngörülen tünel yapım metodunun değişmesi nedeniyle sözleşme fiyatlarının çoğunun yetersiz kalması nedeniyle yeni fiyat yapılması gerektiğinin doğduğunu, sözleşmenin 52.1 ve 52.2 maddelerinde öngörülen usullerle yeni birim fiyatların hazırlandığını 32.011 poz no'lu tünel uzunluk zammının birim fiyata ilave edildiğini, bu zammın boyları 300 metreye kadar olan tünellerde ödenmediğini, tünel uzunluk zammı formülünde yer alan T Katsayısının zemin, iklim yol ve mevki şartlarına göre bir ila iki arasındaki değişen bir katsayı olmakla beraber bu katsayının (1) alınması nedeniyle Genel Müdürlükten onay alınmadığını, bu

nedenle idarenin bir zararının söz konusu olmadığını belirterek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Söz konusu otoyol ve çevre yolu inşaatı Karayolları Genel Müdürlüğünün teklifi, Yüksek Planlama Kurulunun uygun görüşü üzerine 20.04.1986 tarih ve 86/10611 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Karayolları yatırım projeleri arasından çıkartılarak Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı projeleri arasına alınan otoyol projelerinden biridir.

Otoyol yapım işleri kurul olarak Karayolları Genel Müdürlüğünün görev alanına giren ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olan işlerden olmakla birlikte 85/9342 sayılı BKK. ile anılan Kanun'un 89'uncu maddesine istinaden kapsam dışına çıkarılarak uluslararası ihale esaslarına göre ve yabancı para birimlerine dayalı olarak ihale edilmişlerdir.

İşin sözleşmesinde yapılacak tünelin konvansiyonel tünel açma metodu ile yapılması öngörülmüş ve birim fiyatlar bu metoda göre hazırlanmışken Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından otoyolun şerit sayısının artırılmasının istenmesi nedeniyle tünel en kesitlerinin büyümesi söz konusu olduğundan öngörülen metod yerine Yeni Avusturya Tünel Açma Metodunun kullanılması işin niteliğinde değişikliğe neden olmuştur.

Karayolları Genel Müdürlüğünce tünel açma metodunun değiştirilmesi üzerine Konvansiyonel Metodun bir gereği olarak yapımı öngörülen ve bu yüzden sözleşmeye dahil edilen bir çok imalattan vazgeçilmesi gerekmiş, buna karşılık, Yeni Avusturya Tünel Metodu'na özgü bazı imalatlar için yeni fiyatlar yapılması gerekmiştir.

Yeni yöntemin gerektirdiği bu yeni birim fiyatlar, sözleşme birim fiyatları ile bir ilgi kurularak belirlenemediği, yani sözleşme birim fiyatlarından üretilmediği için, sözleşmenin 51 ve 52'nci maddeleri doğrultusunda Müteahhit ve Mühendisin mutabakatı ile teşkil edilmiştir. Yeni tünel yapım metodunun gerektirdiği iş kalemlerine ait olan bu fiyatların teşkilinde, benzer analizlerde olduğu gibi, tünel uzunluk zammı "Birim Fiyata Dahil olmayan Kalemler" başlığı altında gösterilmiştir.

Karayolları Genel Müdürlüğü ile Yüklenici arasında yapılan sözleşmenin eki olan birim fiyat tariflerinde tünel işleri başlığı altında yer alan pozlarda "birim fiyata dahil olmayan masraflar" arasında "tünel uzunluk zammı" sayılmamıştır. Diğer bir deyişle Sözleşmedeki tünel işleri birim fiyatları tünel uzunluk zammını ihtiva edecek şekilde belirlenmiştir.

Nitekim sözleşmede 1040 Poz No'lu tünel kazısı birim fiyat tariflerinde “her uzunluk ve her kesitte yapılacak tünel kazısı” açıklaması uyarınca bu iş kalemi için isteklilerce verilen teklif birim fiyatlar her uzunlukta yapılacak tünel kazıları için verilmiş olmakta ve dolayısıyla da bu teklif birim fiyat tünel uzunluk zammını içermektedir.

Sözleşmede ön görülen tünel açma metodu konvansiyonel metot olduğundan bu metot için paçal bir kazı fiyatı verilmesi mümkündür. Aynı şekilde miktarlar da yaklaşık olarak bilindiği için beton ve demir fiyatları da belirlenerek hem kazı hem diğer birim fiyatların içinde tünel uzunluk zammının da dikkate alınması mümkündür ve sözleşmede de böyle yapıldığı görülmektedir.

Bu nedenlerle tünel yapım metodundaki değişiklik nedeniyle yapılması zorunlu olan yeni birim fiyatlara emsal alınan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün onaylı Analizlerinde yer alan tünel uzunluk zammı verilmesi zorunlu olmuştur.

Tünel uzunluk zammı, tünel işlerine ait birim fiyatların tespitinde fiyatın içinde veya ilave olarak birim fiyatın dışında yer almaktadır. Bayındırlık Bakanlığı ve TCK analizlerinde tünel uzunluk zammı birim fiyatın dışında ve birim fiyata ilave olarak konmakta ve birim fiyata dahil olmayan masraflar başlığı altında yer almaktadır.

Konvansiyonel metotla tünel açmada gerekli tünel birim fiyatlarının içine tünel uzunluk zammı dahil edilmiş ve bu şekilde teşkil edilen birim fiyatlarda “birim fiyata dahil olmayan masraflar” başlığı altında tünel uzunluk zammı zikredilmeyerek tünel uzunluk zammının birim fiyatın içinde olduğu belirtilmiştir. Yani, tünel uzunluk zammı bu yapım işinde de tünelle ilgili imalatların ayrılmaz bir parçasıdır. Yöntem değiştikten sonra yapılacak yeni birim fiyatların da bir şekilde tünel uzunluk zammını içermesi gerekmektedir.

2886 sayılı Kanundan istisna edilen söz konusu iş aynı Kanuna göre çıkarılmış bulunan Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesine de tabi değildir. Yeni birim fiyatın yapılmasında bağlayıcı kural ve usuller sadece sözleşmenin 51 ve 52'nci maddelerinde yazılı olan hükümlerdir.

Sözleşmenin 51'inci maddesinde, sözleşmeye giren herhangi bir işin cinsi veya niteliği ile işin herhangi bir kısmının kotunu, hattını, yerini veya boyutunu değiştirmek yetkilerinin idare adına işin kontrollüğünü yürüten mühendise verildiği, 52'nci maddesi hükmünde de sözleşmede ilave işe uygulanabilecek herhangi bir bedel veya fiyat yoksa, mühendis ile müteahhit arasında bedel veya fiyat üzerinde mutabakata varılacağı, uyuşmazlık halinde ise mühendisin makul ve uygun olarak fiyat tespit edeceği öngörülmüştür.

Bu sözleşme hükümleri doğrultusunda tünel yapım metodundaki değişiklik nedeniyle yeni birim fiyat yapılmasında Karayolları Genel Müdürlüğünün 32.011 poz numaralı analizinden de yararlanılmak suretiyle yeni birim fiyat oluşturulmuştur.

Yeni birim fiyat analizinde tünel uzunluk zammı fiyatın içine dahil edilmemiş, bir ödeme kalemi olarak analizin ilgili bölümünde gösterilmiştir.

İşe ait sözleşmenin 67'nci maddesinde İdare ile Müteahhit arasında karşılıklı müzakere yolu ile çözümü mümkün olmayan bütün anlaşmazlıkların tahkim yolu ile çözümü öngörülmüştür.

Prof. Dr. L. Şanal Görgün, Prof. Dr. Ejder Yılmaz ve Prof. Dr. Fahrettin Aral'dan oluşan Tahkim Kurulu, önüne getirilen ihtilafı bilirkişi raporuna dayanarak sonuçlandırmış ve davacının, yeni tünel birim fiyatlarında 11 yıldır uygulanmakta olan tünel uzunluk zammı uygulanmasının devamına karar verilerek, 126 no'lu hakediş itibariyle 10.376.386,39 ABD Doları kesintisinin önlenmesi talebinin, bilirkişi raporundaki gerekçe ile kabulü gerektiğine ve, davacının tünel uzunluk zammı nedeniyle davalıya bir borcunun bulunmadığı ve sonuç itibariyle kesintisi yapma hakkının bulunmadığına karar vermiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle dilekçi isteminin kabul edilerek ilâmın 9'uncu maddesi ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.5.2005
No : 27866

B üyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin belediye adına davacı veya davalı olmak olanağı bulunmadığından, temyiz talebinin reddi hakkında.

Duruşma isteminde bulunan dilekçi ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

..... Büyükşehir Belediyesinde genel sekreter olarak görev yapan dilekçi 1484 no'lu ek ilâmın 1'inci ve 2'nci maddelerine karşı Büyükşehir Belediyesi adına temyiz isteminde bulunmuştur.

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinde Büyükşehir Belediye başkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Maddenin (h) fıkrasına göre:

“Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde Büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlarına temsil ettirmek” Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasındadır.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 1238 sayılı Kanunla değişik 35'inci maddesinin 1'inci fıkrasında “Kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek, yalnız baroda yazılı avukatlara aittir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yasa hükümlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyesini mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde temsil etmek görev ve yetkisi münhasıran Büyükşehir belediye başkanına aittir. Belediye başkanı bizzat mahkemede bulunmak olanağına sahip değilse, yani belediyeyi kendisi temsil edemiyorsa, yetki verip kendi yerine görevlendireceği kişinin baroya kayıtlı, belediye ve bağlı kuruluşlarda ya da serbest çalışan bir avukat olması gerekir.

Genel sekreter, belediye hizmetlerini belediye başkanı adına ve onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütüyorsa da bu durum genel sekretere belediye adına davacı veya davalı olmak olanağı tanımamaktadır.

Sayılan gerekçelerle temyiz isteminin yetki yönünden reddine, karar verildi.