ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı:102 / Temmuz - Eylül 2016

- **Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personelin Hareketliliği Hakkında Bir İnceleme**
  Analysis of Personnel Mobility in Development Agencies
- **Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası**
  Hegemony of Herbert Simon on the Decision Making Approaches
- **Türkiye'de Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki**
  The Relationship between Health Expenditures and Economic Growth in Turkey
- **Sosyal Belediyecilik Anlayışının e-Belediyecilik Uygulamalarına Entegre Edilmesi**
  Integration of Social Municipality Concepts in e-Municipalities Services
- **Construction of a Financial Inclusion Index for the Member and Candidate Countries of the European Union**
  Avrupa Birliği Üye ve Aday Ülkeleri için Bir Finansal Kapsayıcılık İndeksi
- **Sayıştay Raporlarından Analizler**
- **Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**
- **Sayıştay Kararları**
- **Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları**

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı:102 / Temmuz - Eylül 2016

Sahibi
T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni
Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Melek ŞANAL DEMİRKAN
Başdenetçi

Yayın Kurulu
Necip TOSUN Uzman Denetçi, Mehmet KÖSEDAĞ Uzman Denetçi, Zekeriya ASLAN Uzman Denetçi,
Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi, Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi, Filiz KÖROĞLU AYDINLI Başdenetçi,
Berna ERKAN Başdenetçi, Mehmet BALİOĞLU Başdenetçi, Mehmet GÖKMAĞARA Denetçi,
Hilal ULUÇAY DEMİR Denetçi Yardımcısı

Grafik Tasarım
Nadir ARSLANTÜRK
Grafiker

Baskı
Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi
Mart 2017

Yayın Türü
Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi
Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA

Telefon
+90 (312) 295 39 10

Fax
+90 (312) 295 40 85

e-posta
dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi
http://dergi.sayistay.gov.tr/

SAYIŞTAY DERGİSİ / *ULUSAL HAKEMLİ DERGİ*

- Sayıştay Dergisi, Sayıştay Başkanlığınca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda dört kez yayımlanan hakemli bir dergidir.

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

- Sayıştay Dergisi, EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indeksinde taranmaktadır.

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

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

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

- Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.

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

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADİOĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi

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

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personelin Hareketliliği Hakkında Bir İnceleme

Analysis of Personnel Mobility in Development Agencies

Ahmet ŞİMŞEK, Deniz ŞAHİN CİNOĞLU, Tuğba DENİZ 1-25

Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası

Hegemony of Herbert Simon on the Decision Making Approaches

Ahmet TOZLU 27-45

Türkiye'de Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki

The Relationship between Health Expenditures and Economic Growth in Turkey

Yrd. Doç. Dr. Adil AKINCI, Yrd. Doç. Dr. Güner TUNCER 47-61

Sosyal Belediyecilik Anlayışının e-Belediyecilik Uygulamalarına Entegre Edilmesi

Integration of Social Municipality Concepts in e-Municipalities Services

Ufuk ÜNLÜ 63-89

Construction of a Financial Inclusion Index for the Member and Candidate Countries of the European Union

Avrupa Birliği Üye ve Aday Ülkeleri için Bir Finansal Kapsayıcılık İndeksi

Arş. Gör. Dr. Recep YORULMAZ 91-106

Sayıştay Raporlarından Analizler

İl Özel İdarelerinde Gerçekleştirilen Düzenlilik ve Performans Denetimlerine Ait Bulguların Analizi

Hakkı ATAY 109-119

Yüksek Denetim Dünyasından Haberler

Sayıştayların Bağımsızlığı Konulu Yuvarlak Masa Toplantısı

Yavuz YEL 123-127

Sayıştay Kararları

Temyiz Kurulu Kararları 131-147

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri 145-146

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları 147-148

KALKINMA AJANSLARINDAN AYRILAN PERSONELİN HAREKETLİLİĞİ HAKKINDA BİR İNCELEME

ANALYSIS OF PERSONNEL MOBILITY IN DEVELOPMENT AGENCIES

Ahmet ŞİMŞEK*
Deniz ŞAHİN CİNOĞLU**
Tuğba DENİZ***

ÖZ

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve sürdürülebilirliğin sağlanması için Türkiye'de 2006 yılında kalkınma ajansları kurulmaya başlamıştır. Kalkınma ajanslarıyla ülkemizde yeni bir yönetim modeli uygulamaya geçmiştir. Yerelde nitelikli beşeri sermayenin oluşturulması hedefiyle personel almaya başlayan ajanslar kuruldukları günden bugüne (2015 yılı sonu itibarıyla) 1316'sı uzman olmak üzere toplam 1620 kişiyi istihdam etmiştir. Toplam istihdamın yüzde 42'sine karşılık gelen, 554'ü uzman olmak üzere 682 kişi de çeşitli sebeplerle ajanstaki görevlerinden ayrılmıştır. Bu çalışma, 2015 yılı sonuna dek ajanslarda istihdam edilmiş ve bu tarihe dek ayrılmış personele yönelik olup çalışmanın amacı ajansın özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli personeli olan uzmanların ajanstan ayrılma sebeplerini irdelemek, ayrılanların diğer kurum, kuruluş, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki istihdamlarını analiz edebilmek, bu bilgiye dair bir veri tabanı oluşturmak ve bu verilerin üzerinde takip edilebilir bir ağ ilişkileri haritası çıkarmaktadır. Kalkınma ajanslarının beşeri sermaye hareketliliğini izlemek, bu hareketliliğin hangi yönde ilerlediğini görmek ve böylece ajansların insan kaynakları politikasını yönlendirmek, bölgesel kalkınma için gerekli olan nitelikli istihdamın kapsamını ele almak açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, bu çalışma ile ajanslardan ayrılan 368 uzmanın yanıtlamasıyla elde edilen anket sonuçları neticesinde ajanslardaki personel hareketliliği incelenmiştir. Kalkınma ajansları personel ekosistemini ve bu sistemin ürettiklerini anlamak sosyal açılardan ve politika önerileri bakımından son derece önemli çıkarımlar sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Gelişme, Kalkınma Ajansları, Personel, İstihdam.

ABSTRACT

Development agencies were started to be established in Turkey in 2006 to reduce development disparities among regions, and ensure the acceleration and sustainability of regional development. With development agencies, a new management model was

* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, ahmet.simsek@kalkinma.gov.tr

** Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcısı, deniz.sahin@kalkinma.gov.tr

** Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcısı, tugba.deniz@kalkinma.gov.tr

introduced in public administration of Turkey. Agencies, which started to hire staffs with the aim of having qualified human capital at the local level, have employed 1620 people from the day it was established until today (as of the end of 2015), 1316 of whom are specialists. On the other hand, 682 people, 554 of whom were specialists and accounted for 42 percent of the total employment, resigned from their agencies because of various reasons. This study focuses on the personnel that were recruited by the agencies and resigned until the end of 2015, and the purpose of this study is to examine the reasons of resignations of specialists who were responsible for performing the agency's private, vocational and technical works, to analyze these staff's employment in other institutions, private sector and non-governmental organizations, to create a database with this data, and to map a traceable network association on that data. It is important to monitor the movement of human capital in development agencies and to see in which direction this movement is going and to guide the agency's human resource policy in order to address the scope of qualified employment required for regional development. Accordingly, the mobility of staff that left the agencies was examined in the light of the survey results obtained by 368 specialists. Recognizing the ecosystem of the staff of development agencies and the productions of this system will give us important conclusions from social and political aspects.

Keywords: Regional Development, Development Agencies, Personnel, Employment.

GİRİŞ

Geleneksel, hiyerarşik ve katı kamu yönetimi anlayışının, günümüzde yerini daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı bir yaklaşıma bıraktığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, verimlilik, performans esaslı yönetim, etkinlik, piyasa mekanizmasının işleyişine uygunluk ve vatandaş memnuniyeti gibi esaslar üzerine odaklanmıştır. Bu yaklaşım değişikliğinin özünde basit bir reform ya da işletme tarzındaki değişiklik değil, devletin toplumdaki rolünde yaşanan anlayış farklılığı yer almaktadır.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişim, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sunulma yöntemlerinde yeni yaklaşımların benimsenmesini sağlamıştır. Bu kapsamda Türkiye'de 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile daha önce hiç uygulanmamış yeni bir yönetim modeli hayata geçirilmiştir.

Kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek amacıyla kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının kurulması, hem amaçları hem de kurumsal çerçevesi anlamında bölgesel gelişme politikaları açısından ülkemizdeki dönüm noktalarından birisidir.

Bölgesel gelişme politikalarının yerel düzeyde uygulayıcısı ve koordinasyon birimi olarak görev yapan ajanslar, ülkemizde geçmiş dönemde uygulanan bölgesel gelişme çabalarının yeterli başarıyı elde edememelerinde en önemli nedenlerinden birisi olarak gösterilen "yerel düzeyde kurumsal kapasite eksikliğinin" giderilmesi amacıyla atılmış önemli bir adımdır (Tamer, 2008: 35)

Ajanslar kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimin etkisiyle yeni tanımlanmış istatistiki bölgelerde, yeni uzman ve yöneticilerle yeni görevleri yenilikçi bir biçimde yerine getirmektedir. Ajanslar; destek sistemi, yönetim biçimi, örgütlenmesi ve bizatihi mevzuatı ile "kendine özgü" bir yapıyı ortaya koymaktadır. Bu kapsamda ajanslar kuruldukları günden bugüne özgün projeleri hayata geçirmiş, yerelde katılımcılık ve demokrasi kültürünün gelişmesini sağlamış, bölgelerde dönüşüme neden olarak bölgesel kalkınmayla birlikte ulusal kalkınmamıza önemli katkılarda bulunmuştur.

Bir kurum ya da kuruluştan beklenen verimin elde edilmesinde o kurum ya da kuruluşta istihdam edilen personel önem arz etmektedir. Bu açıdan, ajansların yeni bir yönetim modeli ve kendine özgü yapısına uygun olarak personel istihdamında da geleneksel istihdam ve çalıştırma yöntemlerinden farklı olarak yeni yaklaşımlar ve yöntemler benimsenmiş, hem seçim ve işe alma hem de ücret ödemede uzmanlığa dayalı bir yapıda olması hedeflenmiştir.

26 kalkınma ajansının 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarıyla kademeli olarak kurulmasına bağlı olarak personel alımları 2010 yılında tamamlanmıştır. 2010 yılından itibaren de dönemsel olarak personel alımlarına devam edilmiştir. Ancak bu süreçte istihdam edilen personel sayısında önemli değişimler yaşanmış ve ajanslarda yüksek oranlarda istifaların yaşandığı gözlemlenmiştir. 2015 yılı sonu itibarıyla ajanslarda çalışıp ayrılan personel dâhil olmak üzere toplamda 1620 kişinin istihdam edildiği, ayrılanların toplam sayısının 682 kişiye ulaştığı, bunların 554'ünün uzman personel olduğu görülmektedir. Personel memnuniyetini ön plana alan, performans esaslı çalışma ilkelerini benimseyen ve nitelikli insan kaynaklarını barındıran ajanslarda toplam istihdamın yaklaşık yüzde 42'sine tekabül eden ayrılmaların yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının benimsendiği bir kuruluşta yaşanması, araştırılması gereken bir konu olarak yerini almaktadır. Bu doğrultuda, bu çalışma ile ajansın özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli uzmanların ajanstan ayrılma sebepleri irdelenmiş, ayrılanların diğer kurum, kuruluş, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki istihdamları analiz edilmiş, bu bilgiye dair bir veri tabanı oluşturularak bu verilerin üzerinde takip edilebilir bir ağ ilişkileri haritası

çıkarılmıştır. Kalkınma ajanslarında beşeri sermaye hareketliliğinin bu şekilde izlenmesi ve analiz edilmesi, bu hareketliliğin hangi yönde ilerlediğini görmeyi, ajansların insan kaynakları politikasını daha iyi yönlendirmeyi ve bölgesel kalkınma için gerekli olan nitelikli istihdamın kapsamını ele almayı daha mümkün hale getirecek olup bu sayede etkili politika ve uygulama önerileri geliştirilmesi sağlanacaktır.

1. TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

Türkiye'de bölgeler arası gelişmişlik farkları Cumhuriyet döneminden itibaren her dönemde önemini koruyan bir sorun alanı olagelmiştir. Bu soruna yönelik politika önerileri beş yıllık kalkınma planlarında ortaya konulmuş, uygulamaya yönelik ilk çalışmalar ise 1950'li yıllarda başlamıştır. Söz konusu çalışmalar özellikle geri kalmış yörelere merkezi hükümetçe hazırlanan program ve projeler (Örn. bölge plan çalışmaları, kalkınmada öncelikli yöre çalışması, il gelişme planları) ile devletin doğrudan geri kalmış bölgelere yönelik sağladığı destekler ve yatırımlar ile yürütülmüştür. Ancak tüm bu çabalara rağmen Türkiye'de bölgesel eşitsizliklerin artarak devam etmesi üzerine 2000'li yıllardan itibaren farklı uygulama araçları geliştirilmeye başlanmıştır. Bölgesel farkların azaltılamamasındaki en büyük neden olarak da bölgesel politikaları yerelde uygulayacak kurumsal bir yapının eksikliği kabul edilmiştir. Kalkınma planları başta olmak üzere temel politika dokümanlarında yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların yerinde ve katılımcı bir anlayışla ortak akıl kullanılarak planlanması için yerel düzeyde esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık, teknik kapasitesi yüksek bir kurumun gereklilikleri vurgulanmıştır (Şimşek, 2013: 13). Bu çerçevede, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'la Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi[1] (İBB) bazında ajansların kurulması öngörülmüştür.

5449 sayılı Kanun'da açıkça belirtildiği üzere kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuş bölgesel kalkınma uzmanlık birimleridir.

1 AB bölgesel politika ve uygulamalarına paralel olarak bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgesel bazda sosyo-ekonomik analizlerin yapılması için 22/09/2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması (İBBS 2/NUTS 2) oluşturulmuştur.

Kalkınma ajanslarının sağlayacağı faydalar 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, şu şekilde özetlenmiştir:

- Yerel-bölgesel potansiyeli, dinamikleri ve özgünlükleri ortaya çıkararak bunları en iyi şekilde değerlendirip, planlamak,
- Potansiyeli ve dinamikleri rekabetçi, katılımcı, esnek, aksiyona dayalı bir yaklaşımla harekete geçirmek ve ulusal, uluslararası pazarlarda ekonomik, sosyal, kültürel birer değer haline dönüştürmek,
- Bütün kurum, kuruluş ve şahıslara sağladığı idari, mali, teknik desteklerle başta girişimciler olmak üzere bütün kesimlerde bir kalkınma bilinci ve ivmesi oluşturmak,
- Yenilikçi, rekabete dayalı kaynak tahsisi mekanizması, etkin izleme ve değerlendirme işlevleri ile kalkınma planları, bölgesel gelişme planları ve programların uygulama kapasitesini geliştirmek,
- Hem ulusal hem de bölgesel yerel düzeyde, başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refah ve istikrarına olumlu katkılar sağlamak.

Bu amaçlara ulaşmak için ajansların geleneksel bir kamu kurumuna göre daha esnek ve dinamik bir yapıda olması öngörülmüştür. Dolayısıyla ajanslar kamu tüzel kişiliği haiz ve Kanun'da düzenlenmeyen tüm işlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak tasarlanmıştır.

2. KALKINMA AJANSI PERSONELİ

Kalkınma ajanslarının öngörülen esnek, dinamik yapısı ve geleneksel kamu kurumlarından farklılığı, personelin istihdam şeklinde de yeni yöntemlerin benimsenmesini gerektirmiştir. Bu doğrultuda, ajans personelinin istihdam usulleri farklılaştırılmış, gerek seçim ve işe alma gerekse ücret ödemede uzmanlığa, performansa dayalı ve başarı odaklı olması hedeflenmiştir. İstihdam performansa, takım çalışmasının devamına, hizmet verme heyecanına, kurum içi ve dışında sağlıklı iş ilişkilerine bağlanarak çalışanların iş akdiyle istihdam edilmeleri öngörülmüş ve memuriyette var olduğu düşünülen verimlilik sorununun bu şekilde aşılması arzu edilmiştir. Çalışanların kendi alanlarında uzman kişilerden objektif, şeffaf yöntemlerle yarışma esasına göre seçilmesi ve ajansın asli fonksiyonlarının bu nitelikli uzman personel eliyle yürütülmesi istenmiştir. Bunun bir gereği olarak

özellikle uzman personel için belirli bölümlerden mezun olmuş olmak ve yabancı dil (İngilizce) yeterliliği gibi asgari bazı şartlar tanımlanmıştır. Ayrıca, personel istihdamının gider bütçesi üzerinde yük oluşturmaması için personel giderlerine de sınırlama getirilmiştir.

2.1. Personel Yapısı

Ajans personelinin hukuki statüsü ve istihdam usulleri 5449 sayılı Kanun ve Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Kanun'un "Ajans personelinin, nitelik, statü ve hakları" başlıklı 18. maddesine göre ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Buna göre, istihdam edilen personel ile iş hukukuna dayanan belirsiz süreli iş sözleşmeleri imzalanmakta ve personele dair tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülmektedir.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde düzenlenmeyen konularda ajans personeli bakımından 4857 sayılı İş Kanunu ve diğer ilgili iş mevzuatı hükümleri uygulanacak olup Yönetmelik'in uygulanması sırasında doğacak tereddüt ve anlaşmazlıklar ile uygulamaya ilişkin aksaklıkları gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye; ilke ve standartları belirlemeye ve uygulama birliğini sağlayacak gerekli düzenlemeleri yapmaya; bu hususta gerekli her türlü bilgi ve belgeyi istemeye Kalkınma Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

Ajanslarda çalışanlar; "genel sekreter", "uzman personel", "destek personeli" ve "iç denetçi" pozisyonlarında istihdam edilmektedir. Uzman personel, ajansın özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli personel, destek personeli; ajansın sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemlerini yürüten personel ve iç denetçi; ajansın faaliyetlerini, hesaplarını, işlemlerini ve performansını iç denetime tabi tutmak üzere istihdam edilen personeldir. Genel sekreter ise ajansın icra organı olan genel sekreterlik görevini ifa etmektedir.

2.2. Personel İstihdamında Asgari Şartlar, İstihdam Usulleri ve Süreci

Ajans personelinin istihdamında Personel Yönetmeliği'nde tanımlanmış asgari şartlar ile birlikte farklı usul ve süreçler tanımlanmıştır. Bu usul ve süreçlerle birlikte asgari şartlar istihdam edilecek personelin pozisyonuna göre farklılık göstermektedir. Ajans personelinin tümünde 5449 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum bulunmamak, affa uğramış olsa bile maddede sayılı suçlardan hükümlü bulunmamak şartları birlikte aranmaktadır.

Genel sekreterin nitelikleri ve gerekli olan asgari şartlar Kanun'un 18. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; genel sekreter için hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak, ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak ve KPDS İngilizce dilinden en az 70 puan veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmak şeklinde sayılmaktadır.

Uzman personel ve iç denetçi olarak görevlendirmelerde ise farklı istihdam süreçleri ve usuller tanımlanmıştır. En yaygın olanı Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ve Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (YDS) belgelerinde geçerli puanı alan adaylar arasından sözlü sınav yolu ile alım yapmaktır. Bu usulde uzman personel, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge planlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, YDS İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilmektedir. Uzman personel için ajansın karar organı olan yönetim kurulu her bir öğrenim dalı için 80 puandan az olmamak üzere taban puan belirlemektedir.[2] İç denetçi için ayrıca kamuda denetim elemanı olarak en az 10 yıl çalışmış olma şartı da aranmaktadır.[3]

Uzman personel ve iç denetçi için ikinci bir istihdam türü ise iş deneyimi esasına göre yapılmaktadır. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışıyor olma koşulu ile ajans personeli için genel olarak aranan uzman olma niteliklerini taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 10. maddesi ile de bu şekilde istihdam edilecek uzman personel için aranan şartlar düzenlenmiştir. Söz konusu şekilde istihdam edilenlerde KPSS yeterliliği şartı aranmamakta, bunun yerine sayılı konularda[4] fiilen 5 yıl çalışmış olma ve

2 KPSS taban puanı yarışma sınavına girecek yeterli aday bulunmaması ve ajans ihtiyaçlarının zorunlu kılması halinde 70 puanın altına düşmemek kaydıyla yönetim kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığı onayı ile indirilebilir.

3 Kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı iç denetçi istihdamı zorunluluğu olan ajanslar bakımından istihdam zorluğu çıkarmakta, ajanslar yükümlülüklerini yerine getirememektedir. Bu şartın kolaylaştırılması iç denetçi istihdamını kolaylaştıracaktır.

4 Planlama, programlama, proje üretimi, tasarımı ve yönetimi, strateji geliştirme, strateji yönetimi, izleme ve değerlendirme, tanıtım, danışmanlık, şehircilik ve çevre, araştırma-geliştirme, bilgi ve iletişim teknolojileri, finansman, insan kaynakları yönetimi, uluslararası ticaret.

başvuru tarihi itibarıyla 50 yaşını doldurmamış olma şartı aranmaktadır. 5449 sayılı Kanun'dan farklı olarak Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 10. maddesi ile özel kesimde de sayılı konularda[5] 5 yıl deneyim sahibi olanlar, 50 yaşını doldurmamış olmak koşuluyla KPSS şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınava alınma hakkı elde edebilmektedirler.[6]

Uzman personel için üçüncü bir istihdam şekli ise 5449 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesi ile düzenlenmiş olup Türkiye-Avrupa Birliği Malî İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel programların; bölgelerde yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinde çalışan personel ile ilgilidir. Geçici 3. maddenin ikinci fıkrası uyarınca söz konusu personelden; görevli olduğu bölgede kurulan ajansın kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde ilgili ajansa başvuranlar, sadece sözlü sınava girmek suretiyle, uzman personel için gerekli şart ve nitelikleri taşımaları halinde uzman personel olarak istihdam edilebilmektedirler. Bu kapsamda uzman personel olarak istihdam edilecekler bakımından öğrenim dalı koşulu aranmamaktadır.

Destek personeli olarak istihdam edilecekler bakımından 5449 sayılı Kanun ile herhangi bir şart belirlenmediği görülmektedir. Destek personeli de sözlü sınav yoluyla istihdam edilmektedir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 18. maddesinde idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütecek destek personeli için yükseköğrenim görmüş olmak, sekreterlik ve arşiv ile ilgili iş ve işlemleri yürütecek destek personeli için orta öğrenim görmüş olmak, ayrıca halkla ilişkiler alanında destek personeli olarak çalışacak kişiler bakımından; halkla ilişkiler, halkla ilişkiler ve tanıtım, halkla ilişkiler ve reklamcılık, iletişim, medya ve iletişim ile rehberlik ve psikolojik danışmanlık bölümlerinde öğrenim görmüş olmak, diğer adaylara göre tercih sebebi olarak sayılmıştır. Uzman personel için geçerli olan üçüncü istihdam usulü olan Türkiye-Avrupa Birliği Malî İşbirliği kapsamında yürütülen programların proje birimlerinde çalışmış olmak şartı destek personel istihdamı için de geçerlidir.

Her ne kadar 5449 sayılı Kanun'da "hukuk müşavirliği" ayrı bir pozisyon olarak sayılmasa da Personel Yönetmeliği'nin Tanımlar başlıklı 3. maddesinde yönetici tanımlanırken iç denetçi ile çalışma birim başkanları ile birlikte hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu uzman personel için Genel Sekreter ve

5 Planlama, programlama, proje üretimi, tasarımı ve yönetimi, strateji geliştirme, strateji yönetimi, izleme ve değerlendirme, tanıtım, danışmanlık, şehircilik ve çevre, araştırma-geliştirme, bilgi ve iletişim teknolojileri, finansman, insan kaynakları yönetimi, uluslararası ticaret.

6 5449 sayılı Kanun yalnızca kamu kesiminde çalışanlar bakımından KPSS şartı aramamayı öngörmesine rağmen, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile özel kesimde çalışanlar bakımından da aynı imkânın getirilmesi nedeniyle Yönetmelik'in Kanun'a aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Yönetim Kurulu yönetici olarak tanımlanmıştır. 28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararında hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu uzman personel, 24.04.2009 tarih ve 2009/8 sayılı YPK Kararında hukuk müşavirliğinden sorumlu personel olarak isimlendirilmiştir. Bu kararlarda iç denetçi ve uzman personel ile aynı ücret limitleri arasında sayılmış ve ücret bakımından çalışma birim başkanlarından düşük tutulmuştur. Ancak 25.08.2014 tarih ve 2014/8 sayılı YPK Kararında hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu personel olarak adlandırılmış ve ücret limitleri, iç denetçi ve çalışma birim başkanı ile eşit olarak belirlenmiş ve artırılmıştır. 2014/8 sayılı YPK Kararı ile getirilen düzenlemenin Personel Yönetmeliği'nde belirlenen hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu personelin sorumlu olacağı yönetici pozisyonu ile uygun olduğu görülmektedir.

2.3. Personelin Ajansta Görevlendirilme Usulleri

5449 sayılı Kanun'un 11. ve Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esaslarını düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı'nın[7] yönetim kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 14. maddesinde "Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini, bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak" görevi sayılmıştır. Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nın 20. maddesi ile de çalışma birimleri düzenlenmiştir. Buna göre genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulunun onayı ile genel sekreterlik bünyesinde çalışma birimleri kurularak Kalkınma Bakanlığına bildirilmektedir. Çalışma birimi başkanları, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulu kararı ile belirlenmektedir.

Personel Yönetmeliği'nin 21. maddesi ile de "Genel Sekreter veya birim yöneticilerinin" vekâleti hususu düzenlenmiştir. Adı geçen düzenlemeye göre genel sekreter veya birim yöneticilerinin izin, hastalık veya geçici görev gibi pozisyondan geçici olarak ayrılmayı gerektiren hallerde, genel sekreterlik ve birim yöneticiliği görevleri genel sekreter ve birim başkanınca uygun görülen bir personel eliyle yürütülecektir. Görevden ayrılma hallerinde görevden ayrılan birim yöneticilerinin genel sekretere, üç aydan daha uzun görevlendirmeler için ise yönetim kurulu başkanına bildirimde bulunması yükümlülüğü yüklenmiştir. Genel sekreter ise her hâlükârda yönetim kurulu başkanına vekâlet hususunu bildirecektir.

Mevzuatta çalışma birim başkanı ya da merkez il dışındaki illerde kurulmuş yatırım destek ofislerinde birim başkanı olarak adlandırabileceğimiz yatırım

7 2006/10550 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 06.07.1006 tarihli ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 18.09.2009 tarihli ve 27353 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 1. madde ile Ek Madde 1 olarak eklenmiştir.

destek ofisi koordinatörü olarak görevlendirilebilmek için de uzman personel olmak dışında herhangi bir nitelik belirlenmemiştir.

Personelin görev yeri değiştirme hususu Personel Yönetmeliği'nin 22. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre personelin görev yeri, ajans içinde yönetim kurulu tarafından tespit edilecek benzer işleri yürütmek için, muvafakatı aranmaksızın, unvan ve müktesep hak ücreti saklı kalmak kaydıyla, genel sekreter tarafından değiştirilebilmektedir.[8]

2.4. İş Sözleşmesinin Sona Ermesi

Ajans personelinin iş sözleşmesinin sona ermesi Personel Yönetmeliği'nin 24. maddesi ile düzenlemiştir. Bu kapsamda iş sözleşmesi personelin istifası, emeklilik, deneme süresi içinde başarısız bulunmak, görevden çıkarılmak ve ölüm hallerinde sona ermektedir.

Ajanstaki görevinden ayrılmak isteyen personel, görevden çekilme talebini, ayrılmak istediği tarihten en az 30 gün önce ajansın insan kaynakları birimine yazılı olarak bildirmek zorundadır. İş akdinin feshi taleplerini, ayrılmak istedikleri tarihten en az 30 gün önce yazılı olarak bildirmeyen personelden, ihbar tazminatı ile ajansın bu nedenle uğradığı zarar ve ziyanlar tahsil olunur. Ancak olağanüstü bir sebebe dayanarak çekilenler, devir ve teslim yükümlülüğünü yerine getirmek ve yöneticilerine derhal haber vermek koşuluyla hemen ayrılabilirler. Ayrıca, ihbar önelleri ile ilgili de İş Kanunu ile çelişen hususlar söz konusudur. Yönetmelik uyarınca ajanstaki görevinden ayrılmak isteyen personel görevden ayrılma talebini ayrılmak istediği tarihten en az 30 gün önce ajansın insan kaynakları birimine bildirmek zorundadır. Aksi halde ihbar tazminatı ve ajansın bu nedenle uğradığı zararın tazmini sorunu gündeme gelecektir. Oysa 4857 sayılı İş Kanunu süreli fesih halleri için işi altı aydan az sürmüş işçiden başlamak üzere üç yıldan fazla sürmüş işçiye dek farklı ihbar süreleri öngörmüştür. Bildirim yükümlülüğü bakımından İş Kanunu ile çelişen durumlar için işçi lehine olan ihbar önelinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir. Örneğin işçinin işi altı aydan az sürmüş ise bildirim yükümlüğünün de 2 hafta öncesi olarak değerlendirilmesi işçi lehine bir yorum olacaktır.

8 Görev yeri değişikliği tanımlamasının İş Kanunu'nun 22. maddesi uyarınca "çalışma koşullarında esaslı değişiklik" olarak yorumlanması halinde İş Kanunu uyarınca uygulamaya gidilmesinin hukuka uygun olacağı değerlendirilmektedir. İş Kanunu'ndaki adı geçen hüküm çalışma koşullarında esaslı değişiklik yapılması halinde işverene değişikliğin işçiye bildirilmesi yükümlülüğünü yüklerken değişikliğin geçerli olması için işçi tarafından altı işgünü içinde kabul edilmesi koşulunu getirmektedir. İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21. madde hükümlerine göre dava açabilir.

Personel Yönetmeliği'nin 24. maddesi uyarınca personelin ajans tarafından kabul edilen bir mazereti veya zorunlu bir nedeni olmaksızın; görevini kesintisiz beş gün veya bir takvim yılında en az on gün boyunca terk etmesi, iznin veya geçici görevin bittiği tarihten itibaren en geç beş gün içerisinde görevine başlamaması da görevden çekilme olarak sayılmaktadır.

Personelin gerekli nitelikleri taşımadığının sonradan anlaşılması yahut bu nitelikleri sonradan kaybetmesi de bir fesih sebebi olarak düzenlenmiştir. Personelin azli bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bir diğer fesih hali de Personel Yönetmeliği'nin 12. maddesi ile düzenlenmiştir. 12. maddeye göre, daha sonra sınava katılma şartlarını taşımadığı tespit edilenlerden başvuru aşamasının ardından sınava çağrılan ve sözleşme yapılanların sözleşmeleri feshedilecektir. Bu ayrımın gerçeğe aykırı bilgi ve belge beyanında bulunmaktan ileri geldiği düşünülmektedir. Gerçeğe aykırı bilgi ve belge vermek bir suç olduğundan Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurunda bulunulması gerektiği hususu açıkça zikredilmiştir. Ayrıca iş akdi, emeklilik, deneme süresi içinde başarısız bulunmak, görevden alınma ve ölüm hallerinde de sona erecektir.

2.5. Ücret Rejimi

Ajanslar ilk kurulduklarında tüm personel için benzer bir ücret rejimi öngörülmüş olmakla birlikte kamu görevlilerinin maaşlarında yapılan düzenlemelerin ajans personelini de kapsaması nedeniyle farklı ücret rejimleri uygulamada yerini almıştır. 5449 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla alt ve üst limitler düzenlenmek suretiyle tespit edilmekte, ajans yönetim kurulu ise bu limitlere uymak koşuluyla o personele ödenecek ücreti belirlemektedir. 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye (KHK), 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK'nın 1. maddesiyle eklenen Ek madde 11/c bendi ile 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan genel sekreter ücretinin bakanlık genel müdürünün, uzman personelin ücretinin ise Başbakanlık uzmanlarına ödenen her türlü ücretlerin toplamını geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ek Madde 11/ç bendi ile ise 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan diğer personelin ücretinin belirlenmesinde de ifa ettikleri görevler itibarıyla 657 sayılı Kanun'a göre girebilecekleri sınıflardaki aynı veya benzer görevlerin aynı veya benzer kadro, unvan veya derecesinin dikkate alınacağı zikredilmiştir.

Ancak 666 sayılı KHK ile eklenen bu hükümler, Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarihli ve E. 2011/139, K. 2012/205 sayılı Kararı ile 666 sayılı KHK'nın çıkarılma dayanağı olan 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bu iptal ile birlikte, konu ile ilgili yeni bir düzenleme yapılması için Karar'ın yayım tarihinden itibaren dokuz ay süre verilmiştir. 12.07.2013 tarihli ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 73. maddesiyle Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilen bu kısım 375 sayılı KHK'ya aynen ilave edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yürürlüğünün ertelenmesi ile yeni ücret rejimi 15.01.2012 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Dolayısıyla hâlihazırda 15.01.2012 tarihinden önce ve sonra istihdam edilenler bakımından farklı ücret rejimi söz konusu olup, bu tarihten önce istihdam edilenlerin ücret düzeyi YPK Kararı uyarınca belirlenmiş aralık içinde olmakla beraber sonrakilere göre oldukça yüksektir.

2.6. Personel Sayısının Değişimi

26 kalkınma ajansının 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarıyla kademeli olarak kurulmasına bağlı olarak personel alımları 2010 yılında tamamlanmıştır. 2010 yılında tüm ajanslarda istihdam edilen personel sayısı 769 kişi olup, 635'i ise uzman pozisyonundadır. 2015 yılı sonu itibarıyla tüm ajanslarda 762'si uzman olmak üzere toplam 938 kişi istihdam edilmiştir (Tablo 1).

Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Ajanslarda İstihdam Edilen Personel Sayısı

Yıl	Uzman	Toplam
2009 [9]	194	243
2010	635	769
2011	766	933
2012	797	972
2013	811	983
2014	739	913
2015	762	938
2016[10]	591	993

Kaynak: Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

9 Çukurova, Dicle, Doğu Anadolu, İstanbul, İzmir, Karacadağ, Mevlana ve Orta Karadeniz Kalkınma Ajansları

10 Ajanslardan edinilen bilgiler uyarınca, 2016 yılı Haziran ayı itibarıyla.

Tüm ajansların faal olarak çalıştığı 2016 yılının ilk yarısı itibarıyla 993 kişiyle personel sayısının en yüksek seviyeye ulaştığı ve bu sayının aynı dönemde uzman personel bakımından 591 kişi olduğu görülmektedir. Ancak uzman personelin 2013 yılında 811 kişiyle en yüksek düzeye ulaştığı, 2014, 2015 ve 2016 yılları itibarıyla bu sayının azalarak, 739, 762 ve 591 kişi olarak gerçekleştiği tespit edilmektedir. Ajans personel sayısındaki bu değişim incelendiğinde 2015 yılı sonu itibarıyla ajanslarda çalışıp ayrılan personel dâhil olmak üzere toplam 1620 kişinin istihdam edildiği, 682 kişinin ise ajanstan ayrıldığı görülmektedir. Ayrılanların 554'ünün uzman olduğu anlaşılmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2: Ajanslarda İstihdam Edilmiş ve Ayrılmış Personel Sayısındaki Değişim (2015 yılı sonu)

Tüm Çalışan Sayısı	Toplam çalışan uzman sayısı	Toplam ayrılan personel sayısı	Ayrılan uzman sayısı
1620	1316	682	554

Kaynak: Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

3. AYRILAN PERSONELİN HAREKETLİLİĞİ

Ajanslarda kuruldukları günden bugüne (2015 yılı sonu itibarıyla) 1316'sı uzman olmak üzere 1620 kişi istihdam edilmiştir. Diğer yandan, toplam istihdamın yüzde 42'sine karşılık gelen 554'ü uzman olmak üzere 682 kişi de bu tarihe dek, türlü sebeplerle ajanstaki görevlerinden ayrılmıştır. Bu çalışmanın amacı ajansın özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli personeli olan uzmanların ajanstan ayrılma sebeplerini irdelemek, ayrılanların diğer kurum, kuruluş, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki istihdamlarını analiz edebilmek, bu bilgiye dair bir veri tabanı oluşturmak ve bu verilerin üzerinde takip edilebilir bir ağ ilişkileri haritası çıkarmaktadır.

3.1. Çalışmanın Metodolojisi

Çalışma kapsamında ajanslardan ayrılan personele yönelik bir anket hazırlanmıştır. Ankette ajanstan ayrılan personelin ajansta istihdam edilmeden önce çalışıp çalışmadığı, çalışmış ise çalıştığı kurum/kuruluş, ajanstan ayrıldıktan sonra çalışmaya devam edip etmediği, devam etmiş ise çalıştığı kurum/kuruluş ve ajanstan ayrılma nedenleri gibi sorular yöneltilmiştir. Anket 24 sorudan oluşmaktadır. Bunlardan 5'i kişisel bilgilere ilişkin olup olgusal sorulardır. 15 soru kapalı uçlu, 9 soru ise açık uçlu olarak tasarlanmıştır. Anket soru ifadelerinin

anlaşılırlığının testi için ilk aşamada ajanstan ayrılmış 20 uzmana gönderilmiştir. Gelen geri bildirimler doğrultusunda sorular revize edilmiştir. Kişilerin ankete az zaman ayıracağı ya da ihmal edebileceği düşüncesiyle anket bilgisayar ortamında hazırlanmış ve Survey Monkey programı kullanılmak suretiyle yanıtlayıcılara sanal ortamda iletilmiştir.

Araştırmanın hedef kitlesini, 26 adet kalkınma ajansında istihdam edilmiş, uzman kadrosunda çalışıp ajanstan herhangi bir sebeple ayrılmış ve kasti (gayeli) örnekleme yöntemine göre belirlenmiş personel oluşturmaktadır. Çalışma evrenini ise ajanslardan ayrılan toplam 554 uzman personel oluşturmaktadır. Araştırmada 554 kişiye sanal ortamda anket gönderilmiş, anket geri dönüşleri değerlendirilerek yanıtlamayan kişilere anket tekrar gönderilmiştir. Bu işlem birkaç kez tekrarlanmıştır. 554 personelden 368'i ankete geri dönüş yapmıştır. Anketlerin geri dönüş oranı yüzde 66,5 olmuştur.

Araştırmaya katılan personelin sorulara verdiği cevapların gerçek düşüncelerini yansıttığı kabul edilmiş, cevapları istekle yanıtladıkları geri bildirimleri alınmıştır. Ajanslardan ayrılan personelin anket sorularını doğru ve eksiksiz cevapladıkları, soruları cevaplarken kelimeleri gerçek manasıyla anladıkları kabul edilmiştir. Oluşabilecek herhangi bir kavram yanılgısı göz ardı edilmiştir. Ankette yer alan sorular, kalkınma ajansları ve personeli hakkında uzmanlık bilgisi olan kişilerin görüşleri ışığında hazırlanmış, geçerli ve güvenilir bulunmuştur. Araştırma yöntemine uygun olarak elde edilen verileri test etmek için seçilen istatistiki teknikler araştırmaya uygun olarak belirlenmiştir. Bu konuda yapılan literatür taraması araştırmanın geçerliği ve güvenilirliği açısından yeterlidir. Bu kapsamda araştırmada analiz edilen 368 kişi, 554 kişilik kalkınma ajansları personeli kitlesini temsil etmesi yönünden yeterlidir. Örneklem büyüklüğü detaylı şekilde analiz edildiğinde, kabul edilebilir hata payı yüzde 5 alındığında yüzde 99 güven seviyesinde önerilen örneklem büyüklüğü 303 olup, çalışmadaki örneklem büyüklüğü bu sayının oldukça üzerindedir.[11]

3.2. Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi

368 uzmanın yanıtlamasıyla elde edilen anket sonuçları neticesinde değerlendirmeler yapılmış ve personel hareketliliği incelenmiştir. Personelin istihdam hareketliliği; çevrimiçi ağ haritaları oluşturan, ağ ilişkisini analiz eden, insanlar ve organizasyonlara dair verileri interaktif haritalara dönüştürerek karmaşık ilişkileri çözme olanağı sunan Graph Commons isimli bir program aracılığıyla oluşturulmuştur.

11 $1 \cdot 0{,}95 = (\frac{t*s}{d})^2$ t: hesaplanan t tablo değeri, s: örneklem varyansı, d: hoşgörü miktarını ifade etmektedir.

Bir tür ağ haritalama programı olan Graph Commons karmaşık ilişkileri ve sistemleri kavrayabilmek açısından bize hem görsel hem de matematiksel bir dil sağlamaktadır. Kişiler ve kurumlar gibi birçok aktör noktalarla ve bu aktörler arasındaki ilişki ise çizgilerle ifade edilmek suretiyle diyagramlara dönüştürülmektedir. Bu diyagramlar bilgisayar ortamında modellenerek üzerinde işlem yapılabilir hale getirilmekte, dolayısıyla veriye gömülü olan merkezi aktörler, kümeler, köprüler, dolaylı ilişkiler kolayca anlamlandırılabilmektedir. Sonuçta, oluşturulan ağ veri tabanı ve analiz sonuçları içinde daimi olarak arama, dolaşma, karşılaştırma yapılarak ihtiyaca göre tekrar tekrar kullanılabilmektedir.[12]

Ankete yanıt veren 368 personelin 338'i ajanstan istifa ederek ayrılırken 19'u azil, 10'u karşılıklı fesih, 1'i ise emekli olarak ayrılmıştır (Tablo 3).

Tablo 3: Ajanstan Ayrılan Personelin Ayrılma Şekli

PERSONELİN AJANSTAN AYRILMA ŞEKLİ	SAYI
İstifa	338
Azil	19
Karşılıklı fesih	10
Emeklilik	1
Toplam	368

Ankete yanıt veren personelin ajanstan ayrılma nedenlerini anlamak üzere çeşitli seçenekler sunulmuş ve bunlar arasından bir ya da birden fazla işaretleme yapmaları istenmiştir. Yanıtlardan "ajanstan memnuniyetsizlik, kadrolu bir işe geçme, ajansın yer aldığı bölgenin şartlarından memnuniyetsizlik, ajansın uzun vadede kariyer hedeflerine uymaması" gibi nedenlerin asıl sebepleri oluşturduğu görülmüştür (Tablo 4).

Tablo 4: Personelin Ajanstan Ayrılma Sebepleri

AYRILMA NEDENLERİ	YANITLAYANLARIN YÜZDE ORANI*
Ajanstan memnuniyetsizlik	56,3
Ajansın uzun vadede kariyer hedeflerine uymaması	56,3
Ajansın yer aldığı bölgenin şartlarından memnuniyetsizlik	25,6
Kadrolu bir işe geçme	21,1
Evlilik/Eş durumu	16,1
Daha yüksek maaşlı bir iş	14,1
Eğitim (Yüksek lisans, doktora vs. başlamak)	12,1
Eski göreve dönme	6,0
Sağlık sebepleri	1,5
Diğer nedenler	37,7

*Yanıtlayanların birden fazla seçim yapmasına olanak tanınmıştır.

12 Detaylı ve takip edilebilir ağ haritası için bkz.: https://graphcommons.com/graphs/17b85bed-97f5-4efb-87ec-e4600f77b8c6 (Not: Google Chrome tarayıcı ile erişim sağlanmaktadır.)

Anketi yanıtlayanların genel değerlendirmelerine yer verilen bölümde "ajanstan memnuniyetsizlik" yaratan hususların bir kısmı ise şu şekilde ifade edilmiştir:

• Ajansın kurumsal yetersizlikleri; ajans personeline uzmanlık kazandıracak organizasyon yapısının eksikliği,

• Aynı pozisyonda istihdam edilen çalışanların farklı maaş rejimine tabi olması ve bu durumun iş barışını bozması,

• Ajansların yalnızca hibe mekanizmasını kullanan bir kurum olarak algılanması ve bu durumun motivasyon eksikliğine yol açması,

• Genel sekreter ve yönetim kuruluna dair şikâyetler,

• Personelin göreve başladığı il dışında farklı bir ilde görevlendirilmesi,

• Kariyer olanaklarının kısıtlı olması,

• Ajanslar arası geçişin olmaması,

• Memuriyet olanağının tanınmaması,

• Ajansların uzun vadeli, geleceği olan bir kurum olarak görülmemesi.

Ankete yanıt veren 368 personelin ajanstan önce çalıştığı kurum ve kuruluşlar incelendiğinde büyük çoğunluğun (üçte birinin) (122 kişi) ajanstan önce bir kamu kurumunda çalıştığı görülmektedir. Bu personelin yine yaklaşık üçte birini teşkil eden 118 kişinin ise ilk iş tecrübesi olarak bir kalkınma ajansında çalıştığı gözlemlenmiştir. Kalan üçte bir personelin ise büyük çoğunluğunun ajanstan önce, özel sektörde (112 kişi), STK'larda (14 kişi) ve uluslararası kuruluşlarda (2 kişi) istihdam edildiği tespit edilmiştir (Tablo 5).

Tablo 5: Ajanstan Ayrılan Personelin Ajans Öncesi Çalıştığı Kurum/ Kuruluş Dağılımı

AJANS ÖNCESİ KURUM/KURULUŞ		SAYI
İLK İŞ TECRÜBESİ		118
ÖZEL SEKTÖR		112
KAMU KURUMU (122 Kişi)	Kamu kurumu (merkez)	48
	Kamu kurumu (taşra)	18
	Üniversite	23
	Mahalli idare	18
	Kalkınma ajansı	10
	Kamu iktisadi teşebbüsü	4
	Kamu kurumu (diğer)	1
STK		14
ULUSLARARASI KURULUŞ		2
TOPLAM		368

Ankete yanıt veren 368 personelden yaklaşık yüzde 64'e tekabül eden yüksek bir oran (237 kişi), ajanstan ayrıldıktan sonra bir kamu kurumunda göreve başlamıştır. Herhangi bir kamu kurumunda (237 kişi) göreve başlayanların ise yaklaşık üçte biri (123 kişi) merkezi bir kamu kurumunda istihdam edilmiştir. Kalan personelin yüzde 22'si (83 kişi) özel sektörde, yüzde 5'i (19 kişi) STK'larda, yüzde 0,5'i (2 kişi) uluslararası kuruluşta, yüzde 1'i (5 kişi) de yurtdışına gitmek suretiyle yeni bir işe başlamıştır. 22 kişinin ise henüz yeni bir işe başlamadığı tespit edilmiştir (Tablo 6).

Tablo 6: Ajanstan Ayrılan Personelin Ajans Sonrası Çalıştığı Kurum/Kuruluş Dağılımı

AJANS SONRASI KURUM/KURULUŞ		SAYI
İŞSİZ		22
ÖZEL SEKTÖR		83
KAMU KURUMU (237 kişi)	Kamu kurumu (merkez)	123
	Kamu kurumu (taşra)	29
	Üniversite	34
	Mahalli idare	8
	Kalkınma ajansı	28
	Kamu iktisadi teşebbüsü	12
	Kamu kurumu (diğer)	3
STK		19
ULUSLARARASI KURULUŞ		2
YURTDIŞI		5
TOPLAM		368

İlk iş tecrübesi olarak bir kalkınma ajansında çalışmaya başlamış olan personel arasından ajanstan ayrılanların yaklaşık yüzde 75'i (88 kişi) ajanstan ayrıldıktan sonra bir kamu kurumunda göreve başlamıştır. Kamu kurumunda istihdam edilenlerin ise yaklaşık yüzde 65'i (57 kişi) merkezi bir kamu kuruluşunda işe başlamıştır (Tablo 7).

Tablo 7: Ajanstan Ayrılan Personelden İlk İş Deneyimi Ajans Olanların Ajans Sonrası Çalıştığı Kurum/Kuruluş Dağılımı

AJANS ÖNCESİ KURUM/KURULUŞ		SAYI
İŞSİZ		9
ÖZEL SEKTÖR		14
KAMU KURUMU (88 kişi)	Kamu kurumu (merkez)	57
	Kamu kurumu (taşra)	6
	Üniversite	9
	Kalkınma ajansı	11
	Kamu iktisadi teşebbüsü	5
STK		5
YURTDIŞI		2
TOPLAM		118

Ajanstan istifaların gerekçesi olarak ajans personelinin maaşında yaşanan düşme genel bir kanı olarak kabul edilse de ankete yanıt veren 368 personelden yaklaşık yüzde 79'unun (290 kişi) 15.01.2012 tarihinden önce ajansta istihdam edildiği ve ücret düzeyinin YPK Kararı uyarınca belirlenmiş aralık içinde olduğu analiz edilmiştir[13] (Tablo 8).

Tablo 8: Ajanstan Ayrılan Personelin Tabi Olduğu Ücret Rejimi

ÜCRET REJİMİ	SAYI
15.01.2012 den önce (YPK'ya tabi)	290
15.01.2012 den sonra (666 s. KHK-6495 s. Kanun)	78
TOPLAM	368

Ajanslardan herhangi bir nedenle ayrılan personelin ajansın bulunduğu bölgede kalıp kalmadığı hususu, hem ajansta edinilen deneyimin hem de daha önceki tecrübelerin yerelde sunulması ve yerelde nitelikli personel ihtiyacının karşılanması açısından önem arz etmektedir. Bu bakımdan istifaların/ayrılmaların mekânsal dağılımı ve akımı incelendiğinde ayrılan 368 personelin yaklaşık yüzde 23'ünün (83 kişi) çalıştığı bölgede kalmaya devam ettiği görülmüştür. Bölgesinde kalanlar, Düzey 2 bölgeleri bazında değerlendirildiğinde ise İstanbul ve Ankara'nın yüksek çoğunluğu oluşturduğu, bu durumun ise bu illerdeki istihdam olanaklarının diğer illere göre daha avantajlı olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Diğer yandan görece geri kalmış bölgelerden ayrılan ajans personelinin bu bölgelerde istihdam edilmediği, çalışmak için başta Ankara ve İstanbul'u tercih ettiği görülmektedir. Bunun nedeninin ise ajansın bulunduğu bölgenin şartlarından memnuniyetsizlik olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim bu durum ajanstan ayrılma nedeni olarak yöneltilen sorulardan üçüncü düzeyde en yüksek yanıtı alan cevap olmuştur.

Ajanstan ayrılan 368 personelin yüzde 52'si ise (190 kişi) ajansta istihdam edilmeden önce bulunduğu ile dönmüştür. Bunların 106 ve 41 kişisi sırasıyla Ankara ve İstanbul'a dönmüş bulunmaktadır. Ankara ve İstanbul'un ayrılan personel açısından bir çekim noktası olmasının nedeni olarak, kamu güvencesiyle istihdam edilmek isteyenler açısından Ankara'da merkezi kamu kuruluşlarının

13 24.04.2009 Tarihli ve 2009/8 Sayılı Kalkınma Ajansları Personelinin Ücret ve Gündelikleri ile Diğer Mali ve Sosyal Haklarının Yeniden Belirlenmesi ve 2008 Yılında Kurulan Kalkınma Ajanslarına 2009 Yılı İçin Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Tahsisine İlişkin Yüksek Planlama Kurulu Kararı uyarınca uzman pozisyonunda istihdam edilmiş personelin alabileceği en düşük ücret 3.500 TL, en yüksek ücret ise 4.500 TL olarak belirlenmiştir. Ancak söz konusu limitlerin 2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar ile 3850 ila 4950 olarak belirlendiği bunun yanında ajansların çoğunda 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2 nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun(RG. 11.07.1956, 9355) kapsamında tediye yapıldığı ve böylece ödenen aylık ücretlerin söz konusu limitlerin üzerinde olduğu bilinmektedir.

yer alması, özel sektör tercih edenler açısından da İstanbul'un bir merkez olarak görülmesi olduğu düşünülmektedir.

Tablo 9: Ajanslardan Ayrılan Personelin Mekânsal Hareketliliği

Düzey 2 Bölgeleri ve Kapsadığı İller	Ayrılma Sonrası İlk Geldiği Bölgeye Dönen Uzman Sayısı	Ayrılma Sonrası Ajans Bölgesinde Kalan Uzman Sayısı
TR10 (İstanbul)	41	11
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	2	2
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	1	1
TR31 (İzmir)	6	8
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	0	0
TR33 (Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak)	1	9
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	5	9
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	7	6
TR51(Ankara)	106	20
TR52 (Konya, Karaman)	1	0
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	1	0
TR62 (Adana, Mersin)	4	4
TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	1	1
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	2	0
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	0	0
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	0	0
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	0	2
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	2	2
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	0	0
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	1	3
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	2	3
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	1	1
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)	1	0
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	1	0
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	1	1
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	0	0
Yurtdışı	3	
Toplam	**190**	**83**

TESPİT VE ÖNERİLER

Anket sonuçlarının değerlendirilmesi neticesinde, kalkınma ajansları personel ekosistemini ve bu sistemin ürettiklerini anlamak sosyal açılardan ve politika önerileri bakımdan son derece önemli çıkarımlar sağlamıştır. Bu bağlamda, kalkınma ajanslarındaki beşeri sermaye hareketliliğini izlemek, bu hareketliliğin hangi yönde ilerlediğini görmek, ajansların insan kaynakları politikasını yönlendirmek ve bölgesel kalkınma için gerekli olan nitelikli istihdamın kapsamını ele almak açısından bazı öneriler geliştirilmiştir.

Anket sonuçlarından elde edilen cevaplar ve ayrılan personelin ajans öncesi ve sonrası istihdam edildiği kurum ve kuruluşlar dikkate alındığında "ajanstan memnuniyetsizlik, kadrolu bir işe geçme, ajansın yer aldığı bölgenin şartlarından memnuniyetsizlik, ajansın uzun vadede kariyer hedeflerine uymaması" gibi nedenlerin ayrılmalarda asıl sebepleri oluşturduğu görülmüştür.

Ajanstan ayrılan personelin ajans öncesi ve ajans sonrası çalıştığı kurum/kuruluş dağılımı analiz edildiğinde öncelikle kamu kurumlarında istihdam edilmiş personelin ajansta çalışmayı tercih ettiği, ayrılanların ise yine kamu kuruluşlarında çalışmaya başladığı, bunlar arasında ise en yüksek tercihin merkezi bir kamu kuruluşu olduğu görülmüştür. Benzer şekilde ilk kez ajansta işe başlamış olan uzmanların, istifadan sonra kadrolu bir kamu kurumunda çalışmaya başladığı tespit edilmiştir. Ajans personelinin kadrolu bir işte çalışma isteğinin bu tercihte önemli bir etken olduğu anlaşılmaktadır.

Ajanstan istifaların/ayrılmaların gerekçesi olarak ajans personelinin maaşında yaşanan düşme genel bir kanı olarak kabul edilmektedir. Ancak ayrılanların yüksek çoğunluğunun yüksek maaş rejimine tabi olarak çalıştığı görülmüştür. Bu durum ise ayrılma nedeninin ajanstan memnun olmama gibi bir nedenle açıklanabileceği şeklinde düşünülmektedir.

Ayrılan personelin istihdam edildiği bölgede kalıp kalmadığı incelendiğinde ise personelin başta Ankara ve İstanbul olmak üzere istihdam imkânlarının geniş olduğu illere yöneldiği, çalışmış olduğu ajans bölgesinde kalmadığı görülmektedir. Bunun nedeni ise personelin ajansın bulunduğu bölge şartlarından memnun olmaması ile açıklanabilmektedir. Diğer yandan, ajansın kariyer hedeflerine uymaması ve kadrolu bir işe geçme isteği de bunun bir gerekçesi olarak düşünülebilir.

Tüm kurum ve kuruluşlarda olduğu gibi kalkınma ajanslarından da beklenen verimin elde edilmesi ancak istihdam edilen personelin nitelikli olması,

yüksek performans ve motivasyonla, mutlu bir şekilde çalışmasıyla mümkündür. Bünyesinde çalıştırdığı personelini sadece bir çalışan olarak gören ve ihtiyaçlarını göz ardı eden kurumların başarı yakalayamayacağı açık bir gerçektir. İnsan kaynaklarını etkin bir şekilde yöneten, akılcı personel planlaması yapan ve personelin eğitimine önem veren ajanslar etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunabilecektir. Bu doğrultuda yapılan analizler ve değerlendirmeler sonucunda, ajans personelinin ajanstan ayrılmalarını önlemeye yönelik ve yüksek performans ve motivasyonla hizmet sunabilmelerini sağlayacak bir takım öneriler geliştirilmiştir.

Teşvik ve Ödül Sistemi

Ajans personelinin verimliliğinin sağlanmasında ve potansiyelinden azami ölçüde yararlanılmasında teşvik sisteminin önemli bir fonksiyon göreceği düşünülmektedir. Personelin motivasyonunu yüksek tutacak, verimliliğini ve etkinliğini artıracak ikramiye, teşvik ya da ödül sisteminin devreye alınması gerekmektedir. Bu sistem personel üzerinde olumlu etki oluşturacak ve gayretin, emeğin karşılığının bir yansıması olarak personelin iş ve işlemlerini daha özveriyle, yüksek bir motivasyonla yerine getirmesini sağlayacaktır.

Görevinde olağanüstü gayret ve fedakârlık gösteren personele yönelik olarak ajansların genel koordinasyonundan sorumlu Kalkınma Bakanlığınca ya da ajans yönetim kurulları vasıtasıyla takdirname gibi uygulamaların hayata geçirilmesi, işe yönelik bir teşvik ve örnek teşkil edecektir.

Terfi ve Görevde Yükselme

Ajans personelinin liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olarak, objektif ve tarafsız bir biçimde görevde yükselmelerine imkân sağlanmalıdır. Ajans personelinin terfisine imkân sağlayacak düzenlemeler personelin daha verimli olmasını sağlayacak, bilgi ve becerilerini geliştirme olanağı sunacak önemli bir teşvik unsurudur. Bu kapsamda ajans personelinin istihdamında doğrudan "uzman" unvanıyla istihdam edilme yerine "uzman yardımcısı", "uzman" ve "kıdemli uzman" gibi kademeli sınıfların geliştirilmesi sağlanabilir. Bu türden bir sınıflama ile personelin kariyer planlaması öngörülebilir hale getirilebilir ve böylece kariyer yolunun bilinmesi, personelde motive edici bir unsur olabilir.

Ajans personelinin terfisi, hizmet yılı, eğitim, sınav, proje, tez ya da bir çalışma üretimine bağlanarak kurumsal ve kişisel verimlilik azami düzeye çıkartılabilir. Personelin yükselmesi, liyakat ilkesi çerçevesinde objektif bir şekilde ve tüm ajanslar için adil bir sistemi işletecek düzeyde tasarlanmalıdır.

Birim başkanlığı gibi yönetici kademelerinde yöneticilik rolünün belirli bir süre ile tanımlanması ya da belirli nitelikleri haiz olma gibi objektif şartların belirlenmesi uzman personel açısından potansiyel bir terfi pozisyonu olabilir. Bu durum uzman personelin birim başkanı olarak görevlendirilmesi için yüksek performans ve özveriyle çalışmasını sağlayabilir ve bir üst kademede görev alabilmesi için öngörülebilir bir kariyer yolu fırsatı sunabilir.

Maaş Düzenlemesi

Aynı ajansta farklı rejime tabi personel arasında farklı ücret uygulamaları, kurum içi kıyaslar nedeniyle huzursuzluklara neden olduğundan asgariye indirilmelidir. 15.02.2012 tarihi itibarıyla görevlendirilen personelin mali ve sosyal haklarının öncekiler ile eşitlenmesi yoluyla iş barışı sağlanabilir.

666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun sonrası oluşan ücret rejimindeki farklılık ve bunun yarattığı motivasyon eksikliğine çözüm olarak kadrolu veya iş hukukuna tabi istihdam olmak üzere iki farklı istihdam usulü tanımlanabilir. Böylece, daha az ücret ile kadrolu olarak istihdam edileceğini veya daha fazla ücret ile iş hukukuna tabi olacağını bilen personelin, iş barışı ya da motivasyon eksikliği ile ilgili şikayetlerinin giderileceği öngörülmektedir.

Diğer yandan YPK Kararları ile belirlenecek ücret limitlerinin bölgelere göre farklılaştırılması, böylece bölgesel gelişmişlik olarak alt sıralarda yer alan bölgelerin tercih edilebilirliğinin artırılması sağlanabilir. Bu durum ajansın bulunduğu bölgenin şartlarından memnuniyet duymayanlar açısından bölgede kalmaları için bir destek unsuru olarak kabul edilebilecektir.

Maaş düzenlemesinde performans esaslı ücret sistemi uygulaması yaygınlaştırılabilir. Bu yöntem ile ajans personeline bütçe kaleminde ayrılacak performans ödeneği kapsamında, kişinin performansına bağlı olarak daha fazla ücret ödenme olanağı getirilebilir.

İş Tanımının Netleştirilmesi

Ajans personelinin en önemli sorunlarından birisi de görev tanımının olmayışıdır. Örneğin, bir uzman personelin mühendis olmasına rağmen hangi görevleri yapmakla yükümlü olduğuna dair resmi bir mevzuat ya da iş tanımları yönergesi bulunmamaktadır. Yöneticiler ise bu konuda resmi bir mevzuat ya da dayanak olmadığı ve yeteri kadar personel bulunmadığı için unvanla uyumlu olmayan görevleri uzmanlara verebilmektedir. Bu nedenle ajansın insan kaynakları politikasında istihdam edilen personelin mesleki bilgi, beceri ve deneyimine uygun

işlerde çalıştırılması öngörülmeli, her bir personel için iş tanımları oluşturulmalı ve istihdamlarında da uzmanların deneyimine uygun birimlerde görevlendirilmeleri sağlanmalıdır. Ajans personeli uygun ortamda kendileri için anlamlı ve değerli işleri yaptığını hissettiği sürece yüksek motivasyonla ve sürdürülebilir şekilde hizmet sunabilecektir.

Aynı şekilde hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu personel bakımından da bir belirsizlik olduğu görülmüştür. Hukuk müşaviri olarak görevlendirilen uzman personel birim başkanı gibi görülmekle beraber hukuk müşavirliğinin her ajans bakımından zorunlu bir organ olarak öngörülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu durumun bölgesel gelişmeye dair hukuki düzenlemelerde uzmanlaşmayı artırması açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, personelin hem istihdam edilme sürecinde hem de işe alımı tamamlandıktan sonra, ajansın hizmet verdiği tüm illerde çalıştırılması söz konusu olabilmektedir. Yani herhangi bir ajans personeli bir süre belirli bir ilde çalıştıktan sonra herhangi bir gerekçe gösterilmeden başka bir ilde görevlendirilebilmektedir. Bu durum bazen yönetici tarafından bir cezalandırma aracı olarak kullanılmaya açık bir mekanizmadır. Gerekli yaşam şartlarını sağlayarak bulunduğu ile uyumunu sağlamış personel bu gibi nedenlerle yaşanan yer değiştirmelerde önemli sorunlarla karşı karşıya gelmektedir. Bu nedenle, iş sözleşmeleri yapılırken istihdam edilecek pozisyon ve görev yapılacak ilin belirli olması sağlanmalı, böylece keyfi il dışı görevlendirmelerin önüne geçilmelidir.

Becayiş Uygulamasının Getirilmesi

Ajanslardan ayrılan personelden yeni işe başlayanların yine bir kalkınma ajansında çalışmayı tercih ettiği de görülmüştür. Bu durum, her ne kadar yüksek düzeylerde gerçekleşmemiş olsa da ajansta görev yapmayı devam ettirmek ve edinmiş olduğu bilgi ve beceriyi yine başka bir ajansta kullanmak isteyenler açısından önemli bir alternatif olarak değerlendirilebilir.

Özellikle personelin evlilik ya da kendi ilinde hizmet verme gibi nedenlerle farklı bir ajansta çalışma eğiliminin olabileceği değerlendirildiğinde, ajanslar arası karşılıklı yer değiştirmeye imkân sağlanması halinde istifaların bir bölümünün önüne geçilebileceği düşünülmektedir. Bu nedenle aynı unvana sahip personeller için iki ajansın yöneticilerinin uygun bulması halinde karşılıklı olarak yer değiştirme ve atama imkânı sağlanmalıdır. Böylece zaten istihdam sürecinde başarılı bulunmuş bir adayın yeniden başka bir ajans için aynı süreçleri izlemesinin ya da yer değiştirmek için söz konusu ajansın personel alım ilanını beklemesinin önüne geçilebilecektir.

Yöneticilerin Eğitimi

Ajansta genel sekreter ve birim başkanı gibi pozisyonlarda çalışan orta ve üst düzey yöneticilerin çağdaş yönetim teknikleri, çalışma psikolojisi ve çalışma sosyolojisi gibi konularda bilgilendirilmeleri sağlanmalıdır. Yöneticinin, altındaki personelin motivasyonunu artıracak ilke ve prensipleri uygulamaya koyabileceği yönetim anlayışlarının benimsemesi sağlanmalıdır. Bu durum yönetici-uzman arasındaki olumsuzlukları azaltacak, uyum ve motivasyonu artıracaktır. Böylelikle personel için huzur verici bir çalışma ortamı elde edilebilecek ve personelin mutlu olması sağlanabilecektir.

Algı Yönetimi

Kalkınma ajansları kurumsallaşma sürecini tamamlamış ve bölgesel gelişmeye olan katkıları çeşitli araştırma ve çalışmalar ile kanıtlanmış kamu kurumlarıdır. Yerel düzeyde söylenti mahiyetinde dolaşan ajansların kapatılabileceği fikri çalışan personel bakımından belirsizlik doğurmakta, bu da motivasyon eksikliği yaratmaktadır. Kamu yönetimi anlayışımıza farklı bir model olarak yerleşen kalkınma ajansları yükselen kurumlardır. Kalkınma ajansları bünyesinde çalıştırdığı personel ile yerelde ihtiyaç duyulan nitelikli personel ihtiyacına hizmet etmektedir. Bu kurumların sadece mali destek sunan kuruluşlar olmadığı, yerelde bir dönüşüm başlattığı, demokrasi kültürümüze ve katılımcılık anlayışımıza sürekli katkılar sunduğu, yerelin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan kaynağını karşıladığı ve yerelin kurumsal kapasitesini artırdığı her fırsatta ve ortamda anlatılmalıdır.

Üzerinde durulması ve personelin bilgilendirilmesi gereken bir diğer husus da iş sözleşmeleri ile istihdamın güvencesiz olduğu anlayışının yok edilmesidir. Her ne kadar ajanstan ayrılıp tekrar iş sözleşmesine bağlı olarak özel sektörde çalışan personel sayısının çok olduğu dikkat çekse de istifa edip bir kamu kurumunda işe başlamış birçok ajans personeli bulunmaktadır. Aslında İş Kanunu ve ilgili diğer mevzuat, işçi lehine olan hususlarda oldukça cömerttir. Bu bağlamda ajans personeline iş hukuku bağlamında sahip olduğu hakları anımsatıcı, öğretici ve motivasyonu artırıcı faaliyetler düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

Anayasa Mahkemesi Kararı, (E.2011/139; K.2012/205), http://www.resmigazete.gov.tr/ eskiler/2013/10/20131010-8.htm, (Erişim Tarihi: 13.02.2017).

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (2014), "Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi" https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF, (Erişim Tarihi:13.02.2017).

Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları, http://www3.kalkinma.gov.tr/bolgesel.portal (Erişim Tarihi: 27.02.2017).

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği (25.07.2006 tarihli ve 26239 sayılı Resmi Gazete).

Şimşek Ahmet (2013), Kalkınma Ajanslarının Performans Ölçümü, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.

Tamer Ahmet (2008), Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri, DPT Uzmanlık Tezi.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı Resmi Gazete).

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, Ankara, 2006.

2006/10550 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı (06.07.1006 tarihli ve 26220 sayılı Resmi Gazete).

4857 sayılı İş Kanunu (10.6.2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete).

666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (2.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete).

6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2.8.2013 tarih ve 28726 sayılı Resmi Gazete).

KARAR VERME YAKLAŞIMLARI ÜZERİNDE HERBERT SIMON HEGEMONYASI

HEGEMONY OF HERBERT SIMON ON THE DECISION MAKING APPROACHES

Ahmet TOZLU*

ÖZ

Karar verme günümüzde hala teorik olarak yönetim biliminin uygulamada ise yönetsel süreçlerin en önemli unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Temel bir yönetsel faaliyet olarak "karar vermenin" yönetim sürecinde vazgeçilmez hale gelmesi - karar verme yaklaşımlarının ortaya çıkışıyla yakından ilgilidir. Bu aşamadaysa Rasyonel Karar Verme Teorisi ve Herbert A. Simon'un Sınırlı Rasyonellik Yaklaşımı önemlidir. Zira Simon'un rasyonel karar verme yaklaşımına getirdiği eleştiriler ve ileri sürdüğü Sınırlı Rasyonel Karar Verme Modelinin temel varsayımları alandaki diğer çalışmaları ve kuramları derinden etkilemiştir. Bu çalışmanın amacı da Herbert Simon'un söz konusu alana yapmış olduğu katkıların ne denli belirleyici olduğunu göstermektir.

Anahtar Kelimeler: Karar Verme, Herbert Simon, Sınırlı Rasyonellik.

ABSTRACT

Today, decision making is still accepted as one of the most important elements of management science in theory and managerial processes in practice. The fact that "decision making" has become irreplaceable in management science as a basic managerial activity is related to the emergence of decision making approaches. Rational Decision Making Theory and Herbert A. Simon's Bounded Rationality Approach are important at this stage. Hence Simon's criticisms to rational decision making approach and main assumptions of his Bounded Rational Decision Making Model deeply impacted on the other studies and theories in the field. This study aims to demonstrate how Herbert Simon's contributions are determinant in the field.

Keywords: Decision Making, Herbert Simon, Bounded Rationality.

GİRİŞ

Örgütler açısından "karar verme" diğer süreçlerle eş tutulamayacak derecede öneme sahiptir. Çünkü her bir yönetsel eylem hem karar vermeyi hem

* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, Cumhurbaşkanlığı Kurum Temsilcisi, ahmet.tozlu@kalkinma.gov.tr

de verilen kararı uygulamayı içerir. Dolayısıyla kararın doğruluğunun örgütsel başarının temelini teşkil ettiğini söylemek gerekmektedir. Mantıksal olarak karar verme sürecinin başarısının hem karar vericinin hem de örgütün başarısıyla doğru orantılı olduğunu savunmak mümkündür.

Karar verme süreci genel olarak kuramsal bazda sezgisel karar verme kuramları, rasyonel karar verme kuramları ve çok kriterli karar verme kuramları olarak üç ana başlık altında ele alınmakla birlikte (Doğan, 2014: 103) literatüre yön veren ve etki alanı kamu yönetiminin de dışına çıkarak diğer bilimlere de katkılar sunan kuram, rasyonel karar verme yaklaşımı olmuştur.

Karar verme yaklaşımı, genel olarak rasyonel karar teorisi[1] ve sınırlı rasyonellik yaklaşımının sunduğu argümanlar temelinde ele alınmakla birlikte başkaca modellere, alt başlıklara ve savlara da sahiptir. Ancak karar verme yaklaşımının omurgasını Herbert Alexander Simon ve onun rasyonel karar teorisi ve sınırlı rasyonelliğe dair ortaya koymuş olduğu bilgiler oluşturmaktadır. Öte yandan, özellikle Charles Lindblom ve diğer bazı (Simon'un çağdaşı) düşünürler de literatüre karar verme teorisini de ilgilendiren önemli katkılar yapmıştır ancak bu çalışmada Simon'a ve onun sundukları çerçevesinde karar verme yaklaşımına değinilecektir.

1. ÖRGÜT TEORİLERİNİN GELİŞİMİ VE KARAR VERME YAKLAŞIMIN ÇIKIŞ NOKTASI

Belirli bir amacın söz konusu olduğu her yerde "yönetim", "yönetici" gibi kavramlardan söz etmek mümkündür. Ancak bu durum örgütsel bir yapı ve onun amaçları söz konusu olduğunda çok daha önemli hale gelmektedir. Bir örgütün yönetiminde, hem yöneticilerin birçok teknikten ve teoriden yararlandığı görülebilmekte hem de yönetim sürecinin diğer birçok bilim dalından istifade ederek inter-disipliner bir yapıya büründüğü gözlemlenebilmektedir. Geçmişten günümüze bu şekilde bir çok-yönlülüğe ve sistematiğe sahip olagelmiş yönetim alanına, 20. yüzyılın ilk başlarında bilimsel yaklaşım, hemen akabinde ikinci çeyreğiyle birlikteyse insan ilişkileri yaklaşımı ve onun temel varsayımları hâkim olmuştur.

Örgütler üzerindeki kuram düzeyine varan çalışmaların geçmişi bilindiği üzere Weber, Fayol, Taylor gibi klasik bürokrasi ve yönetim anlayışının kurucu isimleri olarak tanımlanabilecek bilim adamlarının düşüncelerine dayanan

1 Literatürümüzde rasyonel kelimesi yerine Türkçe bir karşılık olarak "ussal" kelimesi; Rasyonel Karar Teorisi yerine de "Ussal Seçim/Karar Teorisi" gibi bir başka kullanım da mevcut olup bu çalışma boyunca "rasyonel" kelimesi kullanılacaktır.

klasik örgüt kuramına dayanmaktadır. Bu dönemde, bürokrasi, bilimsellik, iş bölümü, uzmanlaşma, hiyerarşi, verimlilik, iç düzen, devamlılık gibi hususlar örgüt açısından ön plandadır (Scott, 2003: 38-49). 1930'lara dek net olarak hegemonyasını sürdüren klasik örgüt kuramında, özetle, örgüt bir makine, çalışanlarsa bu makinenin dişlileri olarak ele alınmıştır. Klasik teorinin hemen akabinde örgüt ve çalışma ilişkilerinde insan unsurunun ve sosyal boyutun ihmal edildiğini; bu eksiklik giderilmedikçe de örgütsel ve üretimsel verimliliğin artırılamayacağını ileri süren insan ilişkileri yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu kuram kapsamında genel olarak makineleşme yerine insan unsuru ön plana çıkarılmakta ve insanın sosyal bir varlık olduğundan hareketle de iletişim ve grup içi ilişkilerin verimliliğe doğrudan etki eden süreçler olduğu vurgulanmaktadır. Hawthorne Deneyleri, X-Y Modeli gibi literatürde hala temel yapıtaşları arasında sayılabilecek birçok önemli ve teknik çalışmaya dayanan bu kuramın öncülerini ise Elton Mayo, Douglas McGregor, Rensis Likert olarak saymak mümkündür. Literatürde örgüt kuramları izah edilirken, mutlaka bu iki ekol anlatılmakta ve ardından Rasyonel Karar Alma Yaklaşımı, Sistem Yaklaşımı ve Durumsallık yaklaşımı gibi yine ana akım sayılabilecek kuramlara değinilmektedir. Bunların haricinde zamansal olarak daha yeni ve güncel yaklaşımlar da olmakla birlikte bu çalışmanın odak noktası açısından bundan sonra sadece rasyonel karar verme yaklaşımına ve ayrıntılarına yer verilecektir.

Rasyonel Karar Verme yaklaşımının kurucusu ve en önde gelen ismi Herbert A. Simon'dur. Ancak kimi kaynaklar karar verme kuramının öncüsü olarak Davranışçı ekolün önemli isimlerinden Chester Barnard'a da değinmektedir ve Simon'un birçok görüşünde Barnard'ın savunduğu tezlerin izlerini görmek mümkündür (Öğüt ve Öztürk, 2007: 41). Sonrasında birçok önemli düşünürün de gerek kuramsal bazda gerekse kısmi paylaşımlarla karar verme yaklaşımlarının gelişimine katkı yaptığı görülmektedir. Karar verme yaklaşımında, genel olarak yöneticiler, yöneticiler açısındansa –koordinasyon, denetleme, planlama gibi diğer yönetim süreçlerine ek olarak- karar verme sürecinin önemi üzerinde durulmaktadır. Genel karar verme literatürünün bu yönde gelişmiş olmasının en temel gerekçesi elbette Herbert Simon'un oluşturmuş olduğu temeldir.

2. KARAR VERME YAKLAŞIMININ TEMEL UNSUR VE SAVLARI

Karar vermeyi, bir durum karşısında hedeflenen neticeyi elde edebilmek için gerekli veri ve bilginin edinilmesi; sonrasında sistematik ve bilimsel bir yol

izleyerek alternatifler/seçenekler oluşturarak, bunların içinden en uygun olanına karar vererek uygulamaya konulması olarak tanımlamak mümkündür (Tekin, 2009: 12). Karar verme süreci genel olarak, etkinlik ve rasyonelliğe dayanması, iletişime ve bilgi akışına önem vermesi, geleceğe yönelik olması ve geleceği öngörmeye dayanması, bir zaman süresini gerektirmesi, bir plan olması, alternatif harcamalar doğurması ve bir sorun çözme süreci niteliği taşıması gibi genel özelliklere sahiptir (Koçoğlu, 2010: 45). Karar verme herhangi bir sorunun çözümü için alternatif çözümler arasından en uygun olanın seçilerek uygulanmasıdır. Herbert Simon ise karar vermeyi "bireyin belli bir amaca ulaşmak için bilinçli olarak belirli bir alternatifi seçmesi" şeklinde tanımlayarak bireylerin faaliyetlerindeki amaç-bilinçlilik-seçim unsurlarına dikkat çekmektedir.

Bireysel karar vermeden çıkarak örgütsel karar verme alanına girildiği zaman söz konusu sürecin daha karmaşık ve çok boyutlu bir hal aldığı görülmektedir. Bu kapsamda örgütsel karar alma süreçlerinde dikkat çeken hususlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Karar verme daha büyük ve karmaşık konulara dairdir.

- Karar alma süreci daha fazla işbirliğini gerektirmektedir.

- Tek bir bireyin sahip olduğu sınırlılıkları aşabilmek için daha sıkı ve iyi dizayn edilmiş bir iletişim ve bilgi yönetimi yapılanması şarttır.

Karar verme sürecinin, muhtemel sorunların araştırılması ve bilgi toplanması adımıyla başladığı varsayılmaktadır (Anameriç, 2005: 39). Akabinde sorunlar sınıflandırılır ve tanımlanır. Karar vermenin aşamaları arasında içinde bulunulan şartları belirleyerek izah etme önemli bir yere sahiptir. Bu aşamaların ardından nasıl hareket edileceği de belirlenerek artık tercih edilen karar(lar) uygulanmaya başlanır. Kararların takip edilmesi, sonuçlarının gözden geçirilerek elde edilen geribildirimle gelecekteki yeni kararlar için bir takım iyileştirme ve değişiklikler yapılması da sürecin son aşaması olarak tanımlanabilir (Özer, 2015: 23).

Simon ekonomik insan (economic man) ve yönetsel insan (administrative man) ayrımıyla rasyonel ve sınırlı rasyonel karar modellerinin omurgasını özetlemektedir. Taylor ve diğer birçok klasikçinin varsayımlarına dayanan ekonomik insan, ideal olana göre hareket eden rasyonel bireyi ifade ederken; Simon bu yaklaşımı eleştirmiş ve "yönetsel insan" kavramını geliştirmiştir (Scott, 2003: 50). Yönetsel insan ise karar verirken gerçekleri, sınırlılıkları ve şartları dikkate alarak hareket eden (olabildiğince rasyonel) bireyi tanımlamak için kullanılmıştır. Klasik karar verme modeline göre, karar verme faaliyeti tamamen

rasyonel ve nesnel bir temele dayanmaktadır (Hoy ve Miskel, 1991: 300). Klasik karar verme modelinin çok ideal varsayımlar içerdiğini belirtmekte fayda vardır. Zira burada karar vericinin tüm alternatif çözüm önerilerini bildiği ve bunları sıralayabildiği varsayılmaktadır. İşte bu idealize edilmiş varsayım, klasik karar verme teorisini uygulanabilirlikten kısmen uzaklaştırmaktadır.

Klasik karar verme modelinin "gerçek" ve "uygulama" ile örtüşmeyen öngörülerinden hareketle, Simon bu derecede bir rasyonelliğin "karar vermeyi" açıklamaya yetmeyeceğini ifade etmiştir (Simon, 1976: 241). "Karar vericinin davranışlarını sınırlayan/belirleyen etkenler var mıdır?" sorusuna Simon cevap olarak "karar vericilerin doygunluk sınırını" vermektedir. Buna göre, bir birey karar verirken tüm alternatifleri rasyonel bir şekilde değil kendi sınırları/sınırlılıkları çerçevesinde belirleyebilmektedir. Dolayısıyla karar vericiler ve kararları bir rasyonelliğe sahiptir ancak bu rasyonellik sınırlıdır.

3. HERBERT SIMON, CARNEIGE OKULU VE DİĞER BAZI DÜŞÜNÜRLER

Aynı zamanda Nobel ödülü de bulunan Simon siyaset bilimi, iş yönetimi ve psikoloji alanlarında kendini yetiştirmiş bir profesördür ve uzun yıllar Carnegie Mellon Üniversitesinde çalışmıştır. Kendisini yönetim bilimi alanında tanınır ve önemsenir hale getiren eseri ise 1947 yılında yayınladığı "Administrative Behavior" adlı kitabıdır. Diğer yandan yazında Simon'u fazlaca tanınır hale getiren bir başka hamlesi de Türkçeye "İdarenin Atasözleri" olarak çevrilmiş olan ve 1946 yılında yayınlamış olduğu "The Proverbs of Administration" adlı makalesinde o güne dek yönetim alanında temel olarak kabul edilmiş ilkeleri kendisiyle çelişen birer atasözüne benzeten eleştirel çıkışı olmuştur. Simon ve rasyonel karar mecrasına geçmeden evvel bu eleştirel bakış açısına değinmek yerinde olacaktır. Simon, evvela o güne dek idare alanında en sık dile getirilen ve kabul gören birkaç ilke sıralamıştır. Buna göre;

- Bir grup içinde uzmanlaşmaya gidildikçe verimlilik artar,
- Bir grubun üyeleri belirli bir hiyerarşi temelinde sıralandığında verimlilik artar,
- Herhangi bir hiyerarşik mevkide kontrol alanı küçüldükçe (yönetilen kişi sayısı azaldıkça) verimlilik artar,
- Daha iyi denetim amacıyla bir grup içindeki çalışanlar amaca, iş türüne, işi yürüten kişilere ya da yere göre sınıflandırıldığında verimlilik artar,

ilkeleri yönetim bilimi alanında –o dönem için- en genel kabul gören ilkeler arasındadır (Simon, 1946: 53). Oysaki Simon, görünüşte oldukça bilimsel gibi algılanan tüm bu ilkelerin birer yanılsamadan ibaret olduğunu ve başkaca birçok ilkeyle kendi içinde çeliştiğini iddia etmektedir. Örneğin, bir yandan komuta birliği ilkesinin yönetimde düzen ve disiplini sağlayacağını, diğer yandan ise uzmanlaşma ilkesi doğrultusunda mümkün olduğunca bölünmenin işin daha ehil kişilerce yapılmasının önünü açacağını aynı anda iddia etmenin tutarsızlığına dikkat çekmiştir. Nitekim makalenin yazıldığı dönemde, yukarıda bahsi geçenler ve diğer birçok ilke, yönetim bilimi açısından olmazsa olmaz nitelikte birer atasözü gibi kabul edilmektedir. İşte Simon bu noktada, atasözlerinin tutarsızlığından ve aynı konuda bir atasözünün tamamen zıt mesajlı bir başka atasözü tarafından inkâr edildiğinden bahsetmektedir. Ona göre, özellikle Gullick ve Urwick'in geliştirmiş olduğu ilkeler (POSDCORB/PÖPAYED) ve Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı doğrultusunda ileri sürdükleri, başka bir deyişle o dönem için yönetim bilimine ışık tuttuğu iddia edilen birçok ilke de bu bağlamda tıpkı birer atasözü gibi işlevsiz ve kendi içinde çelişiktirler.

Örgüt ve yönetimde karar verme denildiği zaman ilk akla gelen kişi Herbert A. Simon'dır. Zira Simon'a göre karar verme, yönetim sürecinin en hayati parçasıdır. Karar verme sürecinin sahip olduğu özelliklerin bir örgütün niteliğini ve başarısını belirlediği tespiti, Simon'a ait en temel savlardan biridir (Aydın, 1994: 126). Simon, Administrative Behavior adlı kitabının ilk baskısında daha ziyade karar verme sürecine dair "rasyonel kararlar" üzerinde durmuş; birkaç yıl sonraki ikinci baskısında ise yönetimsel kararların optimal olmaktan ziyade "doyurucu" olması gerektiği sonucuna ulaşmış (Scott, 2003: 50; Tural, 1988: 498), bir başka deyişle sınırlı rasyonellik gerçekliğine (bounded rationality) doğru evrilmiştir.

"Bürokrasi" de yukarıda bahsedilen, Simon'un yönetim alanındaki eleştirel çıkışlarından payını alan bir başka alandır. Ona göre bürokrasi hem örgüt içinde aşırı ayrıntılı faaliyetler belirleyerek karışıklığa yol açmakta hem de iş süreçlerini aşırı hiyerarşikleştirmektedir. Bu durum ise gerek bilgi kanallarının etkin çalışamamasından, gerek yöneticilerin asıl işlerden tali işlere vakit ayırmak zorunda kalmasından, gerekse diğer olumsuzluklardan ötürü Simon'un odak noktası olan karar verme sürecinin kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir.

"Karar verme" eylemini yönetim sürecinin tam kalbine koyan Simon için yönetici yerine "karar veren" ifadesini kullanmak daha yerinde bir deyiş olacaktır (Simon, 1967: 10). Örgütün yürütebileceği diğer tüm süreçler, karar vermeden sonra ve ona bağlı olarak gelişmektedir. Ona göre her karar bir amaca

hizmet etmekte ve kararlar arasında bu anlamda –amaca dayalı- bir hiyerarşi bulunmaktadır. Karar verme üç aşamalı bir süreçtir. Bunlar, karar verilecek hususun tespitine dair bilgi toplama, karara dair atılabilecek olası adımları planlama, oluşturulan alternatiflerden birini seçmedir (Simon, 1974: 114). Genel olarak söz konusu üç sürecin sıralı olduğu ifade edilse de zaman zaman bu sıralamanın değişebilmesi de mümkündür. Yine Simon, bu üç sürecin yöneticiler açısından "öğrenilebilir" süreçler olduğuna işaret ederek "karar vermenin" sezgisel ya da doğuştan gelen değil eğitime dayanan ve profesyonel bir uğraş olması gerektiğini ifade etmeye çalışmıştır. Simon'un "karar verme" mantalitesini kavrayabilmek için bu husustaki temel kabullerinden bazılarını sıralamak yerinde olacaktır (Tural, 1988: 498-499):

- Yönetim kuramı bir yandan etkin ve doğru faaliyetlere/kararlara zemin hazırlayabilecek ilkelere sahip olmalıyken diğer yandan örgütsel ilkeleri de mutlaka dikkate almalıdır.
- Her türlü yönetimsel faaliyet, karar verme eylemini içermelidir; bu da karar vermenin bizatihi bir idari eylemi yapmak kadar önemli bir süreç olduğunu göstermektedir.
- Karar verme sürecinin oluşumu anlaşılmadan, bir örgütü ve yönetimi anlayabilmek mümkün değildir.

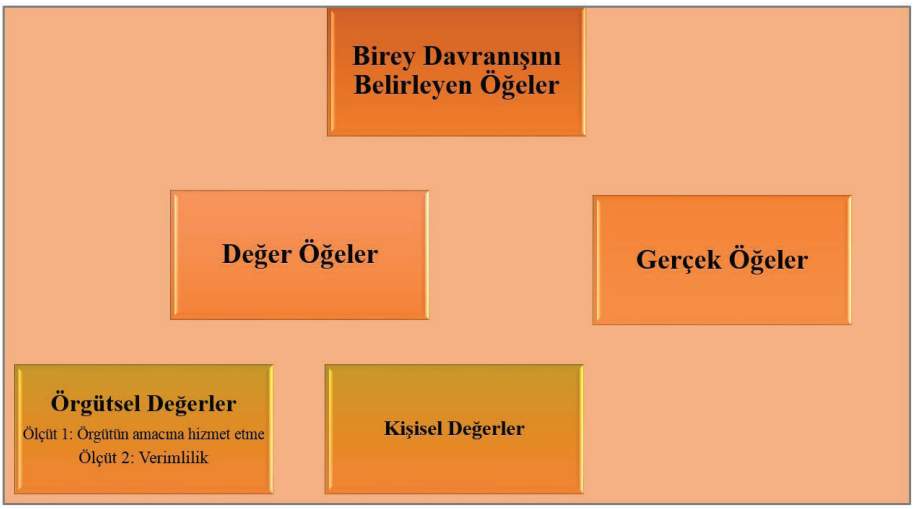
Simon'dan bahsederken onun ileri sürmüş olduğu "programlı kararlar-programsız kararlar" ayrımına değinmek yerinde olacaktır. Ona göre programlanabilir kararlar rutine dönüşmüş, sıkça tekrarlanan ve bu sebeple de alışılmış, öngörülebilen kararlardır. Programlanamayan kararlarsa yeni ve orijinal olan veya belirli bir temele ya da kalıba oturmayan, seyrek tekrarlanan (Griffin and Moorhead, 2014: 209) kararlardır. Simon karar verme sürecinin bu ikili ayrıma göre şekillendiğini ifade etmektedir. Örneğin, programlı bir karar alınırken genelde alışkanlıklar ve tecrübeler üzerinden gidilirken ya da gerektiğinde matematiksel hesaplardan dahi yararlanılabilirken; programsız kararların verilmesinde spesifik bir teknikten bahsetmek mümkün değildir. Burada sadece programsız karar verebilen insanlar yetiştirebilmek ve süreci daha öngörülebilir hale getirmek mümkündür. Öte yandan Simon bir benzetmesinde bu ayrımı da kullanarak örgütleri üç katlı birer pastaya benzetmiştir; alt kat asıl ve operasyonel işlerin yürütüldüğü yer, orta kat programlanabilir ve taktiksel kararların verildiği yer, üst kat ise stratejik ve programlanamayan kararların verildiği kritik yerdir (Simon, 1967: 13). Dolayısıyla örgütlerin her iki tür kararı verebilen yöneticilere

ve yapılara sahip olması gerekmektedir. Hatta yöneticilerin özellikle programsız kararlar verebilmelerini sağlamak üzere eğitilmeleri ve yetiştirilmeleri Simon'un altını çizdiği bir noktadır.

Simon'un bireylerin salt rasyonellikten uzakta bulunmak durumunda olduğuna dair dikkat çektiği bir başka nokta, bireylerin örgütsel hedefler doğrultusunda hareket etmeye başladıkları anda bundan sonra kendi amaç ve istekleri doğrultusunda değil örgütün/yapının amaç ve çizgisi doğrultusunda karar verme yoluna girecekleridir. Simon bu noktadan hareketle rasyonel insan kabulüne karşıt bir "yönetsel insan" kavramı geliştirmiştir. Örgütler, bireylerin çalışma ve karar verme kapasitelerindeki sınırlılıkları gidererek, onları rasyonel davranışa yöneltmektedirler.

Herbert Simon bireylerin karar alma süreçleriyle örgütlerinki arasında bir takım benzerlikler olduğunu ifade etmiş ve bu durumun sistematik bir biçimde açıklanabilmesi halinde örgütsel süreçlerde karar almanın etkin bir şekilde dizayn edilebileceğini düşünmüştür. Açıklayıcı olması açısından Simon'un birey davranışlarını etkilediğini söylediği unsurlar aşağıda sunulmaktadır.

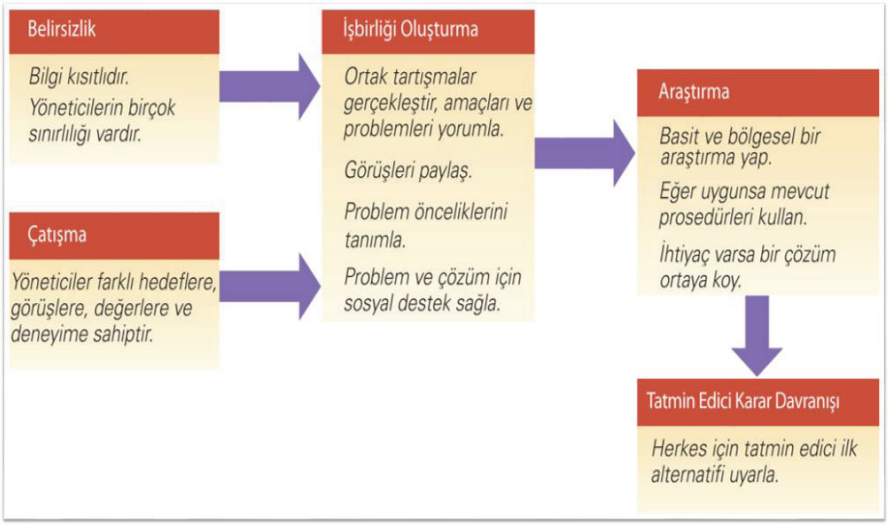
Şekil 1. Birey Davranışını Belirleyen Öğeler



Simon bireylerin davranışlarını etkileyen öğeleri değer öğeler ve gerçek öğeler olarak ikiye ayırmış ve gerçek öğelerle bireylerin eğitim ve benzeri gelişim yollarıyla sağlamış oldukları kalifikasyonu (bilgi ve beceriler vs.) kastetmiştir. Değer öğeleriniyse örgütsel ve kişisel değerler olarak kendi içinde ikiye ayırmıştır (Simon, 1973: 50-70).

ABD'deki Carnegie Mellon Üniversitesi'nde birlikte çalışan Herbert Simon, James March ve Richard Cyert'ın çalışmalarından oluşan ekole "Carnegie Okulu adı verilmiştir. Carnegie Okulu genel olarak; örgüt kuramı yazınında örgütleri akılcı sistemler olarak kabul eden yaklaşıma, özel olarak; örgütsel öğrenmeye çok önemli katkılarda bulunmuştur (Koç, 2009: 155-156). Karar verme yaklaşımlarının genelinde olduğu gibi Carnegie Okulunun temel savlarında da sınırlı rasyonellik teorisinde işlenen ana düşüncenin izlerini görmek mümkündür. Aşağıdaki şekilde Carnegie Okulunun karar verme sürecine dair öngörmüş olduğu hususlar şemalaştırılmaya çalışılmıştır.

Şekil 2. Carnegie Okulu ve Karar Verme Süreci



Kaynak: Daft, 2010.

Sınırlı rasyonellik varsayımını reddetmeden farklı bir yaklaşım olarak ortaya çıkan ve yazında "örgütsel öğrenme" terimiyle ön plana çıkan, Cyert ve March tarafından geliştirilmiş çalışmalara "uyarlayıcı ussal (rasyonel) model" adı verilmektedir. Bu modelin sınırlı rasyonellik haricinde üç temel varsayımı vardır; her örgüt gelecekteki olası koşullara dair bir tercih/alternatif listesine sahiptir, örgütlerde belirli bir bilgi toplama kapasitesi vardır ve karar vericiler bu alternatifler arasından örgüt açısından kazancı maksimize edecek bir seçimde bulunmaktadırlar. Cyert ve March (1963: 84) örgütsel öğrenme süreçleri sayesinde örgütlerin çevrelerine uyum sağladığını belirterek örgüt süreçlerini örgütler açısından adeta bir güncellenme ve varoluşun devamı için bir ön şart olarak lanse etmişlerdir. Buna göre örgütler, bireylerle aynı şekilde olmasa da öğrenirler.

Bunu yaparken uyarlama, sahip olduğu çalışanları araç olarak kullanma ya da tecrübelerini biriktirme gibi yöntemler kullanırlar (Koç, 2009: 157).

Konuyla ilgili olarak diğer bazı bilim adamlarının değindikleri hususa kısaca göz atıldığında Cubberston'un karar verme sürecini örgütte değişiklik yapmak; var olan bir çatışmayı/uyumsuzluğu önlemek veya örgüt üyelerini yönlendirmek amaçlarıyla kullanılabilen çok yönlü bir faaliyet olarak değerlendirmesi dikkat çekmektedir. Cubbertson için karar verme, yönetim için bir kontrol kaynağıdır (Cubbertson vd., 1971: 142). Ona göre karar verme birey, grup ve örgütler açısından ayrı ayrı ele alınabilir ve hem benzerlikler hem farklılıklar gözlemlenebilir. Bu sınıflandırılmış analize dayanarak karar vermenin örgütlerde daha karmaşık bir süreç olduğunu ifade etmektedir.

Robins (1991) ise karar verme ile ilgili olarak farklı bir boyuta dikkat çekmiş ve karar verme sürecinin sadece yöneticiler için değil diğer çalışanlar için de geçerli olabileceğini ifade etmiştir. Bir başka araştırmacı ve düşünür olarak Griffiths, karar vermenin, örgütler açısından diğer faaliyet ve süreçleri de besleyen ve kolaylaştıran boyutuna dikkat çekmiştir.

4. BAZI TEMEL KARAR VERME TEORİLERİ

Karar verme yaklaşımı adı altında artırmacı (incrementalism) karar verme, karma (mixed scanning) karar verme, oyun kuramı gibi birçok alt model bulunmaktadır. Ancak, bu başlık altında yaklaşımın temelini açıklamak maksadıyla rasyonel karar verme modelinden bahsedilecek, Simon'un alanı etkileyen ve yönlendiren sınırlı rasyonel karar verme modeli izah edilecek ve yine bir başka önemli alt başlık olarak çöp tenekesi modeli (garbage can model) incelenecektir.

4.1. Rasyonel Karar Verme Modeli

Rasyonel karar verme modeli klasik bir perspektifle ekonomik ve rasyonel insanın varlığı kabulüne dayanarak; bireylerin (karar vericilerin) olabilecek tüm seçenekleri sonuçlarıyla birlikte bilerek, bu bilinçle hareket ettiği ve optimal kararlar verdiği varsayımını öne sürmektedir (Tural, 1988: 502). Klasik rasyonel yaklaşıma göre bireysel ekonomik çıkarlarını ön planda tutup hareket eden bireyler (ekonomik insan olarak) rasyonel seçimlerde bulunmaktadır. Burada şu varsayımlar söz konusudur (Bakka and Fivesdal, 1986: 171-178):

- Rasyonel birey, karar verme öncesinde tüm alternatifleri ve sonuçlarını bilmektedir.

- Bireyin tespit ettiği alternatifler yarar seviyesine göre sıralanmıştır.
- Rasyonel birey, rasyonel bir biçimde en iyi alternatifi seçerek karar vermekte ve yoluna devam etmektedir.
- Aynı durum her tekrarlandığında ekonomik insan nosyonuna sahip olduğu varsayılan rasyonel bir yönetici, her zaman aynı seçeneği çözüm olarak seçecektir.

Görüldüğü gibi rasyonel karar verme modeli karar vericiler açısından oldukça idealize edilmiş ve mükemmel koşulların varlığını kabul etmektedir. Teorinin öngörmüş olduğu süreçleri daha sistematik bir şekilde özetlemek için aşağıdaki şekli kullanmak mümkündür.

Şekil 3. Rasyonel Karar Verme Modelinde Aşamalar

Kaynak: Daft, 2010.

Herbert Simon rasyonel karar verme modelinde rasyonel insanın bir sorun veya süreç karşısında evvela durumu bölümlemeye giderek daha basit ve daha az karmaşık bir durum yaratmaya çalıştığını ifade etmektedir. Kurama göre bu durum bir örnek vazifesi görmekte ve sorunun daha hızlı ve pratik bir şekilde çözülmesine yardımcı olmaktadır.

4.2. Sınırlı Rasyonel Karar Verme Modeli (Bounded Rationality)

Simon klasik rasyonel karar alma yaklaşımın aşırı idealize etmiş olduğu koşulları eleştirmiş ve modeli gerçekçi bulmadığı için yeniden ele alarak mümkün olduğunca uygulanabilir ve gerçekçi hale getirmeye çalışmıştır (Öğüt ve Öztürk, 2007: 43-44). Simon'a göre (1957: 198) insanoğlunun sınırlı kapasitesi modern dünyadaki iş ilişkilerinin karışıklığını analiz ederek sorunları "tamamıyla" ortadan kaldırabilmek için yetersizdir. Bu noktada sorunların "tamamıyla" tespit edilmesi ve rasyonel, nesnel bir yordamla çözülmesi düşüncesinden, bu süreci daha basite indirgemek suretiyle "en tatmin edici," çözümleme ve zamanlamayla hareket edilmesine geçilmesini savunmaktadır (Koç, 2009: 156).

Bireylerle örgütler arasında kurmuş olduğu bağ ve benzerlikten hareketle Simon, tıpkı bireyin salt rasyonel şekilde karar almasının önünde engeller olması gibi örgütlerin de içsel ya da dışsal sebeplerle tam rasyonellikten uzakta olduğunu ifade etmektedir (Yağmurlu, 2004: 45). Yani sınırlı rasyonellik, karar vericilerin örgütsel, çevresel ya da içsel kısıtlılıklar nedeniyle rasyonel olamayacağı iddiasını taşır (Daft, 2003: 278). Rasyonel karar verme teorisindeki rasyonel ve ideal tip insanın yerini, sınırlı rasyonel karar verme modelinde içinde bulunulan koşulların getirmiş olduğu tüm gerçeklikleri ve kısıtlılıkları özümsemiş ve benimsemiş bir "yönetsel insan" almaktadır. Yönetsel insan "doyurucu kararlar" alarak; içinde bulunduğu şartların gerçekliğine paralel olarak hem kendisi hem de örgüt için en tatmin edici sonuçları üretmektedir. Ancak yukarıda da izah edildiği üzere rasyonel insanın bir sorun karşısında onun daha basit halini tasarlayarak çözümlemeye gitmesi, esasen sınırlı rasyonel karar verme modelindeki yönetsel insanın yaklaşımıyla da örtüşmektedir. Simon, örgütlerde karar verme sürecinde rasyonelliği sınırlandıran faktörleri aşağıdaki gibi belirlemiştir:

- Bireylerin sahip oldukları fizik ve fizyolojik özellikler bir değişken olarak onların davranış, eylem ve kararlarını etkiler.
- İkinci bir değişken olarak bireylerin üyesi oldukları örgütün ve o topluluğun sahip oldukları değerlerden bahsetmek mümkündür.
- Üçüncü değişkense bireylerin sahip olduğu bilgi ve veri edinme imkânlarının kısıtlılığıdır. Bu kısıtlılık da doğrudan karar verme sürecinin seyrini etkilemektedir.

İşte tüm bu sınırlılıklar karşısında yöneticilerden beklenmesi gereken, doyum (satisficing) sağlayıcı kararlar alabilmeleridir. Dolayısıyla en iyi sonuca odaklanmış rasyonel karar kuramından, yönetici ve örgüt açısından minimum

seviyedeki tatmini ve işlerin "mümkün olan" en üst seviyede rasyonellikle devamını sağlayacak kararların alınmasını içeren sınırlı (bounded) rasyonel seçim kuramına geçiş söz konusudur.

4.3. Çöp Kutusu Modeli (Garbage Can Model)

Sınırlı rasyonellik yaklaşımıyla önemli ortaklıkları bulunan çöp tenekesi teorisi Michael D. Cohen, James G. March ve Johan P. Olsen tarafından kurgulanmıştır. Esasen üniversitelerin işletilmesi ve alt departmanların iletişim problemleri üzerine odaklanarak bu husustaki karar alma süreçlerinin incelenmesi neticesinde oluşturulan bir modeldir. Modelin adı bir çöp tenekesinin içinde olabilecek renklilik ve karışık görüntüden esinlenilerek verilmiştir. Modelin özellikle organizasyonel anarşinin olduğu durumlarda, bilgi akışı prosedürlerinin belli olmadığı ve teknoloji kullanımının düşük olduğu, daha karmaşık yapıdaki örgütlerde kullanıldığı takdirde beklenen sonucu vereceği ifade edilmektedir (Lipson, 2004: 12).

Teorinin çıkış noktası diyebileceğimiz ve aynı zamanda sınırlı rasyonellik modeline göre onu kendine özgü hale getiren bir takım varsayımlar vardır. Buna göre (Cohen vd. 2006: 1);

- Örgütlerde tercih yapma ve karar verme süreci sorunlu ve genel tatmini sağlamaktan uzaktır.
- Örgütlerde teknolojik sorunlar söz konusudur. Çoğu zaman örgütün kendi yürüttüğü işlemler çalışanlar açısından dahi karmaşık bulunabilir ve anlaşılamaz.
- Örgütlerde değişken bir katılım süreci vardır. Katılımcılar değişebilir ve bu da örgütün alt birimlerinde, herhangi bir işin yürütümünde süreklilik arz eden bir yönetimi engeller.
- Çapraz ilişkilerin varlığı ve örgütün yapısının ayrıntıları karar verme sürecini zorlaştırmaktadır.

Teoriye göre bu ve benzeri özelliklerden ötürü sınırlı rasyonelliğin boyutunu ve sınırlarını belirlemek; bu konuda her örgüt için geçerli olabilecek aşamalar sıralamak oldukça zordur. Örgütlerin organizasyonel yapılarının çöp tenekesi kuramı dâhilinde üretilecek çıktıları etkilediği varsayılmaktadır. Burada hangi ve kaç ayrı kanal aracılığıyla karar verme sürecinin şekillendiği, örgütün problem çözme ya da seçenek üretme gibi hususlardaki zamanlaması gibi ayrıntılar nihai karar oluşumunu etkilemektedir. Bu sebeple Çöp Tenekesi Kuramı altında Cohen,

March ve Olsen birçok değişkeni olan çok girdili bir sonuç/karar formülasyonu inşa etmişlerdir.

Çöp kutusu modeline göre, örgütlerin bir sorunu çözümlemek adına alacağı kararlara ulaşırken karar verme yaklaşımlarının genel olarak öngördüğü gibi sorunu tanımlamak ve ardından diğer adımları izlemek gibi bir zorunluluğu olmamalıdır. Örgütlerde de tıpkı bir çöp tenekesinin içinde olduğu gibi birçok çelişkiler ve farklılıklar söz konusudur. Anarşik bir ortamı çağrıştıran bu durumda karar vericiler/yöneticiler aslında herhangi bir sürece ve sıralamaya bağlı olmadan çözüm, tercih ve karar için uygun gördükleri aşamadan başlayabilirler (Schermerhorn vd., 2004: 318). Bu ise örgütleri, özellikle daha karmaşık yapıdaki örgütleri, hızlı ve şartlara göre karar alma noktasında bir adım öne geçirecek bir kabul olarak değerlendirilmektedir. Kuram, yapılandırılmış ve aşamalandırılmış karar verme sürecine karşıdır çünkü her durum için aynı adımların ve/veya aynı sıranın uygun düşmeyeceğini öngörmektedir. Buradan hareketle de karar vermenin anarşik, akıcı, önceden öngörülemez, kimi zaman tutarsız olduğu ve tıpkı bir çöp tenekesinin içi gibi çözümlerin, tercihlerin, sorunların iç içe girdiği bir ortamın söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Sağır, 2006: 26-27). Ancak yine de netice itibarıyla çöp kutusu modelinin öngörmüş olduğu karar verme işlevi de kendi içinde bir sistematik sunmaktadır. Zira karar verme işlevinin, problemlerin, çözümlerin, katılımcıların ve seçim fırsatlarının olduğu bir döngüden oluştuğu görülmektedir (Yayla, 2006: 56).

SONUÇ ve ÇIKARIMLAR

Örgütlerde etkin bir şekilde karar vermek için tam ve güvenilir bilginin kullanılması, teknolojik imkânlardan mümkün olduğunca istifade edilmesi, katılımcılığın dikkate alınması, aşırı hiyerarşi ve merkezileşmeden kaçınılması, çalışanlar ve birimler arası bilgi akışının kurulması gibi birçok değişkenin hesaba katılması gerekmektedir. Edinilen tüm bilgiler ışığında alternatif çözümler tespit edilerek sıralanmalı, her duruma ve sonuca hazırlıklı olunmalıdır. Genel olarak karar verme yaklaşımlarında öngörülen sonraki adımsa en iyi ve uygun olduğuna kanaat getirilen alternatifin uygulanmasıdır.

Karar verme yazınında en öne çıkan sorulardan biri kararı kimin vereceği ve kararın nasıl bir yol izlenerek verileceğidir. Karar verme sorumluluğunun sadece yönetici(ler)de olması gerektiğini ifade edenler olduğu gibi bu ağır ve kritik sorumluluğun dağıtılması gerektiğini savunanlar da mevcuttur. Simon'a göre

karar verme sürecinin odak noktasında yöneticiler vardır ve karar verme sürecinin etkinliği de hem yöneticinin (karar vericinin) hem de örgütün başarısını doğrudan etkilemektedir. Yöneticiler karar verme sürecinde üç hususu açıklığa kavuşturmak durumundadırlar;

i. Sorun nedir?

ii. Alternatifler nelerdir?

iii. En iyi alternatif hangisidir?

Bu sorulara verilecek cevaplar analiz ve karar verme –ve doğal olarak yönetim- sürecinin başarı ya da başarısızlığını belirleyecektir (Simon, 1987: 204). Yöneticinin çalışma hayatındaki planlayıcı, koordine edici, denetleyici ve düzenleyici rolü yadsınamaz olmakla birlikte kanımızca, özellikle içinde bulunduğumuz dönemde, çalışanların da örgütsel karar verme süreçlerine dâhil olması hem bir zaruret hem de gerekliliktir. Çalışanların, yeri geldiğinde karar verici mekanizmaya dâhil edilmesi çalışma ilişkilerinin bozulmaması, örgüt içi uyum ve bireysel motivasyonun yüksek tutulması boyutuyla bir zarurettir. Bu tip bir yöntem izlenmesinin yerindeliği ise örgütün birer yapıtaşı olan çalışanların (burada, çalışanlar karar verme yetkinliğine erişmiş bireyler olarak düşünülmektedir) örgüte dair kararların başlangıç ve sonuçlarını en iyi bilecek kişiler olmasına dayanmaktadır. Bu durumda bazı kuramların öngördüğü gibi sadece yöneticileri değil en azından onlara yakın çalışanları da karar verme konusunda yetkin bir seviyeye getirmek gerekmektedir.

Sadece amirlerin değil çalışanların da (astların) karar verme sürecine katılımlarının getireceği başlıca faydaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Uluğ, 1996: 17-18):

- Karara dâhil olan çalışanlar yaptıkları işi daha çok benimseyecek, daha özenli davranacak ve daha özverili çalışacaklardır.
- Çalışanların sürece dahli ast-üst arasındaki katı hiyerarşinin yumuşamasına ve örgütün idari süreçlerinin daha meşru bir hale gelmesine aracı olacaktır.
- Yönetimin örgüte dair öngördüğü olası reform ve revizyonların daha kolay kabullenilmesini sağlayacaktır.
- Kararlar daha nitelikli hale gelecektir. Zira grup kararlarının genel olarak bireysel kararlara göre daha olgun ve üzerinde düşünülmüş olduğu varsayılmaktadır.

Simon'un çalışmaları bize şunu göstermektedir; insanların çoğu en iyi çözümü bulana kadar aramaz, mümkün olanlarla yetinir. Öte yandan birçok bilişsel tuzak ve ön yargı karar vermemizi etkilemektedir. İşte bu iki temel husus kanımızca karar verirken sınırlı rasyonelliği kabullenmeyi modern dünya şartlarında (olabildiğince) rasyonel bir eylem haline getirebilmektedir. Simon bir örgütün üyelerini, kendi değer yargıları ve dürtüleri olan, içinde bulunduğu yapı ve toplumun değerlerinden de etkilenen varlıklar olarak kabul etmekte ve örgüt amaçlarının da benimsenmesi halinde sınırlı da olsa bir rasyonellikle örgüt çıkarları ve başarısı için hareket edebileceklerini ifade etmektedir. Tarafımızca da karar verme yaklaşımları içinde en makul yerlerden birine sahip bu tespit zaten diğer birçok karar verme modeline de doğrudan ya da dolaylı etki etmiştir. Ancak çöp tenekesi modelinde ve diğer başka kuram ve düşünürlerin paylaşımlarında da ifade edildiği gibi modern çalışma hayatının ve ilişkilerinin karmaşıklığı göz ardı edilmemelidir. Bu sebeple her durum için önceden belirlenmiş kural ve aşamaların karar verme sürecinde etkili sonuç vermesini beklemek yerine, her duruma hazırlıklı olunmalı, gerektiğinde çözüm yaklaşımı değiştirilebilmeli/güncellenebilmeli ve özellikle yöneticiler bu gibi ani ve/veya istisnai durumları idare edebilecek yetkinliğe eriştirilmelidirler.

KAYNAKÇA

Anameriç, H. (2005), "Yönetim Bilgi Sistemlerinin Yönetim Fonksiyonları Üzerine Etkisi", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, Ankara, Cilt: 45, Sayı, 2, ss. 25-43.

Aydın, M. (1994), Eğitim Yönetimi, Ankara: Hatipoğlu Basım Yayım San. ve Tic. Ltd. Şti.

Bakka, J. F. ve Fivesdal, E. (1986), Organisationsteori, Struktur, Kultur, Processer, [Organizational Theory, Structure, Culture, Processes], Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck, Denmark.

Cohen, M. D., James G., March ve Johan P. Olsen (2006), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, Vol: 17 (1): 1-25.

Culbertson, J.A., P.B. Jacobson, T.L. Reller (1971), "Karar Verme", Çev: M. Tosun, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, Cilt: 4, Sayı: 4, ss. 142-168.

Cyert, R. M. ve J. G. March (1963), A Behavioral Theory of The Firm, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Daft, R. L. (2010), Understanding the Theory and Design of Organizations, 10th Edition. USA: South-Western CENGAGE Learning.

Doğan, H. (2014), "Çağdaş Kariyer Karar Verme Yaklaşım ve Modellerinin İncelenmesi", Türkiye Sosyal Politika ve Çalışma Hayatı Araştırmaları Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 6, ss. 100-130.

Griffin, R.W. ve Morhead, G. (2014), Organizational Behavior: Managing People and Organizations, Eleventh Edition, USA: South-Western.

Koç, U. (2009), "Örgütsel Öğrenme: Tanımı, Yakın Terimler Arasındaki Kavramsal Ayrımlar ve Davranışsal Yaklaşım", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, ss. 151-165.

Koçoğlu, E. (2010), İşletmelerde Yöneticilerin Karar Verme Süreci ve Bu Süreçte Bilişim Teknolojilerinin Kullanımı, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Lipson, M. (2004), "A Garbage Can Model of UN Peacekeeping", The Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, 3-5 June 2004, Winnipeg, Manitoba.

Öğüt, A. ve Öztürk, Y. E. (2007), "Yönetimin Bilimleşme (Scientization) Sürecine Katkıları Açısından Chester Irving Barnard ve Herbert Alexander Simon: Betimleyici ve İlişkilendirici Bir Çalışma", Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Konya, Sayı 14, ss. 29-46.

Özer, M. A. (2015), "Sosyal Politikaların Belirlenmesinde Karar Verme Süreci ve Bilgi Teknolojilerinin Etkisi", Emek ve Toplum, Cilt: 4, Yıl: 4, Sayı: 9, ss. 8-35.

Robbins, S. P. (1991), Essentials of Organizational Behavior, Prentice Hall Inc.

Sağır, C. (2006), Karar Verme Sürecini Etkileyen Faktörler ve Karar Verme Sürecinde Etiğin Önemi: Uygulamalı Bir Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

Schermerhorn, J. R., Hunt, J.G. ve Osborn, R. N. (2004), Organizational Behavior, 9. Edition, London: John Wiley & Sons.

Scott, W. R. (2003), Organziations: Rational, Natural, and Oepn Systems, 5th Edition, New Jersey: Pearson Education.

Simon, H. A. (1946), "The Proverbs of Administration", Public Administration Review, Vol: 6, No:1, p. 53-67.

Simon, H. A. (1967), "Yönetimde Karar Verme Bilimi", Çev. M. Tosun, Amme İdaresi Bülteni, Sayı 13.

Simon, H. A., Smithburg, D. W. ve Thompson V. A. (1975), Kamu Yönetimi, (Çev. Cemal Mıhçıoğlu), Ankara: SBF Yayınları, No: 354.

Simon, H. A. (1974), "Yönetimde Yeni Karar Verme Bilimi", Çev. M. Tosun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 3.

Simon, H. A. (1976), Administrative Behavior, New York: The Free Press.

Simon, H. (1987), Decision Making and Organizational Design: Organization Theory, Selected Readings, Second Edition, New York: Penguin Books.

Tekin, Ö. A. ve Ehtiyar, R. (2010), "Yönetimde Karar Verme: Batı Antalya Bölgesindeki Beş Yıldızlı Otellerde Çalışan Farklı Departman Yöneticilerinin Karar Verme Stilleri Üzerine Bir Araştırma", Journal of Yasar University, Cilt: 20, Sayı: 5, ss. 3394-3414.

Tural, N. (1988), "Rasyonel Karar Kuramı ve Eğitim Yönetiminde Karar Kuramı", Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, ss. 497-508.

Uluğ, F. (1996), "Yönetimde Karar Verme", Gazi Üniversitesi Endüstri San. Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 5.

Yağmurlu, A. (2004), "Örgüt Kuramları ve İletişim", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 31-55.

Yayla, H. E. (2006), Güç ve Yetki İlişkilerinin Muhasebe Bilgisi Kararları Üzerindeki Etkisi: Türkiye'deki Özel Hastaneler Üzerine Yapısal Bir Model Önerisi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TÜRKİYE'DE SAĞLIK HARCAMALARI İLE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

THE RELATIONSHIP BETWEEN HEALTH EXPENDITURES AND ECONOMIC GROWTH IN TURKEY

Adil AKINCI*
Güner TUNCER**

ÖZ

Sağlık, ekonomik büyümenin lokomotifi olup, yoksulluk ve eşitsizlik gibi sorunları azaltmada önemli bir role sahiptir. Sağlık hizmetlerinin gelişimi için yapılan sağlık harcamaları, beşeri sermayeyi geliştirerek ekonomik büyümeye katkı yapmakta ve aynı zamanda ekonomik büyümenin gelişimi beşeri sermaye yatırımlarına taşınarak zincirleme bir büyüme sağlanabilmektedir. Bu önemden hareketle, bu çalışmanın amacı sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye özelinde analiz etmektir. Analiz 2006:Q1-2016:Q2 dönemi için Johansen Eşbütünleşme Analizi, Hata Düzeltme Modeli (VECM), Granger Nedensellik Testi ile VAR modeline dayalı Etki-Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma yöntemleri kullanılarak yapılmıştır. Çalışmanın genel sonuçlarına göre ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında uzun dönem ilişki bulunmuştur. Bu ilişkinin nedensellik testine göre ise çift yönlü bir ilişki saptanmış olup ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Harcamaları, Ekonomik Büyüme, Beşeri Sermaye.

ABSTRACT

Health is the locomotive of economic growth and plays an important role in reducing problems such as poverty and inequality. Health expenditures made for the development of health services contribute to economic growth by developing human capital, and at the same time, a chain growth can be ensured as the progress of economic growth is transferred to investment in human capital. From this viewpoint, the aim of this paper is to analyze the relation between health expenditures and economic growth in Turkey. Johansen Co-integration Analysis, VECM, Granger Causality Test, Impulse-Response Functions based on VAR model and Variance Decomposition methods are used in this study for the period of 2006:Q1-2016:Q2. According to the overall study results, there is a long-term relation between health expenditures and economic growth. The causality test of this relation is bidirectional, and there is a mutual interaction between health expenditures and economic growth.

Keywords: Health Expenditures, Economic Growth, Human Capital.

* Yrd. Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, adil.akinci@klu.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, guner.tuncer@dpu.edu.tr

GİRİŞ

Ekonomik büyümenin sağlanmasında beşeri sermaye önemli bir rol oynamaktadır. Romer (1986) ve Lucas (1988) bu konuya büyüme teorileri içerisinde dikkat çekerek beşeri sermayenin büyümede önemli bir değişken olduğunu belirtmişler ve beşeri sermaye gelişiminin ekonomik büyümeyi ve bir ülkenin refahını pozitif yönde etkileyebileceğini saptamışlardır. Beşeri sermayenin gelişiminde sağlık hizmetleri ön plana çıkan faktörlerden biri konumundadır. Sağlık hizmetlerinin gelişimi ile daha sağlıklı işgücü oluşturarak dinamik ve yaratıcı akıllar oluşturabilir. Ayrıca daha sağlıklı işgücüyle daha verimli çalışma yeteneğinin oluşmasına katkı sağlanabilmektedir.

Sağlık, yatırımların üretken bir varlığı ve ekonomik büyümenin lokomotifidir (Barro, 1996). Aynı zamanda sağlık, yoksulluk ve eşitsizlik gibi sorunların sebep olduğu negatif dışsallıkları azaltmada da önemli bir etkiye sahiptir. Sağlık alanındaki iyileşmelerin ekonomik kazanımları daha yüksek bir ekonomik büyümeye neden olurken tam tersi bir durum ülkelerin yoksulluk yaşamasına neden olabilmektedir (World Health Organization, 1999). Sağlık hizmetlerinin gelişimi için yapılan sağlık harcamaları ekonomik büyümeyi tetiklemekte olup aralarındaki ilişkinin teorik temeli şu şekildedir: Sağlık, sermayenin bir formudur ve sağlık alanında yapılan yatırımlar hem beşeri hem de fiziki sermaye birikimini artırabilmekte ve ekonomik büyümeye yol açabilmektedir (Atılgan vd., 2016).

Bu ifadeler ışığında bu çalışmanın amacı sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye özelinde araştırmaktır. Çalışmanın devamında öncelikle literatür değerlendirmesi ortaya konduktan sonra sırasıyla ekonometrik yöntem, veri ve ekonometrik bulgular ile ampirik bulguların değerlendirmesi yapılacaktır.

1. LİTERATÜR DEĞERLENDİRMESİ

Nelson ve Phelps (1966) ve Romer (1990) içsel büyüme modellerinde, kişi başı gelir ile sağlık harcamaları arasında karşılıklı bağımlılık durumunu tanımlamışlardır. Sağlık harcamaları beşeri sermayeyi geliştirerek ekonomik büyümeye katkı yapmakta ve aynı zamanda ekonomik büyümenin gelişimi, beşeri sermaye yatırımlarına taşınarak zincirleme bir büyüme sağlanabilmektedir. Bu önemden hareketle Türkiye özelinde yapılmış olan çalışmalarda aşağıda belirtilen değerlendirmeler yapılmıştır.

Sülkü ve Caner (2011) 1984-2006 dönemi için Türkiye'de sağlık harcamaları ile milli gelir arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ve %10'luk bir kişi başı milli gelir artışının kişi başı sağlık harcamalarında %8,7'lik bir artışa yol açtığını tespit etmişlerdir. Tıraşoğlu ve Yıldırım (2012), 2006:01-2012:03 dönemi için Türkiye'de sağlık harcamaları ile GSYİH arasındaki ilişkinin tespiti için yaptıkları çalışmada sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme arasında uzun dönem eşbütünleşme ilişkisi olduğunu tespit etmişlerdir. Ak (2012) yapmış olduğu çalışmada Türkiye'de sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasında kısa dönemde bir ilişki olmadığını fakat uzun dönemde bir ilişki olduğunu saptamıştır. Akar (2014) Türkiye'de sağlık harcamalarının nispi fiyatı ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi eşbütünleşme analizi ve vektör hata düzeltme modeli ile saptamaya çalışmıştır. Çalışmanın sonucunda Ocak 2004-Mart 2013 dönemi için uzun dönemde sağlık harcamaları, bu harcamaların nispi fiyatı ve ekonomik büyüme değişkenleri arasında anlamlı bir ilişki bulurken, kısa dönemde anlamlı bir ilişki tespit etmemiştir. Selim vd. (2014) 2001-2011 dönemi için kişi başı sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiş ve elde edilen bulgulara göre Türkiye'de kişi başı sağlık harcaması ile ekonomik büyüme arasında kısa ve uzun dönemde pozitif bir ilişki saptamışlardır. Aydemir ve Baylan (2015), Türkiye'de sağlık harcamaları ile milli gelir arasındaki ilişkiyi 1998-2012 dönemi için incelemişler ve çalışmanın sonucunda sağlık harcamalarından milli gelire doğru bir nedensellik ilişkisi tespit etmişlerdir. Atılgan vd., (2016) Türkiye özelinde 1975-2013 dönemi için yaptıkları çalışmada sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin tespitinde ARDL modelini kullanarak kişi başına düşen sağlık harcamalarında %1'lik artışın %0,434'lük bir kişi başı milli gelir artışına neden olduğunu tespit etmişlerdir. Uçan ve Atay (2016), 2006Q1-2014Q4 dönemini kapsayan çalışmalarında Türkiye'de sağlık harcamaları ile büyüme arasındaki ilişkiyi analiz etmişler ve çalışmanın sonuçlarına göre değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin olmadığını tespit etmişlerdir.

2. EKONOMETRİK YÖNTEM

Sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla Johansen Eşbütünleşme Analizi, Hata Düzeltme Modeli (VECM), Granger Nedensellik Testi ile VAR modeline dayalı Etki-Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma yöntemleri kullanılmıştır.

2.1. Johansen Eşbütünleşme Analizi

Johansen-Jesulius eşbütünleşme analizi, seriler arasında eşbütünleşik vektörlerin (r) sayısının testi için "Trace" (İz) ve "Maximal Eigenvalue" (En büyük özdeğer) istatistiklerini önermişlerdir. İz istatistiği, r sayıda eşbütünleşik vektörden daha fazla olduğu alternatif hipotezine karşı en fazla r eşbütünleşik vektör olduğu temel hipotezine dayanmaktadır ve aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır (Çil Yavuz, 2005: 276):

$$(\lambda_{trace}) = -T \sum_{i=r+1}^{p} ln\ (1-\lambda_i)$$

Maximal Eigenvalue istatistiği ise r+1 eşbütünleşik vektör olduğu alternatif hipotezine karşı r sayıda eşbütünleşik vektör olduğu temel hipotezini test etmektedir. En büyük özdeğer istatistiği aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır:

$$(\lambda_{max}) = -T\ln(1-\ \lambda_{r+1})$$

İz istatistiği ve en büyük özdeğer istatistiği Johansen-Juselius tarafından önerilen tablo kritik değerleri ile karşılaştırılmaktadır (Kıran, 2007: 273).

2.2. Hata Düzeltme Modeli (VECM)

Aralarında uzun dönemli denge ilişkisi bulunan seriler arasında kısa dönemli dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir. Engle ve Granger tarafından ortaya konulan hata düzeltme mekanizması da bu dengesizliği ortadan kaldırmaktadır. Seriler arasında kısa dönemli dinamik analiz yapan hata düzeltme modeli, bağımlı değişkendeki değişmenin, bağımlı ve bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerleri ile uzun dönemli ilişkinin hata terimi arasında kurulan regresyon yardımıyla çözülmektedir. Eşbütünleşik seriler arasında her zaman hata düzeltme modeli çalışmayabilmektedir (Tarı ve Yıldırım, 2009: 101).

Eğer X_t ve Y_t birinci dereceden eşbütünleşik ise birinci farklar VAR kullanılarak modellenebilir:

$$\Delta Y_t = \beta_{10} + \beta_{11}\Delta Y_{t-1} + \cdots + \beta_{1p}Y_{t-p} + \gamma_{11}\Delta X_{t-1} + \cdots + \gamma_{1p}\Delta X_{t-p} + \alpha_1(Y_t - \theta X_{t-1}) + u_{1t}$$

$$\Delta X_t = \beta_{20} + \beta_{21}\Delta Y_{t-1} + \cdots + \beta_{2p}Y_{t-p} + \gamma_{21}\Delta X_{t-1} + \cdots + \gamma_{2p}\Delta X_{t-p} + \alpha_2(Y_t - \theta X_{t-1}) + u_{2t}$$

Y_t-θX_t terimine hata düzeltme terimi, yukarıdaki iki denkleme ise vektör hata düzeltme modeli (VECM) denilmektedir. Bir VECM'de $Y_t - \theta X_{t-1}$'in geçmiş değerleri ile ΔY_t ve/veya ΔX_t'nin gelecek değerlerinin tahmininde yardımcı olmaktadır. Bu çalışmada, uzun dönemli ilişkinin ortaya konulmasında, Engle-Granger testine göre daha üstün olan Johansen testi birden çok değişken olduğu için tercih edilmiştir (Stock ve Watson, 2011: 666).

2.3. Granger Nedensellik Testi

Granger nedensellik testi, aralarında ilişki olup olmadığı sorgulanan değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü belirlemek amacıyla kullanılır ve aşağıdaki eşitlik yardımıyla test edilir:

$$Y_t = \sum_{i=1}^{m} \alpha_i Y_{t-i} + \sum_{i=1}^{m} \beta_i X_{t-i} + \varepsilon_{1t}$$

$$X_t = \sum_{i=1}^{m} Q_i X_{t-i} + \sum_{i=1}^{m} Y_i Y_{t-i} + \varepsilon_{2t}$$

Burada α_i, β_i, Q_i, Y_i gecikme katsayılarını, m bütün değişkenler için ortak gecikme derecesini, ε_{1t} ile ε_{2t} ise korelasyonsuz beyaz süreci göstermektedir (Gujarati ve Porter, 20102: 653).

2.4. VAR Modeli, Etki-Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma

İlk olarak Sims (1980) tarafından geliştirilen VAR modelleri, bir denklem sisteminde yer alan her bir içsel değişkenin hem kendi hem de sistemdeki diğer gecikmeli değerlerinin yer aldığı eşitlikler sistemi olarak tanımlanmaktadır (Sevüktekin ve Çınar, 2014: 495). VAR modelleri, yapısal model üzerinde herhangi bir kısıtlama getirmeksizin dinamik ilişkileri verebilmekte ve bu sebeple zaman serileri için sıklıkla kullanılmaktadır. VAR modelleri, herhangi bir iktisat teorisinden yola çıkarak, değişkenlerin içsel-dışsal ayrımını gerektirmediği için, bu yönüyle eşanlı denklem sistemlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca modelde bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin yer alması, geleceğe dönük güçlü tahminlerin yapılmasını mümkün kılmaktadır (Tarı ve Bozkurt, 2006: 4).

VAR modelinin katsayıları her bir denklemin En Küçük Kareler yöntemiyle tahmin edilmesi sonucu bulunmaktadır. İki değişkenli VAR modeli, standart şekilde aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$Y_t = \beta_{10} + \sum_{p}^{p} \beta_{1i} Y_{t-i} + \sum_{p}^{p} \gamma_{1i} X_{t-i} + u_{1t}$$

$$X_t = \beta_{20} + \sum_{i=1}^{p} \beta_{2i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^{p} \gamma_{2i} X_{t-i} + u_{2t}$$

Yukarıdaki modelde p gecikmelerin uzunluğunu, u ise ortalaması sıfır, kendi gecikmeli değerleriyle olan kovaryansları sıfır ve varyansları sabit, normal dağılıma sahip, rassal hata terimlerini göstermektedir. β'lar ve γ'lar ise bilinmeyen katsayıları göstermektedir (Stock ve Watson, 2011: 647).

VAR modellerinde parametre tahmini yapılmakla birlikte parametrelerin istatistiksel anlamlılıkları dikkate alınmamakta, değişkenler arasındaki ilişkiler analiz edilmektedir. VAR modelinin uygulanabilmesi için değişkenlere ait serilerin durağan olması gerekmektedir (Sümer, 2013: 337).

Etki-Tepki fonksiyonları, rassal hata terimlerinden birindeki bir standart sapmalık şokun, içsel değişkenlerin şimdiki ve gelecekteki değerlerine olan etkisini yansıtır. Değişkenler arasında dinamik etkileşimi belirlemede, simetrik ilişkileri tespit etmede etki-tepki fonksiyonlarının önemli bir payı vardır. Varyans ayrıştırması ise her bir rassal şokun gelecek dönemler için öngörünün hata varyansına olan etkisini ortaya koymaktadır (Özgen ve Güloğlu, 2004: 97).

3. VERİ VE EKONOMETRİK BULGULAR

Çalışmanın veri seti, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) bütün maddeleri ile yürürlüğe girdiği tarihten sonra hazırlanan merkezi yönetim bütçeleri dikkate alınarak 2006:Q1-2016:Q2 dönemi olarak seçilmiştir. Çalışmada bağımlı değişken olarak ekonomik büyüme oranı (GSYIH), bağımsız değişken olarak merkezi yönetim bütçesinde yer alan sağlık giderlerinin gayri safi milli hasılaya oranı (SH) kullanılmıştır. Seriler üçer aylık dönemden oluştuğu için Tramo-Seat yöntemi kullanılarak mevsimsellikten arındırılmış ve logaritmaları alınmıştır. Değişkenlere ait veriler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası elektronik veri dağıtım sisteminden elde edilmiştir. Çalışmanın yapıldığı dönem içerisinde 2008 yılında ABD'de başlayıp tüm dünya ekonomilerini etkileyen küresel krizin etkilerini ekonometrik modele dâhil etmek amacıyla kukla (dummy) değişken oluşturulmuştur. Kukla değişken, Türkiye'nin GSYİH'nin Küresel Krizden olumsuz etkilendiği 2008Q3-2008Q4-2009Q1 dönemlerine "1", diğer dönemlere "0" değeri verilerek oluşturulmuştur.

3.1. Birim Kök Testi

İlk olarak serilerin durağanlıkları Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ve Phillips-Peron (PP) testi ile sınanmıştır. Birim kök testlerinin sonuçları Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1. Birim Kök Test Sonuçları

Değişken		ADF		PP	
Sabitli-Trendli		Sabitli	Sabitli-Trendli	Sabitli	
gsyih		-2.0328	-2.0368	-2.2622	-2.2921
Δgsyih		-5.0405*	-5.1236*	-4.7521*	-4.7956*
sh		1.7287	-0.8394	-2.9022	-1.3868
Δsh		-11.3742*	-11.5261*	-11.5026*	-11.6598*
Kritik Değerler	**%1**	-4.2268	-3.6210	-4.1985	-3.6009
	%5	-3.5366	-2.9434	-3.5236	-2.9350
	%10	-3.2003	-2.6102	-3.1929	-2.6058

Not: * işareti %1 düzeyinde değişkenin durağan olduğunu ifade etmektedir. "Δ" işareti ise fark alma operatörünü, yani birinci fark değerlerini ifade etmektedir.

Sonuçlara göre "gsyih" ve "sh" serileri hem ADF testine göre hem de PP testine göre düzeyde durağan olmamalarına rağmen, birinci farkları alındığında değişkenlere ait seriler durağan hale gelmektedir. Değişkenlere ait serilerin birinci düzeyde durağan olmaları, eşbütünleşme analizinin temel koşulunu sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu durum çalışmamıza eşbütünleşme analizi ile devam edebileceğimizi göstermektedir.

3.2. Eşbütünleşme Analizi

Bu aşamada, VAR modeli kurularak uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi gerekmektedir. Uygun gecikme uzunluğunu belirleyebilmek için LogL, LR test istatistiği (LR), Akaike bilgi kriteri (AIC), Son öngörü hatası (FPE), Schwarz bilgi kriteri (SC) ve Hannan-Quinn (HQ) istatistiklerinden yararlanılmaktadır. Tablo 2'de sunulan gecikme uzunluğu istatistiklerinden de görülebileceği üzere, modelimizde en uygun gecikme uzunluğu FPE, AIC ve HQ istatistiklerine göre 4. gecikme uzunluğu olarak belirlenmiştir.

Tablo 2. Uygun Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-194.9064	NA	120.6866	10.46876	10.64113	10.53009
1	-141.3866	95.77226	8.919708	7.862452	8.207207	7.985113
2	-127.1552	23.96858*	5.225416	7.323960	7.841093*	7.507952
3	-122.7025	7.030716	5.140539	7.300129	7.989639	7.545452
4	-116.3852	9.309676	**4.607910***	**7.178167***	8.040055	**7.484820***

Uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesinin ardından, eşbütünleşme olup olmadığını incelemek için Johansen eşbütünleşme yönetimi kullanılır ve bunun için maximal eigenvalue ve trace istatistikleri hesaplanır. Johansen (1995)'de gösterilen beş farklı modelden birinin seçilebilmesi için, 4 gecikme uzunluğu baz alınarak hesaplanan kritik değerlere göre AIC ve SC bilgi kriterleri, Tablo 3'te görülebileceği üzere, sabitsiz ve trendsiz model (None Intercept& No Trend) olan 2. modeli işaret etmektedir.

Tablo 3. Johansen Model Belirleme İstatistikleri

Data Trend:	**None**	**None**	**Linear**	**Linear**	**Quadratic**
Test Type	**No Intercept**	**Intercept**	**Intercept**	**Intercept**	**Intercept**
	No Trend	**No Trend**	**No Trend**	**Trend**	**Trend**
Trace	0	2	1	1	1
Max-Eig	0	1	1	1	1
Akaike Information Criteria by Rank (rows) and Model (columns)					
0	7.191100	7.191100	7.191205	7.191205	7.249267
1	6.816086	**6.495480***	6.531183	6.585049	6.639095
2	6.988491	6.711119	6.711119	6.588309	6.588309
Schwarz Criteria by Rank (rows) and Model (columns)					
0	7.887713	7.887713	7.974895	7.974895	8.120033
1	7.686852	**7.409785***	7.489026	7.586430	7.684015
2	8.033411	7.843115	7.843115	7.807382	7.807382

AIC ve SC bilgi kriterleri kullanılarak belirlenen Lineer sabit&trend modeli kullanılarak trace ve maximal eigenvalue istatistikleri hesaplanmıştır. Hesaplanan trace ve maximal eigenvalue istatistikleri aşağıdaki Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4. Trace ve Maximal Eigenvalue İstatistikleri

Trace İstatistiği	**Kritik Değer**	**Prob**
37.75931	20.26184	0.0001
2.021368	9.164546	0.7735
Maximal Eigenvalue İstatistiği	**Kritik Değer**	**Prob**
35.73794	15.89210	0.0000
2.021368	9.164546	0.7735

Tablo 4'te görülebileceği üzere, trace istatistiğinde ve maximal eigenvalue istatistiğinde en az bir tane büyük değer olduğu için, H_o:Eşbütünleşme yoktur (r=0) hipotezi reddedilmekte ve $H_{A:}$ Eşbütünleşme vardır (r+1) hipotezi reddedilememektedir. Bu durum değişkenlerimize ait serilerin birbiriyle aralarında uzun dönemli ilişkinin olduğunu göstermektedir. Eşbütünleşme ilişkisinin ortaya çıkmasından sonra hata düzeltme modeli (VECM) kurulur.

Tablo 5. Hata Düzeltme Modeli (VECM) Sonuçları

Değişkenler	Katsayılar	Standart Hatalar	t-İstatistiği	Olasılık Değeri
D(sh)	-0.725805	0.335851	-2.161092	0.0372
ECT	-0.381788	0.083523	-4.571053	0.0001
KRIZ	-8.515452	1.560666	-5.456293	0.0000
C	0.462850	0.399023	1.159960	0.2535

Modelde, hata düzeltme terimine (ect) ilişkinin parametrenin t-istatistiğinin anlamlı olması ve negatif olması gerekmektedir. Tablo 5'te sunulan hata düzeltme modeli sonuçlarına göre, hata düzeltme parametresi istatistiksel olarak anlamlı ve (-0,381788) negatiftir. Bu parametre, değişkenleri uzun dönem denge değerine yakınlaşmaya zorlamaktadır. Hata terimleri parametresinin anlamlı olması dolayısıyla değişkenler arasında bir nedensellik söz konusudur. Hata düzeltme modeli sonuçlarına göre, hata düzeltme teriminin istatistiksel olarak anlamlı olması, uzun dönem dengesinden oluşabilecek bir sapmanın yaklaşık %38'inin her çeyrek dönemde düzeltildiği anlamına gelmektedir. Sağlık harcamalarındaki kısa dönemli değişimler GSYİH üzerinde negatif (- 0,7258) etkiye sahiptir. Tahmin edilen parametrenin istatistiksel olarak %1 düzeyinde anlamlı olması kısa dönemde "gsyih" ve "sh" arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. "kriz" değişkeni istatistiki olarak anlamlı olmasına rağmen, katsayısı anlamsız olduğu için yorumlanmamıştır.

3.3. Granger Nedensellik Testi

Tablo 6'da yer alan sonuçlara göre, her iki denklem de %5 anlamlılık düzeyinde istatistiki olarak anlamlıdır. Birinci denkleme göre sağlık harcamalarından ekonomik büyümeye nedensellik ilişkisi vardır. İkinci denklemde ise ekonomik büyümeden sağlık harcamalarına nedensellik ilişkisi vardır. Sonuç itibariyle değişkenler arasında çift yönlü bir ilişki söz konusudur.

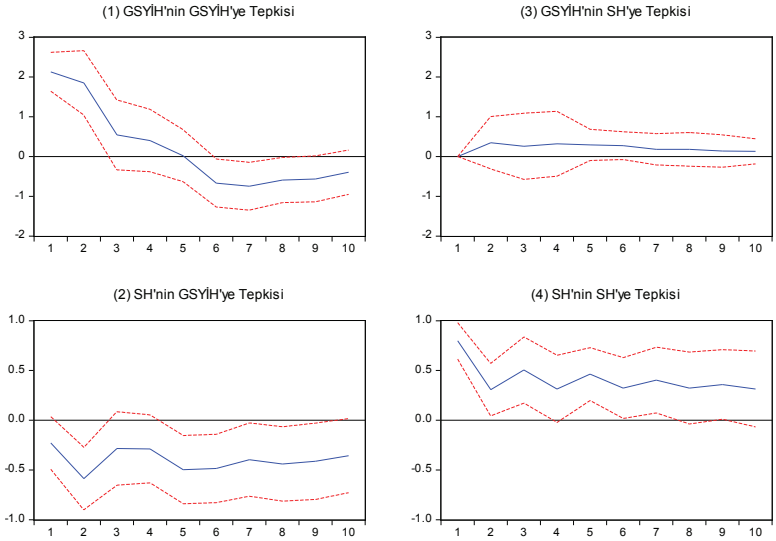
Tablo 6. Granger Nedensellik Testi Sonuçları

Bağımlı Değişken: "G"			
Bağımsız Değişken	**Chi-sq**	**df**	**Prob.**
S	7.2283	2	0.0269
Bağımlı Değişken: "S"			
Bağımsız Değişken	**Chi-sq**	**df**	**Prob.**
G	13.1219	2	0.0014

3.4. Etki-Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma

Bir makroekonomik büyüklük üzerinde herhangi bir değişkenin etkili olup olmadığı, öncelikle nedensellik sınamaları ile ölçülmektedir. Etkili değişkenin politika aracı olarak kullanılabilirliği etki-tepki fonksiyonlarıyla, etki derecesi ise varyans ayrıştırmalarıyla belirlenmektedir. Bu aşamada, Şekil 1'de verilen etki-tepki analizi fonksiyonlarında (1) ve (2) no'lu grafikler GSYİH'ye verilen rassal şoka kendisinin ve sağlık harcamalarının (SH) verdiği tepkileri, (3) ve (4) no'lu grafikler ise SH'ye verilen rassal şok sonrası değişkenin kendisinin ve GSYİH'nin verdiği tepkileri göstermektedir.

Şekil 1. Etki-Tepki Fonksiyonları



Bulunan sonuçlara göre, birinci panelde GSYİH'nin hata terimine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok, GSYİH'de ilk dönem %2 olmak üzere 5. dönem sonuna kadar pozitif artışa neden olmuş, daha sonraki dönemlerde ise %-1'e kadar düşmüştür. İkinci panelde SH'nin GSYİH değişkenine verdiği tepki yer almaktadır. SH değişkeni ilk dönemlerde % -0,3 ile % -0,6 arasında bir tepki vermiş ancak daha sonraki dönemler % -0,5 düzeyinde yatay bir seyir izlemiştir. Üçüncü panelde SH'nin hata terimine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şokun GSYİH'yi çok fazla etkilemediği ve % 0,1 düzeyinde yatay seyir izlediği görülmektedir. Dördüncü panelde ise SH'nin kendisine verdiği tepki yer almaktadır. Değişkenin kendine verdiği tepki ilk dönemlerde %1 düzeyine yaklaşsa da daha sonraki dönemlerde % 0,5 düzeyinde yatay bir seyir izlemiştir.

Etki-tepki analizinden sonra, modelde kullanılan her bir değişkende meydana gelecek olan değişimlerin yüzde kaçının kendisinden yüzde kaçının diğer değişkenlerden kaynaklandığını gösteren varyans ayrıştırma modeli kullanılmıştır. Değişkenlere ait varyans ayrıştırma tabloları aşağıda sunulmuştur.

Tablo 7. GSYİH'nin Varyans Ayrıştırma Tablosu

Dönem	Standart Hata	GSYİH	SH
1	2.129151	100.0000	0.000000
2	2.842422	98.52039	1.479613
3	2.905189	97.79735	2.202651
4	2.950126	96.68545	3.314552
5	2.964615	95.74686	4.253140
6	3.050970	95.18580	4.814204
7	3.146496	95.13839	4.861608
8	3.206854	95.00624	4.993762
9	3.258811	94.98561	5.014390
10	3.285210	94.91092	5.089077

GSYİH değişkenine ait varyans ayrıştırması Tablo 7'de sunulmaktadır. Bulunan sonuçlara göre, GSYİH değişkeninin ilk dönemdeki değişiminin tamamı, yani %100'ü kendisi tarafından açıklanırken, son dönemde bu oran % 94,9'a düşmüştür. GSYİH değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise değişkenin kendisini açıklama oranının ortalama %95 olduğu hesaplanmaktadır. Sağlık harcamaları değişkeninin GSYİH değişkenini açıklama oranının tüm dönemlerde ortalama % 3,5 olduğu hesaplanmaktadır.

Tablo 8. Sağlık Harcamalarının Varyans Ayrıştırma Tablosu

Dönem	Standart Hata	GSYİH	SH
1	0.830180	7.566017	92.43398
2	1.061965	35.13312	64.86688
3	1.209657	32.61951	67.38049
4	1.282645	34.06633	65.93367
5	1.451586	38.33279	61.66721
6	1.564336	42.64438	57.35562
7	1.663384	43.39441	56.60559
8	1.750506	45.48425	54.51575
9	1.833861	46.50678	53.49322
10	1.894291	47.12829	52.87171

Sağlık harcamaları değişkenine ait varyans ayrıştırması Tablo 8'de sunulmaktadır. Bulunan sonuçlara göre, sağlık harcamaları değişkeninin ilk dönemdeki değişiminin %92,43'lük oranı kendisi tarafından açıklanırken, bu oran son dönemde %52,87'ye düşmüştür. Sağlık harcamaları değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise değişkenin kendisini açıklama oranının ortalama %62,70 olduğu hesaplanmaktadır. GSYİH değişkeninin, sağlık harcamalarını açıklama oranı ilk dönemde %7,56 olmasına rağmen son dönemde %47,12'dir. GSYİH değişkeninin sağlık harcamalarını açıklama oranı tüm dönemlerde ortalama %37,28'dir.

4. AMPİRİK SONUÇLAR VE DEĞERLENDİRME

Ampirik bulgulardan elde edilen sonuçlar neticesinde, ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur. Bu uzun dönemli ilişki nedensellik testi sonuçlarına göre çift yönlü bir ilişkidir. Yani, ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur. Sağlık harcamalarının artması hem çarpan etkisi ile ekonomik büyümeyi sağlamakta hem de beşeri sermayenin daha nitelikli hale gelmesi ile birlikte ekonomik büyümenin belirleyici dinamiklerinden birisi harekete geçirilmektedir. Ekonomik büyümenin sağlanması ile birlikte sağlık harcamalarına ayrılan pay artmakta ve daha fazla sağlık harcaması yapılabilmesi mümkün hale gelmektedir. Etki-Tepki analizi sonuçlarına göre, "gsyih" değişkeninde meydana gelen değişimler "sh" değişkeni üzerinde daha belirleyici bir role sahiptir. Ekonomik büyümede meydana gelen gelişmeler sağlık harcamalarını daha fazla etkilemektedir. Varyans ayrıştırma sonuçlarına göre, "gsyih" değişkeninin "sh" değişkenini açıklama oranının daha fazla olması, ekonomik büyümede meydana gelen değişimlerin sağlık harcamalarını daha fazla etkilemesi sonucunu desteklemektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sağlık, ekonomik büyümenin lokomotifi olup, yoksulluk ve eşitsizlik gibi sorunları azaltmada önemli bir role sahiptir. Sağlık hizmetlerinin gelişimi ile hem beşeri hem de fiziki sermaye birikimi artırılabilmekte ve böylece ekonomik büyümeye katkı sağlanabilmektedir. Sağlık hizmetlerinin gelişimi için yapılan sağlık harcamaları beşeri sermayeyi geliştirerek ekonomik büyümeye katkı yapmakta ve aynı zamanda ekonomik büyümenin gelişimi beşeri sermaye yatırımlarına taşınarak zincirleme bir büyüme sağlanabilmektedir. Bu önemden hareketle bu

çalışmanın amacı sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye özelinde araştırmak olarak belirlenmiş ve araştırma 2006:Q1-2016:Q2 dönemi için Johansen Eşbütünleşme Analizi, Hata Düzeltme Modeli (VECM), Granger Nedensellik Testi ile VAR modeline dayalı Etki-Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma yöntemleri kullanılarak yapılmıştır.

Elde edilen ampirik bulgulara göre ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur. Bu ilişkinin nedensellik testi ise çift yönlü bir ilişki olup ekonomik büyüme ile sağlık harcamaları arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Sağlık harcamalarının artması hem çarpan etkisi ile ekonomik büyümeyi sağlamakta hem de beşeri sermayenin daha nitelikli hale gelmesi ile birlikte ekonomik büyümenin belirleyici dinamiklerinden birisi harekete geçirilebilmektedir. Ekonomik büyümenin sağlanması ile birlikte sağlık harcamalarına ayrılan pay artmakta ve daha fazla sağlık harcaması yapılabilmesi mümkün hale gelmektedir. Etki-Tepki analizi sonuçlarına göre ekonomik büyümede meydana gelen gelişmeler sağlık harcamalarını daha fazla etkilemektedir. Varyans ayrıştırma sonuçları ise ekonomik büyümede meydana gelen değişimlerin sağlık harcamalarını daha fazla etkilemesi sonucunu desteklemektedir.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin sürdürülebilir bir ekonomik büyüme sağlamasında ve sosyo-ekonomik gelişmişliğini artırmasında sağlık harcamaları önemli bir role sahiptir. Ayrıca Türkiye için sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi var olup birbirlerinin gelişimini tetikleyen dinamikler olması önem derecesini daha da artırmaktadır. Özellikle 2003 yılı sonunda hayata geçen Sağlıkta Dönüşüm Programı ile elde edilen kazanımların daha da geliştirilmesi için politika yapıcıların sağlık harcamalarının miktar ve kalitesini geliştirecek politikaları hayata geçirmesi ile ekonomik büyüme daha da gelişecek ve ekonomik büyümeyi geliştirecek politikaları hayata geçirmesi ile de sağlık harcamalarına ayrılan paylar artarak sağlık hizmetlerinin de niceliği ve niteliği artırılabilecektir.

KAYNAKÇA

Ak, Rengin (2012), "The Relationship between Health Expenditures and Economic Growth: Turkish Case", International Journal of Business Management & Economic Research, 3(1), 404-409.

Akar, Sevda (2014), "Türkiye'de Sağlık Harcamaları, Sağlık Harcamalarının Nisbi Fiyatı ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi", Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(1), 311-322.

Atılgan, Emre, Dilek Kılıç, Hasan Murat Ertuğrul (2016), "The Dynamic Relationship between Health Expenditure and Economic Growth: Is the Health-Led Growth Hypothesis Valid for Turkey?" The European Journal of Health Economics, 1-8.

Aydemir, Cahit, Seniha Baylan (2015), "Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama", Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13, 417-435.

Barro, Robert (1996), Three Models of Health and Economic Growth, Unpublished Manuscript, Cambridge, MA: Harvard University.

Çil Yavuz, Nilgün (2014), Finansal Ekonometri, Der Yayınları, 1. Basım, İstanbul.

Gujarati, Damodar N., Dawn. C. Porter (2012), Temel Ekonometri, Literatür Yayınları, İstanbul.

Kıran, Burcu (2007), "Türkiye'de Reel Döviz Kuru ile Kısa ve Uzun Vadeli Sermaye Hareketleri İlişkisi", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 22(1), 269-293.

Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, 22(1), 3-42.

Nelson, Richard R., Edmund S. Phelps (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth", American Economic Review, 56(1,2), 69-75.

Özgen, Ferhat Başkan, Bülent Güloğlu (2004), "Türkiye'de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi", ODTÜ Gelişme Dergisi, 31(1), 93-114.

Romer, Paul M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", Journal of Political Economy, 94(5), 1002-1037.

Romer, Paul M. (1990), "Endogenous Technical Change", Journal of Political Economy, 98(5), 71-102.

Selim, Sibel, Doğan Uysal, Pınar Eryiğit (2014), "Türkiye'de Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisinin Ekonometrik Analizi", Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(3), 13-24.

Sevüktekin, Mustafa, Mehmet Çınar (2014), Ekonometrik Zaman Serileri Analizi, Dora Yayıncılık, 4. Baskı, Bursa.

Stock, James H., Mark W. Watson (2011), Ekonometriye Giriş, Efil Yayınevi, 1.Baskı, Ankara.

Sülkü, Seher Nur, Asena Caner (2011), "Health Care Expenditures and Gross Domestic Product: The Turkish Case", The European Journal of Health Economics, 12(1), 29-38.

Sümer, Kutluk Kağan (2013), Makro Ekonometrik Modeller, Beşir Kitabevi, İstanbul.

Tarı, Recep, Hilal, Bozkurt (2006), "Türkiye'de İstikrarsız Büyümenin VAR Modelleri ile Analizi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi, 4, 1-16.

Tarı, Recep, Durmuş Çağrı Yıldırım (2009), "Döviz Kuru Belirsizliğinin İhracata Etkisi: Türkiye İçin Bir Uygulama", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16(2), 95-105.

Tıraşoğlu Muhammed, Burcu Yıldırım (2012), "Yapısal Kırılma Durumunda Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama", Electronic Journal of Vocational Colleges, 2(2), 111-117.

Uçan, Okyay, Seda Atay (2016), "Türkiye'de Sağlık Harcamaları ve Büyüme Arasındaki İlişki Üzerine Bir İnceleme", Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(3), 215-222.

World Health Organization (1999), The World Health Report 1999: Making a Difference.

SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞININ E-BELEDİYECİLİK UYGULAMALARINA ENTEGRE EDİLMESİ

INTEGRATION OF SOCIAL MUNICIPALITY CONCEPTS IN E-MUNICIPALITIES SERVICES

Ufuk ÜNLÜ*

ÖZ

Hizmette halka yakınlık anlayışı, vatandaşa sunulan hizmetlerin zamanla merkezi idareden yerel idarelere kaymasına neden olmuştur. Bu durum ise sosyal belediyecilik olgusunu önemli hale getirerek, günümüz belediyelerinin öncelikleri arasına dâhil etmiştir. Sosyal belediyecilikten daha sonra ortaya çıkan bir kavram olarak e-Belediye uygulamaları ise enformasyon teknolojileri kullanılarak vatandaşa daha etkin bir biçimde hizmet sunma amacıyla ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu iki mekanizmanın hizmet sunumuna sağladığı faydaların sadece kendi zeminlerinde kullanılmasından ziyade, bir arada kullanılmasının hizmet kalitesini daha verimli, daha etkin ve daha kullanışlı hale getireceği izahtan varestedir. Bu nedenle sosyal belediyecilik anlayışının e-Belediye uygulamalarıyla entegre bir şekilde sunulması ve buna ilişkin yeni birtakım örnekler, bu alanda faaliyet gösteren ve yaşayan tüm aktörlerin fayda sağlayacağı gelişmeler olarak kabul görmüştür.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Politika, Sosyal Belediyecilik, e-Belediyecilik.

ABSTRACT

The principle of subsidiarity in service has caused the services offered to citizens to shift from local management to the center over time. This has made the social municipality phenomenon important and included it among the priorities of today's municipalities. However, e-municipality applications emerged as a concept later than the social municipalities in order to provide services to citizens more effectively by using information technologies. It is obvious that the use of these two mechanisms in combination, rather than the use of these services on their own grounds, will make the quality of service more effective, more efficient and more convenient. For this reason, the introduction of social municipality approach in an integrated manner with e-municipal applications and new examples of this have been recognized as developments that will benefit all actors operating and living in this area.

Keywords: Social State, Social Policy, Social Municipality, e-Municipality.

* Başbakanlık Müfettişi, ufukunlu@basbakanlik.gov.tr

GİRİŞ

Devletin her alanda toplumun her kesimini koruma ve refahını sağlama gayesi "sosyal" kavramı ile bizleri tanıştırmıştır. Bu genel kavramdan yola çıkan devlet aygıtı, sosyal politikalar üreterek, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hekimlik gibi özel konulara eğilerek genel anlamda hizmet sunumunu kaliteli ve verimli bir yapıya kavuşturmayı ve bunun yanı sıra gelir adaletsizliğine bağlı eşitsizliği ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Köyden kente göçlerin yaşanması ve hızlı nüfus artışı sosyal olma özelliğini devletten yerel yönetimlere kaydırmış ve böylece sosyal belediyecilik kavramı ön plana çıkmıştır.

Sosyal belediyecilik, sosyal devletin yereldeki yansımasıdır. Sosyal belediyecilik, etkin ve hızlı hizmet üretebilmenin olmazsa olmaz şartıdır. Bu kavram, halkın ihtiyaçlarının onlara en yakın birimlerce karşılanması ve sadece teknik altyapı hizmetlerinin değil, kültürel, ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanmasını da içerir.

Topluluk halinde yaşamanın sosyal belediyeciliği gerektirmesi gibi günümüz teknoloji kullanımında yaşanan artış da belediye hizmetlerinde elektronik imkânların kullanılmasını gerektirmektedir. Nitekim son yıllarda yaşanan teknolojik gelişmeler, kamu hizmetinin sunumunu farklılaştırarak daha hızlı, daha az masraflı ve daha güvenilir uygulamalar sunan elektronik hizmet sunumunu yaygınlaştırmıştır. Bu duruma, yerel ölçekte hizmet sunan belediyeler de kayıtsız kalmamış ve hizmet sunumlarını yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına bağlı olarak elektronik alana aktarmışlardır. Henüz yeterli derecede yaygınlaşmış olmasa da e-Belediyecilik kavramı, gelişen bilgi yönetim sistemleri kapsamında birçok belediye tarafından çeşitli hizmet sunumlarıyla uygulanır hale gelmiştir.

Bilindiği üzere, sosyal belediyecilik uygulamaları ile e-Belediyecilik hizmetleri birbirinden ayrı faaliyetler olarak vatandaşa sunulur. Bu çalışmanın konusu ise sosyal belediyecilik anlayışının e-Belediyecilik uygulamalarına entegre edilmesi, daha ayrıntılı bir ifadeyle, sosyal belediyecilik ile e-Belediyeciliğin birleştirilerek uyumlaştırılması ve vatandaşa hizmeti en önemli faaliyet kabul eden belediyelerin, bu hizmetleri elektronik imkanlardan yararlanarak sanal ortama aktarması ve böylelikle maliyetleri düşürmeleri, verimli hizmet sunumu elde etmeleri ve sürat kazanmalarıdır.

Makalenin ilk bölümünde sosyal belediyecilik anlayışı tüm unsurlarıyla ele alınacaktır. İkinci bölümde ise e-Belediyecilik kavramına yer verilecek ve sonrasında sosyal belediyeciliğin e-Belediye uygulamalarına entegre edilmesine ilişkin örnek uygulamalardan bahsedilecektir.

1. YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

Sosyal belediyecilik anlayışı, daha genel ifadeler çağrıştıran sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarının özümsenmesiyle başlar. Nihayetinde bu tarz belediyecilik, sosyal devlet ve sosyal politikalar zemininde yükselir. Öncelikle bu kavramların açıklanması meselenin özünü ve gerekliliğini daha net bir şekilde ifade eder.

1.1. Sosyal Devlet Kavramı

Sosyal devlet en genel anlamıyla; toplumda daha fazla eşitlik yaratmak ya da var olan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için sosyal ve piyasa aktörlerinin olumsuz etkilerini yok etmeyi hedef alan bir devlet biçimidir (Dedeoğlu, 2009: 42). İlk olarak 19'uncu yüzyılda Avrupa'da ortaya çıktığı bilinmektedir.

19. yüzyılda ortaya çıkan, ekonomik, politik ve sosyal alanlarda etkilerini artırarak sürdüren sosyal devlet, 1970'li yıllardan günümüze kadar gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde güncellik ve önemini yitirmeyen bir konudur. Refah devleti ya da sosyal devlet kavramları incelendiğinde bu kavramların kapsamlı ve yeterli bir tanımı bulunamamaktadır. Literatürde genel olarak geçen tanımlar, sosyal devleti amaçlarına veya araçlarına göre tanımlamaktadır. Ancak, kapsanan amaç ve araçlar arasındaki farklılık genel kabul görmüş sosyal devlet tanımına ulaşmayı engellemektedir (Aktan, 2013).

Sosyal devlet, vatandaşlarına siyasal ve toplumsal yaşama katılabilmeleri için, insan onuruna yakışan asgari düzeyde bir gelir temini, adil gelir dağıtımı, yoksullukla mücadele, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik, sosyal barış, sosyal bütünleşme, ekonomik büyüme ve kalkınma gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir (Öztürk ve Gül, 2012: 378). Hızlı göç, işsizlik ve yoksulluk bağlamında ortaya çıkan aile çözülmelerinin hız kazanması ile ihmal ve istismara uğrayan kadın ve çocukların sayısının arttığı, buna bağlı olarak devlet koruması ve bakıma ihtiyaç duyan çocuk sayısında önemli artışların görüldüğü, yaşlıların bakımıyla ilgili sorunlar yaşandığı, evsizler olarak adlandırılan sokakta yaşayan ve sokakla bütünleşen insan sayısının artık sorun olmaktan çıkıp kanıksanır hale geldiği görülmektedir. Tarım alanındaki küresel politikalarla birlikte ortaya çıkan tarımdan hızlı kopuş ve kente göç; beraberinde işsizlik, kadın ve çocuk istismarını da artan sorunlar olarak karşımıza çıkarmaktadır. Bu sorunlara yönelik olarak, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara ilişkin faaliyet ve programların devletin denetim, gözetim ve sorumluluğunda toplumun her kesiminin (genel yönetim birimleri, yerel yönetimler, özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerin) katılımı sağlanarak bir

bütünlük içinde yürütülmesi temel alınmaktadır. Zira sosyal hizmet ve yardımlaşma duygusu ve edimi kişinin en yakın çevresinden başlar ve halkalar halinde köy, ilçe, il ve ulusal düzeye ulaşır (Pekküçükşen, 2004: 460).

İlk olarak 1961 Anayasası ile sosyal devlet kavramı anayasamıza dâhil edilmiştir. 1961 Anayasası'nın 10. maddesinde: "Devlet kişinin hak ve hürriyetini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar" denilmiştir. 1982 Anayasası'nda da Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanarak, Cumhuriyetin sosyal niteliği ve geniş sosyal haklar devleti olduğu daha geniş bir şekilde vurgulanmıştır. 1982 Anayasası'nın 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevleri "Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyet ve Demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır" denilmiştir (Gözübüyük, 2001: 16).

1.2. Sosyal Politika Kavramı

Sosyal politika kavramı, sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan ve zayıf durumdaki proletarya ile burjuvazi arasında oluşan sınıf farklılığından doğan problemlerin çözümünü ifade etmektedir (Tokol, 2000: 2). Bu yönüyle sosyal politika kavramı sosyal belediyeciliğin temelini oluşturmaktadır.

Sosyal politikanın tarihsel sürecine bakıldığında; 19. yüzyıl boyunca devlet tarafından işçi sınıfı merkezli önlemleri içeren politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik, çalışma hayatındaki kadın ve çocukların korunması gibi konular sosyal politika alanının temel konuları haline gelmiştir (Ersöz, 2011: 48). Sosyal politika, genel itibariyle, 20. yüzyılın bir olgusu olmakla birlikte daha çok ekonomik yönden gelişmiş toplumlara özgü bir olgu ve özünde bir toplum üyesinin "vatandaşlık" hakkına dayalı bir gelişmedir. Bu açıdan günümüzde demokrasi ve vatandaşlık haklarının tam anlamıyla uygulanmadığı ülkelerin var olduğu düşünüldüğünde toplumsal sorunları kapsayıcı ve bu yönde çözüm odaklı toplumsal politikaların varlığından söz etmek oldukça zordur (Koray, 2000: 8).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sosyal devlet kavramının gelişmesiyle sosyal politikaların uygulama alanı ve kapsamı genişleyerek çeşitlilik kazanmıştır.

Artık 21. yüzyılda sosyal politikalar geçmiş dönemlerdeki yoksullukla mücadele ve işçi sorunlarını ele alan politikalarla kendisini sınırlamaktan çıkmıştır (Ersöz, 2004: 11). Temel hak ve özgürlüklerin sosyal-ekonomik hak ve özgürlüklerle genişlemesi, siyasal hakları güçlenen işçi sınıfının demokrasi içinde kalarak toplumu değiştirme gücü kazanması ve toplumsal reformlarla, batı toplumunun çehresi değişmiştir. Başlangıçta işçi sorunlarına çözüm bulmak amacı ile oluşturulan sosyal politikalar bu sorunlara üretilen çözümler ile toplumsal alandaki başka sorunlara yönelmiştir ve bu gelişmeden dolayı dar bir kapsamı ve anlamı olan sosyal politika, giderek hem daha geniş toplumsal kesimlere yayılmış, hem de nitelik değiştirerek bugünkü anlamıyla geniş anlamda bir sosyal politika uygulamasına ulaşmıştır (Koray, 2000: 9).

Sosyal politika, toplumsal hayatta oluşan ve sosyal politika alanına giren tüm sorunlarla ilgilenmekte ve bu sorunlara yönelik olarak çözüm üretmektedir. Çalışma hayatından kaynaklanan sorunlara ilişkin geliştirilen sosyal politikalar henüz yeni olmasına karşın, sosyal politikaların büyük bir kısmı insanlık tarihi kadar eski olup, işveren, işçi sınıfı ve diğer tüm gruplar ve sorunları ile ilgilenmektedir (Aydın, 2008: 26).

Günümüzde sosyal politika dar ve geniş anlamları ile bilinmektedir. Dar anlamlı sosyal politika, devletin faaliyetleri sınırlı kitlelere ya da bir sınıfa dönük çalışmaları kapsadığında ortaya çıkmaktadır (Talas, 1990: 31). II. Dünya Savaşı sonrasında dünya genelinde meydana gelen yıkımla beraber, sosyal politika kavramı teorisinde ve uygulamalarında değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönem itibariyle sosyal politikanın kapsamına, toplumu oluşturan geniş halk kesimleri dâhil edilmiştir (İzveren, 1968: 5).

Sosyal politika dar anlamdan geniş anlama doğru, anlam genişlemesi yaşadıkça, devletin de "sosyal refah devleti" niteliği kazandığı görülmektedir. Bugün üçüncü kuşak diyebileceğimiz çocuk, kadın, çevre, tüketici hakları gibi birçok konuda da sosyal politika önlemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Kadın-erkek eşitliği, özürlülerin korunması, pozitif ayrımcılık denilen konulara kadar birçok yeni politikalar gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, zaman içinde sosyal politika işçi sınıfına yönelik bir politika olmaktan çıkarak sosyal eşitlik ve sosyal adalet temelli bir politikaya dönüştüğü gibi, yeni yükselen toplumsal hareketlerle de değişime uğramakta ve uğramaya devam etmektedir (Koray, 2000:29).

1.3. Sosyal Belediyecilik Kavramı

Sosyal belediyecilik; yerel idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin

korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir model olarak tanımlanmaktadır (Akdoğan, 2002: 35). Başka bir tanıma göre sosyal belediyecilik; kamusal harcamaları sağlık, eğitim, kültür gibi faaliyetlere yönlendiren, istihdam sorununun çözümüne yönelik politikalar geliştiren ve uygulayan, muhtaç durumda bulunan insanların korunmasını ve maddi açıdan desteklenmesini sağlayan, yerel düzeyde sağlık ve eğitim olanaklarının geliştirilmesine katkıda bulunan, sosyal adaletin tesis edilmesine yardımcı olan bir modeldir (Kaya, 2003: 68).

Sosyal belediyecilik, belediyelerin sosyal fonksiyonlarını artıran ve sosyal yaşam içinde aktif bir hale gelmesini sağlayan bir anlayıştır. Toplumun beklenti, ihtiyaç ve taleplerini karşılayacak hizmetler vermekle yükümlü, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyelerin etkin ve hızlı hizmet üretebilmesinin en temel şartı toplumun yapısını, önceliklerini tanımaktır. Toplumun ihtiyaç ve beklentileri denildiğinde sadece kentsel alt yapı hizmetleri ve teknik hizmetler anlaşılmamakta, günümüz koşulları da değerlendirildiğinde kültürel, ekonomik, eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik bir takım sorumluluklar bu kapsama dâhil edilebilmektedir. Bu da "Sosyal Devlet" kavramının uzantısı olarak "Sosyal Belediyecilik" anlayışını beraberinde getirmektedir (Pekşen, 2014: 5). Dahası, sosyal belediyecilik, kalıplaşmış belediyecilik anlayışının dışına çıkmış bir tanımdır. Sosyal belediyecilik, yardıma ihtiyacı olanların bu ihtiyaç hallerini ortadan kaldırmayı, sosyal sorunların ortadan kalkmasına ön ayak olmayı ve bunlarla beraber insanların yaşadıkları ortamda mutlu, huzurlu, güven duygusu gelişmiş bir refah ortamında yaşamalarını planlamaktadır. Yine sosyal belediyecilik, çocuklara, gençlere, yaşlılara, kadınlara, toplumdaki tüm dezavantajlı gruplara özel hizmetler sunmakta ve özel politikalar üretmektedir (Öztürk ve Gül, 2012: 385).

Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunlarıyla ilgilenmektedir. Bunlar; toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve benzeri sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen

afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar ve insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Sosyal belediyecilik olarak adlandırılan uygulamalar, bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümüne ilişkin çabalardır (Ateş, 2009: 92).

Tüm bunların yanı sıra sosyal belediyecilik kavramının anlaşılması, onun nasıl ortaya çıktığına, nasıl gelişip günümüz belediyecilik uygulamalarına konu edildiğine bağlıdır.

1.4. Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi

Sosyal belediyecilik yaklaşımının temelleri 19. yüzyılın sonlarında gelişen "sosyal devlet" anlayışına dayanmaktadır. Sanayi Devrimi'nden İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki işlevleri 20. yüzyılın başlarına kadar genelde yoksullara yardım ölçeğinde kalmış, bu dönemden sonra ve özellikle Birinci Dünya Savaşı ve iki savaş arasındaki sosyal imkânsızlıklar döneminde yerel yönetimler daha geniş sorumluluklar yüklenmişlerdir (Ersöz, 2006: 768). Bu sebeple sosyal devlet anlayışı ön plana çıkmış ve yerel yönetimlerin bu alanda söz sahibi olma süreci hızlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra refah devletinin gelişimine paralel olarak yerel yönetimler merkezi idareler tarafından ulusal düzeyde planlanan sosyal politikaların mahalli düzeyde hayata geçirilmesinde temel ajans haline gelmişlerdir. Refah programları başlangıçta ulusal nitelikli olmalarına rağmen, programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlenmelerine bağlı olarak gerçekleştirilmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde desentralizasyon politikaları yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk almasına imkân vermiş, yerel yönetimler refah politikalarının en önemli tamamlayıcı-uygulayıcı ajansı haline gelmişlerdir. Bundan dolayı İskandinav yerel yönetimleri için "refah belediyesi" kavramı kullanılırken, İngiltere'de yerel yönetimler bazı yazarlar tarafından "yerel refah devleti" olarak nitelendirmişlerdir (Ersöz, 2011: 74).

1980'li yıllarla birlikte sosyal devlet anlayışının paralelinde sosyal belediyecilik anlayışı da bir dönüşüm yaşamıştır. 1980'lere kadar yerel yönetimler eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi refah hizmetlerini doğrudan üreten kurumlar iken, 1980'lerle birlikte refah hizmetlerini piyasadan satın alan veya bu hizmetlerin sağlanmasında garantör olan, güvence veren kurumlar haline gelmişlerdir. Gerçekten de bu süreçte yerel yönetimler kolektif hizmetlerin üretiminden

çekilmeye, rekabete açılmaya ya da hizmetleri piyasa mekanizmalarından satın almaya başlamışlardır (Ersöz, 2006: 772).

Ülkemiz açısından bakıldığında, Türkiye'de 1950'li yıllarda hızlanan kentleşme süreci ile birlikte kentler nüfusça kalabalıklaşmış, belediyelerin öncelikleri sosyal politikalardan daha çok, temel kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelmiştir. O yıllardan itibaren, başta 1930 tarihli Belediye Kanunu olmak üzere çeşitli yasalarla belediyelere verilmiş olan birçok sosyal içerikli görev, kaynak yetersizliği ve ilgisizlik gibi sebeplerle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir (Pektaş, 2010: 11).

Sosyal devlet kavramı, anayasa hukukumuza ise, 1961 Anayasası ile girmiştir. 1961 Anayasası'nda sosyal devletin dayandığı prensipler teminat altına alınmış ve devletin sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın 41. maddesinde sosyal devlet olmanın yükümlülükleri "iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir" şeklinde açıklanmıştır. Bu hükümler ile 1961 Anayasası'nda sosyal devletin görevleri belirlenerek bu yolda izlenecek ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlı politikaları tespit etmenin bir devlet görevi olduğu ifade edilmektedir (Kantarcı, 2003: 76- 77).

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlerin üstlendiği rol ve verilen yetkiler değişmeye başlamıştır. Merkezi yönetimlerden aktarılan kaynakların oranları artırılmış, bununla beraber belediyelerin örgütsel yönetim şeması değişmeye başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimleri etkileyen başlıca unsurlar; yerinden yönetim anlayışının giderek yaygın hale gelmesi, yerel özerklik, küreselleşme olgusu, yerelleşme politikaları, yerel yönetişim ve Avrupa Birliği'nin yerindelik ilkesidir. Bunun yanında, göçle beraber artan kentsel nüfus, işsizlik, yoksulluk gibi sosyal sorunlar ile merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki yetersizliği, gelişen bilgi teknolojileri sayesinde halkın bilinçlenmesiyle kamusal düzenden taleplerin, beklentilerin artması gibi iç etkenler de yerel yönetimleri yeniden yapılanmaya zorlamıştır (Toprak ve Şataf, 2009: 14).

Türkiye'de sosyal belediyecilik anlayışının ilk belirtileri 1990'lı yıllarda görünmeye başlanmıştır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren özellikle büyükşehir

belediyelerinin görev ve fonksiyonlarında büyük bir artış meydana gelmeye başlamıştır. Herhangi bir yasal değişikliğe veya belediye gelirlerinde büyük bir artışa dayanmayan bu değişiklik, belediye yönetimlerine 1994 yılındaki mahalli idareler seçiminden sonra yönetime gelen başkanların kişisel hizmet anlayışından kaynaklanmıştır. Bu seçimde, başta İstanbul ve Ankara Büyükşehir belediye başkanlarının başlattığı sosyal ve kültürel içerikli hizmetler, yavaş yavaş öncelikle partili ve daha sonra da diğer siyasi partilere mensup belediye başkanları tarafından benimsenmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu iki belediye kentsel hizmetlerin yanı sıra özellikle, sosyal yardım, sosyal hizmetler, eğitim, sağlık, konut gibi sosyal politika alanlarında o güne kadar görülmeyen hizmetlere yönelmişlerdir. Özellikle, "yaşlılar, özürlüler, kadınlar, çocuklar, yoksullar ve acil yardıma ihtiyaç duyanlara" yönelik çeşitli hizmetler sunan kurumlar teşkil etmişlerdir (Ersöz, 2011: 144).

Sosyal belediyecilikle ilgili belediyeleri bağlayan ana unsurların başında 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu gelmektedir. Belediyeler Kanun'un 14'üncü maddesinde açıkça belirtilen hususları yerine getirmekle mükelleftir.

1.5. Sosyal Belediyeciliğin Fonksiyonları (İşlevleri)

Vatandaşlara hizmet sunumunu gerçekleştiren merkezi yapı, yerini giderek vatandaşa en yakın birimler olan belediyelere bırakmaya başlamıştır. Bu durum sosyal belediyeciliğin önemini artırmış ve bu alanda hatırı sayılır gelişmeler yaşanarak hizmet kalitesinde gözle görülür bir artış yaşanmıştır. Öyle ki, sunulan hizmetler yasal mevzuatlarla korunma altına alınmış ve vatandaşlar birçok hizmeti belediyelerden talep eder hale gelmişlerdir. Artan talep ve yaşanan gelişmeler sosyal belediyeciliğin fonksiyonlarını, başka bir ifadeyle temel işlevlerini şu şekilde belirlemiştir;

- Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon,
- Mobilize Etme, Yönlendirme, Kılavuz ve Rehberlik Etme,
- Yardım Etme ve Gözetme,
- Yatırım Yapma,
- Belediye – Halk İletişimi.

1.5.1. Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon

Sosyalleşme kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı sosyal kurumların ve yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı öğrenme sürecini ifade etmektedir (Pektaş, 2010: 14). Belediyeler bu çerçevede bir nevi sosyal eğitim işlevi görebilirler. Zaten evinin bahçesinde hayvan besleyerek, yüksek sesle müzik dinleyerek veya etrafa hoş olmayan koku ve görüntü saçarak çevreyi rahatsız eden vatandaşlarla ilgilenme yetkisi cezai anlamda belediyelere aittir. Bu insanların toplum içinde nasıl davranmaları gerektiği konusunda da belediyelerin eğitici olmaları bu fonksiyonları tamamlayıcı mahiyettedir. Mahalli idareler toplumsal düzenin devamının sağlanmasına yönelik olarak bireye toplumsal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler aşılama manasında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görebileceklerdir (Akdoğan, 2002: 35).

Bireylerin devletin sosyalleştirme ağının dışında kalmaları birçok soruna sebep olabilmektedir. Belediyeler bu çerçevede bir nevi sosyal eğitim işlevi sunmaktadırlar. Yerel yönetimler, toplumsal düzenin devamının sağlanmasına yönelik olarak bireye toplumsal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler yükleme manasında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görebileceklerdir. Kıraathane toplantıları, halk meclisleri, esnaf gezileri, afişler ve mahalle kütüphaneleri aracılığıyla belediyeler halka daha yoğun olarak mesaj verebilmektedirler (Toprak ve Şataf, 2009: 15).

1.5.2. Mobilize Etme, Yönlendirme, Kılavuz ve Rehberlik Etme

Yerel halka yönelik olarak sosyal danışmanlık hizmeti verme, onları belli gün ve olaylarda bilinçlendirme ve yönlendirme, halka sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarla çözebilecekleri konusunda bilgilendirme gibi işlevler belediyelerce yürütülebilmektedir (Tüketici danışma merkezleri gibi) (Akdoğan, 2002: 35). Başka bir deyişle, halka belirli konularda danışmanlık hizmeti vermek, karşılaştıkları sorunlar karşısında bu sorunları hangi kurum ve kuruluşlar aracılığıyla çözebileceklerini göstermek sosyal belediyeciliğin mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme işlevlerine girmektedir (Pektaş, 2010: 14).

1.5.3. Yardım Etme ve Gözetme

Mahalli idareler, görev sınırları içerisindeki yardıma muhtaç ve fakir durumdaki vatandaşların bilgilerine, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortaklaşa çalışmalar yaparak kolaylıkla sahip olabilmekte, onların sosyoekonomik durumlarını gözetmekte, muhtaçlık sınırının altında olanlara ilaç, gıda, kömür ve kırtasiye gibi yardımlarda bulunabilmektedir (Akdoğan, 2002: 35).

Yoksul ve fakir insanlara ayni veya nakdi yardımların yapılması ve bunların Belediyeler tarafından organize edilmesi, toplumda duyarlılık sahibi insanların da bu anlamda yardımlaşma ve dayanışma duygularını pekiştirmektedir. Diğer taraftan da belediye olarak bu hassasiyeti taşıyan ve maddi durumu iyi olan insanlara da imkân hazırlanmaktadır. Nitekim ramazan aylarında verilen iftar yemekleri birçok belediyede şahısların yaptığı katkı ile gerçekleşmekte, belediyeye bir yük getirmemektedir. Belediyenin burada icra ettiği görev, sadece organizasyon hizmetini götürmektir (Beki, 2008: 40).

1.5.4. Yatırım Yapma

Yerel yönetimler, halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik olarak köklü tedbirler alamamakla birlikte, kolaylaştırıcı birtakım hizmetlere yönelebilmektedirler (Akdoğan, 2002: 35). Ayrıca belediyeler, işsizliği tamamen bertaraf edebilecek bir alt yapıya sahip olmadıkları halde, işsizliği azaltacak tarzda işsiz ve iş veren arasında köprü görevi görebilecek istihdam masaları oluşturmak, yemek ihtiyaçlarını karşılayamayacak derecede mağdur olanların yaşamlarını bu anlamda kolaylaştıracak aşevleri kurmak, kültürel anlamda bilgi sahibi olabilecekleri kültür merkezleri ve bilgi evleri gibi yatırımlar yapmak suretiyle halkının sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına cevap verebilecek imkana sahiptirler (Beki 2008: 40).

1.5.5. Belediye – Halk İletişimi

Sosyal belediyecilik çerçevesinde yürütülen çalışmalarda yerel yönetimle halk kaynaşması son derece önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetime talip olanlar, demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurların biri olan oy ile seçilmek zorundadırlar. Dolayısıyla yerel yönetime talip olan kişiler veya yerel yönetime seçilmiş olanlar, mutlak surette halk ile kaynaşma ve dayanışmalarına büyük önem vermek zorundadırlar. Bu itibarla, halkla ilişkilerin önemli sacayaklarından biri olan Beyaz Masa, halkın istek ve taleplerinin ayırıma tabi tutulmadan kısa zamanda yerine getirilmesi ile halkın teveccühünü kazanma imkanı sunmaktadır (Beki, 2008: 41-42).

1.6. Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Sosyal belediyecilik uygulamaları çağın gereksinimlerine uygun olarak gün geçtikçe artmaktadır. Bu uygulamalar genelde yoksul ve muhtaç kesime yönelik olmakla birlikte, yaşlılar, çocuklar ve engelliler sosyal belediyecilik uygulamalarından öncelikli olarak faydalanan gruplar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal belediyecilik kapsamında verilen hizmetlerden bazıları; kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak; öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak, yaşlılara huzurevleri tesis etmek; sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri açmak, hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak; kültür, sanat ve spor tesisleri açmak, tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak; fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak; engelliler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak; beceri ve meslek edindirme kursları açmak; park-bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak; doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek; iş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik hizmetleri yapmak, onlara makine ve ekipman desteği sağlamak; tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak, gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak; toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek ve gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmaktır (Öz ve Yıldırımalp, 2009: 458).

Bunlar ve benzeri hizmetlerin uygulamada hangi gruplara (yaşlılar, çocuklar ve gençler, kadınlar, engelliler) yöneltileceği yahut başka bir deyişle bu hizmetlerin hangi gruplara uygun bir şekilde yürütüleceğinin bilinmesi, söz konusu hizmetlerin elektronik ortamlara aktarılarak kullanılabilmesi sürecinde fayda sağlayacaktır. Zira elektronik altyapıların ve bilişim sistemlerinin kullanım kolaylığı yaşlılar, engelliler, kadınlar, çocuklar ve gençler arasında farklılık göstermektedir.

1.6.1. Yaşlılara Yönelik Uygulamalar

Gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, sağlık ve teknik malzeme yardımları, ihtiyaca ilişkin mekânsal alanı düzenlemeye dair eşya yardımı, yaşlılar için huzurevi açmak gibi yapılan sosyal hizmetler ile sosyal yardımlar yaşlılara yönelik olarak sosyal belediyecilik faaliyetleri arasında değerlendirilir (Yaylı, 2009:406).

Yaşlı nüfus sağlık harcamaları genç nüfusa oranla 6 kat daha fazladır ve gelişmiş ülkeler yaşlılara yönelik uygulama örneklerini evde bakım hizmetleri, ev hizmetleri ve ulaşım hizmetleri, para yönetimi gibi finansal konularda danışmanlık hizmetleri şeklinde sunmaktadır (Ersöz, 2011:170).

1.6.2. Çocuklar ve Gençlere Yönelik Uygulamalar

Çocuklara yönelik uygulamalar, sokakta çalışan çocukların aileleri ile ilgili sorunlarını çözmeyi, okula gitmeyenleri eğitime yönlendirmeyi, okula gidiyorlarsa eğitimlerine yardımcı olmayı, okul ile ilgili sorunlarını çözmeyi, okula başlayamamış ya da başlamış olsa bile maddi yoksulluk nedeni ile devam edememiş sokakta çalışan çocukların ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle, onları okulla ilişkilendirerek zorunlu temel eğitimden yararlanabilmelerine yardımcı olmayı, onları desteklemeyi, bir başka deyişle çocukların ihmal ve istismarını önlemeyi amaçlamaktadır (Ankara Belediyesi, 2016).

Eğitim yardımı, istihdam çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, spor tesisleri ve eğlence alanları kurulması, meslek edindirme yardımı yapılması, zararlı alışkanlıklardan koruma ve uyuşturucu madde bağımlılığını önlemeye yönelik hizmetler, gençlere yönelik sosyo-kültürel faaliyetlerin düzenlenmesi ve gençlerin katılımının sağlanması sosyal belediyecilik kapsamında gençlere yönelik verilen sosyal hizmet ve yardımları oluşturmaktadır (Yaylı, 2009: 406). Bu kesimler açısından özellikle eğitim hizmetleri büyük önem taşımaktadır. Belediyeler öğrencilere yönelik olarak etüt merkezleri açmakta, burs ve krediler sağlamakta, ayrıca çocuk ve gençlere yönelik kültür-sanat, spor ve sosyal etkinlikleriyle eğitim sürecini desteklemektedirler. Belediyelerin eğitim faaliyetleri içerisinde mesleki eğitim de önemli yer tutmaktadır (Çiçek, 2012: 102).

1.6.3. Kadınlara Yönelik Uygulamalar

Günümüzde sosyal belediyecilik kapsamında kadınlara yönelik olarak kadın sığınma evleri, ana-çocuk sağlığı merkezleri açılmış, meslek edindirme kursları ile el emeğini değerlendirmeye yönelik organizasyonlar düzenlenmeye ve kadınların kamu politikası oluşturma süreçlerine katılımını sağlamak için kadın meclisleri kurulmaya başlanmıştır. Ayrıca kadın kulüpleri açmak, eğitim, kültür ve sportif faaliyetlerde bulunmak, aile yaşam merkezleri kurmak, okuma yazma kursları açmak, ayni ve nakdi yardımda bulunmak, düğün ve şölenler düzenlemek belediyelerce kadına yönelik olarak gerçekleştirilen diğer faaliyetlerdir (Çevikbaş, 2010: 29).

1.6.4. Engellilere Yönelik Uygulamalar

Ülkemizde, değişik özür gruplarından 10 milyona yakın yurttaşımız yaşamaktadır. Özürlü çocuk ya da yetişkin özürlü yurttaşımız, günlük yaşama, kent yaşamına ve toplum yaşamına çok sınırlı ölçüde katılabilmektedir. Ülkemizdeki görme, işitme, ortopedik ve zihinsel engellilerin toplumsal yaşama

tam katılabilmelerinin önündeki engeller henüz kaldırılabilmiş değildir. Engellilerin, eğitimden sağlığa, iş ve mesleki rehabilitasyondan kültür ve sanata, spor ve kent standartlarının iyileştirilmesine, ulaşımdan psikolojik ve sosyal desteğe, bireysel ve aile danışmanlığı hizmetlerinden gerektiğinde sürekli bakıma kadar çok ciddi ve çözüm bekleyen sorunları bulunmaktadır. Belediyelerin şehrin planlanmasında, hizmetlerin projelendirilmesinde özürlülerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaları kaçınılmazdır. Bu anlamda bireylere ve ailelere psikolojik ve sosyal danışmanlık hizmeti vermeleri de gerekmektedir (Keleş, 2008: 80).

Türkiye'de belediyelerin engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımları ise şöyle sıralanmaktadır: hizmet ve rehabilitasyon merkezleri kurmak, evde bakım hizmetleri sunmak, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, fiziki düzenlemeler yapmak, engelli derneklerine destek vermek, eğitimler ve sosyal etkinlikler düzenlemek, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak, istihdam imkanlarını artırmak, vb. (Ersöz, 2011: 170).

2. YEREL YÖNETİMLERDE E-BELEDİYECİLİK FAALİYETLERİ

Elektronik belediye uygulamaları, e-Devlete geçiş sürecinin bir parçası hatta olumlu bir sonucudur denilebilir. Zira elektronik ortamda hizmetler sunan e-Devlete geçiş süreci, belediyelerin hizmet sunumuna da yansımış ve e-Belediye uygulamaları da bu manada hız kazanmıştır.

2.1. e-Devlete Geçiş

e-Devlet, vatandaşlara devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulması demektir. Bu sayede, devlet hizmetlerinin vatandaşa en kolay ve en etkin yoldan, kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılması hedeflenmektedir. Bürokratik ve klasik devlet kavramının yerini almaya başlayan e-Devlet anlayışı ile her kurumun ve bireyin bilgi ve iletişim teknolojileri ile devlet kurumlarına ve kurumlarca sunulan hizmetlere kolayca erişmesi hedeflenmektedir (turkiye.gov.tr).

e-Devlet, 1990'lardan beri kamu yönetimi alanında en ilgi çekici kavram haline gelse de kamu yönetimi alanındaki araştırmacı ve uygulamacılar arasında açıkça tanımlanamadığı ve bir tanım birliğine varılamadığı görüşü hâkimdir. e-Devlet düşüncesi, kamu yönetimindeki birçok yönetsel ve pratik kavram (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, katılımcı yönetim vb.) gibi özel sektörde "e-iş" ve "e-ticaret" olarak kabul gören uygulamaların kamu yönetimine transferi seklinde algılanmaktadır (Moon, 2002: 425).

Özel sektörde başarıyla uygulanan çeşitli projeler, gelişmiş bilgi ve iletişim araçlarının kullanımı, özel sektörün sürekli kazanç ve performansa yönelik olan verimli yapısı kamu sektörünün özel sektörü örnek alarak kendisini düzenleme ihtiyacı doğurmaktadır. e-Devlet modelinde, vatandaşlar artık "müşteri", kamu yönetiminin faaliyetleri ise "hizmet" olarak görüldüğünden, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve "toplam kalite yönetimi" ile "müşteri memnuniyeti" ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik anlayışı ön plana çıkmaktadır (Uçkan, 2003: 44-47).

e-Devlete geçen bir yönetimin hem kendisini hem de yönetim sistemini çağın gereklerine göre yapılandırması gerekmektedir. Böylece e-Devlet anlayışının temelinde bilgi teknolojilerinin, özellikle bilgisayarlar ve internetin olduğu ve e-Devletin amacının devlet ve vatandaş arasında daha şeffaf, kolay, hızlı ve verimli bir ilişkinin yeniden oluşturulması olduğu söylenebilir (Aydın ve Kiracı, 2014: 34). e-Devlet çalışmaları, basitçe tedbirli bir otomasyona değil stratejik yeniliğe yoğunlaşmalıdır. Departmanların nasıl değişeceğine, e-Devlet amaçlarının neler olacağına, e-Devlet amaçlarını gerçekleştirmek için hangi politikaların takip edileceğine ya da uygulanacağına ve bunların işleme nasıl konacağına yönelik e-Devlet stratejisi bilinçli bir planla telaffuz edilmelidir. Bu plana bağlı olarak birimler aynı zamanda kendi bilgi teknolojilerini geliştirmeli ve e-Devlet stratejisinin işleyeceği konusunda güvence vermelidir (Şahin, 2007: 165).

2.1. e-Belediye Kavramı

Elektronik Belediye (e-Belediye), belediye yönetimi ile yerel yönetim hizmet ve faaliyetlerinde enformasyon teknolojilerinin kullanımı, vatandaş ve işletmelere internet üzerinden etkin bir biçimde hizmet sunumu, kurum içi birimlerin bilgisayar ağları ile entegrasyonu ve ilgili dış birimlerle ağ üzerinden iletişimin sağlanmasıdır (Erdal, 2013). Daha özet bir ifadeyle belediye tarafından sunulan hizmetlerin teknoloji ile bütünleşmesidir.

e-Belediye ile amaç, vatandaşların yönetime daha fazla katılmasını sağlamak, herkesin, her zaman bilgiye ulaşmasını sağlamak, zamandan tasarruf ederek verimliliği yükseltmek ve böylece vatandaşların memnuniyetini artırmaktır. Yerel yönetimlerin e-Belediye uygulamalarına geçiş süreci 5 aşamalı (bilgisayarlaşma, otomasyon, internet, web sitesi kurma ve yönetimi internete taşıma) olmaktadır (Şahin, 2007: 167).

Elektronik devletin (e-Devlet) önemli bir parçası olarak düşünülmesi gereken elektronik belediyecilik (e-Belediye) belediyelerin hemen her açıdan (hizmet,

yönetim anlayışı, yeni istihdam olanakları vb.) ülke kalkınmasına katkılarını artıracak kapsamlı bir projedir. Bu proje çerçevesinde çağımızın vazgeçilmez teknolojisi olan internetin yerel halkın kullanımına sunulması öngörülmektedir. Bu yolla belediye-yerel halk arasında karşılıklı iletişim ve bilgi alışverişi yolu ile kaliteli hizmet sunumu ve yerel demokrasinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Yerel halka hizmet üretme sorumluluğu ile donatılmış olan belediyelerin bu sorumluluğunu yerine getirebilmesi noktasında teknolojik gelişmeleri kurumsal işleyişe aktarmaları gerekmektedir (Yıldırım ve Öner, 2004). e-Belediye uygulamaları ülkelerin gelişmişlik düzeyini gösterir. Teknolojiden tam anlamıyla istifade eden belediyeler vatandaşlarına ileri demokrasinin ürünlerini sunmuş olurlar.

Bilişim teknolojisinin kuruluş aşamasının büyük maliyet gerektirmesi kısıtlı kaynaklara sahip belediyeleri zorlamaktadır. Belediyeler, büyük, orta ve küçük ölçekli olarak gruplandırıldığında büyükşehir belediye yönetimlerinin, yeterli maddi kaynak, yetişmiş insan gücü, bilgi altyapısı bakımından daha avantajlı bir konumda olması sebebi ile küçük ölçekli belediyelere oranla e-Belediyecilik konusunda daha ileri seviyede oldukları söylenebilir. Dijital yapılanma aşamasında mevcut sistemin küçük ölçekli belediyeler açısından ortaya çıkardığı olumsuzluklardan bazıları şunlardır (Uçkan, 2003: 310, Negiz ve Saraçbaşı, 2012: 44):

1. Bilişim teknolojisinin yüksek maliyet gerektirmesi ve gelirlerinin düşük olması sebebi ile bu teknolojik maliyeti öz kaynakları ile karşılayamama,

2. Düşük gelir ve eğitim grubuna mensup vatandaşların bu bölgelerde yoğunlaşması,

3. Gelir ve eğitim durumu sebebiyle halkın bilişim teknolojisine mesafeli durması (sayısal uçurum),

4. Yüksek işsizlik ve çözülememiş altyapı sorunlarının varlığı (daha öncelikle çözülmesi gereken sorunlar olarak düşünülmektedir),

5. Halkın katılım ve yönetimi denetleme konularındaki bilinçsizliği ve isteksizliği.

Yerel yönetimler, e-Belediye uygulamasına geçişte belli faydalar elde etme fikrinde olmalı ve uygulama stratejilerini bu yönde belirlemelidirler. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (Henden ve Henden, 2005: 48):

- Yerel halka sunulacak hizmetleri, geleneksel kamu yönetimi anlayışı olan mesai saatlerinin dışına çıkararak 7 gün 24 saat haline getirebilmek,

- Dünya ile bütünleşme bakış açısıyla ele alındığında, yerel yönetim hizmetlerinin internet ortamına yansımasıyla, sözü edilen hizmetlerin izlenebilirliğinin yerelden dünyaya açıldığını algılayabilmek,
- Bürokratik evrak yoğunluğunu azaltabilmek,
- Vatandaşların bazı bilgileri elektronik ortamda alabilme özgürlüğü dolayısıyla, çalışanların yoğunluğunun azalmasını sağlayabilmek,
- Hem çalışanlar, hem de vatandaşlar açısından, yapılacak işlemler bazında zaman tasarrufu sağlayabilmek,
- Belediye-vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesini sağlayabilmek,
- İş yoğunluğunun belli bir miktar azalması ve iş süreçlerinin daha düzenli hale gelebilmesi nedeniyle, çalışan memnuniyetini sağlayabilmek,
- Kent gündeminin rahatça izlenebilmesini sağlayabilmek,
- Kent verilerine ilişkin bilgilerin daha rahat toplanabilmesini sağlayabilmek,
- İnternet ortamında yapılacak anketler sayesinde, halkın beklenti, talep ve şikâyetlerini daha rahat öğrenebilmek.

Yapılan bir araştırmada başarılı e-Belediye için 10 genel faktör ve bunlara bağlı 50 alt faktör tespit edilmiştir. Genel faktörler şunlardır (Siegfreide vd., 2003: 452-453);

1. Gerekli vizyon ve stratejilerin oluşturulması: Bu konudaki strateji ve tedbirler, e-Belediyenin önemini vurgulamak için belediye başkanının siyasi danışmanı/yardımcısı ya da kent konseyi tarafından yönlendirilmelidir.

2. Kullanıcılara/yerel halka yönelik uyum çalışmaları için yönetimde geniş kapsamlı bir modernizasyona gidilmelidir. Sanal bir belediye binası yaratmak için idari yapılar kökten değiştirilmelidir. e-Devlet, proje yönetimi becerisi ve değişim yönetimi süreci tecrübesini gerektirmektedir.

3. Uygulamalar, e-Belediyenin özüdür. Uygulamaların dört boyutu vardır. Bunlar bilgi, iletişim, işlem ve katılımdır. Başarılı e-Devlet sadece mevcut hizmetlerin internet aracılığı ile elektronik olarak sunulması anlamına gelmez. İşin asıl zorluğu, değişik türdeki uygulamaları bütünleştirmek ve bilgiyi, iletişim unsurlarını ve işlemleri birleştirmektir.

4. Maliyetler ve faydalar hesaplanmalıdır.

5. Doğru teknoloji kullanmak ve kullanılan teknik donanımların organizasyonu e-Belediyenin ana ögeleridir.

6. Personel yönetiminin, bölüm şeflerinin ve meclis üyelerinin nitelikli olması önem taşımaktadır. Bu grupların e-Belediye için eğitilmesi ve yetiştirilmesi gerekmektedir. Hatta vatandaşlar ile küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin sahipleri ve yöneticileri de benzer uygulamaya tabi tutulabilir.

7. e-Belediyenin kabul görmesi sağlanmalıdır.

8. Kamu – özel sektör ortaklıkları arasında işbirliği sağlanmalıdır.

9. e-Devlet kısa vadeli bir proje değildir. Sürdürülebilir bir e-Devlet projesi için personel giderlerini ve yatırımları karşılayacak yeterli bir bütçe sağlanmalıdır.

10. e-Belediye, özel yasal bilgi gerektirmektedir. Yasal danışman ya da özellikle eğitimli çalışanlara ulaşılabilecek yeterli bütçe bulunmalıdır.

e-Belediyecilik, vatandaşın yönetime katılması, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması için önemli bir ortam hazırlar. Kamu yönetimi kurumları arasında bilgi alışverişini kolaylaştırarak bürokraside gereksiz işlemlerin ve tekrarların azaltılmasına imkân sağlar. e-Belediyecilikte "vatandaş odaklı hizmet" anlayışı esas alınmaktadır. Bu da 21. yüzyılın kamu yönetimine ışık tutması hedeflenen yönetişim olgusunun ilkeleri ile doğrudan ilintilidir (Henden ve Henden, 2005: 57). Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme yani yönetişim, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da "aktörlerle" piyasa mantığı ile ilişkilenmesidir. Kamu hizmetleri alanında, örneğin "vatandaş"ın yerini "tüketici" kelimesinin almasıyla da bu durum açıkça görülebilir. Devletin yönetişim modelindeki kritik önemi, yönetişim esasına dayalı bir toplumsal yapılanmaya geçilebilmesi için, "eski"nin en geniş ve örgütlü gücü olarak dönüşümü gerçekleştirecek bir aygıt olmasından kaynaklanır (Bayramoğlu, 2002: 88).

2.2. e-Belediye Uygulamaları

e-Belediye, teknolojik gelişmelerin hızla değiştirdiği dünyada, gelişen teknolojileri kullanarak insana hizmet etmenin ve şeffaflaşmanın temelini teşkil eden yeni bir yerel yönetim aracıdır. Kent insanı bilginin küreselleştiği iletişim çağında, bilgiye ulaşma şekillerinde de çağı yakalamak zorundadır. Daha önce neredeyse bir gün harcanarak alınan bazı belediye hizmetlerine internet vasıtasıyla evden veya işyerinden 7 gün 24 saat ulaşılabilmektedir. Bu sayede insanlar kendilerine, ailelerine ve işlerine daha çok zaman ayırabilmektedirler. Kısacası e-Belediye

hizmetleri sayesinde halk, firmalar ve resmi kurumlar belediyedeki tüm işleriyle ilgili bilgilere internet kanalıyla 7 gün 24 saat ulaşabilmektedir (Çoruh, 2009: 216).

Günümüzde, ülkemizin hemen her belediyesinin kendisine ait bir internet sayfası mevcuttur. Ancak, e-Belediyecilik kavramının, internet sitesi kurmakla olup bitmeyeceğini bilmek gereklidir. e-Belediyecilikle, yönetişim olgusunun gereklerinin hayata geçirilebileceği bir ortam yaratılabilmelidir. Yerel halkın, belediye kapısına gitmeden, belli süreçlere dâhil olabileceği teknik altyapının kurulması ve başarıyla işleyebilmesi sağlandıkça, e-Belediyecilikte ilerlenmiş sayılabilir (Henden ve Henden, 2005: 61-62). Böylelikle çağımızın en değerli öznesi olan zamandan tasarruf edilmekte ve hizmetlere her an ulaşım sağlanmaktadır.

Vatandaşın 7 gün 24 saat faydalanabildiği e-Belediyecilik hizmetlerine aşağıdaki örnekler verilebilir (Postacı ve Ayhan, 2013: 18);

- Ulaşım Bilgi Sistemi
- Mezarlık Bilgi Sistemi
- Adres Bilgi Sistemi
- Elektronik Borç Sorgulama ve Fatura Ödeme Sistemi
- İşyeri Ruhsat İşlemleri
- Emlak Vergi Bildirimi
- Nöbetçi Eczaneler
- Evrak Takibi
- Elektronik Bilet (Tiyatro, etkinlikler vs.)
- Şikâyet Başvurusu ve Takibi
- Nikâh Başvuru Sistemi
- Hava ve Yol Durumu ve Yoğunluk Haritası
- Sebze/Meyve/Balık Hal Fiyatları
- Kurumdan Hizmet Satın Alma (e-Market)

Belediyenin hizmetlerini internete taşıması tek başına ne yazık ki yeterli değildir. Bunu kullanacak halkın ve kurumların, firmaların, okulların da internete bağlı olması ve interneti kullanmayı bilmesi gerekmektedir. İşte halk ve belediye

interneti ve bilişim teknolojilerini istenen düzeyde kullanmaya başladığında e-Belediye uygulamalarının sağlayabileceği birçok yararlar ortaya çıkabilir. Bu yararlar şöyle sıralanabilir (Henden ve Henden, 2005: 63);

- Yönetim ve karar alma süreci şeffaflaşır. Yönetimle ilgili alınan kararların elektronik ortamda halkla paylaşımı sağlanır.
- Hizmette zaman ve mekân sınırlaması ortadan kalkar.
- Belediye ve yerel halk açısından hizmetin sunulma ve alınma maliyeti düşer.
- Yerel halkın kent yönetimine katılımı sağlanır bu sayede daha katılımcı ve demokratik bir yerel yönetime geçilir.
- Yerel halk dilek ve önerileri anketlerle toplanarak değerlendirilir ve sunulan hizmetler buna göre yeniden düzenlenebilir.
- Vatandaşın kendi işini kendisinin yapmasından yola çıkarak, yerel yönetimlerde fazla olabilecek istihdam sorunu ortadan kalkar, en azından eleman sayısının aynı kalmasını veya fazla elemanların daha verimli alanlarda kullanılmasını sağlar.
- Katılımcılık ve izlenebilirliğin artmasıyla, verilen belediye hizmetlerinin kalitesinde artış olur. Bu sayede hizmeti sunan ve alan müşteri ilişkisi gelişir.
- Dünya ile bütünleşebilme açısından bakıldığında; e-Belediyecilik uygulamalarının sayısı arttıkça, halkın bilişim teknolojilerini kullanımında artış gözlenir.
- Hizmet sunumundaki, vatandaş odaklı bakış açısı sayesinde, halkın yerel yönetimlere olan güveni de artar.
- Kent ekonomisinin, sosyal ve kültürel hayatın gelişmesini sağlar.
- Bilgi toplumu için altyapıyı geliştirir.
- Sunulan hizmetlerde verimlilik, etkinlik ve hız sağlanır.
- Bürokrasinin azaltılması sağlanır.
- Hesap verilebilirlik ve yönetsel denetim paylaşımı gelişir.

Demokratik ülkelerdeki tecrübelerden kent halkı, STK'lar ve şirketlerin e-Belediye, bilişim teknolojileri ve internet sayesinde yerel yönetişime daha fazla

katılım sağladıkları görülmektedir. Yerel ve kentsel yönetimlerin bilgi verme ve alma fonksiyonları idari açıdan çok önemli olduğundan, internetin bu kurumların yönetim ve hizmet uygulamalarında yer alması kaçınılmazdır. e-Belediye sistemi, yalnızca belediyenin içinde, birimler ve yetkililer tarafından kullanılması düşünülen bir sistem değildir. Yönetim, belediye birimleri ve bilgi alışverişine gereksinim duyan her vatandaşın kullanımına açık, şeffaf bir bilgi iletişim sistemidir. Böylece e-Belediye gerçek ve katılımcı demokrasinin yerel yönetimlerce temsil edilmesine katkıda bulunmaktadır (Çoruh, 2009: 216-217).

3. SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN E-BELEDİYE UYGULAMALARINA ENTEGRE EDİLMESİNE İLİŞKİN ÖRNEKLER

İhtiyaç sahiplerine yapılan sosyal yardımlar, sosyal belediyecilik anlayışının en önemli göstergeleridir. Artık rutin belediyecilik hizmeti olarak görülen sosyal yardımların teknolojik imkânlar kullanılarak ihtiyaç sahiplerine sunulması ise hem maliyetlerin azaltılmasını, hem zaman kazancını hem de yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşmasını sağlamaktadır.

Bu kapsamda bir uygulamayı İstanbul Pendik Belediyesi gerçekleştirmiştir. Anılan Belediyece gerçekleştirilen bir uygulamayla ilgili olarak; Pendik Belediyesinin, sosyal belediyecilik anlayışında yepyeni bir döneme girdiği, başlattığı yeni uygulama ile Pendik Belediyesinin, sosyal yardım belediyeciliğinin yanı sıra sosyal hizmetlerde de daha aktif bir rol oynayacağı, yeni çalışma kapsamında belediye bünyesinde bulunan uzman kadro tarafından 'Pendik Belediyesi Sosyal Hizmetler ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin hazırlandığı, yeni sisteme göre yardım şekli ve hizmet anlayışının yeniden düzenlendiği, ayni yardım yerine banka kartı verilecek sosyal yardımlarda yeni düzenleme getiren Pendik Belediyesinin, bundan sonra ihtiyaç sahipleri için alışverişlerini kendilerinin yapmasına imkân sağlayacak banka kartı vereceğini, kartlara yüklenen paraların nakit olarak çekilmeyeceğini ve sadece alışverişte kullanılacağını, bu yeni sistemde asgari ücret oranlarına göre yardım miktarları belirlenirken eşya yardımının ise sadece yangın, sel gibi afetlerden olumsuz etkilenen ailelere yine nakdi şekilde verileceğini, yeni dönemde ihtiyaç sahiplerinin yardım için Belediyenin Sosyal ve Yardım İşleri Müdürlüğüne dilekçe ile başvurmaları gerektiği, başvuru yaptıktan sonra en geç iki gün içerisinde denetçiler tarafından ilgili kişinin evine ziyarete gidileceği, çıkan sonucun haftada iki kere toplanan komisyonda görüşülerek karara varılacağı, alınan kararın sonucunun ise anında telefona kısa mesaj ile

iletileceği tüm bu işlemlerin 5 gün gibi kısa bir sürede tamamlanacağı, anılan Belediyenin web sitesinde ifade edilmiştir.[1]

Söz konusu uygulama kapsamında ayni yardım yerine banka kartı verilmesi tercih edilmiş ve vatandaşların kendi ihtiyaçlarının yine kendileri tarafından belirlenmesi suretiyle alışveriş yapmalarına imkân tanınmıştır. Banka kartlarından paraların nakit çekimi engellenmek suretiyle yapılan yardımın kötüye kullanılması engellenmiştir. Yapılan araştırmalar sonrasında alınan kararın kısa mesaj olarak iletilmesi ve tüm bu işlemlerin 5 gün gibi kısa bir sürede tamamlanması, elektronik imkânların ve bilişim sistemlerinin sosyal belediyeciliğe yaptığı zaman tasarrufu katkısını en belirgin şekliyle gözler önüne sermiştir. Bu açıdan, sosyal belediyeciliğin bir uygulaması olan sosyal yardımlar, elektronik ortama taşınmış ve e-Belediyecilik uygulamaları ile entegre edilerek vatandaşlara sunulmuştur. Bu kapsamda yapılan yardımlar tamamıyla gerekli ihtiyaçları kapsayan, daha az maliyetli, daha çok verimli ve zaman tasarruflu bir tasarım kazanmışlardır. Dahası, yapılan bu uygulamanın yasal zemine oturtulması sosyal belediyecilik ve e-Belediye uygulamalarına hukuki bir anlam kazandırmıştır.

Bir diğer benzer uygulama Ankara Çankaya Belediyesi tarafından geliştirilmiştir. Anılan Belediye planlanan projeleri kapsamında ve "Kadına Ekonomik Destek: Çankaya Halk Kart" sloganıyla, sosyal ve ekonomik desteğe ihtiyacı olan ailelere, anlaşma yapılan bir markette alışveriş imkânı sağlayacağını belirtmiştir. Temel ihtiyaçların karşılanabileceği Çankaya Halk Kart'ın, ailede kadına verileceği ve 2016 yılında Çankaya Halk Kart ile 2000 aileye ulaşılmasının hedeflendiği belirtilmiştir. [2]

Çanakkale Belediyesi ise aynı isimle (Halk Kart) bir projeye imza atarken Halk Kart'ın, sosyal belediyecilik anlayışı ile yoksulluk içerisinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere yönelik aylık olarak gıda alışverişlerine destek vermek amaçlı uygulanan bir proje olduğu belirtmiştir.[3] Uygulamada "Çanakkale Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Yönetmeliği"nin geçerli olduğu ifade edilmiştir.

Konya Büyükşehir Belediyesinin ekonomik olarak dezavantajlı ailelere yönelik sürdürdüğü ve insan onurunu rencide etmeyen Sosyal Kart Projesi, dünya fakirlikle mücadele eden şehirler toplantısında tüm dünyaya model olarak sunulmuştur.[4] Sosyal kart, yardımların dağıtımı organizasyonunda Türkiye'nin

1 http://www.pendik.bel.tr/sayfa/detay/pendik-belediyesi-sosyal-belediyecilik-anlayis-...

2 http://www.cankaya.bel.tr/pages/3867/HALK-KART/

3 http://www.canakkale.bel.tr/icerik/3904/destek-kart-17-uygulamasi/

4 http://www.konya.bel.tr/sayfadetay.php?sayfaID=361

ilk ve tek uygulanan kartı olup Konya Büyükşehir Belediyesince yürütülmektedir. İhtiyaç sahibi olduğu tespit edilen ailelerin, gıda temizlik ve kırtasiye yardımlarını, tercihleri doğrultusunda almalarına imkân sağlayan ve insan onuruna yakışan modern bir araçtır. Kullanıma sunulan Sosyal kartın güvenliği için ihtiyaç sahibinin kimlik bilgileri kart içerisine yüklenmektedir. Bundan dolayı kart sahibi kişiler haricinde kartın kullanılmasına izin verilmemektedir. Sosyal kart, ihtiyaç sahibi aile olduğu tespit edilen ve zaman zaman yardım yapılmasına karar verilenlerin sıkıntılarını giderebilmeleri için defaten verilmektedir.

Benzeri örneklerin çoğaltılması elzem bir husustur. Zira sosyal belediyeciliğin e-Belediyecilik uygulamalarına entegre edilmesi hem belediyelere hem de yerel halka önemli avantajlar sunmaktadır. Şu anki uygulamalar genelde ayni yardımların yapılmasına ilişkin örneklerdir. Örneğin belediyeler tarafından engellilere, kadınlara yahut yaşlılara verilen danışmanlık hizmetleri internet ortamına aktarılabilir. Böylelikle bireyler vakit kaybetmeden evlerinden bu hizmeti alabilirler. Yahut sosyal merkezlere, ayni ve nakdi yardımlara başvuru süreci sanal ortama taşınabilir. Meslek edindirme kurslarında hazırlanan ürünler internet ortamında satışa sunulabilir. Sonuç olarak bunlar ve benzeri örnekler uygulayıcılar tarafından çoğaltılabilir.

Bu anlamda öncelikle üzerinde durulması gereken nokta, sosyal belediyecilik anlayışının tüm belediyelerce sağlıklı bir şekilde, istismara ve kayırmacılığa yol açmayacak şekilde yürütülmesine ilişkin bilincin oluşturulmasıdır. Sonrasında ise sosyal belediyecilik adına gerçekleştirilen uygulamalar mümkün olduğu sürece bilişim sistemlerine entegre edilerek elektronik ortamda sunulmalıdır. Aynı zamanda bu sürecin yasal zemini oluşturulmalı ve tüm işlemler hukuk kuralları çerçevesinde ilerlemelidir. Belediyelerde sosyal ve kültürel işler başkanlıklarının yanına veya içerisine elektronik hizmetleri kapsayan bir birim de kurulmalı ve tüm uygulamalar işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütülmelidir.

SONUÇ

Halka en yakın kurumlar olan belediyeler, günlük yaşam koşullarının belirlenmesi ve toplumun refah seviyesinin artırılmasında belirleyici birer aktör haline gelmişlerdir. Nitekim mikro düzeydeki sosyal politikalar artık belediyeler tarafından belirlenmekte, yaşanılan bölgedeki hizmet kalitesi ve sunumu belediyelerin çalışmaları ve imkânları ile ölçülmektedir.

Bu yönüyle ele alınan sosyal belediyecilik, devletin ulaşamadığı alanlara ulaşabilmenin ve sosyal açıdan eşit olmayan bireylerin bu açığını kapatmanın

anahtarı olarak görülmüştür. Günümüzde sosyal belediyecilik faaliyetleri anlamında belediyelerin birbirleriyle yarıştıkları ve birbirinden değerli projeler üreterek hizmet sunumunda profesyonelleşmeyi amaçladıkları görülmektedir.

Yerelleşmenin ön plana çıkarak, sosyal belediyecilik faaliyetlerinin artması hizmet sunumunda belediyeleri baş aktör haline getirmiştir. Dahası, elektronik ortamda hizmetler sunan e-Devlete geçiş süreci, belediyelerin hizmet sunumuna da yansımış ve e-Belediye uygulamaları da bu manada hız kazanmıştır. e-Belediyecilik ile çağımızın vazgeçilmez teknolojisi olan internetin yerel halkın kullanımına sunulması öngörülmektedir. Bu yolla belediye ve yerel halk arasında karşılıklı iletişim ve bilgi alışverişi yolu ile kaliteli hizmet sunumu ve yerel demokrasinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Bu kapsamda, tüm belediyeler açısından sosyal belediyecilik faaliyetlerinin e-Belediye uygulamaları ile uyumlaştırılarak yaygınlaştırılması gerekmektedir. e-Belediye ile kastedilen sadece internet sitesi açmak değil, belediye faaliyetlerine ilişkin mümkün olan tüm hizmetleri elektronik ortamda, vatandaşların en kolay erişebilecekleri şekilde sunmaktır. Bu nedenle e-Belediye uygulamalarına hız verilmeli, bu alana daha fazla kaynak aktarılmalı ve teknolojik tercihler sayesinde vatandaşların sosyal belediyecilik faaliyetlerine evden veya işyerinden 7 gün 24 saat ulaşılabilme imkânı sunulmalıdır. İki uygulamanın yasal zemini sağlanmış sağlıklı bir entegrasyon süreci, olası kötüye kullanımları dahi ortadan kaldırabilecektir. Yazımız içerisinde verilen uygulama örnekleri bu durumun en somut göstergeleridir. Bu örneklerin zamanla çoğalması ve diğer belediyelere de örnek teşkil etmesi gerekir. Kaynak kullanımında verimlilik, zaman tasarrufu, kayırmacılık ve suiistimallerin önüne geçilmesi ve nihayetinde hizmet sunumunda kalitenin korunup, kötüye kullanılan takdir yetkisinin bertaraf edilmesi entegrasyon süreci ile sağlanabilir.

KAYNAKÇA

Akdoğan Y. (2002), Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik, Eminönü Bülteni, (Şubat).

Aktan, Coşkun C., Sosyal Devletin Araçları, www.canaktan.org/politika/refah-devleti/araclar.html, (Erişim Tarihi:12.03.2016).

Ateş, H. (2009), "Sosyal Belediyecilik", Çerçeve Dergisi, Cilt 17: 88-95.

Aydın, M. (2008), Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, Yedirenk Yayınevi, İstanbul.

Aydın, İ. S. ve Kiracı, A. (2014), "Belediyelerin Hizmet Sunumunda e-Belediyecilik Kriterleri: Kocaeli İli ve Bazı İlçelerinden Bir Örnek, Siirt Üniversitesi", İktisadi Yenilik Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1.

Bayramoğlu, S. (2002), "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", Praksis Dergisi, Sayı: 7.

Beki, A. (2008), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği)", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Sakarya.

Çevikbaş, R. (2010), Sosyal Hizmetler Etkinliklerinde Belediyeler, Yerel Siyaset, Plato Danışmanlık, İstanbul, Y. 4, S. 36.

Çiçek E. (2012), Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

Çoruh, M. (2009), Kent Bilişim Sistemi ve e-Belediye, Akademik Bilişim'09 - XI. Akademik Bilişim Konferansı Bildirileri, 11-13 Şubat 2009 Harran Üniversitesi.

Dedeoğlu, S. (2009), Eşitlik mi Ayrımcılık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı, Çalışma ve Toplum, (22), ss. 41-54.

Erdal, M. (2013), Elektronik Belediye Kavramı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulaması, http://gizliajans.com/pdf/ebelediye.pdf.

Ersöz, H. Y. (2004), Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler, İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Ersöz, H. Y. (2006), "Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, (Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Özel Sayısı), 55 (1), ss. 759-775.

Ersöz, H. Y. (2011), Sosyal Politikada Yerelleşme, İTO Yayınları, İstanbul.

Es M. (2007), "Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 13.

Gözübüyük, A. Ş. (2001), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 7. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara.

Henden, R. ve Henden, B. (2005), " Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, www.e-sosder.com, Güz, C. 4, S. 14, (48-66).

İzveren, A. (1968), Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Sevinç Matbaası, Ankara.

Kantarcı, H. B. (2003), "Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye'de Zorunlu Askerlik Hizmeti", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (10), ss.76-85.

Kaya, E. (2003), Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Keleş, S. (2008), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon.

Koray, M. (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Moon, M. Jae (2002), "The Evolution of e-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?", Public Administration Review, July / August, 62(4).

Negiz, N. ve Saraçbaşı, Y. (2012), "Demokratik Yönetişim Sağlanmasında e-Belediye ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği", Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi / 2012 Cilt: VII Sayı: I.

Öz, C. S. ve Yıldırımalp, S. (2009), Türkiye'de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi, 22-23 Ekim, Antalya.

Öztürk, H. ve Gül, H. (2012), Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?, IV. Sosyal Haklar Sempozyumu, Bildiriler.

Pekküçükşen, Ş. (2004), Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği, Yerel Yönetimler Kongresi, Bildiriler Kitabı, Çanakkale.

Pekşen, N. (2014), Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.

Pektaş, E. K. (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt: 5, S: 1, s: 5-22, Sakarya.

Postacı, T. ve Ayhan, A. (2013), "e-Dönüşümün Kent Yaşamına Etkileri (e-Belediye) ve Yeni Beklentiler", Anahtar Dergisi.

Siegfriede, T., Grabow, B. ve Drüke, H. (2003), "Ten Factors for Succes for Local Community e-Government", R. Traunmüller (Ed.), EGOV, LNCS 2739, s. 452–455.

Şahin, A. (2007), "Türkiye'de e-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29, Temmuz-Aralık.

Talas, C. (1990), Toplumsal Politika, İmge Kitabevi, Ankara.

Tokol, A. (2000), Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Bursa.

Toprak, D. ve Şataf, C. (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Sosyal ve Beşeri İlimler Dergisi, C. 1, S. 1.

Türkiye (2014), e-Devlet Nedir? https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=sikcaSorulanlar#edevletnedir, (Erişim Tarihi: 24.07.2014).

Uçkan, Ö. (2003), e-Devlet, e-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması için Strateji ve Politikalar – 1. İstanbul: Literatür Yayınları.

Yaylı, H. (2009), Türkiye'de Belediyelerin Kent Yoksulluğu ile Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Araştırma: Kırıkkale Belediyesi Örneği, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler – I, TODAİE, Ankara.

Yıldırım, U. ve Öner, Ş. (2004), "Bilgi Toplumu Sürecinde Yerel Yönetimlerde Eğitim-Bilişim Teknolojisinden Yararlanma: Türkiye'de e-Belediye Uygulamaları", The Turkish Online Journal of Educational Technology - TOJET January, Volume 3, Issue 1, Article 8.

http://www.pendik.bel.tr/sayfa/detay/pendik-belediyesi-sosyal-belediyecilik-anlayis-... (Erişim Tarihi: 18.10.2016).

http://www.cankaya.bel.tr/pages/3867/HALK-KART/ (Erişim Tarihi: 18.10.2016).

http://www.canakkale.bel.tr/icerik/3904/destek-kart-17-uygulamasi/ (Erişim Tarihi: 18.10.2016).

http://www.konya.bel.tr/sayfadetay.php?sayfaID=361 (Erişim Tarihi: 01.12.2016).

CONSTRUCTION OF A FINANCIAL INCLUSION INDEX FOR THE MEMBER AND CANDIDATE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE VE ADAY ÜLKELERİ İÇİN BİR FİNANSAL KAPSAYICILIK İNDEKSİ

Recep YORULMAZ*

ABSTRACT

This paper establishes a multidimensional financial inclusion index, which measures the level of access to financial instruments in the financial system on the basis of the member and candidate countries of the European Union. This kind of an index will allow lawmakers and scholars for comparison among members and candidates of the EU in terms of financial inclusion levels. Further, to measure the explanatory power of the index, panel data analysis was made by using the Fixed Effects Panel Model. With this analysis, interaction between specific macro-economic factors was also measured along with access to financial instruments. According to the study results; EU member countries have higher levels of access to financial instruments than candidate countries. All study results will be helpful for lawmakers in shaping EU policies within the context of financial inclusion.

Keywords: Financial Inclusion, Financial Inclusion Index, Economic Development, EU.

ÖZ

Bu çalışmada, Avrupa Birliği üye ve aday ülkeleri bazında, finansal sistemde finansal araçlara ulaşım oranını ölçen çok boyutlu finansal kapsayıcılık indeksi oluşturulmuştur. Bu tarz bir indeks, kanun yapıcılara ve araştırmacılara AB üye ve aday ülkelerinin finansal kapsayıcılık düzeylerini karşılaştırma imkanı sunacaktır. Ayrıca, oluşturulan indeksin açıklayıcılığının ölçülmesi amacıyla Sabit Etkiler Modeli kullanılarak panel veri analizi yapılmıştır. Bu analizle birlikte finansal araçlara ulaşım ile spesifik makro ekonomik faktörler arasındaki etkileşim de ölçülmüştür. Çalışmanın sonuçlarına göre; AB üye ülkeri aday ülkelere göre daha yüksek finansal araçlara ulaşım oranlarına sahiptir. Çalışma ile bulunan tüm sonuçlar, kanun yapıcılar için AB politikalarının finansal kapsayıcılık bağlamında şekillenmesine yardımcı olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Finansal Kapsayıcılık, Finansak Kapsayıcılık İndeksi, Ekonomik Kalkınma, AB.

* Arş. Gör. Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, ryorulmaz@aku.edu.tr

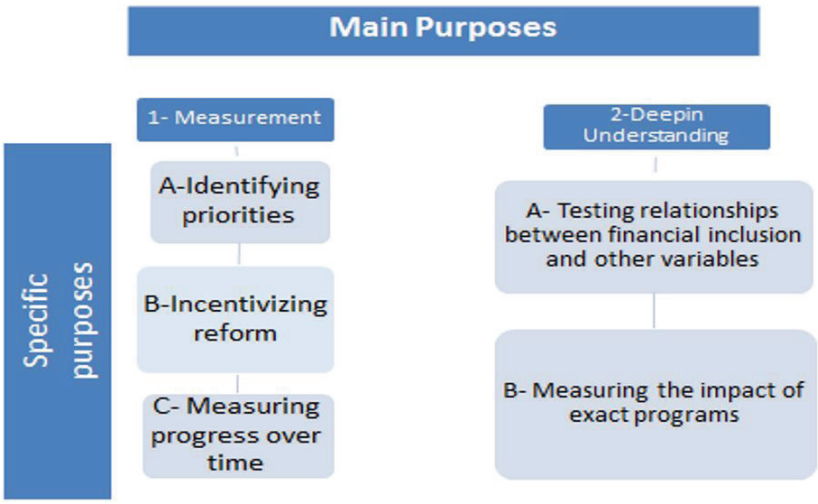
INTRODUCTION

Recently, it has been argued that financial inclusion may effect financial development growth and poverty reduction. Policy choices as improving financial services access contributes on poor's living standards (Hannig and Jansen, 2010). Many poor people live without using formal financial intermediaries. Thus, the lack of access to financial services prevents them to make future decisions and leads to an inefficient use of resources.

There is a growing consensus on the importance of strong financial systems as a policy objective in the world. New institutions and even legislations have set up for financial inclusion. For instance, the Community Reinvestment Act (1997) "requires banks to offer credit throughout their entire area and prohibits them from targeting only the rich neighborhoods in the U.S" (Consultative Group to Assist the Poor & World Bank, 2010). This legislation contributed more access to financial services. However, some arguments suggest that this legislation also contributed to the financial crisis in 2007-2008 (Consultative Group to Assist the Poor & World Bank, 2010). Hence, it can be concluded that there might be a cost of financial inclusion and it is vital to consider these effects for economies.

Moreover, the legislation on exclusion draws attention on the importance of having bank accounts freely in 1998, in France. Similarly, the U.K government in 2005 established 'The Financial Inclusion Task Force', which underlines the importance of financial inclusion development. Other EU countries have also established such legislations to achieve strong financial systems. For instance, the Consumer Protection Act (1979) in Austria; Banking Act (1993), Insurance Act (1958), Law on Business Practices, and Consumer Protection (1991) in Belgium; and finally, Customer Protection Act (2007) in Croatia are the examples of these regulations (Consultative Group to Assist the Poor & World Bank, 2010).

Figure 1: Measurement of Financial Inclusion



Source: Porteous (2009).

There are two important part of measuring financial inclusion: "measuring and monitoring levels of financial inclusion, and deepening understanding about factors that correlated with financial inclusion and subsequently, the impact of policies". These objectives have some specific sub-sections (Hannig and Jansen, 2010). As presented in Figure 1, measurement and deepening understanding are considered as the main purposes of measuring the extent of financial inclusion. Other factors such as measuring progress over time, identifying priorities, and testing the relationships between financial inclusion and other country specific variables are considered as specific factors. Following the common theory in the literature, this paper measures the extent of financial inclusion across countries over time and tests the associations between financial inclusion and some specific country factors.

The main contribution of this paper is to explore a multidimensional financial inclusion index for EU countries. This index can be able to be a source for lawmakers to explore the picture of financial system. Following Sarma's (2008) method, this paper explores a multidimensional financial inclusion index for the EU countries. The index contains disparate measures of financial inclusion and presents these measures as a single number. Other contribution of this paper is exploring the time series version of financial inclusion.

This paper empirically examines two different analyses for financial inclusion. In the first part of the paper, a multidimensional index is constructed for the European Union member and candidate countries for the period 2004 through 2010. Second part includes an empirical model, which explores the association between financial inclusion and economic development by using some set of country specific macro economic factors for the same period. In doing so, we attempt to identify these factors that can be associated with financial inclusion such as GDP per capita, adult literacy rates, people who live in rural populations, unemployment rates, GINI coefficients and human development indexes.

1. EXISTING LITERATURE

Recently, researchers mostly focus on financial access and achieving inclusive financial systems rather than complete financial sector development. Hence, financial inclusion gained more importance as a policy tool. In the meantime, financial stability is still an important policy goal and should be considered to encourage increased financial access for people (Hannig and Jansen, 2010).

Similar to this paper, there are other financial inclusion index studies in the literature, such as Chakravarty and Pal's (2010) 'An Axiomatic Approach'. Similarly, Arora (2010) used more dimensions and indicators to measure the index for 2008, which was the first study that used a great number of indicators. Moreover, Gupte et al. (2012) argued that using as many dimensions as possible makes the index more indicative and comprehensive. Moreover, Yorulmaz (2013) constructed a financial inclusion index for the provinces of Turkey. They found that financial access levels of the provinces are in line with their Human Development Index levels.

The financial exclusion literature mostly contains primary survey analysis within a country or region. For instance, Solo and Manroth (2006) in the Colombia; Siedman and Tescher (2004) in the U.S; Corr (2006) in the Ireland; Collard et al. (2001) in the U.K; Djankov et al. (2008) in the Mexico; and European Comission (2008) in the European Union are the examples of such studies. Moreover, Beck et al. (2007) analysed outreach of financial access and objectives of financial sectors. They used some set of financial access indicators and explored the objectives of these indicators separately.

There are limited studies examined the link between financial inclusion and such factors. Barr (2004), Kempson and Whyley (1998), and Connolly and

Hajaj (2001) concluded that low-income groups are generally lack of access to financial services, while high-income countries have fair financial access levels. Furthermore, Leyshon and Thrift (1995), and Kempson and Whyley (2001) found that people that live in rural areas mostly financially excluded. Similarly, Buckland et al. (2005), and Kempson and Whyley (1998) showed that countries that have low-income inequality levels have high levels of financial access.

2. DATA AND METHODOLOGY

2.1. Construction of the Index of Financial Inclusion

The index of financial inclusion measures the inclusiveness of the financial sector of an economy. In this section, data of the European Union member and candidate countries from 2004 through 2010 are included during the construction of the index. In doing so, a multidimensional index that contains several features of financial inclusion is used: banking penetration, availability of banking services and usage of the banking system. For each observation, the index yields a number between 0 and 1, where 0 implies "complete" financial exclusion and 1 implies "complete" financial inclusion.

The number of bank accounts per 1000 population measure is used for accessibility, which is also the penetration of the banking system. For the availability dimension, we use the number of ATMs per 1000 people with the number of bank branches per 1000 people to measure the dimension. After calculating two separate indexes for bank branches and ATMs, we considered a weighted average of these two indexes using 1/3rd weight for ATM and 2/3rd weight for bank branch as the index for the availability dimension (Sarma and Pais, 2008). For the usage dimension, we used the volume of credit plus deposit relative to the (GDP). Next, we used the same formula to compute the index of each dimension.

$$\mathrm{di} = \frac{(\mathrm{Ai} - \mathrm{mi})}{(\mathrm{Mi} - \mathrm{mi})} \qquad (1)$$

where, *Ai* is the actual value of dimension *i*, *Mi* is the *90th* quantile value of dimension I, and *mi* implies the minimum value of dimension which is used as 0 in this paper.

After considering these three dimensions, we can identify the country *i* by a point (*pi, ai, ui*) in the three dimensional Cartesian space. The IFI is measured by the normalized inverse Euclidean distance of the point (pi, ai, ui) from the ideal point (1, 1, 1) (Sarma, 2008):

$$\mathrm{IFI} = 1 - \frac{\sqrt{(1-\mathrm{pi})^2+(1-\mathrm{ai})^2+(1-\mathrm{ui})^2}}{\sqrt{3}} \quad (2)$$

2.1.1. Data for the Indicators of the Index

As aforementioned, the availability of data is the fundamental challenge for computing such an index. We have collected data from various sources for each dimension for the years 2004 to 2010. The World Banks' 'World Development Indicators (2011)' and International Monetary Fund's (IMF) 'International Financial Statistics (IFS)' were used to collect the data for the components of the index. For the banking penetration dimension we use data on 'Bank Deposit Accounts' from 'World Development Indicators (2011)'.

Nowadays, service suppliers started to use electronic and/or virtual systems using Internet and mobile banking. These kind of indicators have become more important to explore the levels of financial services access and inclusiveness of the while system, especially in developed countries. However, difficulties of collecting such data stand as a detrimental factor for such studies. Thus, we use the current data to construct our index.

This data include deposit accounts, checking and savings for individuals and others. For the availability dimension, we have used the data on IMF's 'International Financial Statistics (IFS)' Financial Access Survey database, which includes Geographical Access. The number of ATMs and bank branches per 1000 adult was also taken from this data set. Finally, for the usage dimension, the data are from the IMF's International Financial Statistics and Financial Access Survey database and World Banks' World Development Indicators (2011) were used for the volumes of deposit and credit relative to GDP for these countries for the relevant years.

2.2. Socio-economic Factors Associated with Financial Inclusion

After computing the index of financial inclusion, we identify macro level factors that are associated with financial inclusion. In doing so, we use a regression model where we regress the IFI (financial inclusion index) on a set of socio-economic factors, such as GDP per capita, adult literacy, unemployment, rural population rate, GINI coefficient, and human development index.

Since the dataset has both country and time dimension, which means panel data; we use a fixed effect model in this paper. In the regression equation, as in

Sarma and Pais (2008), the dependent variable is the logit transformation of the financial inclusion index (lifi). We transformed the index into logit form because while IFI lies between 0 and 1, the transformed variable lies between -∞ and ∞, thus new transformed variables allow us to use the classical Ordinary Least Squares regression (Sarma, 2008). This transformed variable is a monotonically increasing function of the index, which also preserves the same ordering as the index.

$$Y = ln\left(\frac{\text{IFI}}{1-\text{IFI}}\right) \tag{3}$$

Further, the equation for the fixed effects model is;

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta' X_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it} \tag{4}$$

where, αi (i=1….n) is the unknown intercept for each entity (n entity-specific intercepts), *Yit* is the dependent variable (LIFI) where i = entity and t = time, and *Xit* represents independent variables, *β'* are the matrix of the coefficients for the independent variables, and finally, ε_{it} is the error term. The rate of change in *Yit* with respect to a unit change in variable *Xit* is given by the derivative of *Yit* with respect to *Xi*. The dependent variable is the logit transformed from the IFI. The independent variables are GDP per capita, adult literacy, unemployment, rural population rate, GINI coefficient, and human development index.

2.2.1. Data for the Socio-economic Factors Associated with Financial Inclusion

The control variables are from several sources: The World Bank's 'World Development Indicators (2011)', International Monetary Fund's (IMF) 'International Financial Statistics (IFS)', Eurostat of 'European Commission', and 'International Human Development Indicators' from United Nations Development Programme (UNDP) databases for the relevant years. World Development Indicators database was used for GDP per capita (in 2000 constant USD). Eurostat and World Development Indicators were used for adult literacy rates for the population 15 and above.

Similarly, World Development Indicators (2011) database has been used for the rural population as a percentage of total population; GINI coefficients, which indicate income inequality and unemployment rates. Finally, for the Human Development Index we have used the 'International Human Development Indicators' database from United Nations Development Programme (UNDP). Table 1 shows all the variables that are used in the empirical model.

Table 1: Summary Statistics of IFI vs. Socio-Economic Variables Data

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max
Logit transf. of IFI		0.247	0.790	-1.470	2.390
Log(GDP) per capita		9.357	0.910	7.456	10.940
Unemployment		9.123	6.071	1.014	37.25
Rural-population		28.972	12.128	2.6	52
Rural pop_square		985.833	652.790	6.759	2704
GINI coefficient		0.304	0.0512	0.227	0.483
ln(HDI) values		-0.186	0.070	-0.40	-0.095
Observation:	N = 224	n = 32	T = 7		

3. EMPIRICAL RESULTS

3.1. The Results of the Construction of the Index

Countries are explored as follows depending on their IFI values: From 0 to 0.3 considered low financial inclusion, from 0.3 to 0.5 considered medium financial inclusion, and from 0.5 to 1 considered high financial inclusion in this index (Sarma, 2008). As seen in Table 2, Luxemburg has the highest IFI value during these years except 2004; Belgium has the highest IFI value on that year. On the other end of the spectrum, Montenegro has the lowest rank of IFI at most of the years during these periods. There is a general tendency for the IFI index to increase over time for all countries. Thus, the number of countries that are in the high IFI category increases over time, while the number of countries in the low IFI category tends to decrease.

For instance, there are twenty-three countries in this category, in 2010, while there were sixteen countries in the high level IFI category, in 2004. Similarly, while there were four countries (Turkey, Romania, Macedonia, and Montenegro) in the low level IFI category in 2004, whereas none of these countries placed in this category, in 2010. These countries happen to be candidates of the European Union (except Romania until after 2007). Additionally, the medium level IFI category varies across the years. Thus, there were twelve countries in this category, in 2004, while there were only nine in 2010. The IFI values that we compute across the European countries appear to be consistent with other studies and other measures.

As a comparison with the results of the European Commission's financial exclusion study for 25 countries in 2008 (European Commission 2008) which is based on surveys of individuals aged 18 and over (Eurobarometer Survey), with a few exceptions, the results are similar with this report. This study reported that 1 percent of adults in Luxemburg, Belgium and Netherlands, 2 percent in Denmark,

France and Sweden, 3 percent in Austria and Germany, 6 percent in Slovenia, 18 percent in Cyprus (South Cyprus), and 28 percent in Greece, and the highest rank with the 48 percent are financially excluded.

Table 2: Index of Financial Inclusion (IFI) for EU, 2004-2010

Country	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	0.663	0.651	0.630	0.639	0.656	0.682	0.692
Belgium	0.899	0.871	0.849	0.843	0.855	0.858	0.901
Bulgaria	0.432	0.448	0.465	0.505	0.525	0.564	0.580
Croatia	0.421	0.432	0.437	0.455	0.479	0.505	0.542
Cyprus (South)	0.673	0.671	0.703	0.731	0.723	0.717	0.730
Czech Republic	0.371	0.372	0.379	0.388	0.407	0.431	0.449
Denmark	0.840	0.844	0.844	0.836	0.832	0.799	0.786
Estonia	0.480	0.510	0.535	0.554	0.570	0.598	0.594
Finland	0.522	0.520	0.524	0.523	0.529	0.538	0.552
France	0.591	0.601	0.656	0.664	0.678	0.698	0.720
Germany	0.654	0.636	0.608	0.592	0.608	0.638	0.651
Greece	0.624	0.638	0.659	0.699	0.741	0.750	0.777
Hungary	0.324	0.325	0.338	0.359	0.380	0.396	0.406
Iceland	0.542	0.565	0.555	0.558	0.540	0.524	0.536
Ireland	0.508	0.523	0.534	0.551	0.563	0.573	0.577
Italy	0.492	0.508	0.515	0.552	0.562	0.592	0.631
Latvia	0.401	0.414	0.444	0.472	0.477	0.511	0.520
Lithuania	0.324	0.360	0.389	0.413	0.424	0.458	0.461
Luxembourg	0.884	0.896	0.895	0.910	0.915	0.915	0.916
Macedonia	0.207	0.224	0.258	0.293	0.339	0.356	0.371
Malta	0.682	0.696	0.685	0.696	0.708	0.709	0.726
Montenegro	0.187	0.220	0.290	0.399	0.430	0.436	0.437
Netherlands	0.597	0.568	0.561	0.561	0.551	0.570	0.522
Poland	0.358	0.355	0.360	0.370	0.414	0.435	0.429
Portugal	0.746	0.736	0.747	0.749	0.768	0.780	0.781
Romania	0.222	0.241	0.264	0.286	0.322	0.338	0.376
Slovak Rep.	0.317	0.335	0.334	0.341	0.345	0.372	0.405
Slovenia	0.475	0.497	0.508	0.435	0.540	0.576	0.504
Spain	0.552	0.562	0.580	0.617	0.660	0.679	0.705
Sweden	0.475	0.498	0.514	0.544	0.560	0.583	0.611
Turkey	0.275	0.276	0.276	0.281	0.341	0.395	0.492
UK	0.671	0.671	0.673	0.670	0.670	0.665	0.693

Source: Authors Own Calculation

Table 3 examines the ranks of the countries during the period that are considered in this study. According to the Table 3, the candidate countries tend to have lower financial inclusion rates than member countries except Iceland, which is found in the medium financial inclusion category and has better ranks than other member countries in the relevant period. Other three candidate countries

have lower financial inclusion ranks with some exceptions. For instance, Turkey and Montenegro have better ranks than some other member countries in recent years. However, their financial inclusion levels are still lower than most of the member countries. The inferential conclusion can be here; being a member of the EU is effective on the extent of financial access for an economy i.e. there exists an obvious association between becoming a member of the EU and the level of financial inclusion. Lawmakers should consider this association in terms of their EU agendas.

Table 3: The Ranks of the Financial Inclusion Index for EU, 2004-2010

Country	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	8	8	10	10	11	9	11
Belgium	1	2	2	2	2	2	2
Bulgaria	21	21	21	20	21	19	16
Croatia	22	22	23	22	22	23	19
Cyprus	6	6	5	5	6	6	6
Czech Republic	24	24	25	26	27	27	26
Denmark	3	3	3	3	3	3	3
Estonia	18	17	15	15	13	13	15
Finland	15	16	17	19	20	20	18
France	12	11	9	9	8	8	8
Germany	9	10	11	12	12	12	12
Greece	10	9	8	6	5	5	5
Hungary	26	28	27	28	28	28	29
Iceland	14	13	14	14	18	21	20
Ireland	16	15	16	17	14	17	17
Italy	17	18	18	16	15	14	13
Latvia	23	23	22	21	23	22	22
Lithuania	27	25	24	24	25	24	25
Luxembourg	2	1	1	1	1	1	1
Macedonia	31	31	32	30	31	31	32
Malta	5	5	6	7	7	7	7
Montenegro	32	32	29	25	24	25	27
Netherlands	11	12	13	13	17	18	21
Poland	25	26	26	27	26	26	28
Portugal	4	4	4	4	4	4	4
Romania	30	30	31	31	32	32	31
Slovak Republic	28	27	28	29	29	30	30
Slovenia	19	20	20	23	19	16	23
Spain	13	14	12	11	10	10	9
Sweden	20	19	19	18	16	15	14
Turkey	**29**	**29**	**30**	**32**	**30**	**29**	**24**
UK	7	7	7	8	9	11	10

3.2. The Results of the Analysis of Socio-economic Factors Associated with Financial Inclusion

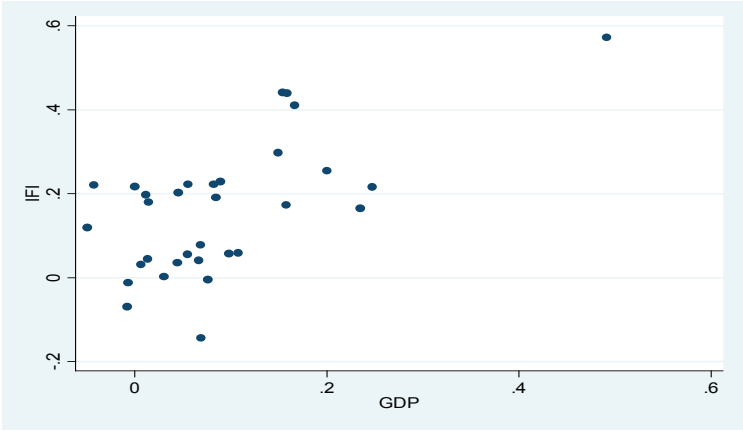
In this model, we identify the socio-economic factors that affect financial inclusion for the period 2004 through 2010 for the European Union members and candidate countries. There are twenty-seven members and five candidate countries in the EU. The members are Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, and United Kingdom. The candidate countries are Croatia (which became a member on 30/06/2013), Iceland, Macedonia, Montenegro, and Turkey. For these sets of countries we regress the transformation of the IFI index on the set of socio-economic variables including income, unemployment, income inequality, the rural population as a proportion of total population, and the Human Development Index. In addition, correlation of these variables with financial inclusion has been represented in Table 4. Further, Figure 2 explores the association between financial inclusion and change in GDP during the period 2004 to 2010.

Table 4: Correlations of the Socio-economic Variables

	c1	c2	c3	c4	c5	c6
ln(GDP) per capita	0.712***					
unemployment rate	-0.414***	-0.571***				
ruralpopulation	-0.550*	-0.512*	0.265*			
Ruralpopulation_sqr	-0.504**	-0.483**	0.222**	0.968**		
ginicoeff	-0.338**	-0.551**	0.426**	0.271**	0.207**	
ln(hdi) values	0.569***	0.856***	-0.536***	-0.419***	-0.387***	-0.677***

N=224 , n= 32 , T=7
***p<0.01 , *p<0.10

Figure 2: Change in IFI and Change in GDP for the Years 2004 to 2010 for EU



As seen in Table 5, we run three different regression equations to find the best model results in this paper. Model specification (1) includes rural population only model, while model specification (2) includes quadratic form of rural population. In the mean time, model specification (3) includes all indicators at the same time. However, using quadratic and normal forms of the rural population might cause multicollinearity problem. Apart from this situation, the results of model specifications (1) and (2) are close to each other.

In the Fixed Effect model, nearly all of the control variables are statistically significant (at the levels of 0.01 and 0.05) in all regression equations. The estimates of rho suggest that almost all the variation in lifi (logit transformed financial inclusion index rates) is related to cross-country differences on financial inclusion index rates (99.1% of the variance is due to differences across panels). Besides, The highest R^2 for the regression is 0.98. The F test of the following regressions indicates that there are significant cross-country effects, implying that pooled OLS would be inappropriate.

In all regressions equations, Human Development Index has positive and highly significant correlation coefficient with financial inclusion. We used logarithmic form of HDI in the regression model for better significance level. We can conclude that the HDI explains financial inclusion well, and it seems to be the primary objective to clarify financial inclusion. Human Development, which contains, "literacy, education, and standards of living for countries worldwide and the measure of life expectancy", is the best fit to explain financial inclusion in

the model. This result has the same direction with Sarma and Pais (2008). We conclude that higher the human development index, higher is the IFI measure.

Table 5: Results of Regression IFI on Socio-Economic Variables

The dependent variable is "financial inclusion index" in all regression equations. Regression equations are explored in the methodology section above. We use the financial inclusion index as the proxy of banking access in this table. Robust Standard Errors are clustered by country. Country and year fixed effects are added into the regression equations. ***, **, and * show significance levels at 1, 5, 10 % respectively.

Dependent Variable	Financial Inclusion Index		
	(1)	(2)	(3)
Ln (GDP) per capita	0.912***	0.654***	1.428***
	(0.061)	(0.342)	(0.261)
Unemployment rate	-0.124***	-0.132***	-0.024***
	(0.106)	(0.345)	(0.006)
Rural-population	0.423**		0.115*
	(0.005)		(0.065)
Rural pop_square		-0.232**	-0.002**
		(0.099)	(0.001)
GINI	-0.124**	-0.086**	-1.078**
	(0.012)	(0.342)	(0.512)
Ln (HDI) values	0.234***	1.032***	8.084***
	(0.145)	-1.009	(1.149)
Constant	-1.456***	-2.843***	-12.839***
	(0.523)	(0.824)	(2.823)
R-squared	0.875	0.985	0.973
Number of Observations	224	224	224

GDP per capita has a positively and highly significant correlation with the financial inclusion. This result is economically expected as other evidence suggests. Thus, we can conclude that the higher the income level, for individual and country levels, the higher the financial inclusion. Unemployment is found negatively and statistically related with financial inclusion. The unemployed and irregularly employed populations seem less likely to participate into the financial system. Moreover, Gini Coefficient is also found negatively and statistically significantly related with financial inclusion. Hence, it can be suggested that income inequality is negatively related with the levels of financial access. The results suggest that high levels of inequality lovers the levels of financial access.

Moreover, rural population is found positively and statistically significantly related with financial inclusion. We found this outcome using the quadratic form of this variable in the model. In doing so, we found a negative relationship between rural population and financial inclusion. Hence, we can suggest that by going to rural parts of the country, financial inclusion levels tend to decrease.

CONCLUSION

The results suggest that member countries have relatively higher financial inclusion rates than candidate countries except Iceland, which has higher rates than more member countries during the period. The inferential outcome here is that membership of the EU matters for financial inclusion. We also find evidence at the macroeconomic level that a broader financial system enhances economic growth. This study shows that the level of human development and income are key factors for explaining the level of financial inclusion in an economy. Moreover, we find that the higher the employment rate, higher is the financial inclusion. This paper also concludes that a higher income inequality is more likely to lead to a higher financial exclusion.

As further studies, adding new indicators into the construction process can extend the measures of financial inclusion index. As discussed before, developed countries mostly turned to use technological systems such as mobile banking. Hence, using such services started to bring more importance on measuring the inclusiveness of financial systems. However, it is still too hard to find such data to use in the measurement of financial access. The multidimensional index in this paper can be used to compare the extent of financial access across countries. Similarly, this index can be used to monitor the policy agenda's on financial inclusion. Finally, this index might be used to explore the impacts of financial access on other macro economic factors such as financial development and poverty.

REFERENCES

Arora, R. (2010), "Measuring Financial Access", http://equella.rcs.griffith.edu.au/research /file/fd0408e2-75c5-c430-ea2d-2fe7274a467f/1/2010-07-measuring-financial-access (Erişim Tarihi: 07.15.2010).

Barr, M. (2004), "Banking the Poor", Yale Journal on Regulation 21.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A., Soledad,M., Peria, M. (2007), "Reaching out: Access to and use of Banking Services across Countries", Journal of Financial Economics, 85, pp. 234-266.

Buckland, J., B. Guenther, G. Boichev, H. Geddie, M. Mutch, (2005), "There are No Banks Here: Financial and Insurance Exclusion Services in Winnipeg's North End", Winnipeg Inter-City Research Alliance.

CGCGCCCGAP ve World Bank (2010), Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion through the Crisis, Washington, DC, Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank Group, http://www.cgap.org/publications/financial-access-2010.

Chakravarty, S. R., ve Pal, R. (2010), Measuring Financial Inclusion : An Axiomatic Approach Measuring Financial Inclusion : An Axiomatic Approach, (March).

Collard, S., E. Kempson ve Whyley, C. (2001), Tackling Financial Exclusion – An Area-Based Approach, The Policy Press, UK.

Connolly, C., Hajaj, K. (2001), "Financial Services and Social Exclusion", Financial Services Consumer Policy Centre, University of New South Wales.

Corr, C., (2006), "Financial Exclusion in Ireland: An Exploratory Study and Policy Review", Combat Poverty Agency Research Series 39.

Djankov, S., P. Miranda, E. Seira, S. Sharma, (2008), "Who are the Unbanked ?", World Bank Policy Research Working Paper 4647.

European Commission, (2008), "Financial services Provision and Prevention of Financial Exclusion" Report by the Director General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission.

Gupte, R., Venkataramani, B., & Gupta, D. (2012), Computation of Financial Inclusion Index for India, Procedia - Social and Behavioral Sciences, 37, 133–149.

Hannig, A. ve Jansen, S. (2010), "Financial Inclusion and Financial Stability: Current Policy Issues", ADBI Working Paper No. 259.

Kempson, E., Whyley, C. (1998), "Access to Current Accounts", British Bankers' Association, London.

Kempson, E., C. Whyley (2001), "Payment of Pension and Benefits", Department for Work and Pension, London.

Leyshon, A. ve Thrift, N. (1995), "Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States", Transactions of the Institute of British Geographers New Series, 20, pp. 312-41.

Porteous, David (2009), "Key Issues in Design and Implementation of Surveys on Financial Inclusion", Presented at the Alliance for Financial Inclusion Global Policy Forum, www.afi-global.net/downloads/GPF_David_Porteous.pdf (Nairobi, September 15).

Sarma, M. ve Pais, J. (2008), "Financial Inclusion and Development: A Cross Country Analysis", Annual Conference of the Human Development and Capability Association, New Delhi, http://www.innosocial.in/services/financial-inclusion/Kofi Annan (Accessed on 25.10.2011).

Sarma, M. (2008), Index of Financial Inclusion, Working Paper 215, Indian Council for Research on International Economic Relations.

Seidman, E. ve Tescher, J. (2004), "From Unbanked to Homeowner: Improving the Supply of Financial Services for Low-Income, Low-Asset Customers", The Centre for Financial Services Initiative.

Solo, T. M ve Manroth, A. (2006), "Access to Financial Services in Colombia – The Unbanked in Bogota", World Bank Policy Research Paper 3834.

Yorulmaz, R. (2013), "Construction of a Regional Financial Inclusion Index in Turkey", BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1.

Sayıştay Raporlarından Analizler

İL ÖZEL İDARELERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN DÜZENLİLİK VE PERFORMANS DENETİMLERİNE AİT BULGULARIN ANALİZİ

Hakkı ATAY*

ÖZ

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre, Sayıştay denetimleri, kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına yapılan denetimleri ifade etmektedir. Sayıştay denetimleri kapsamında, genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler içinde yer alan *il özel idareleri* de bulunmaktadır. Tanımda yer alan, kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması kavramının ayrıntılı düzenlemeleri ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili mevzuatla düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kanun'la Türk kamu mali yönetimine birçok alanda yenilikler getirilmiştir. Bunlardan biri de *iç denetim* ve iç kontrol sistemi kavramlarıdır. Bu bağlamda iç denetim ile dış denetim olarak adlandırılan *Sayıştay denetimleri* ve denetlenen idareler arasında önemli etkileşimler bulunmaktadır.

Çalışmada 2015 yılında il özel idarelerine ait Sayıştay denetim raporları incelenerek, bu raporlardaki bulgular gerek nicel gerekse nitel özellikleri yönünden analiz edilmiştir. Çalışma ile il özel idareleri yöneticilerinde ve bu idarelerde görevli iç denetçilerde, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde, İç Denetim Koordinasyon Kurulunda ve diğer ilgililerde, bu analizlerden elde edilen sonuçlardan yararlanarak, il özel idarelerinde en sık rastlanan eksiklik ve hataların giderilmesine dair alınacak önlemlere yönelik bir farkındalık oluşturulması amaçlanmıştır.

GİRİŞ

Sayıştay denetimleri olarak da bilinen dış denetim ve kamu idarelerinde kurulan iç denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen iç denetimler temelde aynı amaca hizmet eden ve birbirini tamamlayan iki uygulama olarak yürütülmektedir. Bu bağlamda bu iki denetim faaliyeti, birbiri ile sürekli etkileşim içindedir. Dolayısıyla, dış denetim sonuçlarından iç denetim birimleri, iç denetim sonuçlarından da dış denetimi gerçekleştiren Sayıştay denetçileri faydalanmaktadırlar. Buna ek olarak, yöneticileri başta olmak üzere kamu idareleri de gerek iç denetim gerekse dış

* İç Denetçi, Kastamonu İl Özel İdaresi İç Denetim Birimi, hakki.atay@icisleri.gov.tr

denetim sonuçlarına göre, mali işlemler başta olmak üzere işlem ve faaliyetlerine yön vermekte, eksikliklerini gidermekte ve hatalarını düzeltmektedirler.

Yapılan çalışma, yukarıda zikredilen etkileşimi güçlendirmeyi ve Sayıştay Başkanlığının kurumsallığını ve kurumsal derinliğini de yansıtan denetim raporlarından beklenen faydayı en üst düzeyde elde etmeyi amaçlamaktadır.

1. MATERYAL VE METHOD

Çalışmada, Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim sonuçlarını içeren, "İl Özel İdareleri 2015 Yılı Düzenlilik Denetimleri ve Performans Denetimleri Raporları" kullanılmıştır. Bu bağlamda, düzenlilik denetimi kapsamında 51 raporun, performans denetimi kapsamında ise 33 raporun bilgilerinden yararlanılmıştır. İl özel idarelerine bağlı şirketler ve iktisadi teşekküllere ait raporlar çalışma dışında bırakılmıştır.

Raporlarda zikredilen bulgular listelenmiş ve subjektif olarak tasnif edilmiştir. İçeriklerinde birden fazla bulguya ait bilgi barındıran bulgular nedeniyle, içerdikleri hata ya da eksiklik sayısı kadar bulgu sayısı artırılmıştır. Bunun yanında raporlardaki bulgularda *kullanılmadığı, yanlış kullanıldığı ve kayıtlarının eksik ve/veya hatalı olduğu* belirtilen muhasebe hesapları ayrıca tasnif edilmiştir. Bulgu doğrudan muhasebe hesabındaki bir eksiklik ya da hatayı belirtmese bile, bulgu içinde hesaplarla ilgili olumsuz bir ifadenin geçtiği durumlar, muhasebe hesapları ile ilgili tasnife eklenmiştir. Tek bir idareye ait bulgular, ilgili idareye özgü olarak değerlendirilerek "diğer bulgular" başlığı altında değerlendirilmiştir. Tablolarla ilgili değerlendirmeler, genele şamil olduğu yaklaşımıyla en fazla bulguya sahip bulgu kategorileri için yapılmıştır.

2. BULGULAR

2.1. 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

2015 yılında 51 tane il özel idaresinde düzenlilik denetimi gerçekleştirilmiştir. Bu denetimler sonucunda, Sayıştay denetim ekipleri tarafından toplamda 327 bulgu tespit edilmiştir. Sivas İl Özel İdaresinde herhangi bir bulgu tespit edilmemiştir. Ortalama bulgu sayısı 6,4'tür.

Bulguların içerikleri incelenerek 26 temel kategoriye ayrılmış, 365 farklı bulgu saptanmıştır. Bazı bulguların içeriği birden fazla bulgu özelliği taşıdığından, bulguların toplam sayısı 327'den 365'e yükselmiştir.

Tablo 1: 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Bulgu Kategorileri

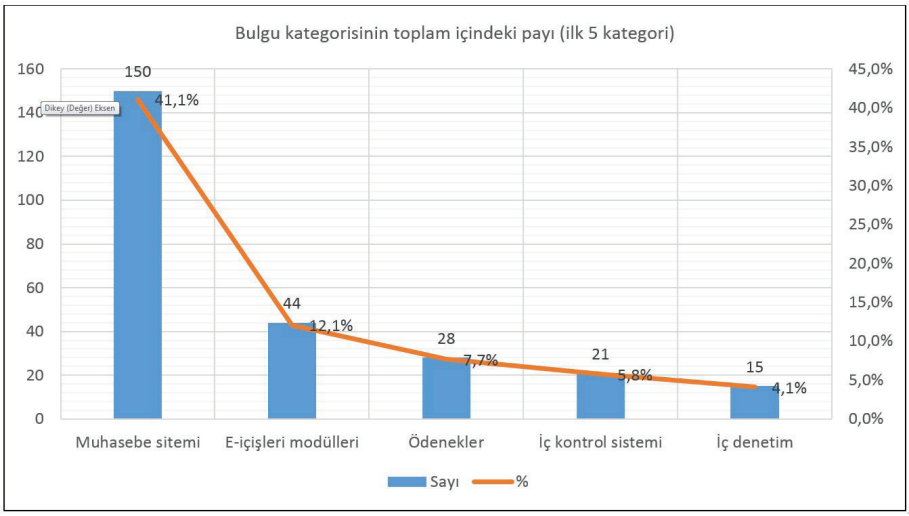
Sıra	Bulgu Kategorisi	Sayı	%
1	Muhasebe sistemi, hesaplar, mali tablolar, cetvel ve formlar ile bunlar arasındaki uyumsuzluklar	150	41,1%
2	Modüller ve envanterler ile bunlar arasındaki uyumsuzluklar	44	12,1%
3	Ödenek aktarımında ve ek ödenek kaydetmede hatalı/yanlış/yetkisiz işlemler	28	7,7%
4	İç kontrol sistemi, iç kontrol eylem planı, süreç akış şemaları ve ön mali kontrol sistemi aksaklıkları	21	5,8%
5	İç denetim birimi kurulmaması	15	4,1%
6	Amortisman işlemlerinin yapılmaması, eksik ve/veya hatalı yapılması	12	3,3%
7	Diğer bulgular	11	3,0%
8	Varlıkların kiraya verilme süresinin sözleşmeyle uzatılması, diğer işlemlerde hata veya eksiklikler	9	2,5%
9	Mali durum ve beklentiler raporu yayınlanmaması	8	2,2%
10	Maden İşleri Genel Müdürlüğü işlemleri	8	2,2%
11	Belediyelerin kültür katkı payını ödemelerinde eksik ve/veya hatlı işlemler	8	2,2%
12	15 Aralık-14 Ocak personel maaşları işlemleri	7	1,9%
13	İdare yetki ve sorumluluğundaki cezai işlemlerin uygulanmaması, eksik ya da hatalı uygulanması	7	1,9%
14	İdareye ait varlıkların mevzuata aykırı şekilde kişi-vakıf-dernek-şirket-kurum vb. yerlere kullandırılması, tahsis edilmesi	7	1,9%
15	Mikro kredi işlemlerinde hatalar	4	1,1%
16	Taahhüt kartı tutulmaması, eksik ve/veya hatalı işlemler	4	1,1%
17	Performans raporu hazırlanmaması	3	0,8%
18	Kesin hesapların Sayıştaya gönderilmemesi	3	0,8%
19	Kompanzasyon sistemindeki hata ve/veya eksikliklerden kaynaklı reaktif enerji bedeli ödenmesi	2	0,5%
20	Günlük banka hesap özet cetvellerinin alınmaması	2	0,5%
21	Jeotermal kaynakları ile ilgili payların alınmasında hatalı ve/veya eksik işlem yapılması	2	0,5%
22	Tahsisli ödeneklerin amaç dışı kullanılması	2	0,5%
23	Sosyal tesislerle ilgili yapılan işlemlerin mevzuata uygun olmaması	2	0,5%
24	Kamu kurum ve kuruluşlarına güvence bedeli adı altında ücret ödenmesi	2	0,5%
25	Bütçeyle ilgili olmayan harcama yapılması	2	0,5%
26	Harcama ve ön mali kontrol görevler ayrılığı ilkesinin uygulanmaması	2	0,5%
	Toplam	**365**	**100,0%**

Tablo-1'de yer alan bulgu kategorilerinden ilk 5 tanesi, toplam bulgu sayısının %70,7'sini oluşturmaktadır. Diğer kategorilere ait bulgular genele yaygın olmadığından tek tek değerlendirilmemiştir.

Tablo-1 incelendiğinde, 150 adet ile en fazla bulgunun "muhasebe sistemi, hesaplar, mali tablolar, cetvel ve formlar ile bunlar arasındaki uyumsuzluklar" ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Bu kategorinin sayısının diğerlerinden görece oldukça fazla olmasının muhtemel sebepleri aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir;

- Sayıştay denetimlerinin odak noktasında muhasebe kayıtlarının olması,
- Muhasebe alanının diğer bulgu konularına göre daha teknik ve detaylı bilgi ve tecrübe gerektirmesi,
- İl özel idarelerinde muhasebe alanında yetkin personel sayısının kısıtlı olması,

Grafik 1: Düzenlilik Denetimi Bulgu Kategorilerinin Toplam Bulgu Sayısı İçindeki Payı (İlk 5 Kategori)



44 bulguyla ikinci sırada e-içişleri modülleri ve envanterler ile bunlar arasındaki uyumsuzlukların olduğu görülmektedir. Bu durumun, 2006 yılında il özel idare müdürlükleri ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatlarının birleştirilmesi sonrasında, hizmetlere ve harcamalara ait kayıtların tek merkezde toplanmasını öngören e-içişleri sisteminin il özel idarelerinde tam anlamıyla işlerlik kazanamamasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bu durum, ayrıca, eski manuel sistemden elektronik sisteme geçiş sürecinde idarelerde önemli veri kayıplarına yol açma riski taşımaktadır.

28 bulguyla, üçüncü sırada, ödenek aktarımında ve ek ödenek kaydetmede hatalı/yanlış/yetkisiz işlemlerin yer aldığı görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nda ödeneklerin aktarılması, ödenek kaydedilmesi ve bu işlemlere dair yetkiler açıkça belirtilmesine rağmen bu konuda hata sayısının fazla olması dikkat çekicidir. Bu işlemlerdeki yanlışların bilgi ve tecrübe eksikliğinden ziyade, il özel idarelerinin valilik makamı, il özel idare genel sekreterliği ve il genel meclisinden oluşan üçlü yönetim yapısından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bu yapılar arasında uyum ve koordinasyon sağlamada önemli eksiklikler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, tüzel kişilik olarak birbirinden ayrı olmalarına rağmen, köylere hizmet götürme birlikleri ile il özel idarelerinin ilişkilerini düzenleyen mevzuat eksikliğinin bu sorunlarda etkili olduğu değerlendirilmektedir.

21 bulgu ile iç kontrol sistemi ve 15 bulgu ile iç denetim ile ilgili bulgular sırasıyla dördüncü ve beşinci sırada yer almaktadırlar. Bu iki bulgu kategorisi birbiri ile güçlü bir ilişki içindedir. 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün en önemli ögelerinden olan iç kontrol sistemi ve iç denetim, henüz kamuda istendiği şekilde özümsenememiştir. 07.12.2016 tarihli İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) duyurusunda (İDKK, 2016), kamu kurum ve kuruluşlarına ihdas edilmiş toplam 2075 adet iç denetçi kadrosundan sadece 910 tanesinin (doluluk oranı % 43,8) dolu olduğu belirtilmektedir. 51 adet il özel idaresine ise toplam 153 adet kadro ihdas edilmiş olup, bunlardan 16'sı doludur (doluluk oranı %10,4). Rakamlardan anlaşılacağı üzere, il özel idarelerinde iç denetçi atama oranı kamu genelinin yaklaşık 1/4'ü kadardır. Bu durum, özellikle il özel idarelerinde iç denetimin henüz anlaşılamadığını göstermektedir.

2.1.1. 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Sonuçlarına Göre Muhasebe Hesaplarıyla İlgili Analizler

Bulgularda bildirilen olumsuzluklarla ilgili hesaplar; hesap adları ve numaralarıyla birlikte Tablo 2'de verilmiştir. Raporlarda 42 hesapla ilgili toplam 209 olumsuzluk ve/veya bulgu belirtilmiştir. Bunlar;

- Muhasebe hesaplarının kullanılmaması,
- Muhasebe hesaplarının yanlış kullanılması ve/veya eksik kayıt yapılması,
- 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının (-) birlikte bilançoda yer alması,
- Mali tablolar, defterler, cetveller, formlar, kayıtlar ve hesaplar ile bunlar arasındaki uyumsuzluklar,
- Muhasebe kayıt hatalarının, düzeltme kaydı yerine silinerek düzeltilmesidir.

Bulguda hesap adı ya da numarası ile yukarıdaki olumsuzluklardan birisi belirtildiyse, bu Tablo-3'teki ilgili hesaba bir olumsuzluk sayısı olarak eklenmiştir. Bulgularda 590 ve 591 numaralı hesaplarla ilgili "590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ile 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının (-) birlikte bilançoda yer alması" olumsuzluğu en fazla bildirilen olumsuzluktur. Buradan, idarelerin muhasebe birimlerinde çalışan personelin ve muhasebe yetkililerinin, bu iki hesabın çalışma prensipleriyle ilgili bilgi eksiklikleri olduğu anlaşılmaktadır. 590 ve 591 numaralı hesaplar hariç, diğer hesaplara ait olumsuzluk sayılarının dikkat çekecek şekilde birbirinden ayrışmadığı tablodan anlaşılmaktadır. Bu durum, 590 ve 591 numaralı hesaplar dışında, hesaplarla ilgili kronik bir sıkıntının olmadığı şeklinde değerlendirilmektedir.

Tablo 2: 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimleri Bulgularında Yer Alan Muhasebe Hesapları

Sıra	Hesap Kodu	Kod Açıklama	Hata Sayısı	%
1	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	21	10,0%
2	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	21	10,0%
4	990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	11	5,3%
3	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	10	4,8%
5	255	Demirbaşlar Hesabı	10	4,8%
7	253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	10	4,8%
6	240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	9	4,3%
8	920	Gider Taahhütleri Hesabı	9	4,3%
10	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	8	3,8%
9	258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	7	3,3%
11	162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	7	3,3%
12	260	Haklar Hesabı	7	3,3%
13	150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	6	2,9%
14	254	Taşıtlar Hesabı	6	2,9%
15	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	6	2,9%
16	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	6	2,9%
17	241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	5	2,4%
18	252	Binalar Hesabı	5	2,4%
19	600	Gelirler Hesabı	5	2,4%
20	232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	4	1,9%
21	268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	4	1,9%
22	226	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	3	1,4%
23	333	Emanetler Hesabı	3	1,4%
24	500	Net Değer/Sermaye Hesabı	3	1,4%
25	132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	2	1,0%
26	140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	2	1,0%
27	300	Banka Kredileri Hesabı	2	1,0%
28	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	2	1,0%
29	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	2	1,0%
30	102	Banka Hesabı	1	0,5%
31	104	Proje Özel Hesabı	1	0,5%
32	120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1	0,5%

33	121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	1	0,5%
34	160	İş Avans ve Kredileri Hesabı	1	0,5%
35	161	Personel Avansları Hesabı	1	0,5%
36	250	Arazi ve Arsalar Hesabı	1	0,5%
37	251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	1	0,5%
38	299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	1	0,5%
39	400	Banka Kredileri Hesabı	1	0,5%
40	630	Giderler Hesabı	1	0,5%
41	910	Alınan Teminat Mektupları Hesabı	1	0,5%
42	911	Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	1	0,5%
		Toplam	209	100,0%

2.2. 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetimi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

2015 yılında 33 tane il özel idaresinde performans denetimi gerçekleştirilmiştir. Bu denetimler sonucunda toplamda 215 bulgu tespit edilmiştir. Ortalama bulgu sayısı 6,5'tür.

Bulguların içerikleri incelenerek 13 temel kategoriye ayrılmış, 232 farklı bulgu saptanmıştır. Bazı bulguların içeriği birden fazla bulgu özelliği taşıdığından, bulguların toplam sayısı 215'den 232'ye yükselmiştir.

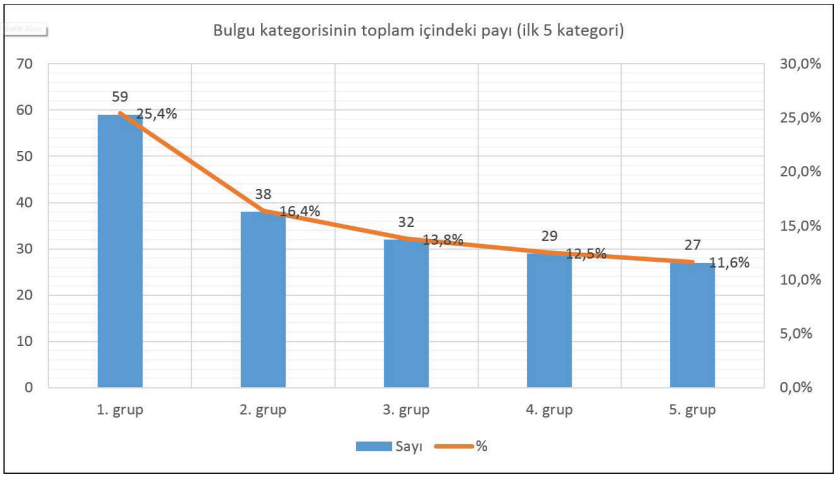
Tablo 3: 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetimi Bulgu Kategorileri

Sıra	Bulgu Kategorisi	Sayı	%
1	SP ve PP amaç ve/veya hedeflerinin yanlış, eksik, tekrarlı, yetki dışı ya da birbiri ile ilişkisiz tanımlanması	59	25,4%
2	SP ve PP'de hedef ve/veya faaliyetlerde ölçülebilir gösterge kriterlerinin olmaması, eksik ya da yanlış yapılması	38	16,4%
3	SP, PP ve FR içeriklerinin, şablonunun, tablolarının olmaması ve/veya mevzuata uygun olmaması	32	13,8%
4	SP, PP ve FR arasındaki içerik uyumsuzluğu, bağlantı eksikliği ve tutarsızlığı	29	12,5%
5	SP, PP ve FR ölçümleri için veri kayıt sistemi kurulmaması ya da eksiklikler	27	11,6%
6	SP ve PP gerçekleşmelerindeki sapmaların nedenlerinin açıklanmaması	13	5,6%
7	Rutin işlerin amaç ve hedef olarak belirlenmesi	11	4,7%
8	SP, PP ve/veya FR olmaması ve/veya kamuoyuna duyurulmaması ya da süresi içinde duyurulmaması	6	2,6%
9	SP, PP ve FR'ye yönelik hazırlık ve sunum kriterleri eksiklikleri	6	2,6%
10	SP, PP ve FR arasındaki kodlama uyumsuzluğu	6	2,6%
11	Misyon ve vizyonun yanlış ya da ilişkisiz tanımlanması	2	0,9%
12	PP'deki faaliyetlerle hedefler arasında bağlantı olmaması, faaliyet belirlenmemesi	2	0,9%
13	Faaliyet tanımlarının ve uygulama kriterlerinin uygun yapılmaması	1	0,4%
	Toplam	**232**	**100,0%**

*SP: Stratejik Plan, PP: Performans Programı, FR: Faaliyet Raporu

Tablo 3'de yer alan bulgu kategorilerinden ilk 5 tanesi, toplam bulgu sayısının %79,7'sini oluşturmaktadır.

Grafik 2: Performans Denetimi Bulgu Kategorilerinin Toplam Bulgu Sayısı İçindeki Payı (İlk 5 kategori)



Tablo 3 incelendiğinde, idarelerde en fazla "*amaç ve hedeflerin belirlenmesinde*" sorunlar yaşandığı görülmektedir. Yine 7 numaralı bulgu kategorisinin de 1 numaralı bulgu kategorisi ile birlikte incelenebileceği görülmektedir. Bu iki alan birlikte toplam 70 kez raporlarda belirtilmiş olup toplam bulguların % 30,1'ini oluşturmaktadır. Bu durum, il özel idarelerinde stratejik planlama süreçlerinin iyi anlaşılamadığını göstermektedir. Bu bağlamda, Stratejik Planlama Rehberinin gözden geçirilmesi, özellikle amaç, hedef ve göstergelerin belirlenmesine yönelik somut örneklerle zenginleştirilmesi ve idarelerde başta yöneticiler olmak üzere stratejik planlama süreçlerinde yer alan bütün personelin dikkatle rehberi incelemesini sağlayacak önlemler alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

İkinci sorunlu alanın, hedeflere ne kadar erişilebildiğini, kaynakların hangi oranda "etkili, ekonomik ve verimli" kullanıldığını belirleyecek olan ölçülebilir göstergeler belirlenmemesi olduğu anlaşılmaktadır. Bu kategorinin ağırlığı 38 bulgu ile %16,4'tür.

Üçüncü sırada, 32 bulgu sayısı ve %13,8 yüzde ağırlığı ile stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının mevzuatta belirtilen şablonda ve içerikte hazırlanmamasından kaynaklanan bulgular yer almaktadır. Özellikle performans programı içeriğinde yer alması gereken tablolarda eksiklikler olduğu bulgularda vurgulanmaktadır. Yönetmeliklerde ve rehberlerde şablon ve içerik açıkça ifade edildiği halde, içeriğin nicelik olarak eksikliği idarelerin bu belgeleri yeterince önemsemediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Dördüncü sırada, 29 bulgu sayısı ve %12,5 yüzde ağırlığı ile ortaya çıkan diğer bir kategori stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporlarının arasındaki uyumsuzluk kategorisidir. Bu dört temel belge, 5018 sayılı Kanun'la kurulmaya çalışılan kamu mali yönetim sisteminin dört temel sacayağını oluşturmaktadır. Stratejik planlarda yer alan amaç ve ölçülebilir hedeflerle geleceğin şekillendirilmesi, performans programları ile stratejik planın yıllık ayrıntılı uygulama planlarının yapılması, performans programlarına göre bütçelerin çıkarılması ve kabul edilmesi ile nihayetinde yılsonunda gerçekleşmelerin kontrol edilmesi, sapmaların nedenleriyle birlikte analiz edilmesi ve eksikliklerin giderilmesi için bir sonraki yılda önlemlerin alınmasına temel teşkil edecek faaliyet raporlarının yayınlanması bu sistemin temel döngü sürecidir.

Beşinci sırada ise 27 bulgu sayısı ve %11,6 yüzde ağırlığıyla, hedef ve amaçlara yönelik hangi faaliyetlerin yapıldığı ve ne kadar kaynak harcandığı hakkında tutulacak verilerin olmaması ya da sağlıklı değerlendirmeye imkân sağlayacak sistematik bir yapının bulunmaması yer almaktadır. Bu bağlamda, idarelerde stratejik plan ve performans programının rutin takiplerinin yapılmadığı, bu işlemlerle görevli personelin olmaması gibi nedenlerin yer aldığı değerlendirilmektedir.

Diğer kategorilerin sayıları incelendiğinde, bulgu sayılarında bir kırılma (ani düşüş) olduğu görülmektedir. Bu bağlamda diğer bulguların, nispeten genel olmayan, ilgili olduğu idareye özgü problemlerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

TARTIŞMA, SONUÇ ve ÖNERİLER

Sayıştay denetimleri, Sayıştay Başkanlığının kurumsal geçmişi ve kurumsallaşma seviyesi dikkate alındığında, özellikle Ankara dışındaki kamu idarelerinde oldukça büyük öneme sahiptir. Çalışma, bu ön kabulle, il özel idarelerinde gerçekleştirilen Sayıştay denetimlerinin sonuçlarını sayısal verilerle analiz ederek, başta il özel idareleri olmak üzere, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu analiz sonuçlarından faydalanmalarını amaçlamıştır.

Yapılan analiz sonucunda ulaşılan sonuçlar aşağıdaki gibidir:

1. İl özel idarelerinin muhasebe sistemleri ve burada çalışan personel gözden geçirilmeli ve hizmet içi eğitimlerle personelin teknik kapasitesi artırılmalıdır. Ayrıca, il özel idarelerine tahsis edilen "mali hizmetler uzmanı" kadroları artırılmalı ve doldurulmalıdır.

2. İçişleri Bakanlığı öncülüğünde çalışmaları devam eden e-içişleri modüllerinin entegrasyonu bir an önce tamamlanmalıdır. Bu süreçte, özellikle hizmetlere ve harcamalara ait envanterlerin veri kayıplarına karşı korunmasına yönelik önlemler alınmalıdır.

3. Ödenek aktarımı ve ödenek kaydedilmesine yönelik, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce ivedilikle bir rehber yayınlanmalı, bu rehberde özellikle valilikler, il genel meclisi ve il özel idareleri arasındaki ödeneklere ilişkin yetki ve sorumluluklar ayrıntılı olarak izah edilmelidir.

4. İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve İçişleri Bakanlığı arasında ortak bir çalışma gerçekleştirilmeli, İl Özel İdarelerindeki boş iç denetçi kadrolarına sertifika sahibi adaylar arasından iç denetçi atamalarının yapılması için gerekli adımlar atılmalıdır.

5. Kapanmadan önceki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayınlanan, "kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu" kamu kurumlarının kategorisine göre farklı versiyonlarda hazırlanmalı, özellikle amaç, hedef ve göstergelerin belirlenmesine yönelik somut örneklerle zenginleştirilmelidir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, idarelerde başta üst yöneticiler ve yöneticiler olmak üzere stratejik planlama süreçlerinde yer alan bütün personelin ve il genel meclislerinin bu rehberleri dikkatle incelemesini sağlayacak önlemler alınmalıdır.

6. İl özel idarelerine özgü hedefler için performans göstergeleri saptanmasına yönelik bir çalıştay düzenlenmeli, sonuçları kitapçıklar halinde il özel idarelerine iletilmelidir.

7. İdarelerin temel politika dokümanları olan, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının mevzuatta öngörüldüğü gibi hazırlanmalarını sağlamak için, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce, bu belgelerin yayınlanmaları ile ilgili son tarihlerinden makul bir süre önce uyarıcı talimatlar gönderilmelidir.

8. İl özel idarelerine ayrılan kaynakların stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedefler doğrultusunda nasıl harcandığı, hedeflere ne kadar ulaşılabildiği gibi temel değerlendirmelerin yapılmasına imkân sağlayacak bir mekanizma geliştirilmelidir. Her il özel idaresinde temel fonksiyonlar ve faaliyetler benzerlik gösterdiğinden, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bir rehber hazırlanmalı ve yayınlanmalıdır. Bu rehberlere uyum ise oluşturulacak mekanizma içinde kontrol edilmelidir.

KAYNAKÇA

T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2015 Yılı İl Özel İdareleri Düzenlilik ve Performans Denetimi Raporları (http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103).

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 07.12.2017 Tarihli "Kamu İdarelerindeki İç Denetçi Kadroları Listesi" Başlıklı Duyurusu, 2016 (http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/HaberDetay.aspx?rid=148&lst=DuyurularListesi).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

SAYIŞTAYLARIN BAĞIMSIZLIĞI KONULU YUVARLAK MASA TOPLANTISI

Yavuz YEL*

GİRİŞ

"Avrupa Birliğine Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler Sayıştayları ve Avrupa Birliği Sayıştayı (ECA) Çalışma Grubu"nun (NETWORK) 2016 yılı çalışma planı kapsamında, OECD ve SIGMA işbirliği ile 8 Eylül 2016 tarihinde Saraybosna'da "Sayıştayların Bağımsızlığı" konulu yuvarlak masa toplantısı düzenlenmiştir. Yuvarlak masa toplantısına Arnavutluk, Bosna-Hersek[1] (Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı, Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı, Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı ve Brcko Bölgesi Sayıştayı), Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Avrupa Birliği ve Türkiye Sayıştayları ile OECD ve SIGMA temsilcileri tarafından katılım sağlanmıştır.

AMAÇ VE KAPSAM

Avrupa Birliği Yüksek Denetim Kurumları ile Avrupa Sayıştayı (ECA) arasındaki işbirliği, Temas Komitesi (Contact Committee) yapısı çerçevesinde yürütülmektedir. Temas Komitesi diye adlandırılan bu yapı, AB üye ülkeleri Sayıştay Başkanları ve ECA Başkanı, Avrupa genelinde etkin mesleki iletişim ağı sunan irtibat görevlileri ve belirli denetim konuları üzerinde çalışmalarını yürüten çalışma grupları, ağlar ve görev güçlerinden oluşmaktadır.[2] Temas Komitesi ise Avrupa Birliğine Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler ile AB Üye Devletleri Sayıştayları arasındaki işbirliğini çoğunlukla NETWORK çerçevesinde olmak üzere birçok girişimle teşvik etmekte ve kolaylaştırmaktadır.

Bu kapsamda NETWORK üyeleri Temas Komitesi toplantılarına gözlemci olarak katılmakta, çalışma planları hazırlamakta ve temas komitesi tarafından desteklenen çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar Temas Komitesinin yanı

* Sayıştay Uzman Denetçisi, yavuzyel@sayistay.gov.tr

1 Bosna-Hersek Devletinin yapısı 1992-1995 yılları arasında devam eden iç savaşı sona erdiren Dayton Barış Antlaşmasıyla belirlenmiş olup ülke Bosna-Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti olarak iki birime ve bir küçük özerk bölgeye (Brcko) bölünmüştür. Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı ile birlikte bu yönetim birimlerine ait sayıştaylar da bulunmaktadır ve toplantıda temsil edilmişlerdir.

2 http://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/Pages/About.aspx

sıra, ana hedefi kamu yönetiminin iyileştirilmesi için temellerin güçlendirilmesi ve dolayısıyla kamu sektörünün kapasitelerinin geliştirilmesi ve kamu idaresi reformlarının tasarımı ve uygulanmasının iyileştirilmesi yoluyla sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemek olan OECD ve Avrupa Birliği'nin ortak bir girişimi olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) tarafından da teknik ve mali olarak desteklenebilmektedir.

Bu çerçevede ülkemizin de üyesi olduğu NETWORK 2016 yılı çalışma planı kapsamında OECD ve SIGMA işbirliği ile 8 Eylül 2016 tarihinde Bosna-Hersek Sayıştayı ev sahipliğinde Saraybosna'da "Sayıştayların Bağımsızlığı" konulu yuvarlak masa toplantısı düzenlenmiştir.

Düzenlenen yuvarlak masa toplantısı esas olarak yasal, organizasyonel ve mali bağımsızlık açısından sayıştayların karşılaştıkları güçlüklere dair NETWORK sayıştayları arasında tartışmaya yönelik bir platform yaratmayı, kilit hususlara ilişkin kapsamlı bir analiz geliştirmeyi ve sayıştayların mevcut kapasitelerini geliştirmelerine ve sorunlara uygulanabilir çözümler bulmalarına olanak sağlayacak muhtemel iyi uygulama örneklerini tespit etmeyi amaçlamıştır.

Sayıştayların bağımsızlığı kavramı, Lima ve Meksika Deklarasyonları ile tanınan ve Birleşmiş Milletlerin 66/209 sayılı, Mart 2012 tarihli sayıştayların güçlendirilmesi yolu ile etkinlik, hesap verilebilirlik, etkililik ve şeffaflığın artırılmasına dair kararında da ele alınmış olan, son derece önemli bir husustur. Bu husus Eylül 2015'te kabul edilmiş olan Birleşmiş Milletler Ajanda 2030'da yer alan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nde de vurgulanmıştır. Bu konu ayrıca Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde önemli bir bileşen ve SIGMA ve Avrupa komisyonu tarafından geliştirilen Kamu Yönetimi Prensipleri[3] için anahtar bir gereksinimdir.

Tüm bu bilgiler ışığında, yuvarlak masa toplantısı Avrupa Birliği, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye Sayıştaylarından üst düzey katılımcıları bir araya getirerek başlamıştır. Toplantı öncesinde NETWORK'te bulunan sayıştaylara bu toplantıya temel olmak üzere yasal bağımsızlık, organizasyonel bağımsızlık ve mali bağımsızlık başlıkları altındaki soru setlerinden oluşan bir anket gönderilmiştir. Toplantıda öncelikle bu anket ve sayıştayların söz konusu ankete yönelik cevapları, değerlendirme ve analizlerle birlikte bir sunumda paylaşılmıştır.

3 Söz konusu dokümana Türkçe olarak şu linkten erişilebilir: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Turkish.pdf

Anket sonuçlarında dikkat çeken başlıca hususlar şöyledir:

- Ülkemizin de aralarında bulunduğu altı ülke sayıştayı yetkilerini, anayasadan ve kuruluş yasasından alırken ankete cevap veren beş sayıştay sadece kurumun kuruluş yasasından almaktadır.
- Ankete katılan beş ülke denetim yetkilerinin başka yasalarla kaldırıldığı veya ihlal edildiğini ifade etmişlerdir.
- Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı ve Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı sınırlı bir insan kaynağı ve mali kaynakla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri yerine getirmekte güçlük yaşadıklarını ifade etmişlerdir.
- Mali bağımsızlık konusunda Sırbistan Sayıştayı, Maliye Bakanlığının kendilerine verilen bütçeyi yersiz şekilde düşürdüğünü ifade etmiş, Bosna Hersek Devlet Sayıştayı, Finansal Konsey tarafından bütçe tavanı konulduğunu ve bütçelerindeki bir yeniden yapılandırmada Maliye Bakanlığından onay alınması gerektiğini belirtmiş, Bosna Hersek Federasyon Sayıştayı ve Bosna Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı uygulamada Maliye Bakanlığının bütçeleri düşürdüğünü ve bütçelerindeki bir yeniden yapılandırmada Maliye Bakanlığından onay alınması gerektiğini vurgulamıştır. Bu hususlar mali bağımsızlık konusunda yaşanan güçlükler olarak ankette yer almıştır.
- Çalışanların maaşlarına ilişkin Makedonya, Arnavutluk, Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı, Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı, Brcko Bölgesi Sayıştayı ve Türkiye Sayıştayı diğer kamu sektörü çalışanlarından bağımsız bir düzenlemeye sahip olduklarını ifade ederken Sırbistan, Karadağ, Kosova, Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı tüm kamu kesimi çalışanları ile aynı düzenlemelere sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Ankette sonuç olarak Arnavutluk, Kosova, Türkiye, Makedonya, Sırp Cumhuriyeti ve Brcko Bölgesi (Bosna-Hersek) Sayıştaylarının bağımsızlığın birçok alanında daha avantajlı bir konumda oldukları belirtilmiştir. Bununla birlikte, Karadağ, Sırbistan, Bosna Hersek Devlet Sayıştayı ve Bosna Hersek Federasyon Sayıştaylarının ise çoğunlukla yasalarında öngörülen ve uygulamada olan durum arasındaki sapmalardan ve boşluklardan dolayı daha büyük güçlüklerle karşı karşıya kaldıkları ifade edilmiştir.

Anket sonuçları ele alındıktan sonra gündem ve içerik olarak aşağıdaki başlık ve konular ele alınmış, gündemde yer alan konular tartışma yolu ile detaylı olarak taraflarca irdelenerek bilgi alışverişinde bulunulmuştur:

- Fasıl 32 - Mali Kontrol - Mali Kontrol Faslı kapsamında, sayıştayları da ilgilendiren dört temel politika alanı bulunmaktadır. Bunlar; Kamu *İç* Mali Kontrolü (KİMK), Dış Denetim, AB Mali *Çıkarlarının* Korunması ve Euro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması'dır. Avrupa Birliği Sayıştayından Radek Majer tarafından yapılan sunumda, Avrupa Birliği Mali Kontrol başlıklı 32. Fasıl gereklilikleri ve bunların sayıştaylar, hükümetler ve parlamentolar için ne anlama geldiği ele alınmıştır. Sunumda müktesabata ilişkin olarak bilgi verilmiş ancak bu değerlendirmenin Avrupa Sayıştayı tarafından yapılmadığı da vurgulanmıştır.
- Tartışma Dokümanı - SIGMA'dan Bianca Brétéché tarafından kilit bağımsızlık hususları üzerine bir sunum gerçekleştirilmiştir. SIGMA tarafından hazırlanan tartışma dokümanı toplantıda ele alınacak konuları belirlemiş ve sınırlamıştır. Sonrasında toplantı ve tartışmalar bu konular üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bu konular sırasıyla aşağıdaki gibidir:

Yasal Bağımsızlık ve Diğer Kanunların Sayıştayların Çalışması Üzerindeki Etkisi

Bosna Hersek Sayıştay Başkanı Dragan Vrankic tarafından bu konuda bir sunum yapılmış ve sonrasında sayıştayların yasal bağımsızlığının yeterliliğine odaklan*ılan* ve özellikle sayıştayların bağımsızlığına zarar verme olasılığı olan hükümet eylemleri veya diğer kanunların etkilerinin ele alındığı bir tartışma yürütülmüştür. Konu, katılımcıların kendi kurumlarındaki ve ülkelerindeki örneklerle ele alınmış ve tartışılmıştır.

Zorunlu Denetimler ve Siyasi Partilerin Denetimi

Karadağ Sayıştay Başkanı Nikola N. Kovačević tarafından yapılan bir sunumla açılan tartışma, zorunlu denetimlere yönelik düzenleme ve gerekliliklerin sayıştay bağımsızlığını ve denetim programına karar verirken sayıştayların takdir kullanması yetkisini etkileyip etkilemediği sorusuna odaklanmıştır. Tartışmada, özellikle yıllık olarak tüm kamu kurumlarını denetleme (Bosna-Hersek Sayıştayı) ve siyasi partileri denetleme (Karadağ Sayıştayı) gereklilikleri yüzünden doğabilecek kaynak kısıtlamaları ele alınmıştır. Siyasi partilerin denetimini tartışırken, bunların denetimiyle ilgili daha geniş bağımsızlık soruları da ele alınmıştır. Diğer ülke sayıştaylarından bazılarının (Karadağ Sayıştayı) zorunlu siyasi parti denetimlerine önemli ölçüde insan kaynağı ve zaman ayırdığı; bu sebeple diğer işlerin arka planda kalabildiği ifade edilmiştir.

Mali Bağımsızlık

Sırbistan Sayıştay Başkanı Radoslav Sretenovič sunumu ile ele alınan tartışma, sayıştayların *bütçelerini belirlerken karşılaştıkları zorluklara ve özellikle bu süreçte yürütmeden gelen müdahale sorununa odaklanmıştır. Tartışmada, onaylı bütçenin mali yıl boyunca kullanı*lmasında karşılaşılan zorluklar da ele alınmıştır. Ülkemiz dışındaki diğer ülke sayıştaylarının çoğunun mali bağımsızlık konusunda önemli sorunları olduğu ifade edilmiştir.

SONUÇ

Sonuç olarak etkinlikte sayıştayların bağımsızlığının önemine tekrar vurgu yapılmış, bağımsızlığının önündeki engellere ve bu engellerin kaldırılması için yapılması gerekenlere dikkat çekilmiştir. Ayrıca bağımsızlığın sadece sayıştaylara bahşedilen bir şey olmadığı bunun sayıştaylarca kazanılan bir özellik olduğu da vurgulanmıştır.[4] Bunu gerçekleştirmek için sayıştayların parlamentolar, hükümetler, sivil toplum örgütleri ve diğer paydaşlarla çalışmak zorunda olduğu belirtilmiş, bunun yanı sıra yaptıkları işlerin, ürettikleri ürünlerin de kamu mali yönetimini geliştirmeye yardımcı olacak kalitede olduğundan emin olmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Lima ve Meksika Deklarasyonlarında da vurgulandığı üzere, devlet yapısının bir parçası olan sayıştaylar, mutlak anlamda bağımsız olmasalar da kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için fonksiyonel ve organizasyonel bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. Bunu da ancak yeterli mali kaynakla yapabileceklerdir. Tüm bunları garanti altına alacak, kaynağını anayasadan alan sağlam bir yasal altyapı ise sayıştaylar için çok önemlidir.

4 Making SAI Independence a Reality, Some Lessons from across the Commonwealth, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Commonwealth_Making_SAI_independence_a_reality.pdf

SAYIŞTAY KARARLARI

• Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.09.2016

No : 42193

Başkanlık ve meclis katında çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin temsil ağırlama ve tören giderleri kaleminden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

… sayılı ilamın 33 üncü maddesiyle;

... Belediyesi'nde başkanlık ve meclis katında çalışan personel için farklı tarihlerde ve farklı mağazalardan, muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedellerinin temsil ağırlama ve tören giderleri kaleminden ödenmesi sonucu ... -TL tutarında kamu zararına neden olunduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Sorumlu Harcama Yetkilisi ... 'un dilekçesinde:

Giysi alımı Belediyenin halkla doğrudan ilişki kuran personeline yöneliktir. Halkla birebir ilişki içerisinde olan personelin kılık kıyafetinin düzgün olması kamunun itibarının gözetilmesi ve yurttaşlar üzerinde ciddiyet ve güven sağlamasına yol açıcı olduğundan, herhangi bir kamu zararından söz edilmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir.

Sayıştay Başsavcılığının karşılamasında:

"33 üncü maddeyle ilgili olarak Daire kararında özetle; ... belediyesi başkanlık ve meclis katında çalışan personel için giyim eşyası satın alınmak suretiyle neden olunan toplam; ... TL tutarındaki kamu zararının ilamda belirtilen sorumlulara müştereken ve müteselsilen işlenecek faiziyle birlikte ödettirilmesine karar verildiği görülmektedir.

Temyiz dilekçesinde 33 üncü maddeyle ilgili olarak özetle; muhtelif tarihlerde yapılan giyim eşyası alımının belediye personeli için yapıldığı, alımlarla halkla birebir ilişki içerisinde olan personelin kılıf kıyafetinin düzgün ve temiz olmasının amaçlandığı, bu nedenle herhangi bir kamu zararından söz edilmesinin mümkün olmadığı ifade edilerek, tazmin kararının kaldırılması talep edilmektedir.

Kimlere, hangi şartlarda giyim yardımının yapılacağı mevzuatla düzenlenmiştir. Belediye personelinin bir kısmına başkanlık katında çalışıyor olması gerekçe gösterilerek giyim eşyası alınması yasal düzenlemelere aykırıdır.

Bu alımların temsil, tanıtım ve ağırlama ödeneğinden karşılandığı görülmektedir. Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 5 ve 9 uncu maddelerinde bu tertipten yapılabilecek harcamalar sayılmış olup, Yönerge'de maddeye konu alımlara yer verilmemiştir.

Kurum çalışanlarının giyim eşyasının belediye bütçesinden karşılanmasının mevzuata aykırı olduğu ve 5018 sayılı Kanun'un 71 inci hükmü gereği kamu zararını oluşturduğu değerlendirilmektedir. Bu itibarla, temyiz talebinin reddedilerek Daire kararının onanmasının, uygun olacağı düşünülmektedir."

denilmiştir.

Gereği görüşüldü:

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60 ıncı maddesi belediyelerin giderlerini sıralamak suretiyle sınırlandırmıştır. Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, Kurumun başkanlık katında çalışan personeli için yapılan kılık-kıyafet alımlarının bütçeden karşılanmasına izin veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Ödeme emirlerine ekli belgeler incelendiğinde görüleceği üzere, söz konusu alıma "Başkanlık katında görev yapan personelin vatandaşlarla olan ilişkilerinde daha olumlu görsellik sağlanması amacıyla" ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Fakat aynı mantıkla hareket edilirse, vatandaşlarla temas halinde olduklarından kurumun veznelerinde çalışan personel için de kıyafet temin edilmesi ihtiyacı doğacaktır. Bu mantık silsilesi bizi, Kurumu temsil ettikleri gerekçesi ile her bir personelin giyim kuşam bedellerinin kurum bütçesinden karşılanması sonucunu doğurabilecektir.

Diğer taraftan, alımların bir kısmının kurumun temsil, tanıtım, ağırlama ödenekleri kullanılmak suretiyle gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 3 üncü maddesinde; Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin Belediye Başkanının takdirine tabi olduğu belirtildikten sonra bu takdir yetkisinin sınırları aynı Yönerge'nin 4 üncü maddesinde "Temsil Giderleri", 5 inci maddesinde "Tören Giderleri" ve 9 uncu maddesinde ise "Ağırlama Giderleri" başlıkları altında sayma yöntemiyle belirtilmiştir. Yönerge'ye göre, başkanlık katında görev yapan personel için alınan giyecek bedellerinin belediyenin temsil ve tanıtma giderleri kaleminden ödenmesi de mümkün değildir.

Uygulamada ise, ... Belediyesi başkanlık ve meclis katında çalışan personel için muhtelif mağazalardan giyim eşyası satın alındığı ve bedelinin de temsil ağırlama ve tören giderleri kaleminden ödendiği anlaşılmıştır.

Kimlere, hangi şartlarda giyim yardımının yapılacağı mevzuatla düzenlenmiştir. Belediye personelinin bir kısmına başkanlık katında çalışıyor olması gerekçe gösterilerek giyim eşyası alınması yasal düzenlemelere aykırıdır.

Bu itibarla, …. sayılı ilamın 33 üncü maddesine ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.09.2016

No : 42189

İhale kapsamında yüklenici firma tarafından karşılanması gereken tanıtım ve güvenlik hizmetlerinin doğrudan temin yöntemiyle ayrıca satın alınarak bedelinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

…. sayılı ilamın 20 nci maddesiyle; ... Belediyesi tarafından Yüklenici ... Organizasyon Tur. Yat San. Tic. Ltd. Şti 'ne ihale edilmek suretiyle gerçekleştirilen "... Kutlamaları Kapsamında Boğaz Turu ve Konser Organizasyonu Hizmet Alımı İşi" ne ait teknik şartnamenin gereği olarak, organizasyona ilişkin tanıtım ve güvenlik hizmetlerinin bahsi geçen ihale kapsamında yüklenici firma tarafından karşılanması gerektiği halde, söz konusu organizasyon için ayrıca doğrudan temin yöntemiyle tanıtım ve güvenlik hizmetleri satın alınması sonucunda ...-TL tutarında kamu zararına neden olunduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Sorumlu Gerçekleştirme Görevlisi … dilekçesinde:

... nedeniyle gerçekleştirilen organizasyon işi ihalesinde, organizasyonun gerektirdiği tanıtım ve güvenlik hizmetleri yüklenicinin sorumluluğuna verilmiş olmakla birlikte, ihalenin sözleşmeye bağlanmasından sonra organizasyonun kapsamında, ihale konusunu aşacak şekilde meydana gelen genişleme, nedeniyle ortaya çıkan tanıtım ve güvenlik ihtiyacının bu yolla sağlandığını, organizasyonun boyutunun ihale öncesi tahmin edilen ve yüklenicinin sorumluluğu dahilindeki sınırları, ihalenin sözleşmeye bağlanmasından sonra çok aştığını, organizasyonun güvenlik ve tanıtım giderlerinin yüklenicinin ihaleyle üstlendiği yükümlülüğünün üstüne çıktığını, organizasyonun güvenliği ve sağlıklı sonuçlandırılabilmesi için ek tanıtım giderlerine ve hizmet alım zorunluluğuna ihtiyaç doğduğunu, ihaleyle alınan organizasyon işi hizmet alımı, organizasyonun tanıtım ve reklam sürecinde beklenen ve tahmin edilen boyutu aştığından ek hizmet alım zorunluluğu ortaya çıktığını ve bu sebeple, ihale kapsamındaki hizmet alımı ile organizasyonun sağlıklı olarak tamamlanma imkanı kalmadığından ve yüklenici firmanın yükümlülük sınırları aşıldığından bu ek hizmet alım zorunluluğuyla karşılaşıldığını ve ortada kamu zararına neden olacak bir durum olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sayıştay Başsavcılığının karşılamasında:

"... etkinlikleri hizmet alımı işine ait teknik şartnamenin Duyurular başlıklı bölümünde; bu etkinliğe ilişkin tanıtımın ve duyuruların nasıl yapılacağı açıkça

belirtilmiş, Yüklenicinin Sorumluluğu başlıklı bölümünde de; işin uygulanması sürecinde her türlü güvenlik tedbirinin yüklenici tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca verilecek konserle ilgili olarak genel güvenlik için 100 kişilik özel güvenlik elemanının hazır bulundurulacağı ve alanın güvenliğinden yüklenicinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

... etkinlikleri için ihalesi yapılan bu organizasyonun tanıtım ve güvenlik hizmetlerinin organizasyon kapsamında yüklenici tarafından yerine getirileceği teknik şartnamede açık bir şekilde ifade edilmiş olmasına rağmen, başka bir firmadan bu hizmetlerin tekrar satın alınmasının mükerrer ödemeye neden olduğu düşünülmekte olup; yapılan ödemenin mevzuata aykırı olduğu ve 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesi hükmü gereği kamu zararını oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, temyiz talebinin reddedilerek Daire kararının onanmasının, uygun olacağı düşünülmektedir. Arz olunur." Denilmiştir.

Gereği görüşüldü:

Rapor dosyası ve eki belgelerden; ... Belediyesi tarafından 28.10.2013 tarihinde sözleşmeye bağlanan "...Kutlamaları Kapsamında Boğaz Turu ve Konser Organizasyon Hizmet Alım İşi"ne ait teknik şartnamenin;

Duyuru başlıklı bölümünde aynen; "....Sosyal medya; twitter ve facebook üzerinden etkinlik ile ilgili duyurular yapılacaktır. Kamuoyunun bilgilendirilmesi için basın bülteni ve medya üzerinden etkinlik ile bilgiler paylaşılacaktır.",

Yüklenicinin sorumluluğu başlıklı bölümünde ise "…. İşin uygulanması süresince her türlü güvenlik önlemlerinin alınması, yükleniciye aittir.",

Konser başlıklı bölümünde ise "….. genel güvenlik için 100 kişilik bir özel güvenlik elemanı hazır bulunacaktır. Alanın güvenliğinden yüklenici sorumlu olup; her türlü sorumluluk yükleniciye aittir.",

Hükümleri bulunmaktadır.

Bahsi geçen teknik şartnamenin yukarıda belirtilen hükümlerine göre, ... etkinlikleri için ihalesi yapılan bu organizasyonun tanıtım ve güvenlik hizmetlerinin organizasyon kapsamında yüklenici firma tarafından sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile tanıtım ve güvenlik hizmetleri, ihalesi yapılan hizmet işinin bir parçası olup bu işler için Belediye bütçesinden ayrıca harcama yapılmaması gerekmektedir. Uygulamada ise, Cumhuriyet Bayramı etkinliklerinde vatandaşların güvenliğini ve düzeni sağlamak için 50 kişilik güvenlik hizmetine ihtiyaç duyulması gerekçesiyle doğrudan temin yöntemiyle ... Ltd. Şti.'nden güvenlik hizmeti alımı yapılmış ve bedeli 14.11.2013 tarih ve 19271 sayılı ödeme emri belgesi ile …-TL olarak ödenmiştir. Yine aynı kapsamda, 29 Ekim etkinliklerinin ulusal ve

yerel televizyon kanallarından yurttaşlara duyurulması amacıyla doğrudan temin suretiyle tanıtım hizmeti satın alınmış ve bedeli 16.12.2013 tarihli ve 21637 sayılı ödeme emri belgesi ile … Medya İletişim Ticaret A.Ş.'ye …-TL olarak ödenmiştir. Ancak, açıklanan nedenlerle, ... etkinlikleri ile ilgili açık ihale usulü ile yapılan organizasyon ihalesi kapsamında Yüklenici … Organizasyon Tur ve Yat İşl. San. ve Tic. Ltd. Şti. tarafından karşılanması gereken tanıtım ve güvenlik hizmetleri işi için ayrıca alım yapılarak bedelinin Belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, yapılan doğrudan temin alımları ile (… +..=...-TL)=...-TL tutarında kamu zararı oluştuğu anlaşılmıştır.

Sorumlu dilekçesinde ... nedeniyle gerçekleştirilen organizasyon işi ihalesinde, söz konusu ihalenin sözleşmeye bağlanmasından sonra organizasyonun kapsamında genişleme meydana geldiği ve yüklenicinin yükümlülüğünün dışına çıkmış olan bu genişleme dolayısıyla ihtiyaç duyulan tanıtım ve güvenlik ihtiyacının bu yolla sağlandığı belirtilmek suretiyle, yapılan harcama sonucunda herhangi bir kamu zararına neden olunmadığı ifade edilmiş ise de savunmada iddia edilen işlerin genişlemesi ile ilgili hiç bir belgenin kanıt olarak gönderilmemiş olması sebebiyle, hukuki dayanaktan yoksun olduğundan itirazın kabulü mümkün değildir.

... etkinlikleri için ihalesi yapılan organizasyon işi hizmet alımına ilişkin olarak, söz konusu ihale kapsamında yüklenici firma tarafından karşılanması gereken tanıtım ve güvenlik hizmetlerinin, doğrudan temin yöntemiyle ayrıca satın alınarak bedelinin ... Belediyesi bütçesinden ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla … sayılı ilamın 20 nci maddesine ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.09.2016

No : 42184

Özel bir üniversitede eğitim gören öğrencilerin eğitim bedellerinin tamamının belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

… sayılı ilamın 32 inci maddesiyle ... Üniversitesi'nde eğitim gören 36 öğrencinin eğitim bedellerinin tamamının ya da bir kısmının, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyelerin "Görev, Yetki ve Sorumlulukları" nı düzenleyen 14 ve 15 inci maddelerindeki sayılmış olan belediyelerin görev ve sorumluluğu kapsamına girmediği ve aynı Kanun'un 60 ıncı maddesine göre belediyelerin görevlerini yerine getirirken yapabileceği giderleri arasında da sayılmadığı halde, Belediye bütçesinden ödenmesi sonucu ...-TL tutarında kamu zararına neden olunduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Sorumlu Gerçekleştirme Görevlisi ... dilekçesinde:

"Öğrencilere yapılan yardımlar, Anayasa'mızın "sosyal devlet" ilkesinden yola çıkılarak; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun da 14 üncü maddesinin (b) bendi hükmüne istinaden yapılmıştır. Belediyemiz, öğrenim hakkının en önemli ve kutsal haklardan olduğu görüşündedir. Herhangi bir şekilde özel okul veya vakıf üniversitesine kayıt yaptırmaya hak kazanmış olan öğrencilerin varlıklı oldukları gibi bir kabulün de yerinde olmadığı görüşü hâkim bulunmaktadır. Kaldı ki büyük bir bölümü üniversite öğrencisi olan "ahiz"lerin reşit oldukları; ailelerinin de yasal olarak bakım yükümlülüğünün bulunmadığı dikkate alındığında; ailelerinin ekonomik durumlarının araştırılmasının bir anlamı kalmamaktadır. Belediyemiz devletin temel ödevlerinden olan eğitim hakkının kullandırılması hususunda sorumluluk üstlenmenin kamu zararı oluşturmayacağı görüş ve inancındadır" demektedir.

Sayıştay Başsavcılığının karşılamasında:

"32 inci maddeyle ilgili olarak Daire kararında özetle, ... Üniversitesinde eğitim gören 36 öğrencinin eğitim bedellerinin tamamının ya da bir kısmının ... Belediye bütçesinden karşılanması sonucunda neden olunan toplam; ….-TL tutarındaki kamu zararının ilamda belirtilen sorumlulara müştereken ve müteselsilen işlenecek faiziyle birlikte ödettirilmesine karar verildiği görülmektedir.

Temyiz dilekçesinde 32 nci maddeyle ilgili olarak özetle; ...

….. Üniversitesinde eğitim gören 36 öğrencinin eğitim bedellerinin tamamının ya da bir kısmının belediye bütçesinden karşılanması hususunun Anayasa'da yer alan Sosyal Devlet ilkesinin ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinin bir gereği olduğu, belediye tarafından Devletin temel ödevlerinden olan eğitim hakkının kullandırılması hususunda sorumluluk alarak yapılmış olan bu harcamadan dolayı kamu zararının oluşmayacağı ifade edilerek tazmin kararının kaldırılması talep edilmektedir.

Sorumlunun temyiz dilekçesinde ileri sürmüş olduğu hususlar, Savcılığımız görüşü olarak Daireye sunmuş olduğumuz görüş yazımızda açıklanmış, ayrıca yargılama sırasında da konuyla ilgili mevzuat hükümleri esas alınarak değerlendirilmiştir ve konu tüm yönleriyle İlama derç edilmiştir.

Belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15 inci maddelerinde, belediyenin giderleri de aynı Kanun'un 60 ıncı maddesinde sayılmıştır. Belediye bütçesinden yapılacak harcamaların öncelikle mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olması gerekmektedir. 5393 sayılı Kanun'da özel okullarda öğrenim gören öğrencilerin öğrenimini sağlamak belediyenin görevleri arasında gösterilmediği gibi özel okullarda öğrenim gören öğrencilerin eğitim ve öğretim giderleri de belediyelerin yapabileceği giderler arasında yer almamaktadır.

Ayrıca, 5102 sayılı Kanun hükümlerine göre de belediyelerin yükseköğrenim öğrencilerine burs ve kredi verebilmesi mümkün değildir. Belediyeler ancak ilgili mevzuatları gereği burs ve kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini Yüksek Öğrenim ve Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirebilirler.

Diğer taraftan, yapılan bu yardımlar ... Belediyesi Eğitim Yardımı Yönetmeliği hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir. Dolaysıyla, ... Belediyesi bütçesinden yapılan bu yardım harcamaları, 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesi hükmü gereği, mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması anlamında olduğundan kamu zararını oluşturmaktadır.

Bu itibarla, temyiz talebinin reddedilerek Daire kararının onanmasının, uygun olacağı düşünülmektedir. " denilmiştir.

Gereği görüşüldü:

Belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15 inci maddelerinde, belediyelerin giderleri de aynı Kanun'un 60 ıncı maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, belediye bütçesinden yapılan harcamanın öncelikle mahalli müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olması, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinde sayılan görev ve sorumluluklar

arasında bulunması ve aynı Kanun'un 60 ıncı maddesinde sayılan giderler arasında yer alması gerekmektedir.

Oysa, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda özel okullarda öğrencilerin öğrenim görmesini sağlamak, belediyenin görevleri arasında gösterilmediği gibi, özel okullarda öğrenim gören öğrencilerin eğitim giderleri de belediyelerin yapabileceği giderler arasında yer almamaktadır.

Diğer taraftan; 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun'un "Burs ve kredilerin verilmesi" başlıklı 2 nci maddesinde;

"Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu; yurt içinde yüksek öğrenim gören ve bu Kanun'a göre çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilen usul ve esaslar dahilinde yeterlikleri ve ihtiyaçları tespit edilen öğrencilere burs-kredi verebilir.

Genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme kapsam ve programına alınmış, hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tâbi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler, kamu bankaları, kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kurumlar ile kurul/üst kurullar ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (…) (1) birinci fıkrada belirtilen yüksek öğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdî yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamazlar; ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yüksek öğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirirler." denilmektedir.

Yukarıdaki madde metninin ikinci fıkrasının ilk halinde yer alan " … (belediyeler hariç) …" ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 20/11/2008 tarihli ve E.: 2004/24, K.: 2008/165 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptale ilişkin gerekçeli kararında; "(…) Öte yandan, dava konusu kurallarla çeşitli kurum ve kuruluşlarca verilen burslarda, mükerrerliğin önlenmesi; adil ve dengeli bir dağılım sağlanarak daha çok sayıda öğrenciye ulaşılması amacıyla, burs ve kredilerin tek elden verilmesi esasına dayanan bir sistem oluşturulduğu, ancak belediyelerin bundan istisna tutulduğu anlaşılmaktadır. Hukukun üstünlüğü esasını benimseyen bir devlette, genel kurala bu tür bir istisna getirilebilmesi için işin doğasından veya ayrıcalık tanınanların özel durumlarından kaynaklanan zorunluluklar bulunması gerekir. Aksi halde, yasama yetkisinin kullanılmasında, hizmetin gereği değil, yasa koyucunun hukuk sınırlarını aşan öznel iradesi belirleyici olur. Böyle bir durumu ise eşitlik temelinde, adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmekle yükümlü olan hukuk

devleti anlayışı ile bağdaştırma olanağı bulunmadığından belediyelerin, dava konusu düzenleme ile getirilen yeni sistemin dışında tutulması Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır." denilmektedir.

Bu itibarla; yukarıdaki Anayasa Mahkemesi kararı gereği belediyelerin yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi verebilmesi mümkün değildir. Belediyeler ancak ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yükseköğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirebilirler. Diğer taraftan; ilgili öğrencilere belirtildiği şekilde eğitim yardımında bulunulmuş olması, aynı zamanda ... Belediyesi Eğitim Yardımı Yönetmeliği hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Ancak mevcut durumda; ... Belediyesi, ... Üniversitesi'nde eğitim gören öğrencilerin eğitim bedellerinin tamamını ya da bir kısmını bütçeden karşılamıştır. Dolayısıyla Belediye bütçesinden yapılan bu harcama ile kamu zararına neden olunmuştur.

... Belediyesi Eğitim Yardımı Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde; bu Yönetmelik'in ... Belediyesi sınırlan içerisinde ikamet eden ve yine ... Belediyesi sınırları içerisindeki ilköğretim ve ortaöğretim okullarında eğitim veya İstanbul ilinde bulunan üniversitelerde ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğretimi alan yardıma muhtaç ailelerin öğrencileri ile şehit çocuğu, yetim, öksüz ve özürlü (engelli) öğrencileri kapsadığı,

5 inci maddesinde; öğrencilere tahsis edilecek eğitim yardımlarının bütçe imkanları ve ... İlçesi sınırları içindeki öğrenci sayısı dikkate alınarak "Eğitim Yardımı Değerlendirme Komisyonu" tarafından belirleneceği ve Belediye Başkanının uygun görüşü ile kesinleşeceği,

6 ncı maddesinde; eğitim yardımı kontenjanları ve müracaat tarihlerinin, ilan, afiş, pankart, basın yayın araçları ve internet yoluyla okul, öğrenci ve ailelerine duyurulacağı,

7 inci maddesinde; her kademedeki öğrenci burslarının, ödenek imkanları doğrultusunda, "Eğitim Yardımı Değerlendirme Komisyonu" tarafından belirleneceği ve Belediye Başkanının onayı ile kesinleşeceği,

9 uncu maddesinde; eğitim yardımı için müracaat eden öğrencilerden; İlköğretim ve ortaöğretim okullarında okuyan öğrenciler için; Ailesinin ... Belediyesi sınırları içerisinde ikamet ediyor olması, ... Belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilköğretim veya ortaöğretim okullarında okuyor olması ve İhtiyaç sahibi olması şartlarının aranacağı,

Üniversitede okuyan öğrenciler için; öğrencinin veya ailesinin ... Belediyesi sınırları içerisinde ikamet ediyor olması, İstanbul il sınırları içerisindeki üniversitelerde ön lisans, lisans, yüksek lisans veya doktora öğrenimi görmesi ve ihtiyaç sahibi olması şartlarının aranacağı,

11 inci maddesinde; eğitim yardımı başvurularında istenilecek belgelerin; form dilekçe, nüfus kayıt örneği, ikametgah belgesi, aile gelir beyanı ve öğrenim görülen okul ve öğretim kurumlarından alınacak öğrenim belgelerinden oluştuğu,

12 inci maddesinde; "Eğitim Yardımı Değerlendirme Komisyonu"nun Belediye Başkanının olurlarıyla, bir Başkan Yardımcısının başkanlığında, birim amirlerinin arasından görevlendirilmiş toplam beş kişiden oluşacağı,

13 üncü maddesinde; "Eğitim Yardımı Değerlendirme Komisyonu"nun görev ve yetkilerinin,

a) Eğitim yardımı müracaat şartlarını, süresini ve ödeme şeklini belirleyerek karar altına almak ve ilan etmek.

b) Eğitim Yardımı verilecek ihtiyaç sahibi öğrencilerin belirlenmesini sağlayacak "Öğrenci Bilgi Değerlendirme Formu"nu hazırlamak.

c) İlgili makamlara sunulmak üzere, bütçe imkânları doğrultusunda asgari ve azami olmak üzere eğitim yardımından yararlandırılacak öğrenci sayılarını ve eğitim yardımı miktarlarını belirlemek.

d) Eğitim yardımı kontenjanlarını esas alarak en çok ihtiyaç sahibi öğrencilerden başlamak üzere, eğitim yardımı başvurularını bu yönetmelik hükümleri doğrultusunda incelemek, eğitim yardımı alması yerinde bulunan öğrencileri belirlemek ve elverişli araçlarla duyurmak.

e) Eğitim yardımı verilmesi sisteminin gerektirdiği, birimler arası koordinasyonu sağlamak olduğu,

16 ncı maddesinde; eğitim yardımı almaya hak kazanan her öğrenci için bir dosya açılacağı ve eğitim yardımı numarası verileceği belirtilerek eğitim yardımının kapsamı, kontenjanı, duyuru şekli, yardım miktarı, öğrencilerde aranacak nitelikler, yardımdan yararlanmak için yapılacak başvuru şekli, istenecek belgeler, Eğitim Yardımı Değerlendirme Komisyonunun kuruluş şekli, Komisyonun görev ve yetkileri ve eğitim yardımının kayıt altına alınması kuralları ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, bu düzenlemeler arasında özel üniversitelerde okuyan öğrencilerin eğitim öğretim bedelinin karşılanmasına cevaz veren bir hükme yer verilmemiştir. Yönetmelik'in zikredilen hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, Yönetmelik'te belirtilen eğitim yardımının devlete ait ilköğretim ve ortaöğretim

okullarında ya da üniversitelerde okuyup Yönetmelik'te belirtilen diğer şartları taşıyan öğrencilere burs veya harçlık niteliğinde yapılan ödemelerle sınırlı olduğu anlaşılmakta olup, eğitim yardımı için konulan ödeneğin özel bir üniversitede okuyan öğrencilerin eğitim bedellerinin karşılanması için kullanılması mümkün değildir. Yine anılan Yönetmelik'te yardımın öğrencilere ödeneceği belirtildiği halde, bahse konu ödemeler sözü edilen üniversiteye yapılmıştır. Ayrıca Yönetmelik'te öngörülen kurallara uyulmadığı için eğitim yardımı ödemesi yapılan öğrencilerin hangi kriterlere göre seçildikleri de ilgili dosyaların incelenmesinden anlaşılamamaktadır. Öğrencilerin dar gelirlilik durumu da resmi belgelerle ispat edilmiş değildir.

Sorumlu dilekçesinde; vakıf üniversitelerine yerleştirilen öğrencilerin, öğrenim bedeli ödeme yükümlülüğü ile karşı karşıya kaldıkları gerçeğinden hareketle bu öğrencilerin yardıma muhtaç sayılamayacakları yönündeki bir çıkarsamanın gerçeklikle ilgilisi bulunmadığını ifade etse de ekli belgeler arasında öğrencilerin muhtaç olduğuna dair bir karineye rastlanamamıştır.

5. Daire tarafından .. sayılı ilamın 32 inci maddesine ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

  Sayıştay Dergisi
  Destek 6 Grup Başkanlığı
  Sayıştay Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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

  Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45)…..

  İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)

  Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999)…..

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

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternetten yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

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

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

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

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

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

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı" eserin adı, derleyenin adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

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

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

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

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

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

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

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

T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981